

RESOLUCION DIRECTORAL REGIONAL N° 034-2022-DRTPE/SM

SIGI N° 014-2022634821

Moyobamba, 25 de julio de 2022.

VISTO:

El recurso de apelación con interpuesto por el SINDICATO DE TRABAJADORES DE INDUSTRIAS DEL ESPINO S.A. – GRUPO PALMAS, representado por su secretario general señor IGOR ALONZO VERMENDI, contra la Resolución Directoral N° 011-2022-GRSM/DPSCLDF del 06 de junio de 2022, el Informe Legal N° 0012-2022-ALE/DRTPE-SM emitido por la Asesoría Legal Externa; y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Que, con fecha 14 de marzo de 2022, el Sindicato de Trabajadores de Industrias del Espino S.A. – Grupo Palmas, presentaron divergencia ante la comunicación efectuada por su empleadora la empresa Industrias del Espino S.A., sobre los trabajadores necesarios para garantizar las labores indispensables durante una huelga de la referida organización sindical. En ese sentido, mediante Auto Directoral N° 018-2022-GRSM/DPSCLDFT del 16 de marzo de 2022 se resuelve dar inicio al procedimiento administrativo de divergencia solicitado por la referida organización sindical y se designa a la Facultad de Ingeniería Agroindustrial de la Universidad Nacional de San Martín como órgano independiente, conforme a lo establecido por el Artículo 68° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR;

Que, mediante Oficio N° 148-2022-GRSM/DPSCLDFT del 04 de abril de 2022, se requiere a la Decana de la Facultad de Ingeniería Agroindustrial de la Universidad Nacional de San Martín para que informe a la Dirección de Prevención de Conflictos Laborales y Derechos Fundamentales en el Trabajo sobre su decisión sobre la designación como Órgano Independiente en el procedimiento de divergencia iniciado por el sindicato sobre la comunicación de servicios mínimos presentada por la empresa Industrias del Espino S.A., año 2022;

Que, con Auto Directoral N° 022-2022-GRSM/DPSCLDFT del 07 de abril de 2022, se resolvió dar por no aceptada la designación de la Facultad de Ingeniería Agroindustrial de la Universidad Nacional de San Martín, asimismo se designó como segundo Órgano Independiente al Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Departamental de Moyobamba para resolver la divergencia;

Que, con Escrito S/N del 19 de abril de 2022, el Sindicato de Trabajadores de Industrias del Espino S.A. – Grupo Palmas, solicita el avocamiento a la Resolución Directa de la divergencia, tal como lo establece el Numeral 16.1 del Artículo 16° de la Resolución Ministerial N° 048-2019-TR;

Que, con Oficio N° 055-2022-CIP CDSM-M/D del 20 de abril de 2022, el Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Departamental de Moyobamba, comunica que no van a

resolver la divergencia solicitada, toda vez que el sindicato rechaza las propuestas planteadas;

Que, ante esta petición y en aplicación de la normativa pertinente, la Autoridad Administrativa de Trabajo se avoca al procedimiento de divergencia y mediante Resolución Directoral N° 011-2022-GRSM/DPSCLDF del 06 de junio de 2022, resolvió declarar 49 puestos indispensables conforme al detalle señalado en los Cuadros N°s 1 y 2 que constituyen anexos de la referida resolución, teniéndolos como servicios mínimos que deben permanecer y continuar en actividad durante una huelga de la organización sindical que promueve la divergencia;

Que, finalmente cabe señalar que, ante lo resuelto por la Autoridad Administrativa de Trabajo, el SINDICATO DE TRABAJADORES DE INDUSTRIAS DEL ESPINO S.A. – GRUPO PALMAS interpone recurso impugnatorio de apelación contra la Resolución Directoral N° 011-2022-GRSM/DPSCLDF del 06 de junio de 2022, a través de la cual se resolvió declarar 49 puestos indispensables conforme al detalle señalado en los Cuadros N°s 1 y 2 que constituyen anexos de la referida resolución, teniéndolos como servicios mínimos que deben permanecer y continuar en actividad, pretendiendo que solamente se declare dos (02) puestos de trabajo como indispensables teniéndolos como servicios mínimos que deben permanecer y continuar en actividad durante una huelga que organice su gremio sindical, conforme al detalla que aparece del cuadro que se inserta a continuación:

