



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL N° 59 -2016-MTPE/2/14

Lima, 15 ABR. 2016

VISTOS:

El Oficio N° 368-2016-GR-LL-GGR/GRSTPE ingresado con número de registro 37421-2016, por el cual la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de La Libertad remite a esta Dirección General el expediente N° N° 038-2016-GR-LL-GRTPE-SGPSC/P.H., en mérito del recurso de revisión interpuesto por el **SINDICATO UNITARIO DE TRABAJADORES MINEROS Y METALÚRGICOS DE EMPRESAS ESPECIALIZADAS CÍA. MINERA AURÍFERA RETAMAS S.A. – MARSA** (en adelante, EL SINDICATO) contra la Resolución Gerencial Regional N° 012-2016-GRLL-GGR/GRSTPE, mediante la cual dicha Gerencia Regional declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la referida organización sindical contra el Auto Sub Gerencial N° 020-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC, a través del cual la Sub Gerencia de Prevención y Solución de Conflictos de la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de La Libertad declaró ilegal la huelga que habría sido realizada por trabajadores afiliados a EL SINDICATO.

El escrito con número de registro 39381-2016, por el cual la empresa **MINERA CONSTRUCCIÓN Y TRANSPORTE LA LIBERTAD S.R.L.** se apersona a la presente instancia, señala domicilio procesal y solicita que se confirme la Resolución Gerencial Regional N° 012-2016-GRLL-GGR/GRSTPE.

El escrito con número de registro 39391-2016, por el cual la empresa **MINERA TAURO S.A.C.** se apersona a la presente instancia, señala domicilio procesal y solicita que se confirme la Resolución Gerencial Regional N° 012-2016-GRLL-GGR/GRSTPE.

CONSIDERANDO:

I. Aspectos formales

1. De los recursos administrativos

Los recursos administrativos deben su existencia al *"lógico ofrecimiento [a los administrados] de posibilidades defensivas ante eventuales violaciones de sus derechos o atentados a sus intereses por parte de la Administración. La administración tiene también ocasión así de revisar sus conductas, rectificando las desviaciones en que pueda haber incurrido frente a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico o simplemente, sin que haya producido ilegalidad, adoptando una nueva decisión más razonable (...)"*¹.

Conforme a lo establecido por el artículo 206° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Ley N° 27444 (en adelante, la LPAG), el administrado tiene el derecho de contradecir el acto administrativo que se supone está violando, desconociendo o

¹ Martín Mateo, Ramón. "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Aranzadi. 2005. Navarra. pp. 309-310.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

lesionando un derecho o interés legítimo, lo que se materializa a través de los recursos administrativos detallados en el artículo 207° del mismo cuerpo normativo; a saber: i) Recurso de reconsideración, ii) Recurso de apelación y iii) Recurso de revisión.

2. Del recurso de revisión

Es el recurso excepcional interpuesto ante una tercera instancia de competencia nacional (en el caso de que las dos instancias anteriores fueron resueltas por autoridades que no son de competencia nacional), correspondiendo dirigirlo a la misma autoridad que expidió el acto impugnado para que esta eleve lo actuado al superior jerárquico.

El recurso de revisión se fundamenta en el ejercicio de la tutela administrativa que la legislación encarga a algunas entidades públicas sobre otras, por lo que se reconoce que en tales casos es necesario reservar un poder limitado para que sin dirigir a las entidades tuteladas, *"les sea facultado revisar, autorizar o vetar las decisiones de los órganos superiores de entidades descentralizadas, con miras de preservar y proteger el interés nacional"*².

La característica particular que tiene el recurso de revisión radica en su carácter excepcional, al interponerse ante una última instancia administrativa de competencia nacional; en este caso, tratándose del cuestionamiento de una resolución emitida por la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de La Libertad, corresponde a esta Dirección General de Trabajo avocarse al conocimiento del recurso de revisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR³.

II. De los hechos suscitados en las instancias de mérito

Con fecha 04 de marzo de 2016, EL SINDICATO puso en conocimiento de la Autoridad Administrativa de Trabajo del Gobierno Regional de La Libertad la comunicación de huelga cursada a las empresas MINERA AURÍFERA RETAMAS S.A., GEOLÓGICA MINERA S.A.C., CONSTRUCTORES MINEROS LOS ANDES S.A.C., COMILUZ S.A.C., CONTRATISTA MINERA CÁNCER E.I.R.L., CONTRATISTAS MINEROS ALFA S.A., MINERA CONSTRUCCIÓN Y TRANSPORTE LA LIBERTAD S.R.L. y MINERA TAURO S.A.C., consistente en una paralización indefinida de labores a llevarse a cabo a partir de las 10:00 horas del día 12 de marzo de 2016.

Con fecha 07 de marzo de 2016, EL SINDICATO presentó un escrito, solicitando que se adjunte documentación al expediente de vistos. En dicha fecha, la Sub Gerencia de Prevención y Solución de Conflictos de la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de La Libertad emitió el Auto Sub Gerencial N° 018-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC, declarando improcedente la comunicación de huelga cursada por EL SINDICATO.

² Morón Urbina, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Novena Edición. Gaceta Jurídica. Lima. 2011. p. 627.

³ En efecto, de conformidad con el artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR, *"[c]ontra lo resuelto en segunda instancia por las direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo, acorde al artículo 2° del presente Decreto Supremo, procede la interposición del recurso de revisión, cuyo conocimiento es competencia de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (...)".*



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

En atención a ello, EL SINDICATO interpuso recurso de apelación contra el Auto Sub Gerencial N° 018-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC, el cual fue declarado improcedente por la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de La Libertad mediante Resolución Gerencial Regional N° 007-2016-GGLL-GGR/GRSTPE emitida con fecha 16 de marzo de 2016.

Mediante Oficio N° 037-2016-SUNAFIL/IRE-LL, la Intendencia Regional de La Libertad de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL remitió copia de la documentación referida a la paralización de labores que habría sido realizada en virtud de la huelga convocada por EL SINDICATO.

En mérito de ello, con fecha 18 de marzo de 2016, la Sub Gerencia de Prevención y Solución de Conflictos de la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de La Libertad declaró ilegal dicha medida de fuerza mediante el Auto Sub Gerencial N° 020-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC.

Ante ello, EL SINDICATO interpuso recurso de apelación contra el Auto Sub Gerencial N° 020-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC, el cual fue declarado infundado por la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de La Libertad a través de la Resolución Gerencial Regional N° 012-2016-GRLL-GGR/GRSTPE emitida con fecha 30 de marzo de 2016, por los siguientes fundamentos:

- La Sub Gerencia de Prevención y Solución de Conflictos de la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de La Libertad declaró ilegal la huelga, verificando si EL SINDICATO había cumplido o no con los requisitos correspondientes a la calificación de la procedencia de la medida de fuerza, lo cual ya había sido realizado en la Resolución Gerencial Regional N° 007-2016-GRLL-GGR/GRSTPE.
- Si bien no se habría identificado la causal específica por la cual la huelga sería ilegal, conforme a lo previsto en el artículo 84° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobada por Decreto Supremo N° 010-2003-TR (en adelante, el TUO de la LRCT), cabe advertir que el numeral 14.2.2 del artículo 14° de la LPAG establece que "*[s]on actos administrativos afectados por vicios no trascendentes (...) [e]l acto emitido con una motivación insuficiente o parcial*"; por lo que, siendo que la figura de la conservación del acto administrativo sirve para perfeccionar la invalidez de un acto imperfecto, se determinó que la medida de fuerza incurrió en la causal de ilegalidad prevista en el literal a) del artículo 84° del TUO de la LRCT.

Como consecuencia de ello, EL SINDICATO interpuso un recurso de revisión contra la Resolución Gerencial Regional N° 012-2016-GRLL-GGR/GRSTPE, en base a lo siguiente:

- En la resolución materia de impugnación, se reconoció que en el Auto Sub Gerencial N° 020-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC no se ha identificado la causal en la que recaería la ilegalidad de la huelga, conforme a lo señalado en el artículo 84° del TUO de la LRCT. No obstante, en lugar de declarar nulo el referido acto administrativo, se dispuso la conservación del mismo y se emitió un pronunciamiento complementando
- La resolución materia de impugnación habría incurrido en incongruencia, al haberse emitido un pronunciamiento que no estaba permitido en los términos del recurso de



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

apelación interpuesto por EL SINDICATO, ello de acuerdo con el Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente en mérito de lo prescrito en el artículo IV del Título Preliminar de la LPAG.

- Se vulneró el derecho de defensa de EL SINDICATO puesto que, al disponerse la conservación del Auto Sub Gerencial N° 020-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC, debió correrse traslado a dicha organización sindical para que esta pueda ejercer el referido derecho. Así pues, se habría incurrido también en una reforma en peor o reforma peyorativa.
- Habría una incoherencia entre lo que se fundamenta y lo que se resuelve en la resolución materia de impugnación, por lo que esta deberá ser anulada.

III. Análisis del caso concreto

De conformidad con el principio de legalidad recogido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, "[l]as autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas".

El derecho al debido proceso previsto por el numeral 3) del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, aplicable no sólo a nivel judicial sino también en sede administrativa, supone el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos. Así pues, el derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo.

Sobre el debido procedimiento en sede administrativa, cabe advertir que el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, dispone que "[l]os administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho"⁴.

En concordancia con ello, el numeral 4) del artículo 3° de la LPAG establece la motivación como uno de los requisitos de validez del acto administrativo, es decir, que "[e]l acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico". De igual manera, el numeral 6.1 del artículo 6° de la LPAG señala que "[l]a motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado".

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

"(...) El debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos los

⁴ Resaltado agregado.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.). El fundamento principal por el que se habla de un debido procedimiento administrativo encuentra sustento en el hecho de que tanto la jurisdicción como la administración están indiscutiblemente vinculados a la Carta Magna, de modo que si ésta resuelve sobre asuntos de interés de los administrados, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional⁵.

Asimismo, en lo que se refiere a la motivación de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC ha señalado que:

"La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático de derecho, que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado constitucional democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso".

A su vez, el máximo intérprete de la Constitución ha tenido oportunidad de expresar su posición en la sentencia recaída en el Expediente N° 00091-2005-PA/TC (Fundamento N° 9, párrafos 3 y 5 al 8), criterio reiterado en las sentencias recaídas en los expedientes N° 294-2005-PA/TC, N° 5514-2005-PA/TC, entre otras, en los siguientes términos:

"El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. [...]".

"La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional".

⁵ Fundamentos N° 13 y N° 14 de la Sentencia del Tribunal Constitucional emitida con fecha 16 de enero del 2012 y recaída en el expediente N° 03891-2011-PA/TC.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

"El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional".

"Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo".

Adicionalmente, se ha determinado en la sentencia recaída en el expediente N° 8495-2006-PA/TC que:

"[U]n acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta – pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada".

Así pues, una de las garantías del debido procedimiento administrativo consiste en que la administración se pronuncie sobre los argumentos o situaciones expuestas en el procedimiento, a fin de emitir un pronunciamiento acorde a derecho. De lo contrario, se estaría vulnerando dicha garantía puesto que se trataría de un acto administrativo ausente de motivación suficiente.

En ese orden de ideas, corresponde señalar que conforme al artículo 84° del TUO de la LRCT, la huelga será declarada ilegal:

- a) Si se materializa no obstante haber sido declarada improcedente.
- b) Por haberse producido, con ocasión de ella, violencia sobre bienes o personas.
- c) Por incurrirse en alguna de las modalidades previstas en el artículo 81°.
- d) Por no cumplir los trabajadores con lo dispuesto en el artículo 78° o en el artículo 82°.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 **Trabajo**
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

- e) Por no ser levantada después de notificado el laudo o resolución definitiva que ponga término a la controversia.

En el presente caso, se tiene que mediante Resolución Gerencial Regional N° 012-2016-GRLL-GGR/GRSTPE, la instancia superior a nivel regional invocando la figura de la conservación del acto administrativo procede a establecer la causal prevista en el literal a) del artículo 84° del TUO de la LRCT para disponer la confirmación del Auto Sub Gerencial N° 020-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC, emitido por la Sub Gerencia de Prevención y Solución de Conflictos de la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de La Libertad, por el cual se declaró ilegal la huelga convocada por EL SINDICATO, siendo que en el referido Auto Sub Gerencial no se hace referencia a ninguna de las causales que dan lugar a la declaratoria de ilegalidad de una huelga, realizándose simplemente una descripción de los hechos que habrían sido corroborados por la Autoridad Inspectiva de Trabajo. Dicha situación evidentemente genera una situación de vulneración al debido procedimiento por cuanto se pretende convalidar un pronunciamiento que no cumple con uno de los requisitos de validez del acto administrativo, cual es el deber de motivación, al no haberse señalado la causal prevista en el ordenamiento legal por la cual se declara la ilegalidad de la huelga convocada por EL SINDICATO.

Al respecto, el numeral 2) del artículo 10° de la LPAG dispone que el defecto o la omisión de alguno de los requisitos de validez del acto administrativo constituye una causal de nulidad de pleno derecho, siendo que, además, en el presente caso se ha inobservado el principio del debido procedimiento, señalado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, así como el procedimiento regular, previsto en el numeral 5) del artículo 3° de la LPAG, razón por la cual corresponde declarar la nulidad de la Resolución Gerencial Regional N° 012-2016-GRLL-GGR/GRSTPE, así como del Auto Sub Gerencial N° 020-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC

Finalmente, debe señalarse que el párrafo final del artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR establece que las resoluciones emitidas por la instancia de revisión se publican en el Diario Oficial El Peruano y constituyen precedentes administrativos vinculantes para todas las instancias administrativas regionales.

Estando a las consideraciones expuestas:

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por el **SINDICATO UNITARIO DE TRABAJADORES MINEROS Y METALÚRGICOS DE EMPRESAS ESPECIALIZADAS CÍA. MINERA AURÍFERA RETAMAS S.A. – MARSÁ** contra la Resolución Gerencial Regional N° 012-2016-GRLL-GGR/GRSTPE.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Gerencial Regional N° 012-2016-GRLL-GGR/GRSTPE, emitida por la Gerencia



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

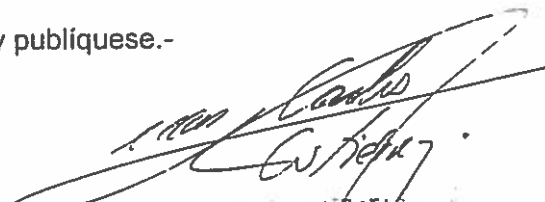
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de La Libertad, así como del Auto Sub Gerencial N° 020-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC, emitido por la Sub Gerencia de Prevención y Solución de Conflictos de la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de La Libertad, debiendo la Autoridad Administrativa de Trabajo.

ARTÍCULO TERCERO.- **DISPONER** la remisión de lo actuado a la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de La Libertad, a fin que la instancia correspondiente proceda a la emisión de nuevo pronunciamiento observando lo establecido en la presente resolución.

ARTÍCULO CUARTO.- **PROCEDER** a la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial El Peruano, así como en el sitio correspondiente a la Dirección General de Trabajo que se encuentra alojado en el portal institucional del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Regístrese, notifíquese y publíquese.-


JUAN CARLOS GUTIERREZ AZCONA
Director General de Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo