



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Transformación Concertada

“Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo”

INFORME N° 22-2011-MTPE/2/14

Para: Dr. Pablo Checa Ledesma
Viceministro de Trabajo

Fecha: 15 de noviembre de 2011

Asunto: Pedido de información del Sr. Congresista de la República Tomás Martín Zamudio Briceño

I. ANTECEDENTES.-

Mediante Oficio N° 110-2011/TZB-CR, recibido por la Dirección General de Trabajo el 28 de octubre último, el Congresista Tomás Martín Zamudio Briceño, remitió al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo una solicitud de informe sobre el conflicto laboral vigente que mantienen la Sociedad Minera Cerro Verde S.A. y el Sindicato Único de Trabajadores de la Sociedad minera Cerro Verde.

Sobre el particular, cabe referir los siguientes hechos:

- i) El 5 de julio de 2011 el Sindicato Cerro Verde (en adelante EL SINDICATO) presentó el Pliego de Reclamos 2011 dirigido a la Sociedad Minera Cerro Verde S.A. (en adelante LA EMPRESA) ante el Subdirector de Negociaciones Colectivas de la Gerencia Regional de Trabajo de Arequipa.
- ii) El 18 de julio de 2011, se dio inicio a la etapa de negociación colectiva.
- iii) El 17 de agosto de 2011 LA EMPRESA hizo entrega a EL SINDICATO de su «Proyecto de Convención Colectiva 2011».
- iv) El 31 de agosto de 2011 EL SINDICATO comunicó a LA EMPRESA su decisión de dar por terminada la etapa de trato directo, lo cual fue comunicado a la Subdirección de Negociaciones Colectivas de la Gerencia Regional de Trabajo de Arequipa el día 1 de setiembre de 2011.
- v) El 7 de setiembre de 2011 el SINDICATO comunicó a la Subdirección de Negociaciones Colectivas de la Gerencia Regional de Trabajo de Arequipa del plazo para el inicio de la huelga, la fecha de inicio de la misma, su duración y motivo. La referida huelga se ejecutó a partir del 14 de setiembre.
- vi) Entre el 2 de setiembre y el 3 de octubre la Gerencia Regional de Trabajo de Arequipa convocó 9 reuniones de conciliación extra-proceso entre EL SINDICATO y LA EMPRESA, sin arribarse a ningún acuerdo definitivo.
- vii) El 20 de setiembre de 2011 EL SINDICATO comunicó a la Subdirección de Negociaciones Colectivas de la Gerencia Regional de Trabajo de Arequipa del plazo para el inicio de la huelga, la fecha de inicio de la misma, su duración y motivo. La referida huelga se ejecutó a partir del 29 de setiembre.





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Transformación Concertada

"Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo"

- viii) El 23 de setiembre de 2011, la Subdirección de Negociaciones Colectivas emitió el Auto Subdirectoral N° 026-2011-GRA-GRTPE-DPSC-SDNC, mediante el cual se resolvió tener por efectuada la comunicación de plazo de huelga presentada por EL SINDICATO, por haber cumplido con los requisitos de ley.
- ix) El 30 de setiembre de 2011 la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales emitió el Auto Directoral N° 032-2011-GRA-GRTPE-DPSC, confirmando el Auto Subdirectoral N° 026-2011-GRA-GRTPE-DPSC-SDNC.
- x) El 5 de octubre EL SINDICATO solicitó ante la Dirección General de Trabajo que se declare competente para resolver en forma definitiva el conflicto que mantiene con LA EMPRESA sobre el pliego de reclamos correspondiente al año 2011.
- xi) El 13 de octubre de 2011 se emitió la Resolución Directoral General N° 017-2011/MTPE/2/14, que declaró improcedente la solicitud presentada por EL SINDICATO.
- xii) El 19 octubre de 2011, la Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú (en adelante: LA FEDERACIÓN) presentó un escrito en el que se solicitaba que se declarase la nulidad de la Resolución Directoral General N° 017-2011/MTPE/2/14.
- xiii) El 4 de noviembre, la Sociedad Minera Cerro Verde solicitó ante la Dirección General de Trabajo el arbitraje potestativo.
- xiv) El 9 de noviembre, la Dirección General de Trabajo emitió la Resolución Directoral General N° 022-2011-MTPE/2/14, en la cual se declaró improcedente la solicitud presentada por LA FEDERACIÓN.
- xv) El 15 de noviembre, la Dirección General de Trabajo emitió el Auto Directoral General N° 014-2011-MTPE/2/14, en la cual se declaró improcedente la solicitud presentada por LA EMPRESA, dejándose a salvo la potestad de EL SINDICATO de utilizar el arbitraje potestativo para solucionar el conflicto de intereses que mantiene con su contraparte.



II. CUESTIONES DE FONDO.-

2.1 Las competencias regionales y centrales dentro del marco constitucional de la descentralización política

Debe recordarse que el modelo de organización democrática establecida por la Constitución Política del Perú de 1993 es, precisamente, la descentralización. En ese sentido, el artículo 188° de la Constitución establece que «constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencia y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales o locales».¹

¹ Subrayado agregado.



“Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo”

En ese sentido, la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, establece como criterio de asignación y transferencia de competencias a la subsidiaridad (artículo 14.1.a), según el cual «el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones». Bajo ese criterio, la Dirección General de Trabajo no podría declararse competente en un conflicto que no posee trascendencia supra regional o nacional, como es el del presente caso, según el criterio que ha establecido el artículo 3° del Decreto Supremo N° 014-2011-TR.

En particular, los escritos cursados por EL SINDICATO y LA FEDERACIÓN tienen en común una marcada oposición al proceso de descentralización referido a las competencias legalmente establecidas para la intervención administrativa en las relaciones laborales. Sobre el particular, la lectura de los dispositivos legales que regulan la intervención administrativa excepcional de la autoridad administrativa del trabajo en la resolución de los conflictos colectivos laborales establecen claramente las competencias que corresponden a las Direcciones Regionales de Trabajo y a la Dirección General de Trabajo (artículos 68° de la LRCT; 1° del Decreto Supremo 001-93-TR; y 3° del Decreto Supremo 014-2011-TR), estableciéndose los siguientes patrones:

Supuestos del artículo 68 de la LRCT		Ámbito del conflicto	Competencia de la Autoridad Administrativa de Trabajo (artículo 3° del DS 014-2011-TR)
Huelga que se prolongue excesivamente en el tiempo	a. Que compromete gravemente a una empresa o sector productivo	Regional	Dirección Regional de Trabajo
	a. Que compromete gravemente a una empresa o sector productivo	Supra regional o nacional	Dirección General de Trabajo
	b. Que deriva en actos de violencia	Regional	Dirección Regional de Trabajo
	b. Que deriva en actos de violencia	Supra regional o nacional	Dirección General de Trabajo
	c. Que asume características graves por su magnitud o consecuencias	Regional	Dirección Regional de Trabajo
	c. Que asume características graves por su magnitud o consecuencias	Supra regional o nacional	Dirección General de Trabajo

Como se advierte, los criterios de atribución de competencias regionales o supra regionales y nacionales para la intervención administrativa en los conflictos colectivos vienen determinadas por la Ley. En otras palabras, es el legislador quien ha establecido, de acuerdo a criterios de eficiencia geográfica, social y administrativa, las competencias descentralizadas de las administraciones públicas. No son, por tanto, ni la propia



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Transformación Concertada

“Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo”

administración pública ni los administrados quienes la determinan en función a lo que puedan estimar, desde parámetros subjetivos, como lo más eficiente según sus propios intereses o convicciones. En consecuencia, el mandato constitucional contenido en los numerales 1 y 2 del artículo 28° de la Constitución Política del Perú, que señalan el deber del Estado de garantizar la libertad sindical, fomentar la negociación colectiva y promover formas de solución pacíficas a los conflictos laborales debe ser siempre cumplido por la Autoridad Administrativa Laboral que resulte geográficamente competente de acuerdo a la legislación vigente.

La determinación del ámbito regional o supra regional (o en su caso nacional) de los conflictos laborales es establecido por las autoridades administrativas regionales que conozcan los conflictos, en primer lugar, reservándose la Dirección General de Trabajo la potestad de señalar, en un caso polémico y con carácter vinculante para las Direcciones Regionales de Trabajo, el ámbito concreto de un conflicto sobre el cual deba intervenir, en primer lugar, promoviendo los mecanismos autocompositivos que resulten convenientes, o, de ser el caso, resolviendo el conflicto.

Los criterios para que las Direcciones Regionales de Trabajo y la Dirección General de Trabajo determinen en cada caso los supuestos en que existe un conflicto de carácter regional o supra regional o nacional están contenidos en el considerando 13 de la Resolución Directoral General N° 017-2011/MTPE/2/14, que constituye un precedente administrativo vinculante para todas las instancias regionales que busca proteger, respecto a las probables variaciones de criterio de las autoridades ante casos similares, tanto al propio administrado recurrente como a todos aquellos que se encuentran en la misma situación jurídica.²

2.2 El ámbito regional del conflicto colectivo que sostienen Sociedad Minera Cerro Verde S.A. y el Sindicato Único de Trabajadores de la Sociedad Minera Cerro Verde

En el análisis concreto del caso, la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo verificó que el conflicto que mantenían EL SINDICATO y LA EMPRESA correspondía al ámbito regional y, en consecuencia, la instancia administrativa competente para promover los mecanismos autocompositivos o de una resolución al conflicto era la Dirección Regional de Trabajo de Arequipa.

