



RESOLUCION DIRECTORAL GENERAL N° 22 -2011/MTPE/2/14

Lima, 9 de noviembre de 2011

VISTO: El escrito presentado por la Federación de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú, de fecha 17 de octubre de 2011, donde solicita que la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo resuelva en forma definitiva el conflicto que mantienen el Sindicato Único de Trabajadores de la Sociedad Minera Cerro Verde con la Sociedad Minera Cerro Verde S.A.

CONSIDERANDOS:

1. Que, con fecha 13 de noviembre de 2011, se emitió la Resolución Directoral General N° 017-2011/MTPE/2/14, la misma que declaró improcedente la solicitud efectuada por el Sindicato Único de Trabajadores de la Sociedad Minera Cerro Verde (en adelante: EL SINDICATO), quien solicitaba la intervención resolutoria de la Dirección General de Trabajo en el conflicto que mantiene con la Sociedad Minera Cerro Verde S.A. (en adelante: LA EMPRESA).
2. Que, dentro de la referida resolución directoral, la Dirección General de Trabajo exhortó a la Dirección Regional de Arequipa a que en supuestos en que exista una huelga excesivamente prolongada en el tiempo y se presente cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 68° de la LRCT, se apliquen los criterios establecidos en el considerando 13 de la Resolución Directoral General 017-2011/MTPE/2/14 —el mismo al que se le otorgó el carácter de precedente vinculante—, con el objeto de que, en su caso, se determine la procedencia de la intervención administrativa regional, en estricta observancia del principio de legalidad.
3. Que, en el escrito presentado por la Federación de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú (en adelante: LA FEDERACIÓN), refiere en su sumilla lo siguiente, "deduciendo nulidad de Resolución Directoral General 017-2011/MTPE/2/14". En dicho escrito, LA FEDERACIÓN señala que la Dirección General de Trabajo debe intervenir en el conflicto que mantienen LA EMPRESA y EL SINDICATO en función a los siguientes argumentos:
 - 3.1 LA FEDERACIÓN sostiene que el artículo 47 del Decreto Supremo N° 004-2010-TR, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, contiene un mandato dirigido a esta Dirección para que intervenga en los conflictos laborales, pues una autoridad nacional no podría permitir que un conflicto se extienda en el tiempo sin ninguna solución, toda vez que las autoridades regionales competentes no lo solucionan (puntos 2 y 3 del escrito)
 - 3.2 Que, el quinto considerando de la Resolución que se cuestiona cita al literal "q." del artículo 47 del Decreto Supremo 004-2010-TR, sin fundamentar la razón de su inclusión, contraviniéndose con ello la garantía de la motivación escrita de las resoluciones contenida en el inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú (punto 5 del escrito).
 - 3.3 De otro lado, la FEDERACIÓN cuestiona el criterio de excepcionalidad de la competencia territorial de la Dirección General de Trabajo frente a las





“Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo”

autoridades regionales; la misma que la Resolución Directoral General establece a partir de la interpretación del artículo 14.2 de la Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización. (punto 6 del escrito)

- 3.4. Asimismo, LA FEDERACIÓN sostiene que la cuestionada Resolución Directoral General incentiva abiertamente a la violencia, contraviniendo el mandato constitucional contenido en el inciso 2 del artículo 28 de la Constitución Política del Perú (puntos 1 y 4 del escrito).
 - 3.5. Finalmente, LA FEDERACIÓN cuestiona la naturaleza del precedente administrativo, lo que en estricto no se relaciona con la pretendida nulidad de la Resolución Directoral General cuestionada, pero sobre lo que sí nos pronunciaremos al final de esta resolución.
4. Que, sobre el primero de los cuestionamientos, LA FEDERACIÓN interpreta el artículo 47 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para concluir que su literal “a” establece la obligación de la Dirección General de Trabajo de “prevención y solución de los conflictos laborales”. Evidentemente, esa afirmación se desprende de una cita literal de la norma, sin embargo, en este caso LA FEDERACIÓN no cuida de integrar la interpretación de este dispositivo con otras normas aplicables dentro de nuestro sistema jurídico (“interpretación sistemática”)¹, las mismas que determinan que dicha intervención resolutoria de la Administración Central en los conflictos colectivos sea excepcional no por criterio de la propia Dirección General del Trabajo, sino por mandato de las normas que regulan nuestro Sistema de relaciones colectivas de trabajo y nuestro Sistema Jurídico en general:
- El modelo constitucional de nuestro país y de la organización territorial de la administración es descentralizado (artículo 43 de la Constitución Política del Perú) y en esa línea, la Dirección General de Trabajo no resulta competente para resolver conflictos que, por su carácter geográfico delimitado, pueden ser atendidos por las respectivas Direcciones Generales de Trabajo (artículo 14.1.a de la Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización).
 - En consecuencia, la competencia de la Autoridad Administrativa del Trabajo para promover los mecanismos de formas de solución pacífica de los conflictos laborales, en primer lugar; y para emitir una resolución definitiva que de solución al conflicto, en segundo lugar, se encuentra vinculada necesariamente a los criterios que el modelo descentralizado establece desde la Constitución y la legislación. En específico, el Decreto Supremo 001-93-TR establece que, en el caso del artículo 68° de la LRCT, los Directores Subregionales de Trabajo (o los Directores de Prevención y Solución de Conflictos Laborales) y los Directores Regionales de Trabajo son competentes para emitir las resoluciones en primera y segunda instancia, respectivamente. Esta disposición se complementa con lo señalado en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 014-2011-TR, que ratifica esta distribución de competencias entre las regiones y la autoridad central, limitando la intervención de la Dirección General de Trabajo a los supuestos en que se produzcan conflictos de efectos supra regionales o nacionales.

