



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

INFORME N° 062 -2012-MTPE/2/14

Para: Sylvia Cáceres Pizarro  
Vice Ministra de Trabajo

De: Christian Sánchez Reyes  
Dirección General de Trabajo

Fecha: Miércoles 26 de diciembre de 2012

Asunto: Consulta sobre los efectos de los informes emitidos por la Dirección General de Trabajo

1. ANTECEDENTES

El Sindicato Autónomo de Trabajadores de Sudamericana de Fibras S.A. —en adelante EL SINDICATO— consultó a este despacho sobre la naturaleza jurídica que tienen los informes emitidos por la Dirección General de Trabajo.

Concretamente, la consulta versa sobre los Informes N° 029-2011-MTPE/2/14 y el N° 032-2011-MTPE/2/14. El primero de ellos responde a dos consultas: sobre la posibilidad de crear el centro de estudios laborales, conforme con lo dispuesto en el Decreto Ley N° 14481 y sobre la modificación del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo a partir de las observaciones del Comité de Libertad Sindical. En el segundo informe citado, esta Dirección General de Trabajo dio respuesta a una consulta realizada por APM Terminals Callao S.A., la misma que estuvo relacionada con la delimitación del contenido imperativo y el contenido dispositivo del horario de refrigerio dentro de la jornada de trabajo.

Sobre el particular, debe recordarse que el derecho de petición se encuentra reconocido constitucionalmente en el artículo 2° numeral 20 de nuestra Constitución Política, que textualmente señala lo siguiente:

«Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

[...]

20. A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición».

En el plano legal, la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General —en adelante: LPGA— desarrolla el derecho de petición en el inciso 2) de su



"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

artículo 106º. Dicha norma establece expresamente las facultades comprendidas en el derecho de petición, siendo ellas las siguientes: la facultad de presentar solicitudes en interés particular del administrado, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad, de contradecir actos administrativos, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia.

De manera particular, la petición consultiva es regulada en el artículo 111º de la Ley N° 27444:

«Artículo 111º.- Facultad de formular consultas

- 111.1 El derecho de petición incluye las consultas por escrito a las autoridades administrativas, sobre las materias a su cargo y el sentido de la normativa vigente que comprende su accionar, particularmente aquella emitida por la propia entidad.
- 111.2 Cada entidad atribuye a una o más de sus unidades competencia para absolver las consultas sobre la base de los precedentes de interpretación seguidas en ella».

Al respecto, el Tribunal Constitucional mediante las Sentencias N° 0941-2001-AA/TC y N° 1042-2002-AA/TC precisó los alcances del referido derecho constitucional, señalando que el derecho de petición reconoce la libertad de la que goza cualquier persona para formular pedidos a la autoridad pública dentro del ámbito de sus competencias; consecuentemente la autoridad competente se encuentra en la obligación de dar respuesta a los pedidos formulados por los peticionantes en tales supuestos. Cabe precisar que la opción del constituyente con relación a los sujetos activos, es decir, los cuales pueden ejercer este derecho, ha sido regulada de manera amplia, pues dicho derecho puede ser ejercido, tanto por personas naturales como jurídicas, nacionales o extranjeras.

## 2. ANÁLISIS

### 2.1 *El derecho de petición de los administrados y su atención por la Administración pública mediante la emisión de informes de opinión técnica*

A fin de dar respuesta a la consulta planteada, debemos de desarrollar el derecho constitucional de petición, pues el mismo se encuentra estrechamente ligado a la emisión de los informes de opinión técnica que los administrados pueden solicitar a la Autoridad Administrativa de Trabajo y en concreto, a esta Dirección General de Trabajo.

En la segunda de las sentencias arriba citadas, el Tribunal Constitucional ha establecido la existencia de cinco ámbitos operativos del derecho de petición de los administrados:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 6 de de diciembre de 2002, recaída en el expediente número 1042-2002-AA/TC, fundamento 2.2.1.



