



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL Nº 0236 -2018-MTPE/2/14

Lima, 07 de diciembre de 2018.

VISTO:

El Oficio Nº 331-CEN-FENTASE-2018, ingresado el 05 de diciembre de 2018 y con número de registro 209786-2018, presentado por la **FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS DEL SECTOR EDUCACIÓN** (en adelante, FEDERACIÓN), mediante el cual interpone recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral General Nº 0224-2018-MTPE/2/14 de fecha 23 de noviembre de 2018, que declara improcedente la comunicación de huelga de la referida organización sindical, consistente en una huelga nacional, a llevarse a cabo a partir del 22 de noviembre de 2018.

CONSIDERANDO:

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.

Estando a lo previsto en el artículo 215.1 del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG), el administrado tiene el derecho de contradecir el acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, lo que se materializa a través de los recursos administrativos detallados en el artículo 216.1 del TUO de la LPAG, los cuales son: i) recurso de reconsideración y ii) recurso de apelación; y, solo en caso que por Ley o Decreto Legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión².

2. De la competencia de la Dirección General de Trabajo

La Décima Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento de la LSC), establece que, en tanto no se implemente la Comisión de Apoyo al Servicio Civil (en adelante, CASC), las competencias señaladas en el artículo 86³ del referido Reglamento General, estarán a cargo del órgano competente del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

De igual manera, debe señalarse que, de conformidad con lo dispuesto en el literal e) del artículo 3 del Decreto Supremo Nº 017-2012-TR, la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo resuelve en instancia única, entre otros procedimientos, la declaratoria de improcedencia o ilegalidad de la huelga, cuando se trata de un supuesto de alcance supra regional o nacional. Tal supuesto puede referirse a un conflicto colectivo laboral que involucra a trabajadores de una empresa o sector productivo que laboran en centros de trabajo ubicados en más de una región del país.

¹ MARTÍN MATEO, Ramón (2005). *Manual de Derecho Administrativo*. Navarra: Aranzadi, pp. 309-310.

² Sobre el particular, la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 29831, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, incorporada por el Decreto Legislativo Nº 1452, publicado el 16 de setiembre de 2018, precisa que subsiste el recurso de revisión, en los casos previstos en normas con rango infra legal expedidas con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo Nº 1272.

³ El artículo 86 del Reglamento General de la LSC establece que la CASC es el órgano facultado para conocer y resolver en primera y única instancia administrativa, los conflictos y controversias que, dentro del ámbito de su competencia, surjan entre organizaciones sindicales y entidades públicas o entre éstas y los servidores civiles. Asimismo, el artículo 87 del mismo reglamento establece que la CASC es competente para resolver, entre otras materias, la improcedencia e ilegalidad de la huelga.



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

Conforme se ha determinado en el numeral 1 de la parte considerativa de la Resolución Directoral General N° 0224-2018-MTPE/2/14, objeto de impugnación, el procedimiento de declaratoria de huelga iniciado por la FEDERACIÓN constituye un supuesto de alcance supra regional o nacional, en atención a lo dispuesto por el artículo 3 del Decreto Supremo N° 017-2012-TR, razón por la cual, esta Dirección General conoce y resuelve el presente procedimiento en calidad de instancia única.

Así pues, corresponde señalar que en aquellos supuestos en los que se aborde el cuestionamiento de actos emitidos en instancia única, en los que en principio el administrado tendría ya agotada la vía administrativa, el TUO de la LPAG lo faculta a presentar el recurso de reconsideración ante la autoridad emisora del acto, siendo que no es preciso presentar una nueva prueba.

3. De los hechos suscitados

Mediante el Oficio N° 2596-2018-MINEDU/SG-OGRH, ingresado el 20 de noviembre de 2018, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** (en adelante, ENTIDAD), remitió al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la comunicación de huelga presentada por la FEDERACIÓN, consistente en una huelga nacional, a llevarse a cabo a partir del 22 de noviembre de 2018.

Posteriormente, mediante la Resolución Directoral General N° 0224-2018-MTPE/2/14 de fecha 23 de noviembre de 2018, esta Dirección General resolvió declarar improcedente la comunicación de huelga presentada por la FEDERACIÓN, al no haberse observado los requisitos previstos en los literales b), c) y e) del artículo 80 del Reglamento de la LSC.