¹ Sobre el particular, revisar RUBIO CORREA, Marcial. *El sistema jurídico*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.





“Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo”

5. Que, en ese orden de ideas, la lectura correcta del artículo 47 del Decreto Supremo N° 004-2010-TR, Reglamento de Organización y Funciones del MTPE (“de las funciones de la Dirección General de Trabajo”) no puede llevar a la conclusión errada de que dicha Dirección debe prevenir y resolver *todos* los conflictos laborales o ni siquiera *los que puedan ser calificados como muy graves* si es que estos pueden encontrar, dentro del orden constitucional y administrativo indicado, solución dentro de las instancias regionales.
6. Que, en lo que refiere al segundo cuestionamiento, pero todavía en relación con lo anterior, es igualmente oportuno establecer que la competencia de la Dirección General de Trabajo para intervenir en determinados conflictos colectivos, resolviéndolos en forma definitiva, no proviene del literal “a.” del artículo 47° del Decreto Supremo N° 004-2010-TR —que se refiere a las formulación y ejecución de las políticas nacionales y sectoriales confiadas a la Dirección General de Trabajo—, sino del artículo 46° del mismo cuerpo normativo, que establece que dicha Dirección es responsable de “(...) ejecutar las políticas públicas y funciones sustantivas en materias socio laborales, de relaciones colectivas e individuales de trabajo, prevención y solución de conflictos laborales (...)”.
7. Que, en consecuencia de lo apuntado en el anterior considerando, el deber de motivación de la Administración en las resoluciones que emite no se ve mellado por la ausencia de una referencia específica al artículo 46° antes citado. En realidad, las funciones a las que se alude al remitirse al literal “q.” del artículo 47° del Decreto Supremo N° 004-2010-TR (“otras funciones que se le asigne”) tienen que ver, precisamente, con lo dispuesto en el artículo 46° del mismo cuerpo normativo y lo dispuesto por las normas legales citadas en los considerandos 1, 2, 3 y 4 de la Resolución Directoral General 017-2011/MTPE/2/14, los mismos que son recogidos en la resolución, motivándola debidamente con arreglo al mandato constitucional del inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.
8. Que, en lo que se refiere al tercer cuestionamiento, que en buena cuenta se opone al proceso de descentralización adoptado por el Estado Peruano como forma de gobierno, LA FEDERACIÓN sostiene que la ausencia de intervención de la autoridad administrativa regional permitiría la intervención —se entiende supletoria— de la Dirección General de Trabajo. 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).
9. Que, lo anteriormente señalado evidencia que el criterio de atribución de competencias regionales o supra regionales y nacionales para la intervención administrativa en los conflictos colectivos viene determinada por la Ley. En otras palabras, es el legislador quien establece, de acuerdo a criterios de eficiencia geográfica, social y administrativa, las competencias descentralizadas de las administraciones públicas. No son, por tanto, ni las propias administraciones 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





PERU

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Transformación Concertada

“Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo”

cumplido por la Autoridad Administrativa Laboral que resulte geográficamente competente de acuerdo a la legislación vigente.

