



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo



Trabajo

Transformación Concertada

"Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo"

## RESOLUCION DIRECTORAL GENERAL N° 017-2011/MTPE/2/14

Lima, 13 de octubre de 2011

**VISTO:** La solicitud presentada por el Sindicato Cerro Verde, con fecha 5 de octubre de 2011, donde solicita que la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo resuelva el conflicto que mantiene con Sociedad Minera Cerro Verde en forma definitiva.

### CONSIDERANDOS:

1. Que, conforme al artículo 68° del Decreto Supremo No. 010-2003-TR, Texto Único Ordenado del D. Leg. N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante, LRCT), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo tiene el deber de promover el arreglo directo u otras formas de solución pacífica del conflicto o, al fracaso de éstas, resolver el conflicto en forma definitiva, cuando una huelga se prolongue excesivamente en el tiempo y adicionalmente cumpla con cualquiera de los siguientes requisitos: (i) que comprometa gravemente una empresa o sector productivo; (ii) que derive en actos de violencia; (iii) o que, de cualquier manera, asuma características graves por su magnitud o consecuencias.
2. Que, conforme al artículo 1° literal b) del Decreto Supremo N° 001-93-TR, los Directores de Prevención y Solución de Conflictos Laborales o los Directores Subregionales, según sea el caso, expedirán resolución en primera instancia en el caso previsto en la Última parte del artículo 68° del Decreto Ley N° 25593.
3. Que, conforme al artículo 1° literal c) del Decreto Supremo N° 001-93-TR, los Directores Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo expedirán resolución en segunda y última instancia de lo resuelto por el inferior en aplicación del artículo 68° del Decreto Ley N° 25593.
4. Que, conforme al artículo 3° del Decreto Supremo N° 014-2011-TR, «La referencia al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, establecida en el artículo 68° del Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR, debe interpretarse como competencia de las direcciones regionales de trabajo y promoción del Empleo, con la excepción transitoria de la jurisdicción de Lima Metropolitana. No obstante ello, cuando los supuestos establecidos en el referido artículo 68° tengan un efecto o dimensión supra regional o nacional, la competencia resolutoria recae, de forma exclusiva y excluyente, en la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo».
5. Que, conforme al artículo 47° literal q) del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Decreto Supremo No. 004-2010-TR, corresponde a la Dirección General de Trabajo cumplir con otras funciones que se le asigne.
6. Que, el artículo VI del Título Preliminar de la Ley No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), indica:
  - «1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo



Trabajo

Transformación Concertada

**"Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo"**

dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.

2. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados.
3. En todo caso, la sola modificación de los criterios no faculta a la revisión de oficio en sede administrativa de los actos firmes».
7. Que, los numerales 1 y 2 del artículo 28° de la Constitución Política del Perú indican que el Estado garantiza la libertad sindical, fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacíficas.
8. Que, conforme al artículo 2° del Convenio 98 OIT "las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración." La citada disposición es de aplicación directa a nuestro ordenamiento, en tanto que se encuentra ratificada por el Estado; en efecto, conforme al artículo 55° de la Constitución Política del Perú de 1993 "los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional"; del mismo modo, en tanto que regula un derecho fundamental, tal cual es el de la libertad sindical, adquiere rango constitucional en virtud del artículo 3° de la Constitución, el cual señala que "la enumeración de los derechos establecidos en este capítulo —Capítulo I de la Constitución— no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno."
9. Que, en autos se puede apreciar lo siguiente:
  - 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.



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo




Trabajo

Transformación Concertada

**"Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo"**

- 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.
- 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 solicita 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.

 10. Que, de autos se determina que EL SINDICATO y LA EMPRESA han sostenido reuniones infructuosas para resolver el conflicto que mantienen con respecto a la negociación del pliego de reclamos existente, así como de la propuesta de convención colectiva presentada por la parte empleadora. Como consecuencia de ese *impasse*, EL SINDICATO ha declarado la huelga ejerciendo su derecho legítimo, lo que ha sido confirmado por la autoridad administrativa regional.

11. Que, EL SINDICATO solicita ante este despacho mediante escrito del 5 de octubre de 2011 que, por aplicación del artículo 68 de la LRCT y del artículo 3 del D.S. N° 014-2011-TR, la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se avoque al conocimiento del conflicto que sostiene con LA EMPRESA y resuelva, en forma definitiva, dicho conflicto de intereses pues el mismo tendría una trascendencia de carácter supra regional o nacional.

12. Que, la pretensión de EL SINDICATO se ampara en que presuntamente el estado de la negociación colectiva que mantiene con LA EMPRESA presenta «con mayor o menor énfasis» los tres supuestos del artículo 68 de la LRCT, trascendiendo dicho conflicto al ámbito regional. Al respecto, cabe referir que, como se desprende del primer considerando de la presente resolución, los tres supuestos aludidos —vale decir: (i) que comprometa gravemente una empresa o sector productivo; (ii) que derive en actos de violencia; (iii) o que, de cualquier manera, asuma características graves por su magnitud o consecuencias— ciertamente son alternativos, pero en todos los casos siempre presuponen que exista una huelga de prolongación excesiva en el tiempo.

13. Que, corresponde entonces analizar uno a uno los supuestos aludidos por EL SINDICATO para determinar la posible competencia que pudiera tener la Dirección General de Trabajo de resolver el conflicto que mantiene con LA EMPRESA.

- a. Huelga que se prolongue excesivamente en el tiempo y que compromete gravemente a una empresa o sector productivo



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

Trabajo

Transformación Concertada

**“Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo”**

Desde la fecha de inicio de la huelga, han transcurrido 11 días hábiles, los mismos que difícilmente podrían asimilarse al supuesto de una prolongación excesiva. Debe señalarse que en otros ordenamientos el período previsto para que la autoridad administrativa pueda intervenir en supuestos similares es mucho más amplia (sesenta días en el caso de Colombia, por ejemplo).

Con respecto al conflicto específico, EL SINDICATO argumenta que el ámbito de la huelga alcanza a más de 1,100 trabajadores, a la postre, el 90% del personal de planillas de la empresa, lo que impacta gravemente en la producción del centro minero de Cerro Verde.

Asimismo, EL SINDICATO sostiene que al verse alterada la proporción correspondiente a LA EMPRESA en la producción de cobre a nivel nacional, la actividad minera se verá severamente afectada, especialmente en lo que concierne a la producción del referido mineral.

Al respecto, debe advertirse que el Tribunal Constitucional ha establecido en la Sentencia recaída en el expediente N° 0008-2005-PI/TC, fundamento 40, que «la huelga es una manifestación de fuerza, respaldada por el derecho, tendente a defender los legítimos intereses de los trabajadores». <sup>1</sup> A mayor abundamiento, en comentario del propio artículo 68 de la LRCT, la doctrina nacional sostiene que «el perjuicio económico, por otro lado, que pueda sufrir una empresa es un riesgo que se encuentra implícito en toda huelga». <sup>2</sup> De ahí que en general los supuestos que se refieren a la afectación a la economía de la empresa o sector productivo deben interpretarse restrictivamente, pues de lo contrario se correría el riesgo de restar contenido al derecho a la huelga.

En ese orden de ideas, según información disponible en la página web del Ministerio de Energía y Minas, la participación que tiene LA EMPRESA dentro de la producción cuprífera a nivel nacional en el período de 2007 a 2011 es de alrededor de la cuarta parte (25%), según se advierte del siguiente cuadro:

**PERÚ: PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCCIÓN DE COBRE SEGÚN EMPRESA MINERA  
2007 - 2011**

%

Empresas Mineras	2007	2008	2009*	2010*	2011**
Southern Perú	30.2%	27.5%	27.7%	26.8%	23.5%
Antamina	28.7%	28.3%	27.0%	26.1%	26.9%
Cerro Verde	23.0%	25.6%	24.2%	25.0%	26.7%
Xstrata Tintaya	10.0%	8.7%	8.4%	7.5%	6.8%
Otras	8.0%	9.9%	12.7%	14.6%	16.2%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

\* Información preliminar.

\*\* Corresponde al período enero-julio (información preliminar).

Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

Elaboración: Fernando Cuadros Luque (MTPE)

<sup>1</sup> Subrayado agregado.

<sup>2</sup> BOZA, Guillermo et al. *Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo comentada*. Lima: Consultores Jurídicos Asociados S.A., 1994, p. 151.



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo



Trabajo

Transformación Concertada

**“Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo”**

De otro lado, según la información disponible en el mismo Ministerio de Energía y Minas, el Banco Central de Reserva y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, casi la totalidad de la producción nacional de cobre está destinada al mercado exterior (exportaciones), de tal forma que la paralización de labores acaecida con ocasión de la huelga que afecta a LA EMPRESA no tendría un impacto directo significativo en otras actividades económicas desarrolladas en el Perú.

**PERÚ: PRODUCCIÓN DE COBRE ORIENTADA A LA EXPORTACIÓN  
2007 - 2011\***

	2007-2011
Producción nacional de cobre (toneladas métricas finas)	5,671,677
Exportaciones de cobre (toneladas métricas)	5,561,084

\* La información del año 2011 corresponde al período enero-julio.

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, Banco Central de Reserva del Perú y Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

Elaboración: Fernando Cuadros Luque (MTPE)

Asimismo, las otras empresas productoras de cobre en el país —que como se ha visto participan con cerca del 75% de la producción nacional— no se ven afectadas por la huelga que lleva a cabo EL SINDICATO, razón por la cual el sector productivo no atravesaría una situación grave que permita subsumir los hechos al supuesto del artículo 68 de la LRCT que venimos comentando.

Finalmente, las industrias nacionales que utilizan el cobre o sus derivados en su actividad productiva tampoco tendrían un efecto significativo ni en la cantidad de insumos disponibles ni en su precio, toda vez que la participación de LA EMPRESA en la producción mundial de cobre es de apenas el 1.9%, según informa el Ministerio de Energía y Minas.<sup>3</sup>

b. Huelga que se prolongue excesivamente en el tiempo y que derive en actos de violencia

Desde la fecha de inicio de la huelga, EL SINDICATO señala que se han producido hechos de violencia registrados por medios de comunicación. Así, refiere que el 17 de setiembre la prensa local informó sobre un incidente entre agentes de la policía nacional y huelguistas, produciéndose cuatro heridos entre los últimos.

<sup>3</sup> Fuente: Ministerio de Energía y Minas <www.minem.gob.pe>. Página consultada el 10 de octubre de 2011.



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo



Trabajo

Transformación Concertada

**“Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo”**

Con respecto al supuesto en específico, los actos de violencia no pueden interpretarse como un simple requisito para que exista un conflicto de trascendencia supra regional o nacional. El hecho de violencia debe ser de tal naturaleza y complejidad que las instancias regionales geográficamente competentes que ejercen el poder público deben ser incapaces de dar una respuesta eficiente, situación que en este caso particular no se presenta.

Asimismo, debe recordarse que los actos de violencias derivados de una huelga están proscritos en nuestro ordenamiento y ameritan sanciones de tipo laboral — según el artículo 84 inciso b) de la LRCT tal huelga debe ser declarada ilegal, concluyendo la misma por efecto del artículo 85 del mismo cuerpo legal— e inclusive penal.

- c. Huelga que se prolongue excesivamente en el tiempo y que asuma características graves por su magnitud o consecuencias

En este extremo EL SINDICATO sostiene que «la huelga compromete muy seriamente la producción del centro minero de Cerro Verde y, por consiguiente, [a] la producción minera y nacional». Asimismo, EL SINDICATO pretende demostrar el impacto que tiene LA EMPRESA en la economía nacional y en la actividad minera en particular al comparar sus ventas netas con las de Shougang Hierro Perú.

Debe reiterarse lo anteriormente expuesto en el punto “a” de este considerando: la magnitud y consecuencias del conflicto examinado se adscriben al ámbito de una empresa cuya participación en la producción de un mineral es aproximadamente del 25%; asimismo, la producción del cobre se destina casi en su totalidad a la exportación sin posibilidad de que la huelga que viene ejecutando EL SINDICATO impacte en otros sectores productivos de nuestro país.

El argumento esgrimido por EL SINDICATO de que este conflicto tendría un mayor impacto en la economía nacional debido a que LA EMPRESA tiene ventas netas ampliamente superiores a las que tiene Shougang Hierro Perú no resulta tampoco estimable, ya que la empresa con la que pretende establecerse un criterio de comparación se encuentra en una situación distinta por constituirse como el único productor de hierro en el país. No es el caso de la producción de cobre en el país, donde LA EMPRESA solamente participa con cerca del 25% de la producción nacional de ese mineral, mientras que sus competidoras participan con el 75% restante.

Sobre este supuesto en general, cabe advertir que las características graves a las que se alude deben ser necesariamente interpretadas restrictivamente, pues la fórmula establecida por la LRCT es 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».<sup>4</sup>

Adicionalmente, a favor de dicha interpretación restrictiva, 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

<sup>4</sup> BOZA, Guillermo *et al. op. cit.* p. 151.





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo



Trabajo

Transformación Concertada

**“Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo”**

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».<sup>5</sup>

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.

14. Que, consecuencia de lo anterior, corresponde a esta Dirección pronunciarse sobre la solicitud presentada por EL SINDICATO con arreglo a lo establecido por los dispositivos legales aplicables, según los criterios expuestos en los considerandos precedentes.

**Por todo lo referido,**

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.- DECLARAR IMPROCEDENTE** la solicitud efectuada por el Sindicato Cerro Verde.

**Artículo 2°.- EXHORTAR** a la Dirección Regional de Arequipa y a sus órganos 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 apliquen los criterios establecidos en la presente resolución para determinar la procedencia de la intervención administrativa, en estricta observancia del principio de legalidad.

**Artículo 3°.- ORDENAR** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial El Peruano, en virtud del artículo 2° del Decreto Supremo No. 001-93-TR, en tanto que la interpretación de alcance general contenida en el considerando 13 de la presente resolución constituye precedente administrativo para todas las instancias administrativas a nivel nacional.

Regístrese, notifíquese y publíquese.



<sup>5</sup> Subrayado agregado.