NÚMERO DE TRABAJADORES	PUESTOS	TURNO	OPORTUNIDAD EN QUE SE INICIA EL SERVICIO
1	Operador de Casa Fuerza (Electricidad)	1er Turno 7:00 am 15:00	Del inicio de huelga de lunes a domingo
1	Operador de Casa Fuerza (Electricidad)	2do Turno 15:00 -23:00	Del inicio de huelga de lunes a domingo
1	Operador Casa Fuerza (Electricidad)	3er Turno 23:00 a 7:00 am	Del inicio de huelga de lunes a domingo
1	Operador Casa Fuerza (Electricidad)	1er Turno 7:00 am 15:00	Del inicio de huelga de lunes a domingo
1	Operador Tratamiento De agua	1er turno 7:00 am – 15:00	Del inicio de huelga de lunes a domingo
1	Operador Tratamiento De agua	2do turno 15:00 – 23:00	Del inicio de huelga de lunes a domingo
1	Operador Tratamiento De agua	3er turo 23:00 a 7:00 am	Del inicio de huelga de lunes a domingo

II. COMPETENCIA

Que, conforme a lo establecido por el inciso 2) del Artículo 29-A de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en cuanto a las competencias específicas sectoriales, a la Gerencia de Desarrollo Social le corresponde ejercer las funciones específicas regionales, entre otras, de trabajo y promoción del empleo;

Que, en ese orden cabe señalar que, conforme al Artículo 203° del Reglamento de Organización y Funciones - ROF del Gobierno Regional de San Martín aprobado por Ordenanza Regional N° 023-2018-GRSM/CR del 10 de setiembre de 2018, la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo es el órgano de línea de la Gerencia de Desarrollo Social, responsable de ejercer las competencias del Gobierno Regional y

asegurar el cumplimiento de las políticas públicas en materia de trabajo, empleo e inspecciones laborales, en el ámbito territorial del Departamento de San Martín y en el marco de las orientaciones que establezca la Gerencia Regional de Desarrollo Social;

Que, conforme lo establece el tercer párrafo del Artículo 68° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR, las partes pueden interponer recurso de apelación contra la resolución que resuelva la divergencia dentro de los quince (15) días hábiles de notificada. En ese sentido, al haber sido resuelto por la Dirección de Prevención, Solución de Conflictos Laborales y Derechos Fundamentales en el Trabajo, corresponde a esta Dirección Regional de Trabajo conocer en segunda instancia administrativa -en vía de revisión- el recurso impugnatorio de apelación interpuesto por la organización sindical antes mencionada;

Que, sin perjuicio de lo antes expuesto, resulta pertinente precisar que, según el Artículo 220° del TUO de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, (En adelante TUO de la LPAG), aplicable supletoriamente al presente procedimiento, el recurso de apelación se interpondrá cuando *la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho*, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico; siendo así, se verifica que el recurso interpuesto de sustenta en cuestiones de puro derecho;

Que, siguiendo la línea de lo expuesto en el punto precedente, cabe señalar que el derecho de impugnación puede ser definido como aquel derecho abstracto con el que cuenta en un proceso toda parte del mismo para impugnar (entiéndase contradecir o refutar) una decisión judicial o administrativa, con la cual no se encuentra de acuerdo, debido a que la misma le causa un agravio al encontrarse afectada de error o vicio, y que tendrá por objeto que se revoque o anule la decisión. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que las competencias de las autoridades administrativas se encuentran sujetas a determinados límites, uno de ellos es el principio dispositivo de los medios impugnatorios denominado “*Tantum devolutum quantum appellatum*”¹ que implica que únicamente se resuelve acerca de los aspectos materia de la apelación y aquellos aspectos no impugnados se tienen por consentidos ya sean beneficiosos o perjudiciales para el administrado;

Que, en esa misma línea, debe tenerse presente que el derecho al debido proceso o el debido procedimiento en el marco de un procedimiento administrativo incluye, como contenido, el derecho a obtener de los órganos jurisdiccionales u órganos de la administración una respuesta razonada, motivada, fundada en derecho y congruente con las pretensiones oportunamente propuestas por las partes (derecho a la motivación de la resolución judicial). En la vía recursiva, la motivación congruente se manifiesta a través del *principio tantum appellatum quantum devolutum* que, según la STC N° 05901-2008-PA/TC, garantiza que el órgano jurisdiccional al resolver la impugnación solo debe pronunciarse sobre aquellas pretensiones o agravios invocados por el impugnante en el recurso. Por ello,

¹ De acuerdo a lo señalado por Carlos Cruzado Lezcano “*En palabras de los romanos significa que pasa al superior todo cuanto se ha apelado. Esto es, solo únicamente los artículos del recurso. Montero Aroca y Flors Maties han señalado sobre el particular que el objeto de la apelación viene determinando, conforme a los principios dispositivo y de justicia rogada, por la actividad de las partes: solo los pronunciamientos de las sentencias que hayan sido objeto de impugnación se convierten en objeto de la apelación (Tantum devolutum quantum appellatum)*”.

Ver: CRUZ LEZCANO, Carlos. El recurso de adhesión en el Código Procesal Civil Peruano: Una aproximación al tema. Lima. Revista Oficial del Poder Judicial 2/1 2008.

en las STC N°s 00686-2007-PA/TC y 05085-2009-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha considerado que la motivación es incongruente cuando: **a)** *el órgano jurisdiccional se pronuncia sobre agravios que no fueron alegados en el medio impugnatorio;* y **b)** *el órgano jurisdiccional omite pronunciarse sobre agravios que fueron propuestos en el medio impugnatorio.* En ese sentido, concuerda plenamente con lo afirmado en el considerando anterior en el sentido de que únicamente se resuelve acerca de los aspectos materia de la apelación y aquellos aspectos no impugnados se tienen por consentidos ya sean beneficiosos o perjudiciales para el administrado;

III. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

Que, como cuestiones controvertidas a resolver en el presente procedimiento administrativo de divergencia, tenemos las siguientes:

- (i) Determinar si por las actividades económicas como son elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal *-actividad principal-* y la fabricación de jabones y detergentes, preparados para limpiar y pulir, perfumes y preparados de tocador *-actividad secundaria-* que realiza la empresa Industrias del Espino S.A., los 49 puestos declarados *-por Resolución Directoral N° 011-2022-GRSM/DPSCLDF del 06 de junio de 2022-* como indispensables conforme al detalle señalado en los Cuadros N°s 1 y 2, teniéndolos como servicios mínimos que deben permanecer y continuar en actividad en caso de huelga, configuran como “*servicios públicos esenciales*” o “*actividades indispensables*” en los términos del Artículo 67° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR, y *si los puestos considerados como servicios mínimos cumplen con los estándares establecidos por la citada normativa.*
- (ii) Determinar si al emitir la Resolución Directoral N° 011-2022-GRSM/DPSCLDF del 06 de junio de 2022 que declara los 49 puestos como indispensables conforme al detalle señalado en los Cuadros N°s 1 y 2, teniéndolos como servicios mínimos que deben permanecer y continuar en actividad en caso de huelga, se ha incurrido en vicio de derecho como la errónea interpretación de la normativa aplicable al caso, como es el Artículo 67° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR.
- (iii) Determinar si en el procedimiento administrativo de divergencia se han incurrido en vicios de procedimiento que amerita declarar la nulidad de la resolución impugnada y disponer la renovación de las actuaciones administrativas.

IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

1) Primer punto controvertido:

Que, cuando se trata de una huelga que implica la afectación de *servicios públicos esenciales* o de aquellos que condicionen el desarrollo de *actividades indispensables* al interior de una empresa, se debe tener en cuenta que para el ejercicio (o el cuestionamiento) de este derecho, deberá observarse un aspecto que plantea el legislador nacional al regular sobre esta materia: la divergencia. La divergencia no es otra cosa que aquella contradicción surgida entre un empleador y sus trabajadores durante el desarrollo de una huelga, con relación al número, ocupación, horarios, turnos, mantenimiento de

servicios y reemplazos de los trabajadores necesarios durante el desarrollo de dicha medida de acción directa de paralización de labores en un centro de trabajo, y en donde se afectan servicios públicos esenciales o actividades indispensables;