10. Que, en lo que refiere a la grave afirmación que hace LA FEDERACIÓN en su escrito, de que la Resolución Directoral General N° 017-2011/MTPE/2/14 incitaría al uso de la violencia, debe dejarse en claro que en el considerando 13 de la referida Resolución la Dirección General de Trabajo se limita a señalar que los hechos de violencia reseñados por EL SINDICATO en su solicitud son atendibles dentro de la jurisdicción regional por las autoridades públicas que resultan geográficamente competentes y no por la Autoridad central del trabajo, la misma que, por los criterios de competencia legalmente establecidos y explicados en los considerandos 8 y 9 antecedentes, está impedida de intervenir en los conflictos de carácter regional.
11. Que, asimismo, frente a la presunta “incitación a la violencia” en que incurriría la Resolución Directoral General N° 017-2011/MTPE/2/14, debe señalarse categóricamente que lo que propone con esta fórmula LA FEDERACIÓN es un comportamiento ilícito dentro de nuestro sistema de relaciones colectivas de trabajo. Con respecto al supuesto en específico, los actos de violencia no pueden interpretarse como un requisito suficiente para que exista un conflicto de trascendencia supra regional o nacional. Debe recordarse a LA FEDERACIÓN que los actos de violencia derivados de una huelga están proscritos en nuestro ordenamiento y ameritan sanciones de tipo laboral —según el artículo 84 inciso b) de la LRCT aquella huelga que produzca violencia sobre bienes o personas debe ser declarada ilegal, concluyendo la misma por efecto del artículo 85 del mismo cuerpo legal— e inclusive penal. En ese sentido ha fallado el Tribunal Constitucional, que sostiene que “nuestro sistema jurídico proscribire, prohíbe y sanciona los actos violentos y aquellos que puedan configurar delitos. Incurrir en tales actos comporta un ejercicio ilegítimo de derechos” (fundamento 18 de la Sentencia recaída en el expediente 3311-2005-PA/TC, de 5 de enero de 2006).
12. En ese sentido, los actos de violencia deben ser examinados por la Dirección Regional de Trabajo competente, y su calificación como una huelga dentro del supuesto del artículo 68° de la LRCT podrá ser auxiliada por los informes que puedan proporcionar los órganos competentes correspondientes, entre ellos: el Ministerio del Interior; la Defensoría del Pueblo; la Presidencia del Consejo de Ministros; u entidades públicas relevantes. Tales opiniones técnicas se valorarán como insumos sectoriales para la motivación de una posible intervención resolutive en el conflicto colectivo, aunque las mismas no se considerarán vinculantes.
13. Que, en lo que refiere al cuestionamiento del precedente administrativo establecido en el considerando 13 de la Resolución Directoral General N° 017-2011/MTPE/2/14, debe indicarse que la interpretación efectuada por la Dirección General sobre las normas que habilitan la intervención de la autoridad administrativa en los conflictos laborales colectivos y aquellas que establecen su competencia excepcional en tales supuestos, tienen por objeto proteger, respecto a las probables variaciones de criterio de las





“Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo”

autoridades ante casos similares, tanto al propio administrado recurrente como a todos aquellos que se encuentran en la misma situación jurídica.²

14. Que, LA FEDERACIÓN insólitamente señala que la Resolución Directoral General N° 017-2011/MTPE/2/14 no constituye un acto administrativo que resuelve un caso particular interpretando de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación (supuesto del precedente administrativo en los términos del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 27444), sino que sostiene que el considerando 13 de la misma —donde, precisamente, esta Dirección General de Trabajo analiza específicamente lo solicitado por EL SINDICATO en su escrito del 5 de octubre de 2011— constituye un *comentario* que tendría por objeto rebatir los argumentos del administrado. Este evidente error de percepción asume equivocadamente que la Autoridad Administrativa de Trabajo actúa con imparcialidad frente a las solicitudes de los sujetos colectivos; y asimismo contempla un error conceptual sobre la naturaleza del precedente administrativo; el mismo que según la doctrina administrativista es “aquel acto administrativo firme que dictado para un caso concreto, pero que, por su contenido, tiene aptitud para condicionar las resoluciones futuras de las mismas entidades, exigiéndoles seguir un contenido similar para casos similares”.³

Por todo lo referido,

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR INFUNDADA la solicitud efectuada por la Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú.

Artículo 2°.- EXHORTAR a la Dirección Regional de Arequipa y a sus órganos a que analicen la procedencia de la intervención administrativa en el conflicto que mantienen la Sociedad Minera Cerro Verde S.A. y el Sindicato Único de Trabajadores de la Sociedad Minera Cerro Verde.

Regístrese, notifíquese y publíquese.




CHRISTIAN SANCHEZ REYES
Director General de Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

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

³ *Ibid.* pp. 96 y 97.