En ese contexto, mediante escrito ingresado el 05 de diciembre de 2018, la FEDERACIÓN interpone recurso de reconsideración contra la referida Resolución Directoral General, atendiendo a los siguientes argumentos:

- Sobre el requisito establecido en el literal b) del artículo 80 del Reglamento de la LSC, la Autoridad Administrativa de Trabajo (en adelante, AAT) emite un pronunciamiento sujeto estrictamente al cumplimiento de formalidades, olvidando que el ejercicio de un derecho no puede ser restringido por la existencia de las mismas, sobre todo cuando existan vías alternas para que estas puedan ser satisfechas. Sin perjuicio de ello, adjunta el acta de asamblea de la coordinadora de secretarios regionales de la FEDERACIÓN, a fin de que se corrobore la legitimidad y legalidad de su solicitud.
- No cabría amparar la limitación al ejercicio del derecho de huelga, por la sola observancia de lo establecido en el literal c) del artículo 80 del Reglamento de la LSC, por cuanto se ha previsto la presentación de documentos análogos que, por su propia naturaleza, también podrían satisfacer el referido requisito.
- La AAT omite considerar que, con fecha 07 de noviembre de 2018, se cursó la comunicación de huelga de la CGTP⁴ a la Presidencia del Consejo de Ministros, siendo que dicha comunicación se realizó a la entidad competente del gobierno central y directamente involucrada en la materia, dentro de los plazos previstos por ley, máxime si la convocatoria a la huelga fue de carácter general y de ámbito nacional, para todos los trabajadores del sector público.
- Con relación a lo establecido en el artículo 80 y en el literal g) del artículo 83 del Reglamento de la LSC, se estaría imponiendo una doble carga a las organizaciones sindicales, considerando que en años anteriores también se ha ejercido el derecho de huelga y que la ENTIDAD tiene pleno conocimiento de la relevancia del servicio y el derecho de huelga, sin embargo, de manera errónea, ha iniciado procesos administrativos, sanciones e incluso despidos a trabajadores que se encontraban en el ejercicio del derecho a la huelga, pese a que esta aún no había sido declarada ilegal.

⁴ Siglas de la Confederación General de Trabajadores del Perú.





PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

4. Análisis del caso

El derecho de huelga se ejerce conforme a lo establecido en el inciso 3) del artículo 28 de la Constitución Política del Perú, en el cual se indica que el Estado *"regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social" y "señala sus excepciones y limitaciones"*.

Sin embargo, como todos los derechos, este debe ejercerse en armonía con el interés social y con los demás derechos constitucionales.

En ese sentido, el derecho de huelga no resulta ser un derecho absoluto, sino que puede ser materia de excepciones y limitaciones señaladas por la legislación vigente -y que pueden estar referidas tanto a la forma o modalidad en que se ejerce, como a las causas o fines que la impulsan-. Así, en el caso del sector público, la huelga debe realizarse cumpliendo las condiciones previstas en la LSC y en su Reglamento General.

Dicho esto, a continuación, se procede a analizar el caso en atención al recurso de reconsideración presentado por la FEDERACIÓN:

4.1. Sobre el requisito previsto en el literal b) del artículo 80 del Reglamento de la LSC:

En la Resolución Directoral General N° 0224-2018-MTPE/2/14 se determinó que la FEDERACIÓN no cumplió con este requisito, por cuanto si bien en la comunicación cursada a la ENTIDAD, señaló que la decisión de declaratoria de huelga se adoptó *"en la asamblea estatal realizada el 06 de noviembre"*, no acompañó el acta de asamblea respectiva ni documento análogo que acredite que dicha decisión se adoptó conforme a sus estatutos y a su vez representó la voluntad mayoritaria de los servidores civiles comprendidos en su ámbito.

Ahora bien, la FEDERACIÓN ha acompañado a su recurso de reconsideración, copia del *"Acta de reunión de la Coordinadora Nacional de Secretarios General"* de fecha 06 de noviembre de 2018, en la cual, puede verse que se aprobó por unanimidad el inicio de una huelga nacional indefinida para el día 22 de noviembre de 2018.



Al respecto, en atención al argumento expuesto por la FEDERACIÓN, y que ha sido descrito en el numeral 3 de la presente resolución, se ha procedido a realizar una nueva revisión de lo actuado en el Expediente N° 376-2018-MTPE/2/14-PH, corroborándose que en el presente caso, la FEDERACIÓN no adjuntó a su comunicación de huelga el acta de asamblea ni documento análogo que acredite que la decisión de declaratoria de huelga se haya adoptado conforme lo establece el literal b) del artículo 80 del Reglamento de la LSC.

Sobre el particular, es preciso reparar que los recursos administrativos contemplados en el artículo 216.1 del TUO de la LPAG tienen su fundamento en la facultad de contradicción administrativa, por la cual, pueden impugnarse los actos administrativos que se considera violan un derecho o atentan contra un interés legítimo.

En este mismo orden de ideas, Northcote Sandoval precisa que *"(l)os recursos administrativos constituyen entonces un mecanismo de defensa de los derechos de los administrados, permitiéndoles cuestionar los actos de la administración pública que hubieran sido dictados sin cumplir con las disposiciones legales o sin efectuar una adecuada apreciación de los hechos y fundamentos expuestos por los administrados"*⁵.

⁵ NORTHCOTE SANDOVAL, Cristián (2007). *Características de los Recursos Administrativos de Reconsideración y Apelación*. Revista Actualidad Empresarial 146 – Primera quincena de noviembre de 2007, pp. IV-1 a IV-2.



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

**Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional**

Es decir, los recursos administrativos son mecanismos por los cuales el administrado impugna un acto de la Administración que le causa agravio, exigiéndole revisar tal decisión, a fin de alcanzar su revocación o modificatoria; siendo necesario para ello, que la pretensión impugnatoria se sustente en una diferente interpretación de las pruebas producidas o se invoque la inaplicación, omisión o vulneración de normas aplicables al caso.

Considerando entonces que la presentación de los recursos administrativos no habilita al administrado a subsanar las omisiones o errores incurridos en su comunicación de huelga – máxime si la subsanación documental que pretende la FEDERACIÓN en este caso, se habría efectuado con posterioridad a la fecha prevista para el inicio de la huelga-, resulta evidente que la declaratoria de huelga no cumplió con el requisito previsto en el literal b) del artículo 80 del Reglamento de la LSC; razón por la cual, debe confirmarse la Resolución Directoral General N° 0224-2018-MTPE/2/14, en este extremo.

4.2. Sobre el requisito previsto en el literal c) del artículo 80 del Reglamento de la LSC:

En la Resolución Directoral General N° 0224-2018-MTPE/2/14 se determinó que el requisito exigido fue incumplido por la FEDERACIÓN, toda vez que al no haberse presentado el acta de asamblea donde se adoptó la decisión de declaratoria de huelga, no se podía concluir si dicha acta se encontraba refrendada por Notario Público o, a falta de éste, por el Juez de Paz Letrado de la localidad.

Al respecto, en atención al recurso de reconsideración presentado por la FEDERACIÓN, se ha realizado una nueva revisión de lo actuado en el Expediente N° 376-2018-MTPE/2/14-PH, corroborándose que, en tanto la FEDERACIÓN no ha acompañado a su comunicación de huelga, el acta de asamblea respectiva, no se puede concluir el cumplimiento de este requisito, consistente en el refrendo notarial o, en su defecto, por Juez de Paz Letrado, del mencionado documento.

Considerando entonces que conforme se ha señalado en el numeral precedente, la subsanación de requisitos no tiene lugar a través de los recursos administrativos, y verificándose que la FEDERACIÓN no acredita haber cumplido con lo previsto en el literal c) del artículo 80 del Reglamento de la LSC, debe confirmarse la Resolución Directoral General N° 0224-2018-MTPE/2/14, en este extremo.

4.3. Sobre el requisito previsto en el literal e) del artículo 80 del Reglamento de la LSC:

Conforme se señaló en la Resolución Directoral General N° 0224-2018-MTPE/2/14, este requisito exige que la declaratoria de huelga sea comunicada a la entidad pública con una anticipación de 15 días calendario, acompañándose copia del acta de votación. Respecto de la oportunidad en que debe efectuarse la comunicación de huelga, se indicó que para efectos del cómputo del plazo, se excluye el día en que la entidad es notificada con la declaratoria de huelga y el día de inicio de la medida de fuerza.

Dicho esto, en el presente caso, se determinó que el requisito en mención había sido incumplido por la FEDERACIÓN, al verificarse que comunicación de huelga no fue cursada a la ENTIDAD dentro del plazo de antelación legal de 15 días calendario, ni se le notificó con el acta de votación, el acta de asamblea respectiva o documento análogo, a partir del cual se le haya alcanzado el detalle y resultado de la referida votación.

Al respecto, en atención a los argumentos expuestos por la FEDERACIÓN, y que han sido descritos en el numeral 3 de la presente resolución, se ha procedido a revisar nuevamente lo actuado en el Expediente N° 376-2018-MTPE/2/14-PH, verificándose que, en efecto, la comunicación de huelga fue cursada a la ENTIDAD el día 14 de noviembre de 2018 a través del Oficio N° 319-2018-CEN-FENTASE-2018.





PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

Por tanto, considerando que el inicio de la medida de fuerza estaba previsto para el 22 de noviembre de 2018, y descontando el mismo día en que la ENTIDAD fue notificada con la declaratoria de huelga y el día de inicio de la misma, se observa que la referida comunicación no ha sido presentada dentro del plazo de antelación legal de 15 días calendario, extremo que además no ha sido negado ni desvirtuado por la FEDERACIÓN en su recurso de impugnación.

En el presente caso, si bien el ámbito de la huelga comprendería a diferentes entidades públicas: Ministerios y Organismos Públicos del Poder Ejecutivo, por lo que, conforme se aprecia de los actuados, la misma fue comunicada a la Presidencia del Consejo de Ministros el 7 de noviembre de 2018, ello no es óbice para que la declaratoria de la medida de fuerza deba ser comunicada a cada una de las entidades públicas comprendidas en el ámbito de la huelga, dentro del plazo de antelación legal de 15 días calendario, conforme lo exige el literal e) del artículo 80 del Reglamento de la LSC, en concordancia con el artículo 45 de la LSC⁶.

Además de ello, tenemos que el principio de informalismo recogido en el numeral 1.6 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, implica que las normas de procedimiento sean interpretadas *"en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público"* (subrayado agregado).

A mayor abundamiento, Morón Urbina señala que el principio de informalismo permite al administrado lograr la admisión de sus pedidos, el reconocimiento de los hechos alegados y lograr el éxito de sus pretensiones, salvando mediante diversas técnicas su omisión incurrida en aspectos formales no atendidos en su momento; no obstante, los límites de la excusación de formalidades son aquellos establecidos para proteger derechos de terceros o el interés público, por lo que la aplicación de dicho principio no puede implicar desconocer reglas adjetivas establecidas a favor de los terceros o del interés público⁷.

En atención a lo señalado líneas arriba, no resulta posible la aplicación del principio de informalismo en el presente caso, tal y como pretende la FEDERACIÓN, por cuanto ello tendría como consecuencia que se le dispense del plazo legalmente establecido para comunicar la declaratoria de huelga a la entidad pública afectada por la medida, sin reparar que con esto se afectaría los intereses de terceros – en este caso, de los ciudadanos a quienes la ENTIDAD presta el servicio final-; razón por la cual, teniendo en consideración lo señalado en los párrafos anteriores.

En consecuencia, debe confirmarse la Resolución Directoral General N° 0224-2018-MTPE/2/14 en este extremo.

4.4. Sobre el requisito previsto en el literal g) del artículo 80 del Reglamento de la LSC:

Conforme se señaló en la Resolución Directoral General N° 0224-2018-MTPE/2/14, al no haberse acreditado que la ENTIDAD cumpliera con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 85 del Reglamento de la LSC, no resulta razonable determinar, en ese contexto de indefinición, que la FEDERACIÓN se encontraba obligada a entregar la lista de trabajadores que se quedaría a cargo para dar continuidad a los servicios mínimos. Por tanto, no puede concluirse que, en el presente caso, la

⁶ La comunicación de la declaratoria de huelga a la entidad o entidades públicas comprendidas dentro de su ámbito resulta esencial a fin de que estas puedan determinar e implementar las medidas necesarias para garantizar la prestación o funcionamiento de los servicios indispensables y/o de los servicios mínimos esenciales, desde el inicio de la huelga y hasta su efectiva culminación, dentro del marco del respeto al ejercicio del derecho fundamental a la huelga.

⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos (2015). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 11ª edición, pp.77-79.





PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

**Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional**

FEDERACIÓN haya incumplido el requisito consistente en entregar formalmente la lista de servidores que se quedará a cargo para dar continuidad a los servicios indispensables a los que se hace referencia en el artículo 83 del Reglamento de la LSC.

Sin perjuicio de ello y atendiendo a que mediante la Resolución Directoral General N° 0224-2018-MTPE/2/14, se declaró improcedente la comunicación de la huelga presentada por la FEDERACIÓN, cabe indicar que conforme a lo expuesto en el Informe N° 230-2015-MTPE/4/8 de fecha 16 de febrero de 2015, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, **los días de huelga no pueden ser considerados como inasistencias injustificadas, en tanto no haya un pronunciamiento definitivo sobre la ilegalidad de la huelga** y siempre que el empleador haya cumplido con efectuar el requerimiento previsto en el artículo 73 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR. Por lo tanto, los empleadores no pueden imponer sanciones ni iniciar procesos sancionatorios contra los trabajadores que hayan ejercido tal derecho.

Estando a las consideraciones expuestas;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de reconsideración interpuesto por la **FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS DEL SECTOR EDUCACIÓN** contra la Resolución Directoral General N° 0224-2018-MTPE/2/14 de fecha 23 de noviembre de 2018.

ARTÍCULO SEGUNDO. - Declarar **AGOTADA** la vía administrativa en el presente procedimiento, a partir de la expedición de la presente resolución directoral general, de acuerdo con el literal a) del artículo 226.2 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

ARTÍCULO TERCERO. - **TENER EN CUENTA** lo expuesto en el Informe N° 230-2015-MTPE/4/8, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en atención a lo señalado en la presente Resolución.

ARTÍCULO CUARTO. - **PROCEDER** a la publicación de la presente resolución en el sitio correspondiente a la Dirección General de Trabajo que se encuentra ubicado en el portal institucional de este Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Regístrese, notifíquese y publíquese.-

EDUARDO ALONSO GARCÍA BIRIMISA
Director General de Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

EGB/dsh