"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

**Cuadro único: los ámbitos operativos del derecho de petición de los administrados y sus distintos objetos**

Ambito del derecho de petición	Objeto
La petición <i>gracial</i> Artículo 107° de la LPAG	Orientada a la obtención de una decisión administrativa a consecuencia de la discrecionalidad y libre apreciación de un ente administrativo.
La petición <i>subjetiva</i> Artículo 107° de la LPAG	Referida al reconocimiento de un derecho administrativo que permitirá al peticionante hacerlo exigible frente a terceros.
La petición <i>cívica</i> Artículo 108° de la LPAG	Permiten que se expongan críticas sobre el funcionamiento del aparato administrativo y formulan sugerencias de mejora en la calidad y extensión del servicio administrativo
La petición <i>informativa</i> Artículo 110° de la LPAG	Busca la obtención de documentación oficial (datos estadísticos, dictámenes, resoluciones) de la institución requerida
La petición <i>consultiva</i> Artículo 111° de la LPAG	Solicita la obtención de un asesoramiento oficial o colaboración instructiva en relación con una materia administrativa concreta, puntual y específica. Son objeto de tales consultas las funciones y competencias administrativas o sobre los alcances y contenidos de la normatividad o reglamentos técnicos aplicables al peticionante. Con ello se consigue eliminar cualquier resquicio de duda o incertidumbre en torno a la relación administración-administrado.

En forma concordante con esta tipología, la doctrina refiere que el derecho de petición puede clasificarse en dos grupos:<sup>2</sup>

- a) El derecho de petición *simple*: en donde aparece como un instrumento de participación ciudadana. Tales los casos aludidos de la petición cívica, informativa y consultiva.
- b) El derecho de petición *calificado*: en donde aparece la solicitud de adopción de un acto o decisión concreta y precisa hacia la autoridad recurrida. Este grupo incluye a las formas de petición graciosa y subjetiva.

Como puede apreciarse, los informes de opinión técnica versarán siempre sobre relaciones administrativo-laborales desde el punto de vista de la Autoridad Administrativa de Trabajo frente al administrado-peticionante. Dada la naturaleza de las relaciones laborales, donde los administrados pueden ser empleadores o trabajadores, la entrada que esta oficina adopta a los distintos problemas que son sometidos a su opinión técnica se realizan desde la perspectiva de la autoridad pública, aunque inevitablemente para ello deba establecerse algún grado de valoración jurídico-axiológica de la relación bilateral existente en el contexto de donde se nos remite la consulta. Sin embargo, la sola emisión de la opinión técnica a instancia de un administrado en particular no determina que a la relación laboral concreta en la que dicho administrado participase puedan

<sup>2</sup> Vid. GONZALES, Francisco y José GARCÍA. *Derecho de petición*. Madrid: Editorial Civitas, 2002.



"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

exigirse las consecuencias jurídicas que pudieran extraerse de las conclusiones de la Dirección General de Trabajo. Para ello existen medios distintos que el ordenamiento jurídico pone en disposición de los privados, sea para hacer valer el sistema normativo laboral por su propio efecto obligatorio (la inspección del trabajo, por ejemplo) o a través de los distintos mecanismos de garantía de los derechos laborales (los juicios laborales, por ejemplo).

2.2 *Las opiniones técnicas emitidas por la Dirección General de Trabajo dentro del ámbito de sus competencias. Su naturaleza jurídica y su aptitud para trazar lineamientos de acción para la Autoridad Administrativa del Trabajo*

En la línea de lo establecido en el punto 2.1 de este informe, cabe destacar que el informe de opinión técnica emitido por esta Dirección General de Trabajo (documento emitido en respuesta a una consulta) no constituye un acto administrativo, pues el mismo no produce efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados con relación a la materia consultada; por el contrario, nos encontramos ante un acto no jurídico, pues las opiniones expresadas en tales informes no son capaces de producir efectos jurídicos o de interferir en la esfera jurídica de los administrados en forma directa.

Con carácter general, debe observarse que si bien los informes contienen la opinión de los órganos administrativos con relación a una materia concreta, la ley no hace referencia específica con respecto a los efectos que indirectamente ellos podrían suponer sobre la esfera jurídica de los administrados; sin embargo, si existe un reconocimiento explícito al papel que la Dirección General de Trabajo tiene como oficina capaz de emitir «opinión técnica especializada en materia de trabajo», sea que esto se lleve a cabo a través de la unidad orgánica que tiene esta función atribuida por el inciso c) del artículo 49° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2012-TR<sup>3</sup> —en adelante, ROF— o a través de la atención de la propia Dirección General de Trabajo, de acuerdo con el inciso q) del artículo 47° del ROF.<sup>4</sup>

De la lectura de las dos normas citadas puede establecerse que la Dirección General de Trabajo puede (y de hecho así ha venido ocurriendo), por su propia cuenta o a través de su Dirección de Políticas y Normativa de Trabajo, emitir opinión especializada sobre las materias que son sometidas a su conocimiento, sobre la aplicación de determinadas instituciones de Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

En ese sentido, cabe informar que mediante el *Oficio N°097-2012-MTPE/2/14* (de fecha 6 de febrero de 2012) esta oficina estableció nuevos criterios para la absolución de consultas laborales, donde queda claro que la opinión técnica

<sup>3</sup> «Artículo 49.- De las funciones de la Dirección de Políticas y Normativa de Trabajo  
[...]

c. Emitir opinión técnica especializada en materia de trabajo.  
[...].».

<sup>4</sup> «Artículo 47.- De las funciones de la Dirección de la Dirección General de Trabajo  
[...]

q. Otras funciones que se le asigne».



*"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

emitida por escrito es procedente en beneficio de sujetos colectivos, instituciones públicas o privadas que requieran de asistencia técnica para la aplicación concreta de la legislación laboral y de seguridad social.<sup>5</sup>

En cuanto al efecto jurídico que generan los informes de opinión técnica, debe tenerse en cuenta que, mediante Resolución Ministerial N° 124-2012-TR, de fecha 18 de mayo de 2012, se precisó lo siguiente:

**«Artículo 4°.- De la información sobre el ejercicio de la función administrativa.**

[...]

La absolución de consultas u opiniones técnicas que realizan las Direcciones generales y la Oficina General de Asesoría Jurídica son de naturaleza preceptiva para los órganos o instituciones que integran la Autoridad Administrativa de Trabajo a nivel nacional; cuando un órgano decida apartarse de un criterio establecido en las referidas consultas u opiniones, debe hacerlo de forma motivada, y con cargo a comunicar de ello a la dirección y oficina general correspondiente, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de la expedición de dicho acto, bajo responsabilidad administrativa».

Tres son las conclusiones a que puede arribarse de la lectura del precepto citado:

- i) El contenido de esas opiniones, en tanto que son interpretaciones de la norma efectuadas por órganos de línea del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, se halla revestido de efecto vinculante al interior de la Autoridad Administrativa de Trabajo incluyendo a las direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo a nivel nacional.
- ii) Los sujetos que se encuentran vinculados por las opiniones técnicas no son otros que las oficinas centralizadas o descentralizadas que estén sujetas a la tutela de los órganos de línea centrales (las Direcciones Generales),<sup>6</sup> al punto que su inobservancia genera responsabilidad administrativa en los funcionarios que no las tomen en cuenta.

En el caso de la Dirección General de Trabajo, el criterio interpretativo que expresa en sus informes de opinión técnica vinculan, por ejemplo, a las direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo que, en la actuación de sus respectivas competencias, se encuentran obligados a seguir las líneas de interpretación que la Dirección General de Trabajo hubiera establecido frente a problemas concretos.

<sup>5</sup> Una copia de ese oficio interno es adjuntada al presente informe de opinión técnica.

<sup>6</sup> Debe advertirse que las relaciones de tutela son, por definición, diferentes a las relaciones de subordinación.

Esto es así porque el modelo constitucional del Estado Peruano es el de descentralización, en el cual las autoridades regionales son autónomas con respecto a las de nivel nacional dentro del ámbito de las competencias que les hayan sido atribuidas (artículo 188° de la Constitución).



*"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

- iii) Como quiera que el derecho requiere de soluciones adecuadas para cada problema concreto, la norma permite —no podía ser de otra manera— que en determinados supuestos (cuando los problemas jurídicos no logren subsumirse a las opiniones que la Dirección General de Trabajo hubiera establecido en un caso concreto) que las direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo puedan apartarse de dichos criterios para dar respuestas adecuadas.

En ese caso, la carga para la oficina que decida apartarse del criterio determinado por un órgano de alcance nacional tiene el deber de motivar en forma específica y suficiente su decisión de apartarse de la interpretación sentada por el órgano de alcance nacional, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 124-2012-TR. Esto ofrece una garantía para el propio administrado que pueda verse potencialmente afectado por lo que pudiera interpretarse como una excepción al principio de predictibilidad.

Como puede inferirse, la opinión técnica de la Dirección General de Trabajo no produce efectos jurídicos directos sobre la esfera de los privados. A lo sumo, pueden generar convicción en ellos sobre determinado sentido interpretativo que será aplicado por las autoridades administrativas que resuelven casos en casos concretos ("predictibilidad"), o previenen a las partes de la posición que la propia autoridad administrativa mantiene sobre determinados aspectos controvertidos en la legislación.

En todo caso, los privados pueden ejercer un cierto nivel de control sobre el cumplimiento, por autoridades administrativas descentralizadas, de los criterios interpretativos sentados mediante informes por esta Dirección General de Trabajo, exigiendo que se cumpla con el deber de motivación de los actos administrativos cuando se expidan actos que se aparten de tales criterios. De esa manera, los sujetos privados a quienes les interese hacer valer su posición (coincidente con la adoptada por esta Dirección General de Trabajo en alguno de sus informes técnicos) pueden también utilizarla como sustento técnico de su posición, mediante los recursos pertinentes ante la autoridad administrativa competente.

### 3. CONCLUSIÓN

Los informes emitidos por la Dirección General de Trabajo y las direcciones adscritas a ella no son vinculantes para los administrados, pues las mismas no son un acto administrativo, sino son consideradas como actos no jurídicos, ya que no suponen la creación de efectos jurídicos. De otro lado, con relación al carácter vinculante o no de dichos informes para los órganos de la administración pública de trabajo, consideramos que tales opiniones deben considerarse como criterios de orientación técnica cuya toma en cuenta debe ser evaluada por cada autoridad administrativa regional al emitir pronunciamientos sobre las materias de su competencia, y por los propios administrados interesados en sustentar su



"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

posición en los informes emitidos por esta Dirección General de Trabajo dentro de procedimientos administrativos ante cualquier autoridad administrativa.

En concreto, sobre los informes de opinión técnica que fueron emitidos por esta Dirección General de Trabajo que propiciaron la consulta de El Sindicato, cabe señalar que:

- En el **Informe N° 029-2011-MTPE/2/14** se estableció una interpretación sobre la vigencia del Decreto Ley N° 14481 (sin perjuicio de que por decreto supremo el tema de las licencias sindicales pueda regularse en forma armónica). Esta interpretación es la que vincula a las direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo, a nivel nacional. Por otro lado, se menciona la necesidad de contar con un centro de formación de los representantes de los trabajadores. El informe menciona que existe un Convenio marco de cooperación suscrito entre las cuatro centrales sindicales que participaron en el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo y el MTPE. Dicho convenio marco posibilita que cualquiera de las centrales sindicales partes del mismo concreten un convenio específico de formación, que podría ser facilitado con la asistencia técnica de OIT. También se hizo referencia a modificaciones normativas, las mismas que en el informe número 29 de 2011 se dio cuenta de que habían sido remitidas a la Comisión de Expertos encargada de la revisión de la Ley General de Trabajo. Finalmente, el mismo informe daba cuenta que para ese momento se había previsto que en 2012 se realicen diversos talleres de capacitación sobre libertad sindical, los mismos que se han llevado a cabo en forma coordinada con todas las direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo.
- En el **Informe N° 032-2011-MTPE/2/14** se estableció una interpretación sobre el contenido imperativo y dispositivo del artículo 7° del Decreto Supremo N° 007-2002-TR en lo que tiene que ver con la fijación por acuerdo colectivo de un horario distinto al vigente en una empresa y el respeto del horario de refrigerio correspondiente. Por esa interpretación se entendió que los 45 minutos que como mínimo deben otorgarse como tiempo de refrigerio no podrían suprimirse por convenio colectivo de trabajo, por formar parte de un límite imperativo establecido en dicha norma.

Es todo cuanto tengo que informar a usted.



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