



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 041-2024/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2009/CLC

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA
DENUNCIANTE : PROCEDIMIENTO INICIADO DE OFICIO
DENUNCIADAS : SINDICATO DE ESTIBADORES DEL PUERTO DE SALAVERRY
SINDICATO GREMIO DE ESTIBADORES Y MANIOBRISTAS DEL PUERTO DE SALAVERRY
JORGE ARTURO FRANCIA ALQUIMICHE
VÍCTOR HUMBERTO CABALLERO ESPINOZA
MATERIA : LIBRE COMPETENCIA
PRÁCTICAS COLUSORIAS
LIBERTAD SINDICAL Y LEGISLACIÓN DE LIBRE COMPETENCIA
CUMPLIMIENTO DE MANDATO JUDICIAL
ACTIVIDAD : SERVICIOS LOGÍSTICOS PORTUARIOS

SUMILLA: *Mediante la Resolución 23 del 29 de enero de 2021, la Quinta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas de Mercado de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró fundada la demanda presentada por el señor Jorge Arturo Francia Alquimiche contra el Indecopi y, en consecuencia, nula la Resolución 479-2014/SDC-INDECOPI, ordenando al Indecopi la emisión de un nuevo acto administrativo, conforme a los lineamientos expuestos en la referida Resolución 23.*

En estricto cumplimiento de lo dispuesto en el mencionado mandato judicial, se REVOCA la Resolución 052-2012/CLC-INDECOPI del 18 de diciembre de 2012, emitida por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia, en el extremo que halló responsables al Sindicato de Estibadores del Puerto de Salaverry, al Sindicato Gremio de Estibadores y Maniobristas del Puerto de Salaverry y a los señores Jorge Arturo Francia Alquimiche y Víctor Humberto Caballero Espinoza, por la presunta comisión de prácticas colusorias horizontales en la modalidad de decisiones o recomendaciones anticompetitivas para la obstaculización de la entrada de competidores en el mercado de trabajo portuario en el Terminal Marítimo de Salaverry, supuesto de infracción contemplado en el artículo 1 y el literal h) del numeral 11.1 del artículo 11 del Decreto Legislativo 1034 – Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas; y, en consecuencia, se declara IMPROCEDENTE dicho extremo del procedimiento.

El fundamento es que, según los lineamientos expuestos por el órgano jurisdiccional en la Resolución 23 del 29 de enero de 2021, los sindicatos no se encuentran dentro del ámbito de aplicación subjetivo del Decreto Legislativo 1034 – Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

M-SDC-02/02

Vigencia del Modelo: 2020-03-11

1/16



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 041-2024/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2009/CLC

Asimismo, los hechos investigados en este extremo tuvieron como origen una causa laboral y fueron expresión de una situación de huelga de los sindicatos involucrados, por lo que no se encuentran dentro del ámbito de aplicación objetivo de la referida ley.

Lima, 23 de febrero de 2024

I. ANTECEDENTES

1. El 29 de enero de 2009, Trabajos Marítimos S.A. (en adelante, Tramarsa) interpuso una denuncia ante la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, la Secretaría Técnica de la Comisión) contra el Sindicato de Estibadores del Puerto de Salaverry (en adelante, el Sindicato de Estibadores), el Sindicato Gremio de Estibadores y Maniobristas del Puerto de Salaverry (en adelante, el Sindicato de Maniobristas), el señor Jorge Arturo Francia Alquimiche (en adelante, el señor Francia), Secretario General del Sindicato de Estibadores, y el señor Víctor Humberto Caballero Espinoza (en adelante, el señor Caballero), Secretario de Defensa del Sindicato de Maniobristas, así como contra las demás personas naturales que ejercían puestos directivos en los referidos sindicatos y pudieran resultar responsables por presuntas prácticas colusorias horizontales en el mercado de trabajo de estiba y desestiba en el Terminal Marítimo de Salaverry en La Libertad (en adelante, el TMS).
2. En su denuncia, Tramarsa señaló que los investigados habrían realizado las siguientes acciones:
 - (i) Se habrían negado concertadamente a aceptar el documento denominado “Boleta de Nombrada”¹, emitido por Tramarsa para contratar a los trabajadores portuarios para realizar actividades en el TMS.
 - (ii) Se habrían negado concertadamente a reconocer la contratación, por parte de Tramarsa, de trabajadores que prestaban servicios en el TMS, en particular, aquellos que no formaban parte de los sindicatos denunciados, generando su exclusión del mercado de estiba y desestiba en el TMS.

¹ La Boleta de Nombrada es un formato regulado por el artículo 12 de la Ley 27866, Ley del Trabajo Portuario, formalmente denominado “Formato Único de Nombrada”, en el cual se consigna la relación de los trabajadores nombrados para realizar el trabajo portuario, con la finalidad de comunicar ello a las autoridades portuarias y de trabajo, así como a los propios trabajadores.