Para esa conclusión se contrastaron los supuestos establecidos en el artículo 68° de la LRCT con los hechos alegados por EL SINDICATO, evidenciándose que no se cumplían los requisitos para que la Dirección General de Trabajo se declarase competente para conocer el referido conflicto. En particular, EL SINDICATO argumentó que la huelga afectaría la producción de cobre a nivel nacional, con lo que la actividad minera se vería severamente afectada, especialmente en lo que concierne a la producción del referido mineral. Sin embargo, estadística oficial del sector minero demuestra que tal no es el caso, pues LA EMPRESA solamente participa con cerca del 25% de la producción nacional de ese mineral, mientras que sus competidoras participan con el 75% restante, por lo que el abastecimiento de ese mineral durante la duración de la huelga, a nivel nacional, se mantendría en niveles suficientes.

² MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Cuarta edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2005. p. 98.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Transformación Concertada

“Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo”

Asimismo, se analizaron los hechos de violencia comunicados por EL SINDICATO, estableciéndose que los actos de violencia ocurridos en el marco de la huelga pueden ser controlados efectivamente por las instancias regionales correspondientes. En este punto específico, se recordó a EL SINDICATO que los actos de violencias derivados de una huelga están proscritos en nuestro ordenamiento y ameritan sanciones de tipo laboral e inclusive penal.

Finalmente, se advirtió a EL SINDICATO que las características graves a las que se alude en el artículo 68° de la LRCT deben ser necesariamente interpretadas en sentido restrictivo, pues la fórmula establecida por la LRCT es peligrosamente ambigua. En ese sentido, la doctrina nacional señala que «la generalidad de la fórmula establecida por la LRCT puede significar, como ha señalado la OIT, una injerencia estatal en la autonomía colectiva, limitando seriamente la huelga como derecho y como mecanismo eficaz de presión».³

2.3 El arbitraje como mecanismo autocompositivo de solución de controversias en los conflictos colectivos laborales

Por último, debemos señalar que el arbitraje potestativo, regulado por el artículo 61°-A de la LRCT —introducido por el literal b) del artículo 1° del Decreto Supremo N° 014-2011-TR— es un mecanismo autocompositivo idóneo para la solución del conflicto cuando acontece el fracaso de la negociación directa. Su activación se produce cuando «una disposición, heterónoma o autónoma, faculta a una de las partes la posibilidad de someter el conflicto a un tercero, quedando obligada la otra parte a dicho sometimiento».⁴ La propia LRCT y su Reglamento establecen esta modalidad del arbitraje para que cualquiera de las partes pueda someter la controversia al conocimiento de un único árbitro o tribunal arbitral, evitándose de esa manera que los conflictos queden abiertos por un periodo de tiempo indeterminado.

Sin embargo, el conflicto entre EL SINDICATO y LA EMPRESA presenta un supuesto más complejo, ya que EL SINDICATO optó por ejercer su derecho de huelga previamente. Con ello, la única posibilidad que existiría para que la controversia pueda ser resuelta mediante un arbitraje es que EL SINDICATO se desista de la medida de fuerza y, en segundo lugar, que el empleador consienta el arbitraje en forma expresa o tácita. En estricto, este sería un supuesto de arbitraje voluntario, el mismo que al momento actual resulta absolutamente viable, pues LA EMPRESA ha cursado una invitación a EL SINDICATO para resolver la controversia mediante dicho mecanismo autocompositivo.

En el caso examinado, inclusive, se advierte que EL SINDICATO pudo haber ejercido la potestad que le viene reconocida por el artículo 61°-A de la LRCT y obligar a su contraparte a aceptar el sometimiento de la disputa ante un tribunal arbitral. En vez de ello, no utilizó la facultad que tenía para someter el conflicto a un tercero (y forzar con ello a la empresa a reconocer la validez del arbitraje instaurado) e insistió en solicitar a este despacho la resolución administrativa del conflicto.

En efecto, como se desprende de los hechos de este caso, EL SINDICATO procuró desde un inicio que esta Dirección General de Trabajo intervenga en el conflicto que

³ BOZA, Guillermo *et al.* *Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo* comentada. Lima: Consultores Jurídicos Asociados, 1994. p. 151.

⁴ BOZA, Guillelmo. *Lecciones de Derecho del Trabajo*. Lima: 2011. p. 82.





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Transformación Concertada

“Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo”

mantenía con LA EMPRESA para resolverlo en forma definitiva, a pesar de que la instancia administrativa territorialmente competente para evaluar el caso (y eventualmente intervenir) era la Dirección Regional de Trabajo de Arequipa. Si, para todos los efectos prácticos, el verdadero interés de EL SINDICATO radica en lograr una solución satisfactoria al conflicto, debe repararse en que al estado actual, este tiene plena potestad para aceptar la propuesta enviada por LA EMPRESA de someter la controversia al arbitraje. De considerar esta salida conveniente, EL SINDICATO debería designar a su árbitro y hacer valer sus argumentos dentro del procedimiento arbitral, ya que, desde su criterio, habría existido mala fe negocial por parte de LA EMPRESA.

Es todo cuanto tengo que informar a usted.

Atentamente,

CHRISTIAN SANCHEZ REYES

SR/Im Director General de Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