Que, de una interpretación gramatical del primer párrafo del Artículo 67º del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR, en cuanto señala que, “*En el caso de servicios públicos esenciales o de las labores indispensables previstas en el Artículo 78 de la Ley², para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 82 de la misma³, las empresas o entidades comunican en el mes de enero de cada año a sus trabajadores u organización sindical y a la Autoridad Administrativa de Trabajo, el número y ocupación de los trabajadores necesarios para el mantenimiento de los servicios mínimos, los horarios y turnos, la periodicidad y la oportunidad en que deban iniciarse los servicios mínimos por cada puesto”, a priori podemos establecer que hace una diferenciación entre “*servicios públicos esenciales*” y “*labores indispensables*” como base para establecer servicios mínimos que deban mantenerse en actividad durante una huelga. A ello se suma el hecho de que en el Artículo 83º del TUO del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR establece un catálogo de servicios públicos esenciales cuando señala que, “Son servicios públicos esenciales: a) *Los sanitarios y de salubridad*; b) *Los de limpieza y saneamiento*; c) *Los de electricidad, agua y desagüe, gas y combustible*; d) *Los de sepelio, y los de inhumaciones y necropsias*; e) *Los de establecimientos penales*; f) *Los de comunicaciones y telecomunicaciones*; g) *Los de transporte*; h) *Los de naturaleza estratégica o que se vinculen con la defensa o seguridad nacional*; i) *Los de administración de justicia por declaración de la Corte Suprema de Justicia de la República*; y j) *Otros que sean determinados por Ley*; sin embargo, en el caso de las denominadas labores indispensables, no establece tal catálogo y solamente de manera general en el Artículo 78º del mismo cuerpo normativo establece como criterio para calificar como labores indispensables de una empresa, que la paralización ponga en peligro a las personas, la seguridad o la conservación de los bienes o impida la reanudación inmediata de la actividad ordinaria de la empresa una vez concluida la huelga. Ante este marco jurídico presentado, cabe tener en cuenta lo siguiente:*

- a) A nivel doctrinario los “*servicios públicos esenciales*” para establecer un concepto de ellos, debe estar basada en la naturaleza de la actividad prestada y no en la titularidad pública o privada del servicio; sin que los servicios atendidos por los funcionarios públicos estén dotados por una presunción favorable de esencialidad, ya que servicio público y servicio esencial no son nociones equivalentes o intercambiables⁴.
- b) Esta posición sobre el concepto de servicios públicos esenciales se corrobora de alguna manera con el catálogo establecido por el Artículo 83º del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo antes citado, cuando independientemente de la

² **Artículo 78.-** Se exceptúa de la suspensión de actividades a aquellas **labores indispensables** para la empresa cuya paralización ponga en peligro a las personas, la seguridad o la conservación de los bienes o impida la reanudación inmediata de la actividad ordinaria de la empresa una vez concluida la huelga.

³ **Artículo 82.-** Cuando la huelga afecte los **servicios públicos esenciales** o se requiera garantizar el cumplimiento de **actividades indispensables**, los trabajadores en conflicto deben garantizar la permanencia del personal necesario para impedir su interrupción total y asegurar la continuidad de los servicios y actividades que así lo exijan.

⁴ Valdés Dal-Re, F.: “Servicios esenciales y servicios mínimos en la función pública”. La Ley, 1986, Tomo II, pág. 127.

titularidad *-pública o privada-* de los servicios prestados considera a determinadas actividades dentro de esta categoría, y además no cierra la posibilidad de establecer otras actividades dentro de dicha categoría, pues en su último inciso establece que otras actividades determinadas por Ley pueden ser incorporadas a dicho catálogo.

- c) Por otro lado, si bien la idea de “*servicios públicos esenciales*” conforme a lo establecido en el segundo párrafo del Artículo 67º del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, debe guardar relación con la preservación de la seguridad, la salud, la vida o el sostenimiento de las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población, ello evidentemente no guarda una relación simétrica con el catálogo de estos derechos establecidos en el Artículo 83º del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, cuando dentro de ellas se considera entre otras, las actividades vinculadas a los *establecimientos penales, los de comunicaciones y telecomunicaciones, los de transporte, y los de administración de justicia*, las mismas que no calzan de manera simétrica dentro de los supuestos de preservación de la seguridad, la salud, la vida o el sostenimiento de las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población, sobre todo si se tiene en cuenta que en caso estas se suspendan por razones de una huelga de los trabajadores, esta suspensión sería solamente temporal y no definitiva, y por ende, la afectación trascendente a los derechos fundamentales de los usuarios de estos servicios estarán de alguna manera condicionados a la duración de la huelga.
- d) En ese orden de análisis cabe señalar que, como se puede advertir de la sentencia recaída en el Exp. N° 0008-2008-PI/TC , el Tribunal Constitucional considera que la educación es un servicio público esencial pese a no estar considerado expresamente en el catálogo de servicios antes mencionado, sino que en merito a la habilitación legal de incorporar otros servicios mediante una Ley, fue así considerado.
- e) En ese orden de análisis cabe indicar que, el ejercicio de la huelga en una actividad productiva susceptible de ser considerada como “*un servicio esencial*” plantea para el seno de la sociedad un **conflicto entre dos intereses concurrentes**. En primer lugar, el *interés de los trabajadores que deciden, recurrir a hacer uso, empleo y pleno ejercicio de un derecho constitucional a la huelga* como última medida de presión ante una situación conflictiva singular, aspirando en consecuencia con su acción extraer los resultados más efectivos para los trabajadores como una de las partes intervinientes en un evento de conflicto con la parte patronal. En segundo lugar, en contraposición, se encuentra el *interés de los usuarios de los servicios esenciales afectados por la realización de una huelga*, amparado por distintos derechos constitucionales que pretenden alcanzar un funcionamiento pleno de aquellas actividades, y evitar con ello el uso abusivo de su empleo que lo único que hace es causar distorsión en el normal desarrollo de las relaciones laborales de una determinada actividad económica.
- f) En ese sentido, respecto del concepto de “*servicios públicos esenciales*” la Corte Constitucional de Colombia en su sentencia C- 450 de 1995, definió la esencialidad de un servicio público de la manera siguiente: “El carácter esencial de un servicio público se predica cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales, ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a

los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad. De ello podemos advertir que el concepto de servicio público esencial contenido en el Artículo 67º del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo en el sentido que debe guardar relación con la preservación de la seguridad, la salud, la vida o el sostenimiento de las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población, debe ser sometido a una interpretación conforme a la Constitución con la finalidad de evitar se incurra en arbitrariedades o abusos del derecho.

En tal sentido, la aparente diferencia clara entre los conceptos de “servicios públicos esenciales” y “labores indispensables” manifestada a priori en un punto anterior en base a una interpretación literal o gramatical, no es tal; por lo que, se requiere de un procedimiento o mecanismo de interpretación de mayor complejidad, según sea el caso, para resolver de manera debidamente motivada la divergencia planteada, y la decisión que se tome sea acorde con el respeto de los derechos o intereses, no solo de las partes en conflicto como son los trabajadores y la empresa que tiene la condición de empleador, sino también con el resguardo de los derechos fundamentales de los usuarios de los servicios que se suspendan como consecuencia del ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores.

Que, por otro lado, dentro de este punto controvertido es necesario analizar los alcances del término “servicios mínimos” para determinar si la decisión adoptada a través de la resolución impugnada se encuentra de acuerdo a Ley. En ese sentido, en relación a los servicios mínimos la OIT, expone que *“un servicio mínimo podría ser una solución sustitutiva apropiada de la prohibición total, en las situaciones en que no parece justificada una limitación importante o la prohibición total de la huelga y en que, sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores, podría tratarse de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento continuo y en condiciones de seguridad de las instalaciones”*⁵. En esa misma línea cabe indicar que, el Comité de Libertad Sindical de la OIT, se ha pronunciado en el sentido de que los servicios mínimos se determinen de forma clara, se apliquen estrictamente y que sean conocidos con un tiempo prudente⁶. Y que en la determinación de los servicios mínimos deben participar las autoridades públicas, en conjunto son las organizaciones de trabajadores y de los empleadores, no existiendo una fijación unilateral de parte de la autoridad⁷;

Que, en el presente caso conforme se tiene expuesto y en aplicación de la normativa vigente se llevó a cabo el procedimiento administrativo para determinar los servicios mínimos con participación de la organización sindical y la parte empleadora para que sea un órgano independiente quien haga la evaluación correspondiente y haga llegar sus recomendaciones; sin embargo, ello no se pudo concretar por la negativa de la organización

⁵ Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, quinta edición, 2006, Párrafo 607.

⁶ Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, quinta edición, 2006, Párrafo 611.

⁷ “En la determinación de los servicios mínimos y del número de trabajadores que los garanticen deberían poder participar no sólo las autoridades públicas, sino también las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas. En efecto, ello no sólo permite un ponderado intercambio de puntos de vista sobre lo que en una situación concreta puede considerarse como servicios mínimos limitados a lo estrictamente indispensable, sino que también contribuye a garantizar que el alcance de los servicios mínimos no tenga por resultado que la huelga sea inoperante en la práctica en razón de su escaso impacto, así como a disipar posibles impresiones de las organizaciones sindicales en el sentido de que una acción de huelga se ha visto frustrada en razón de servicios mínimos concebidos demasiado ampliamente y fijados unilateralmente”. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, quinta edición, 2006, Párrafo 612.

sindical, razón por la cual la Autoridad Administrativa de Trabajo se vio en la necesidad de avocarse para resolver directamente la divergencia, *tomando en cuenta para ello los antecedentes del procedimiento de divergencia llevado a cabo en el año anterior, entre las mismas partes;*

Que, conforme a lo expuesto en el punto precedente, mediante Resolución Directoral N° 011-2022-GRSM/DPSCCLDF del 06 de junio de 2022 se declara 49 puestos como indispensables conforme al detalle señalado en los Cuadros N°s 1 y 2, teniéndolos como servicios mínimos que deben permanecer y continuar en actividad en caso de huelga realizada por el Sindicato de Trabajadores de la empresa Industrias del Espino S.A. En este caso, si bien es cierto no hubo informe emitido por un órgano independiente debido a la negativa de la organización sindical, debe tenerse en cuenta que se trata de similares puestos declarados como indispensables en el año 2021 a través de acto resolutivo que fue confirmado en todos sus extremos mediante Resolución Directoral Regional, al ser impugnada por la organización sindical bajo similares argumentos; asimismo, dicha decisión fue consentida por la organización sindical al no haber sido impugnada ante el Poder Judicial a través de un proceso contencioso administrativo; y además, que no se advierte modificación sustancial o circunstancias diferentes para modificar dicha decisión en el sentido de reducir o incrementar los puestos declarados como servicios indispensables;

2) Segundo punto controvertido:

Que, revisado el recurso de apelación interpuesto, se verifica que la organización sindical impugnante si bien ha solicitado la revocatoria total de la decisión adoptada, y pide que solamente se declare dos (02) puestos como indispensables teniéndolos como servicios mínimos que deben permanecer y continuar en actividad durante una huelga que lleve a cabo su gremio sindical, debe quedar sobreentendido que el efecto señalado es en aplicación supletoria del Artículo 364° del Código Procesal Civil, en cuanto señala que, “*El recurso de apelación tiene por objeto que el órgano jurisdiccional superior examine, a solicitud de parte o de tercero legitimado, la resolución que les produzca agravio, con el propósito de que sea (...) revocada, total o parcialmente*”, y como consecuencia de ello, la reforma o modificación de la decisión en el sentido de que solamente se declare dos (02) puestos como servicios mínimos;

Que, conforme ya se tiene expuesto anteriormente, la diferenciación entre “*servicios públicos esenciales*” y “*labores indispensables*” como base para establecer servicios mínimos que deban mantenerse en actividad durante una huelga, en los términos establecido por el Artículo 67° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR solo es aparente, pues nivel doctrinario la calificación de “*servicios públicos esenciales*” debe estar basada en la naturaleza de la actividad prestada y no en la titularidad pública o privada del servicio, pues *servicio público* y *servicio esencial* no son nociones equivalentes o intercambiables. Además, un servicio público puede ser prestado tanto por una entidad pública como por una empresa privada, y la configuración de un servicio esencial también se puede dar en el seno de cualquiera de ellas, precisando que este *-servicio público-* no es equivalente necesariamente a un servicio esencial; siendo así, dicha argumentación igualmente resultaría válida para conceptualizar las denominadas “*labores indispensables*”, ya que igualmente podrían darse en el ámbito de una entidad pública como de una empresa privada, y que por ende, el criterio para su calificación no podría ser la titularidad de quien

realiza las labores, sino la naturaleza de las mismas; por lo que, *no tiene mayor trascendencia la diferenciación que se pretende hacer entre servicios públicos esenciales y labores indispensables para asignarles efectos diferentes en el contexto de un procedimiento de divergencia* para la determinación o establecimiento de servicios mínimos que se deben mantener en caso de huelga;

Que, en ese orden de análisis, teniendo en cuenta que la determinación de *servicios mínimos* tiene como finalidad asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento continuo y en condiciones de seguridad de las instalaciones de la entidad o empresa privada cuyos trabajadores hacen ejercicio de su derecho constitucional a la huelga, la decisión adoptada *-de determinación de 49 puestos como servicio mínimos tomando como antecedente el procedimiento de divergencia entre las mismas partes correspondiente al año 2021-* a través de la resolución impugnada, consideramos que se encuentra ajustada a derecho;

Que, por otro lado, abundando en fundamentos debemos señalar que, los servicios mínimos han sido definidos como: “la parte de una actividad que se juzga no susceptible de interrupción para no dañar irremediablemente los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes protegidos constitucionalmente en colisión con el derecho de huelga”. En ese sentido, como lo señala Mayor Sánchez⁸ citando doctrina europea, se ha determinado que en la fijación de los servicios mínimos hay que tener en cuenta por lo menos los siguientes criterios:

- a) **La duración y extensión territorial de la huelga en un espacio geográfico:** Es el espacio físico que dicha medida de lucha habría de abarcar y el espacio temporal de vigencia que debe durar en plena afectación de los intereses de los usuarios.
- b) **Su posible efecto multiplicador:** Hay que tener en cuenta las incidencias que implica adoptar una medida de lucha como esta y su impacto económico al desestabilizar el normal desarrollo de las actividades normales de los usuarios de los servicios afectados por la medida.
- c) **Las fechas de convocatoria:** Las cuales tienen que ver con los periodos de mayor demanda de “los servicios” por parte de los usuarios, ya que las fechas de mayor trascendencia originarán un mayor perjuicio a todos y cada uno de los usuarios y a los huelguistas.
- d) **Los derechos y bienes afectados:** Teniéndose en cuenta hasta qué punto los derechos de los receptores y usuarios de los servicios se ven conculcados y limitados en su pleno ejercicio por el mero hecho de hacerse uso y empleo de la huelga.
- e) **El grado de afectación de consumidores y usuarios:** Cómo lo manejan y perciben los reales perceptores de los servicios, es decir, cuánto puede una decisión de esa naturaleza afectar el normal desarrollo de sus vidas.

⁸ MAYOR SANCHEZ, Jorge Luis. “La huelga en los servicios esenciales. Su limitación, restricción e incidencia durante su ejercicio como derecho constitucional”.

https://www.usmp.edu.pe/derecho/8ciclo/derecho_laboral_II/Dr_Nava/escaneo/LA_HUELGA_EN_LOS_SERVICIOS_ESENCIALES.pdf

Que, es importante enfatizar la diferencia del carácter de la prestación que se produce en el conflicto en las actividades consideradas como servicios esenciales, en tanto se desplaza el eje de la relación *empleador-trabajador*. Para ejecutarla en función de la preservación de esos servicios imprescindibles para la sociedad que hace uso de ella. En otras palabras, *“si bien los servicios mínimos no alteran la naturaleza del trabajo prestado, este deja de responder a la lógica normal del contrato de trabajo”* ya que el intercambio *trabajo - salario* va al servicio de la protección de aquellos derechos fundamentales considerados básicos e inherentes a todo individuo, pero el servicio en si es prestado de manera relativa;

Que, siendo conforme se tiene expuesto anteriormente y revisando las razones consignadas en los anexos 1 y 2 de la resolución impugnada para considerar como servicios mínimos en cada uno de los 49 puestos de trabajo, consideramos que resultarían de aplicación en nuestro país los criterios antes mencionados haciendo una interpretación de la normativa conforme a la Constitución para garantizar los derechos fundamentales de los usuarios de los servicios que resultaría afectados por la huelga; por lo que, la decisión adoptada se encuentra conforme a la Constitución y por ende, no existen razones para revocar y reformar o modificar la misma;

3) Tercer punto controvertido:

Que, conforme se tiene expuesto en los antecedentes, en el procedimiento de divergencia de ha seguido el procedimiento preestablecido en el TUO del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR, así como por la Resolución Ministerial N° 048-2019-TR de fecha 08 de febrero de 2019, a través de la cual se aprueba las *“Normas complementarias al Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR, que regulan la comunicación de servicios mínimos y el procedimiento de divergencia, así como las características técnicas y los honorarios referenciales del órgano independiente encargado de la divergencia”*; por lo que, siendo así, no habría vicio alguno sobre el procedimiento que pueda generar la nulidad del acto administrativo impugnado y la necesidad de la renovación de las actuaciones administrativas;

Que, no obstante, lo mencionado en el punto precedente, la organización sindical impugnante cuestiona la resolución impugnada señalando que, ésta valida que la empresa haya propuesto 139 trabajadores plenamente identificados, para cubrir 49 puestos considerados como indispensables, siendo todos estos, trabajadores afiliados a su organización sindical, y así, cuando se produzca una huelga se tenga con nombres y apellidos los trabajadores sindicalizados que deberán asistir. Es decir, de los 139 trabajadores que se encuentran afiliados a su organización sindical, casi la totalidad fueron considerados para seguir trabajando en caso de iniciarse una huelga y con ello, *no podrían ejercitar su derecho de huelga por considerar que son trabajadores que tienen que cumplir sus labores en puestos indispensables*;

Que, de la revisión de la resolución impugnada, así como de sus anexos 1 y 2 en los cuales se describen los 49 puestos considerados como indispensables, así como las razones para ser consideradas como tales, *no se advierte el nombre y apellido de trabajador alguno y menos de trabajadores afiliados a la organización sindical impugnante*; por lo que, no se encuentra acreditada la denuncia de vicio de procedimiento efectuada por la organización sindical como parte del sustento de su recurso impugnatorio. En ese sentido, si bien es

cierto que, en la propuesta de la empresa podrían consignarse nombres y apellidos, ello no se puede tener por validado, si esta propuesta no se recoge de manera textual en el acto administrativo impugnado o en los anexos 1 y 2 que forman parte del mismo;

Que, finalmente cabe indicar que, conforme con el Artículo 3º del TUO de la LPAG, los requisitos de validez de los actos administrativos son: a) *Competencia*, b) *Objeto o contenido*, c) *Finalidad pública*, d) *Motivación*, y e) *Procedimiento regular*; precisando que dichos requisitos deben estar presentes de manera copulativa, y que si faltare uno o más de ellos, el acto estará sujeto a nulidad dependiendo de la trascendencia del vicio o en todo caso, sujeto a subsanación por el mismo órgano administrativo en caso el vicio detectado no sea trascendente; sin embargo, atendiendo a los vicios denunciados por la organización sindical, resulta necesario en el último requisito de validez, consistente en el “*procedimiento regular*”, el mismo que consiste en que, antes de su emisión, el acto administrativo debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación, lo que resulta concordante con la naturaleza del procedimiento administrativo, que tiene por objeto conseguir la generación y emisión del acto administrativo. En ese sentido, en el presente caso se ha cumplido con el procedimiento regular para su emisión y *el vicio denunciado por la organización sindical impugnante no ha sido acreditado*, razón por la cual, no amerita la declaratoria de nulidad de la decisión impugnada.

Por los fundamentos expuestos y en aplicación de las normas legales antes mencionadas, y con las facultades conferidas por el inciso 17) del Artículo 204º Reglamento de Organización y Funciones – ROF, aprobado por Ordenanza Regional N° 023-2018-GRSM/CR del 10 de setiembre de 2018;

SE RESUELVE:

Artículo primero. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por el SINDICATO DE TRABAJADORES DE INDUSTRIAS DEL ESPINO S.A. – GRUPO PALMAS contra la Resolución Directoral N° 011-2022-GRSM/DPSCCLDF del 06 de junio de 2022, y como consecuencia de ello, **CONFIRMAR** en todos sus extremos la referida resolución.

Artículo segundo. - Notificar a los interesados con la presente resolución en la forma prevista por el Artículo 21º del TUO de la LPAG.

Regístrese, Comuníquese y Archívese.



GOBIERNO REGIONAL SAN MARTÍN
DIRECCIÓN REGIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

Abog. Julio Ernesto Rubio Pinedo
DIRECTOR REGIONAL