M-SDC-02/02

Vigencia del Modelo: 2020-03-11



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 041-2024/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2009/CLC

- (iii) Obstaculizaron las actividades de Tramarsa, mediante actitudes hostiles, de presión y amenaza contra dicha empresa y contra los trabajadores que no formaban parte de los sindicatos investigados.
3. El 23 de abril de 2009, Tramarsa presentó un escrito desistiéndose de la denuncia presentada.
4. Mediante Resolución 011-2009/ST-CLC-INDECOPI del 26 de mayo de 2009, la Secretaría Técnica de la Comisión² aceptó el desistimiento de Tramarsa. No obstante, considerando que las conductas denunciadas podrían ser susceptibles de afectar la eficiencia en la prestación de trabajos portuarios en el TMS (y, por ende, afectar el interés público), en el mismo pronunciamiento, dicho órgano instructor dispuso iniciar de oficio un procedimiento administrativo sancionador contra el Sindicato de Estibadores y el Sindicato Maniobristas, así como contra sus representantes (los señores Francia y Caballero, respectivamente), con el objeto de que se determine si incurrieron en presuntas prácticas colusorias horizontales tipificadas en los artículos 1 y 11 del Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas³ (en

² Actualmente denominada Dirección Nacional de Investigación y Promoción de la Libre Competencia.

³ **DECRETO LEGISLATIVO 1034. LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS.**

Artículo 1.- Finalidad de la presente Ley.-

La presente Ley prohíbe y sanciona las conductas anticompetitivas con la finalidad de promover la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores.

Artículo 11.- Prácticas colusorias horizontales.-

11.1. Se entiende por prácticas colusorias horizontales los acuerdos, decisiones, recomendaciones o prácticas concertadas realizadas por agentes económicos competidores entre sí que tengan por objeto o efecto restringir, impedir o falsear la libre competencia, tales como:

- (a) La fijación concertada, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio;
- (b) La limitación o control concertado de la producción, ventas, el desarrollo técnico o las inversiones;
- (c) El reparto concertado de clientes, proveedores o zonas geográficas;
- (d) La concertación de la calidad de los productos, cuando no corresponda a normas técnicas nacionales o internacionales y afecte negativamente al consumidor;
- (e) La aplicación concertada, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloquen de manera injustificada a unos competidores en situación desventajosa frente a otros;
- (f) Concertar injustificadamente la subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones adicionales que, por su naturaleza o arreglo al uso comercial, no guarden relación con el objeto de tales contratos;
- (g) La negativa concertada e injustificada de satisfacer demandas de compra o adquisición, o de aceptar ofertas de venta o prestación, de bienes o servicios;
- (h) Obstaculizar de manera concertada e injustificada la entrada o permanencia de un competidor a un mercado, asociación u organización de intermediación;
- (i) Concertar injustificadamente una distribución o venta exclusiva;
- (j) Concertar o coordinar ofertas, posturas o propuestas o abstenerse de éstas en las licitaciones o concursos públicos o privados u otras formas de contratación o adquisición pública previstas en la legislación pertinente, así como en subastas públicas y remates; u,
- (k) Otras prácticas de efecto equivalente que busquen la obtención de beneficios por razones diferentes a una mayor eficiencia económica.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 041-2024/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2009/CLC

adelante, la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas) consistentes en:

- (i) Adoptar decisiones o recomendaciones anticompetitivas para el reparto concertado de clientes, al establecer un orden rotativo de atención a las embarcaciones entre los trabajadores portuarios del TMS.
 - (ii) Adoptar decisiones o recomendaciones anticompetitivas para la fijación concertada de las condiciones del servicio, al definir el número de trabajadores que integrarían cada cuadrilla para una operación de estiba y desestiba en el TMS.
 - (iii) Adoptar decisiones o recomendaciones anticompetitivas para la obstaculización de la entrada de competidores en el mercado de trabajo portuario en el TMS.
5. El 20 de julio de 2009, el señor Francia y el Sindicato de Estibadores, así como el señor Caballero y el Sindicato de Maniobristas presentaron sus descargos, solicitando que se declare improcedente la denuncia en todos sus extremos.
6. Mediante Resolución 052-2012/CLC-INDECOPI del 18 de diciembre de 2012, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, la Comisión) resolvió⁴:
- (i) Declarar fundado el extremo del procedimiento iniciado contra el Sindicato de Estibadores, el Sindicato de Maniobristas, y los señores Francia y Caballero, referido a la presunta comisión de prácticas colusorias horizontales en la modalidad de decisiones o recomendaciones anticompetitivas para la obstaculización de la entrada de competidores en el mercado de trabajo portuario en el TMS⁵; infracción tipificada en el artículo 1 y el literal h) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas. En la referida resolución, se indicó que dicha conducta fue realizada en perjuicio de competidores

(...)

