



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"

RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL N° 69-2016-MTPE/2/14

Lima, 04 MAYO 2016

VISTOS:

El expediente N° 039-2016-GR-LL-GRTPE-SGPSC/PM remitido con número de registro 45656-2016 por la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de La Libertad (en adelante, GRTPEL) a esta Dirección General; en mérito del recurso de revisión interpuesto por el **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE CASA GRANDE Y ANEXOS** (en adelante, EL SINDICATO) contra la Resolución Gerencial Regional N° 015-2016-GRLL-GGR/GRDTPE, la cual confirmó el Auto Sub Gerencial N° 024-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC, mediante el cual la Sub Gerencia de Prevención y Solución de Conflictos de la GRTPEL declaró ilegal la paralización de labores que se inició el 22 de marzo a las 00:00 horas por EL SINDICATO.

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 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

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

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



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"*

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 11 de marzo de 2016, EL SINDICATO comunicó a la Autoridad Administrativa de Trabajo la realización de una huelga indefinida a partir de las 00:00 horas del día 22 de marzo de 2016, informando que la misma tiene como ámbito a sus afiliados en la empresa CASA GRANDE S.A (en adelante, LA EMPRESA) ubicado en Av. Parque Fábrica s/n Casa Grande, provincia de Ascope, La Libertad.

Mediante el acta de inspección de trabajo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, SUNAFIL) se verifica la materialización de la huelga de EL SINDICATO el día 22 de marzo de 2016.

A través del Auto Sub Gerencial N° 024-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC, de fecha 23 de marzo 2016, la Sub Gerencia de Prevención y Solución de Conflictos de la DRTPEL declaró ilegal la paralización de labores de EL SINDICATO llevada a cabo el 22 de marzo 2016.

Con fecha 28 de marzo 2016, EL SINDICATO interpone recurso de apelación contra el referido Auto Sub Gerencial, señalando como argumentos de su recurso los siguientes:

- i) La resolución impugnada yerra al sostener que la ilegalidad de la huelga obedece a que no existe un mandato judicial consentido o ejecutoriado que LA EMPRESA se ha negado a cumplir; por el contrario, esta última situación está referida a una causal de improcedencia de huelga. Por dicho motivo, dicha resolución se debe declarar nula de pleno derecho, debido a que adolece de una debida motivación.
- ii) Se ha cumplido con los requisitos exigibles para la declaración de procedencia de la comunicación de huelga.
- iii) No es cierto que el señor Richard Alejandro Ávila Morillas en su calidad de Inspector Auxiliar de la SUNAFIL haya estado presente en las instalaciones de LA EMPRESA y en la localidad de Casa Grande, en razón a que aquel día los dirigentes sindicales se encontraban en plena protesta.

A través de la Resolución Gerencial Regional N° 015-2016-GRLL-GGR/GRDTPE, de fecha 22 de abril 2016, la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de La Libertad, se pronuncia sobre el recurso de apelación interpuesto y resuelve confirmar el Auto Sub Gerencial N° 024-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC, que declara ilegal la paralización de labores de EL SINDICATO.

Finalmente, con fecha 25 de abril 2015, EL SINDICATO interpone recurso de revisión contra la Resolución Gerencial Regional N° 015-2016-GRLL-GGR/GRDTPE, señalando como fundamentos del mismo los siguientes:

- i) La huelga tiene por objeto la defensa de los derechos e intereses socioeconómicos de los trabajadores, y la decisión parar llevarla a cabo ha sido adoptada por la mayoría de los afiliados; así también, se debe precisar que aún no se ha resuelto el procedimiento de divergencia. En tal sentido, contrariamente a lo que señalan las instancias de mérito, se ha cumplido con los requisitos exigidos para llevar a cabo la medida de huelga
- ii) La resolución impugnada es ilegal, en el extremo que decide optar por conservar el acto administrativo de primera instancia (Auto Sub Gerencial N° 024-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC), la cual contiene vicios procesales.

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"

- iii) La resolución impugnada no ha tomado en cuenta los argumentos de su escrito de apelación, limitándose a reproducir la Resolución General Regional N° 008-2016-GRLL-GGR/GRSTPE.
- iv) Se ha colocado un cartelón el día 23 de abril, en la que se ha comunicado el fin de la huelga, contraviniendo el artículo 73 del Decreto Supremo N° 011-92-TR, la cual señala que dicho cartelón se coloca cuando se ha declarado la ilegalidad de huelga mediante resolución consentida o ejecutoriada.

III. Análisis del caso concreto

1. 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. Al respecto, 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 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 jurisdiccional"⁵.

2. 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".

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:

⁴ Resaltado agregado.

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"*

"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, se ha determinado en la sentencia recaída en el expediente N° 8495-2006-PATC 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".

Cabe agregar que la garantía de la debida motivación involucra también la protección del ejercicio del derecho de defensa, tal como se ha expuesto en la sentencia recaída en el expediente N° 2404-2003-HC/TC, la cual señala lo siguiente:

"Sobre el particular debe recordarse que la necesidad de que las resoluciones judiciales sean motivadas es un principio que informa el ejercicio de la función jurisdiccional y, al mismo tiempo, un derecho constitucional de los justiciables. Mediante ella, por un lado, se garantiza que la administración de justicia se lleve a cabo de conformidad con la Constitución y las leyes (Art. 138 de la Constitución) y, por otro, que los justiciables puedan ejercer de manera efectiva su derecho de defensa".

De lo expuesto, queda claro que el principio del debido procedimiento administrativo exige que las autoridades administrativas se pronuncien con arreglo a la Constitución y la ley (decisión fundada en derecho), lo cual, entre otros aspectos, exige que el pronunciamiento se encuentre debidamente motivado. De lo contrario, se estaría afectando, entre otros derechos, el de defensa. Lo señalado es exigible aún más en los procedimientos administrativos que involucran el ejercicio de los derechos fundamentales, tales como los de carácter laboral.

3. 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



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.

4. En el presente caso, mediante Resolución Gerencial Regional N° 015-2016-GRLL-GGR/GRDTPE, la instancia superior a nivel regional, invocando la figura de la conservación del acto administrativo, procede a sustentar la causal prevista en el literal a) del artículo 84° del TUO de la LRCT para disponer la confirmación del Auto Sub Gerencial N° 024-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC, emitido por la Sub Gerencia de Prevención y Solución de Conflictos de la GRTPEL.

Al respecto, mediante el Auto Sub Gerencial N° 024-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC, se declaró ilegal la huelga convocada por EL SINDICATO. Sin embargo, en dicho acto administrativo: i) no se aplica por el órgano correspondiente ninguna de las causales que dan lugar a la declaratoria de ilegalidad de una huelga; ii) se transcribe literalmente una parte del Auto Sub Gerencial N° 019-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC, que declaró improcedente la huelga del EL SINDICATO; iii) se realiza una simple descripción de los hechos que habrían sido corroborados por la Autoridad Inspectiva de Trabajo, sin mayor valoración jurídica de los mismos; iv) se extrae de lo señalado en los puntos ii) y iii) una consideración distinta a los supuestos de ilegalidad previstos en el artículo 84 del TUO de la LRCT⁶; y finalmente v) la parte resolutive no expresa la causal por la que se configuraría la ilegalidad de la huelga, así como no se sustenta en la premisas expuestas en los considerandos.

Así, más que tratarse de un acto administrativo con motivación insuficiente o parcial, lo que podría dar lugar a la conservación de dicho por la autoridad emisora⁷, observamos que el Auto Sub Gerencial N° 024-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC carece de motivación, lo que es un requisito de validez del acto administrativo. Por ello, pretender ratificar la validez del referido Auto Sub Gerencial representa una vulneración al principio del debido procedimiento administrativo (artículo 139, numeral 3 de la Constitución y artículo IV del Título Preliminar de la LPAG). Dicha convalidación, aún más, implicaría aceptar como válida la vulneración del derecho de defensa de EL SINDICATO (artículo 139 de la Constitución), en la medida que en dicho acto administrativo no se le expone el razonamiento por el cual la huelga es declarada ilegal.

5. En este contexto, repárese que, de acuerdo con el artículo 10° de la LPAG, es causal de nulidad de pleno derecho: i) la contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias y ii) el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto administrativo. En el presente caso, como hemos advertido de modo precedente, la Resolución Gerencial Regional N° 015-2016-GRLL-GGR/GRDTPE, al disponer la conservación del Auto Sub Gerencial N° 024-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC, ha vulnerado el derecho al debido procedimiento reconocido en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución y definido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, como aquel que comprende "[...] el derecho a obtener una decisión [...] fundada en derecho". En el mismo sentido, se advierte que la referida Resolución Gerencial Regional ha inobservado el requisito de validez del acto administrativo relativo a la garantía de un procedimiento regular (numeral 5 del artículo 3° de la LPAG).

6. Por las consideraciones antes señaladas, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Gerencial Regional N° 015-2016-GRLL-GGR/GRDTPE, así como del Auto Sub Gerencial N° 024-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC.

⁶ En efecto, el sexto considerando del Auto Sub Gerencial N° 024-2016-GR-LL/GGR-GRSTPE-SGPSC señala "[q]ue de los antecedentes que obran en el expediente y de los hechos constatados y verificados por la Autoridad de Fiscalización – SUNAFIL, se arriba que la huelga indefinida promovida por el SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE CASA GRANDE Y ANEXOS, que el ejercicio del derecho de huelga se da por haberse agotado la negociación directa entre las partes".

⁷ Al respecto, véase el artículo 14 de la LPAG.



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"*

7. Sin perjuicio de las consideraciones expuestas de modo precedente, y atendiendo a que esta Dirección General tiene conocimiento que actualmente continua la medida de huelga de EL SINDICATO, se pone a consideración de las partes la utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos laborales, tales como la conciliación, la mediación, el extraproceso o la activación del arbitraje laboral, de conformidad con lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR.

8. 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 ÚNICO DE TRABAJADORES DE CASA GRANDE Y ANEXOS** contra la Resolución Gerencial Regional N° 015-2016-GRLL-GGR/GRDTPE.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Gerencial Regional N° 015-2016-GRLL-GGR/GRDTPE, emitida por la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de La Libertad, así como del Auto Sub Gerencial N° 024-2016-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.

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.-

Víctor Renato Sarzo Tamayo
Director General de Trabajo (e)