⁴ Además, la Comisión declaró improcedentes los extremos del procedimiento iniciado contra el Sindicato de Estibadores, el Sindicato de Maniobristas, y los señores Francia y Caballero, referidos a la presunta comisión de prácticas colusorias horizontales en la modalidad de decisiones y recomendaciones anticompetitivas para el reparto concertado de clientes, al establecer un orden rotativo de atención a las embarcaciones entre los trabajadores portuarios; y, para la fijación concertada de las condiciones del servicio, al definir el número de trabajadores que integrarían cada cuadrilla para una operación de estiba y desestiba en el TMS; por considerar que dichas conductas son consecuencia de lo dispuesto en las normas legales que regulan las relaciones colectivas de trabajo.

⁵ Respecto de este extremo, la Comisión indicó que este tipo de conductas no son consecuencia de las normas que regulan la libertad sindical; por lo que sí se encuentran dentro del ámbito de aplicación objetivo de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

M-SDC-02/02

Vigencia del Modelo: 2020-03-11



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 041-2024/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2009/CLC

actuales (trabajadores portuarios registrados) y potenciales (trabajadores portuarios con la expectativa de acceder al registro).

- (ii) Sancionar al Sindicato de Estibadores y al Sindicato de Maniobristas con una multa de 15.94 (quince punto noventa y cuatro) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT) a cada uno; y, a los señores Francia y Caballero, con una multa de 1 (una) UIT a cada uno.
 - (iii) Ordenó, como medida correctiva, el cese y la prohibición de la conducta consistente en la realización de decisiones o recomendaciones anticompetitivas para la obstaculización de la entrada de competidores en el mercado de trabajo portuario en el TMS, que generen efectos anticompetitivos en dicho mercado.
7. El 28 de enero de 2013, el Sindicato de Maniobristas y el señor Caballero, interpusieron recurso de apelación contra la Resolución 052-2012/CLC-INDECOPI, señalando los siguientes argumentos:
- (i) La resolución apelada incurre en error al aplicar la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas a los sindicatos, pues estos no constituyen agentes económicos, dado que no son empresas, ni mucho menos cooperativas de estiba. Tampoco operan en el mismo nivel que la empresa denunciante.
 - (ii) No existen prácticas colusorias debido a que la modalidad de trabajo en el TMS se encuentra contemplada en las normas que regulan la actividad portuaria.
8. En la misma fecha, el Sindicato de Estibadores y el señor Francia, interpusieron recurso de apelación contra la Resolución 052-2012/CLC-INDECOPI, señalando los mismos argumentos que sus coimputados.
9. Mediante la Resolución 479-2014/SDC-INDECOPI del 16 de abril de 2014, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia (en adelante, la Sala) confirmó la Resolución 052-2012/CLC-INDECOPI, emitida por la Comisión en los extremos que: (i) determinó la responsabilidad del Sindicato de Estibadores, del Sindicato de Maniobristas, y de los señores Francia y Caballero, por la comisión de prácticas colusorias horizontales en la modalidad de decisiones o recomendaciones anticompetitivas para la obstaculización de la entrada de competidores en el mercado de trabajo portuario en el TMS, supuesto contemplado en el literal h) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas; y, en consecuencia, (ii) sancionó al

M-SDC-02/02

Vigencia del Modelo: 2020-03-11

5/16



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 041-2024/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2009/CLC

Sindicato de Estibadores y al Sindicato de Maniobristas con una multa de 15.94 (quince punto noventa y cuatro) UIT a cada uno, y a los señores Francia y Caballero, con una multa de 1 (una) UIT a cada uno⁶.

10. La decisión de la Sala se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto del ámbito de aplicación subjetivo.

- (i) Los trabajadores son personas naturales que realizan una actividad económica al ofrecer su fuerza de trabajo en el mercado laboral. En ese sentido, sin perjuicio de la particular naturaleza de las relaciones entre trabajadores y empleadores, aquellos –en el mercado laboral– se comportan como competidores, de la misma forma en que los empleadores se comportan como demandantes de sus servicios. En consecuencia, los trabajadores se encontrarían dentro del concepto de agente económico y, por ende, del ámbito de aplicación subjetivo de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, dada la amplitud con la que el artículo 2 de dicha norma lo define.
- (ii) En anteriores resoluciones, la Sala estableció que, tanto los trabajadores (profesionales en relación de dependencia) como los profesionales independientes, se comportan como agentes económicos en el mercado. Por tanto, concluyó que los sindicatos también se encuentran bajo el ámbito subjetivo de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, dado que son entidades de derecho privado y sin fines de lucro, cuyos integrantes realizan una actividad económica.

Respecto de las conductas imputadas en el procedimiento

- (iii) La Comisión declaró correctamente la presunta comisión de prácticas colusorias horizontales en la modalidad de decisiones o recomendaciones anticompetitivas, respecto de la obstaculización de la entrada de competidores en el mercado de trabajo portuario en TMS.
- (iv) Dichos actos (que tuvieron el objeto de impedir la capacitación, el registro y la contratación de otros trabajadores portuarios en TMS) no se pueden considerar como actos autorizados por la legislación sindical. Los sindicatos denunciados realizaron actos de bloqueo de las operaciones en dicho puerto en reiteradas ocasiones, incluso recurriendo a la violencia,

⁶ Adicionalmente, la Sala declaró que lo expuesto en el acápite III.3 de la referida resolución, respecto de la aplicación del artículo 3 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, constituye precedente de observancia obligatoria.



con la finalidad de evitar el ingreso y la capacitación de terceros trabajadores; siendo que estos actos no sólo no se encuentran permitidos, sino que están expresamente proscritos por la legislación laboral.

- (v) Los referidos actos de obstaculización llevados a cabo por los sindicatos no se encuentran fuera del ámbito de aplicación objetivo previsto en el artículo 3 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas. Por tanto, los hechos imputados en dicho extremo son susceptibles de configurar una práctica colusoria horizontal en la modalidad de obstaculización injustificada de la entrada o permanencia de un competidor a un mercado, asociación u organización de intermediación, tipificada en el literal h) del numeral 11.1 del artículo 11 de la referida ley.
- (vi) Las referidas prácticas anticompetitivas han sido debidamente acreditadas en el procedimiento, a través de (i) volantes del Frente de Defensa y Desarrollo del Puerto de Salaverry⁷ dirigidos a la opinión pública, para invitar a la población en general a participar en una protesta en el TMS el 19 de setiembre de 2008; (ii) el Acta de Constatación Policial 209-2008-RPLL-CPNP-S⁸; (iii) manifestaciones de ENAPU; (iv) publicaciones periódicas; y, (v) el Acta de Ocurrencia del 8 de febrero de 2009. Lo anterior acredita que, frente a la capacitación, el registro y la contratación de determinados trabajadores portuarios, los investigados llevaron a cabo actos de obstaculización dirigidos a impedir que prestaran sus servicios en el mercado portuario del TMS.
- (vii) Como consecuencia de la infracción, se generaron efectos reales, vinculados con la menor oferta de trabajadores portuarios y, por ende, la disminución de la competencia en el mercado de trabajo portuario en el TMS⁹. Además, se generaron efectos potenciales, toda vez que los actos de obstaculización efectuados habrían desincentivado la entrada de nuevos competidores al mercado de trabajo portuario en el TMS.

11. Posteriormente, el 21 de noviembre de 2014, el señor Francia interpuso una

⁷ Organización que conforme a lo señalado por Tramarsa agrupa a los sindicatos denunciados (ver foja 36 del expediente).

⁸ Cabe indicar que, en dicha acta se aprecia la manifestación del señor Carlos Luján Castillo, supervisor de seguridad de ENAPU, quien, ante la pregunta sobre los trabajadores de la embarcación OLIMPIC, indicó que los trabajadores portuarios de la mencionada nave han dejado de efectuar los trabajos porque se habían plegado a la marcha de protesta dentro del distrito de Salaverry del 19 de setiembre de 2008.

⁹ Al respecto, en el numeral 73 de la referida resolución se precisa que diez (10) trabajadores registrados como estibadores y otros diez (10) que habían trabajado como eventuales se vieron impedidos de prestar sus servicios como consecuencia de los actos de obstaculización analizados.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 041-2024/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2009/CLC

demanda contencioso administrativa contra el Indecopi, a fin de que se declare la nulidad de la Resolución 479-2014/SDC-INDECOPI. Dicha demanda se tramitó en el Expediente 03855-2015-0-1801-JR-CA-03.

12. Mediante Memorándum 038-2024-OAJ/INDECOPI del 10 de enero de 2024, la Oficina de Asesoría Jurídica del Indecopi (en adelante, la OAJ) informó a la Secretaría Técnica de la Sala que, mediante la Resolución 23 del 29 de enero de 2021¹⁰ (en adelante, la Resolución 23), la Quinta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas de Mercado de la Corte Superior de Justicia de Lima (en adelante, la Sala Superior) revocó la Resolución 18 del 28 de mayo de 2019, emitida por el Vigésimo Sexto Juzgado Contencioso Administrativo con Sub Especialidad en Temas de Mercado, que había declarado infundada la demanda contencioso administrativa presentada por el señor Francia. En consecuencia, mediante la Resolución 23, la Sala Superior resolvió lo siguiente:
 - (i) revocó la Resolución 18 del 28 de mayo de 2019 que declaró infundada la demanda del señor Francia; y, reformándola, la declaró fundada. En consecuencia, declaró nula la Resolución 479-2014/SDC-INDECOPI del 16 de abril de 2014; y,
 - (ii) ordenó al Indecopi la emisión de un nuevo acto administrativo, conforme a los lineamientos expuestos en la Resolución 23 del 29 de enero de 2021.
13. En el mismo memorándum, la OAJ indicó que, frente a la Resolución 23, interpuso un recurso extraordinario de casación, el cual fue declarado infundado por Resolución s/n del 11 de abril de 2023, emitida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República (en adelante, la Sala Suprema)¹¹.
14. Finalmente, la OAJ informó que, por medio de la Resolución 26 del 20 de diciembre de 2023, notificada el 8 de enero de 2024, el Vigésimo Sexto Juzgado Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas de Mercado de la Corte Superior de Justicia de Lima dispuso que se cumpla lo ejecutoriado. Al respecto, la OAJ indicó que, teniendo en cuenta lo dispuesto por la Sala Superior, corresponde que esta Sala emita un nuevo pronunciamiento conforme a los términos de la Resolución 23.

¹⁰ Resolución emitida en el marco del Expediente 03855-2015-0-1801-JR-CA-03.

¹¹ La OAJ sostuvo que, entre otros fundamentos, la Sala Suprema indicó que *"la correcta interpretación del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N.º 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, es que los sindicatos no se encuentran dentro del ámbito subjetivo de aplicación de dicha Ley, dado a que con su creación no se pretende competir en el mercado, siendo su fin intrínseco la defensa de los derechos laborales de sus afiliados en una relación de subordinación frente a un empleador."*

M-SDC-02/02

Vigencia del Modelo: 2020-03-11



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 041-2024/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2009/CLC

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

15. En cumplimiento de la Resolución 23 de la Sala Superior, corresponde a este colegiado emitir un nuevo pronunciamiento respecto de los recursos de apelación presentados contra la Resolución 052-2012/CLC-INDECOPI por el Sindicato de Estibadores, el Sindicato de Maniobristas y los señores Francia y Caballero, conforme a los fundamentos expuestos en la referida sentencia.
16. Sobre el particular, cabe recordar que el Sindicato de Estibadores, el Sindicato de Maniobristas y los señores Francia y Caballero interpusieron recurso de apelación contra la Resolución 052-2012/CLC-INDECOPI en el extremo que declaró fundado el procedimiento iniciado en su contra y les impuso sanciones y medidas correctivas. Por tal motivo, el nuevo pronunciamiento que emitirá la Sala estará referido a estos puntos impugnados de la Resolución 052-2012/CLC-INDECOPI¹².

III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

III.1. Sobre el mandato judicial contenido en la Resolución 23

17. Dentro de los principios que rigen la función jurisdiccional, se debe tener en cuenta lo previsto en el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú¹³, según el cual ninguna autoridad puede dejar sin efecto resoluciones que han adquirido la calidad de cosa juzgada, cortar procedimientos en trámite, modificar sentencias o retardar su ejecución.
18. Este precepto constitucional encuentra desarrollo en el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por el Decreto Supremo 017-93-JUS¹⁴, que reconoce el carácter vinculante de las decisiones

¹² En consecuencia, no formará parte del análisis de este colegiado las imputaciones que fueron declaradas improcedentes mediante la Resolución 052-2012/CLC-INDECOPI.

¹³ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**
Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
(...)

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

¹⁴ **DECRETO SUPREMO 017-93-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO 017-93-JUS.**
Artículo 4.- Carácter vinculante de las decisiones judiciales. Principios de la administración de justicia.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 041-2024/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2009/CLC

judiciales, señalando que toda persona o autoridad se encuentra obligada a cumplir con lo dispuesto por la autoridad jurisdiccional, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, interpretar o restringir sus alcances, bajo responsabilidad.

19. Mediante la Resolución 23 del 29 de enero de 2021, la Sala Superior revocó la Resolución 18 del 28 de mayo de 2019, emitida por el Vigésimo Sexto Juzgado Contencioso Administrativo con Sub Especialidad en Temas de Mercado, que había declarado infundada la demanda presentada por el señor Francia, reformándola, la declaró fundada y, en consecuencia, declaró la nulidad de la Resolución 479-2014/SDC-INDECOPI del 16 de abril de 2014, ordenando al Indecopi la emisión de un nuevo acto administrativo, conforme a los lineamientos expuestos en dicha sentencia:

“Sentencia de Vista

Resolución Número Veintitrés

Lima, veintinueve de enero de dos mil veintiuno

(...)

DECISIÓN DE LA SALA SUPERIOR

*Por las consideraciones precedentes y en uso de las facultades conferidas por la Constitución Política del Estado, **REVOCARON LA SENTENCIA (RESOLUCIÓN NÚMERO DIECIOCHO)** de fecha 28 de mayo de 2019, que declaró **INFUNDADA** la demanda y **REFORMÁNDOLA, LA DECLARARON FUNDADA**: en consecuencia **NULA** la Resolución N° 0479-2014/SDC-INDECOPI del 16 de abril del 2014, debiendo la Administración expedir nuevo acto administrativo conforme los lineamientos expuestos en la presente sentencia de vista. En los seguidos por **JORGE ARTURO FRANCIA ALQUIMICHE** contra **INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA – INDECOPI** y otro, sobre nulidad de Resolución Administrativa.*

20. Conforme a lo resuelto por la Sala Superior, al haberse declarado la nulidad de la Resolución 479-2014/SDC-INDECOPI corresponde que este Colegiado emita un nuevo acto administrativo respecto de los recursos de apelación interpuestos contra la Resolución 052-2012/CLC-INDECOPI por el Sindicato de Estibadores, el Sindicato de Maniobristas y los señores Francia y Caballero,

Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala.

Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso.

Esta disposición no afecta el derecho de gracia.

M-SDC-02/02

Vigencia del Modelo: 2020-03-11

10/16

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800

e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 041-2024/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2009/CLC

tomando en cuenta los lineamientos expuestos en la referida sentencia.

21. Sobre el particular, en la Resolución 23, la Sala Superior expuso sus fundamentos con relación a si los sindicatos -y sus dirigentes- se encuentran comprendidos en el ámbito de aplicación subjetivo y objetivo de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, los cuales se reseñan a continuación, a fin de que este Colegiado -en estricto cumplimiento del aludido mandato judicial- emita un nuevo pronunciamiento sobre las apelaciones formuladas contra la Resolución 052-2012/CLC-INDECOPI.
22. Con relación a si los sindicatos se encuentran incluidos dentro del ámbito de aplicación subjetivo de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, la Sala Superior indicó lo siguiente:
 - (i) Los sindicatos constituyen asociaciones voluntarias para tutelar y defender los intereses de sus trabajadores en forma individual como colectiva. Si bien son asociaciones, tienen rango constitucional y constituyen un derecho de los trabajadores reconocido por tratados internacionales a los cuales el Perú se ha adherido y reconocido, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Se trata de una asociación particular y específica a la que el ordenamiento nacional le reconoce determinados medios para la defensa de los intereses de sus afiliados (como la negociación colectiva y la huelga).
 - (ii) Los trabajadores presentan un importante elemento en las relaciones con sus empleadores (la subordinación). Cuando las personas naturales buscan trabajo, compiten entre ellas (como ofertantes) ante los posibles empleadores (demandantes de mano de obra) pero, una vez contratados, pasan a ser subordinados del empleador y, en consecuencia, ya no compiten entre ellos, sino que se convierten en parte de la actividad del empleador.
 - (iii) Una vez que adquieren la condición de trabajadores, el hecho que estos pretendan o coaccionen para la obtención de mejores condiciones (salariales o de trabajo) frente a su empleador no puede constituir una actividad violatoria a la libre competencia. Lo anterior, en tanto que, de acuerdo con la legislación laboral, tales situaciones serán de competencia de la autoridad de trabajo y no del Indecopi.
 - (iv) Los sindicatos no realizan actividad económica, en los términos de la normativa de libre competencia. Lo anterior, en tanto que los trabajadores, al entrar en una relación de subordinación, no compiten con la empresa,

M-SDC-02/02

Vigencia del Modelo: 2020-03-11

11/16



sino que negocian con ella. Estos trabajadores (subordinados), no ofertan sus servicios en el mercado; sino que tienen que prestarlos como consecuencia de una obligación sinalagmática (dando sus servicios a cambio de un salario o remuneración y obligados a cumplir las indicaciones del empleador).

- (v) Si bien no puede negarse que el accionar de una organización sindical (negociación colectiva, ejercicio de la huelga, entre otros) genera externalidades, no por ello debe asumirse que tal accionar sea de competencia del Indecopi. Toda la actividad sindical influye en la actividad económica de sus integrantes, pero ello no debe llevar a concluir que el accionar de defensa de sus intereses deba estar sujeto al control de las normas de libre competencia.
- (vi) No se puede afirmar que los sindicatos se encuentran dentro del alcance de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, debido a que tienen una función de coordinación de intereses entre sus integrantes; puesto que ello colisiona con el ejercicio de la libertad sindical. Asumir esa posición implica quitar contenido a las normas de la actividad sindical –y hasta puede constituir una intromisión en la competencia de la autoridad de trabajo–.

23. Respecto a si las actuaciones de los sindicatos se encuentran dentro del ámbito de aplicación objetivo de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, la Sala Superior indicó lo siguiente:

- (i) Las actividades sindicales son la expresión de la libertad sindical (desde las manifestaciones de su formación, su consolidación como una entidad capaz de ejercer la negociación colectiva, hasta el ejercicio de medidas de huelga) en un contexto de promoción y defensa de los intereses de sus integrantes. No se puede soslayar que hay normas que protegen la libertad sindical y las actividades sindicales, como los Convenios 87¹⁵ y 98¹⁶ de la Organización Internacional del Trabajo (en el ámbito internacional) y el artículo 28 de la Constitución Política del Perú¹⁷ (en el

¹⁵ Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

¹⁶ Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

¹⁷ **CONSTITUCION POLITICA DEL PERU**

Artículo 28.- El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Gautela su ejercicio democrático:

1. Garantiza la libertad sindical.

2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales.

La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 041-2024/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2009/CLC

ámbito nacional).

- (ii) El conflicto entre los investigados y Tramarsa, que dio lugar a las conductas analizadas en el procedimiento tramitado en el Expediente 002-2009/CLC, tuvo como origen una causa laboral, referida a la titularidad para aplicar el derecho de “nombrada” en el TMS.
- (iii) La situación de paralización y la obstaculización generada en el TMS fue manifestación de una situación de huelga de los sindicatos involucrados, lo cual es una expresión de la libertad sindical y, por ende, goza de protección constitucional. En consecuencia, de darse excesos, las respuestas que se puedan generar dentro del ordenamiento corresponden tanto al empleador (vía sanciones o despidos), como a las autoridades competentes en materia laboral; pero no a la autoridad de competencia.

24. De la revisión de los lineamientos expuestos en la Resolución 23, se aprecia que la Sala Superior concluye (i) que los sindicatos no realizan actividad económica, en los términos de la normativa de libre competencia; y, en consecuencia, no se encuentran dentro del ámbito de aplicación subjetivo de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas; y, (ii) que los hechos investigados en este caso tuvieron como origen una causa laboral, por lo que la situación de paralización y obstaculización generada en el TMS fue manifestación de una situación de huelga de los sindicatos involucrados, lo cual es una expresión de la libertad sindical y, por ende, goza de protección constitucional; por tanto, en caso de que se produzcan excesos en su ejercicio, no corresponde a la autoridad de competencia intervenir, sino al propio empleador o a las autoridades competentes en materia laboral.

III.2. Sobre las apelaciones formuladas contra la Resolución 052-2012/CLC-INDECOPI

25. En el presente caso, a través de la Resolución 052-2012/CLC-INDECOPI, la Comisión declaró fundada la imputación de oficio contra el Sindicato de Estibadores y el Sindicato de Maniobristas, y sus representantes, los señores Francia y Caballero, por la comisión de prácticas colusorias horizontales en la modalidad de decisiones o recomendaciones anticompetitivas para la

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



obstaculización de la entrada de competidores en el mercado de trabajo portuario en el TMS; conducta tipificada en el artículo 1 y el literal h) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

26. De acuerdo con lo señalado por la Comisión, la referida conducta habría consistido en actos de obstaculización¹⁸, realizados entre setiembre de 2008 y febrero de 2009, dirigidos a impedir que trabajadores portuarios que no pertenecían al Sindicato de Estibadores o al Sindicato de Maniobristas presten sus servicios en el TMS, ejerciendo presión contra Tramarsa y dichos trabajadores, a fin de obligar a la referida empresa a contratar únicamente a los trabajadores portuarios de los sindicatos investigados.
27. Al respecto, en estricto cumplimiento del mandato judicial contenido en la Resolución 23, y siguiendo los lineamientos contenidos en dicha sentencia, corresponde determinar: (i) si los sindicatos investigados y sus representantes se encuentran dentro del ámbito de aplicación subjetivo de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas; y, (ii) si los hechos investigados se encuentran dentro del ámbito de aplicación objetivo de dicha norma.
28. Con relación a si los imputados se encuentran en el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, en la Resolución 23, la Sala Superior ha señalado que los sindicatos no realizan actividad económica en los términos de dicha ley. Igualmente, en dicha decisión judicial se indica que -una vez contratados- los trabajadores portuarios se encuentran en una situación de subordinación, de conformidad con la Ley del Trabajo Portuario, por lo que no se trata de agentes económicos que compitan en el mercado, pues deben prestar sus servicios como consecuencia de una obligación sinalagmática con el empleador.
29. En efecto, en el numeral 4.3 de la Resolución 23, se señaló lo siguiente:

*“4.3 El Colegiado [la Sala Superior] considera insuficiente en motivación lo sostenido por la administración en cuanto al ámbito subjetivo de la organización sindical y **concluir** que más allá de su calificación legal, interesa su naturaleza económica. Esto es, no se explica por qué debe priorizarse ello sobre lo otro, tanto más si el sindicato no realiza actividad”*

¹⁸ Al respecto, la Comisión indicó que la referida conducta se habría materializado a través de acciones de paralización y de protesta realizadas por los sindicatos investigados los días 19 de setiembre y 14 de noviembre de 2008 y 8 de febrero de 2009, con el objetivo de evitar que los trabajadores portuarios que no pertenecen a dichas organizaciones presten sus servicios a Tramarsa.

Asimismo, se señaló que estos actos solo pueden materializarse mediante las coordinaciones realizadas por los sindicatos investigados, en las que sus representantes tienen una participación decisiva en la adopción y ejecución de las decisiones o recomendaciones anticompetitivas.



económica, en los términos de la Libre competencia. Los trabajadores una vez subordinados no compiten con la empresa; negocian con ella. El candidato a trabajador oferta en el mercado de trabajo su fuerza de trabajo (servicios) y allí calificará como agente económico, en tanto y en cuanto oferta sus servicios; pero una vez contratado ya no oferta éstos, tiene que prestarlos como consecuencia de una obligación sinalagmática. Dar sus servicios a cambio de un salario o remuneración y obligado a cumplir las indicaciones del empleador.”

[Subrayado agregado]

30. En tal sentido, conforme a los fundamentos expuestos por la Sala Superior en la Resolución 23, el Sindicato de Estibadores y el Sindicato de Maniobristas, así como sus representantes, los señores Francia y Caballero, no se encuentran dentro del ámbito de aplicación subjetivo de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.
31. Por otro lado, respecto a si los hechos investigados se encuentran en el ámbito de aplicación objetivo de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, corresponde mencionar que, en la Resolución 23, la Sala Superior señaló que el conflicto entre los investigados y Tramarsa, que dio lugar a la presunta conducta imputada, tuvo como origen una causa laboral, referida a la titularidad para aplicar el derecho de “nombrada” en el TMS.
32. En efecto, la Sala Superior señaló que la situación de paralización y la obstaculización generada en el TMS fue expresión de una situación de huelga de los sindicatos involucrados, lo cual es una manifestación de la libertad sindical. En tal sentido, el órgano jurisdiccional indicó que, de verificarse excesos, correspondía al empleador y a las autoridades competentes en materia laboral intervenir, pero no a la autoridad de competencia.
33. Por tanto, en estricto cumplimiento del mandato judicial contenido en la Resolución 23, corresponde concluir que la conducta imputada al Sindicato de Estibadores, el Sindicato de Maniobristas, y los señores Francia y Caballero, consistente en la obstaculización de la entrada de competidores en el mercado de trabajo portuario en el TMS, no se encuentra dentro del ámbito de aplicación objetivo de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.
34. En consecuencia, en estricto cumplimiento de la Resolución 23 de la Sala Superior, corresponde revocar la Resolución 052-2012/GLC-INDECOPI del 18 de diciembre de 2012, en el extremo que declaró fundado el procedimiento iniciado de oficio contra el Sindicato de Estibadores y el Sindicato de Maniobristas, así como sus representantes, el señor Francia y el señor Caballero, referido a la presunta comisión de prácticas colusorias horizontales



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 041-2024/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 002-2009/CLC

en la modalidad de decisiones o recomendaciones anticompetitivas para la obstaculización de la entrada de competidores en el mercado de trabajo portuario en el TMS; y, en consecuencia, declarar improcedente dicho extremo del procedimiento. Por consiguiente, también se deja sin efecto los extremos referidos a las sanciones impuestas y la medida correctiva ordenada respecto de esta imputación.

IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

PRIMERO: en estricto cumplimiento de la Resolución 23 del 29 de enero de 2021, emitida por la Quinta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas de Mercado de la Corte Superior de Justicia de Lima, se revoca la Resolución 052-2012/CLC-INDECOPI del 18 de diciembre de 2012, en el extremo que declaró fundado el procedimiento iniciado de oficio contra el Sindicato de Estibadores del Puerto de Salaverry, el Sindicato Gremio de Estibadores y Maniobristas del Puerto de Salaverry, y los señores Jorge Arturo Francia Alquimiche y Víctor Humberto Caballero Espinoza, por la presunta comisión de prácticas colusorias horizontales en la modalidad de decisiones o recomendaciones anticompetitivas, para la obstaculización de la entrada de competidores en el mercado de trabajo portuario en el Terminal Marítimo de Salaverry, supuesto contemplado en el artículo 1 y el literal h) del numeral 11.1 del artículo 11 del Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas; y, en consecuencia, se declara improcedente dicho extremo del procedimiento.

SEGUNDO: dejar sin efecto los extremos de la Resolución 052-2012/CLC-INDECOPI del 18 de diciembre de 2012, referidos a las sanciones impuestas al Sindicato de Estibadores del Puerto de Salaverry, al Sindicato Gremio de Estibadores y Maniobristas del Puerto de Salaverry y a los señores Jorge Arturo Francia Alquimiche y Víctor Humberto Caballero Espinoza; así como la medida correctiva ordenada.

Con la intervención de los señores vocales César Augusto Llona Silva, Carlos Hugo Mendiburu Díaz, José Abraham Tavera Colugna y Virginia Rosasco Dulanto.



Firmado digitalmente por LLONA
SILVA Cesar Augusto FAU
20133840533 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05.03.2024 21:38:29 -05:00

CÉSAR AUGUSTO LLONA SILVA
Presidente

M-SDC-02/02

Vigencia del Modelo: 2020-03-11

16/16

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe