

RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL N° 002-2023-MTPE/2/14

Lima, 09 de enero de 2023

VISTO:

El Expediente N° 002-2019, remitido a esta Dirección General por la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Arequipa (en adelante, GRTPE de Arequipa), en atención al recurso de revisión interpuesto por la empresa **INCALPACA TEXTILES PERUANOS DE EXPORTACION S.A.** (en adelante, Empresa) contra la Resolución Gerencial Regional N° 053-2019-GRA/GRTPE, que resuelve confirmar el Auto Directoral N° 021-2019-GRA/GRTPE-DPSC que declara improcedente el pedido de ilegalidad de huelga de la Empresa, emitido por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la GRTPE de Arequipa (en adelante, DPSC de la GRTPE de Arequipa).

CONSIDERANDO:**I. ANTECEDENTES**

- 
- 1.1. Con fecha 30 de enero de 2019, la empresa INCALPACA TEXTILES PERUANOS DE EXPORTACION S.A., solicitó a la DPSC de la GRTPE de Arequipa que declare la ilegalidad de la huelga materializada por la FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES TEXTILES DEL PERU (en adelante, Federación), a partir del día 22 de enero de 2019, en aplicación de la causal prevista en el literal a) del artículo 84 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2003-TR (en adelante, el TUO de la LRCT).
 - 1.2. Mediante el Auto Directoral N° 021-2019-GRA/GRTPE-DPSC, de fecha 07 de febrero de 2019, la DPSC de la GRTPE de Arequipa resolvió declarar improcedente por extemporáneo el pedido de ilegalidad de huelga presentado por la Empresa, a partir del día 22 de enero de 2019.
 - 1.3. Con fecha 15 de febrero de 2019, la Empresa interpuso recurso de apelación contra el Auto Directoral N° 021-2019-GRA/GRTPE-DPSC, el cual fue desestimado mediante la Resolución Gerencial Regional N° 053-2019-GRA/GRTPE que confirma el auto impugnado.
 - 1.4. Que, frente a la Resolución Gerencial Regional N° 053-2019-GRA/GRTPE la Empresa interpuso recurso de revisión, el mismo que a través del Oficio N° 1189-2019-GRA/GRTPE fue elevado junto con los demás actuados en el procedimiento de declaratoria de ilegalidad de huelga a la Dirección General de Trabajo para el trámite correspondiente.

II. DE LA COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO PARA AVOCARSE AL CONOCIMIENTO DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO

El numeral 217.1 del artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG), establece que 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 numeral 218.1 del artículo 218 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 revisión.

Estando a que el recurso de revisión únicamente procede cuando así lo prevea una Ley o Decreto Legislativo, el artículo 7.3 de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, señala que el referido ministerio (en adelante, MTPE) es competente para resolver en instancia de revisión los procedimientos administrativos determinados por norma legal o reglamentaria.

Sobre el particular, la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29831, incorporada por el Decreto Legislativo N° 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 N° 1272.

Bajo ese marco, el literal b) del artículo 61 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MTPE, aprobado por el Texto Integrado del Decreto Supremo N° 308-2019-TR, establece que la Dirección General del Trabajo es competente para resolver, en calidad de instancia de revisión, los procedimientos administrativos sobre materias de su competencia cuando corresponda de acuerdo a ley.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4 y 5 del Decreto Supremo N° 017-2012-TR¹, la Dirección General de Trabajo del MTPE es competente para conocer en última instancia administrativa el recurso de revisión interpuesto contra lo resuelto en segunda instancia por las Direcciones o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, respecto del procedimiento de declaratoria de ilegalidad de huelga.

En ese sentido, tratándose del cuestionamiento de una resolución emitida por la GRTPE de Arequipa, corresponde a esta Dirección General de Trabajo avocarse al conocimiento del recurso de revisión interpuesto por la Empresa.

III. SOBRE EL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO POR LA EMPRESA

La Empresa interpone recurso de revisión contra la Resolución Gerencial Regional N° 053-2019-GRA/GRTPE, señalando los siguientes argumentos:

- La Resolución Gerencial Regional impugnada carece de motivación ya que se limita a señalar que la Empresa impidió que la autoridad verifique la materialización de la huelga acatada por la Federación, sin sustentar por qué se encontraría impedido de ello, asimismo, no motivó la indebida interpretación y aplicación del artículo 84 del TUO de la LRCT, considerando erradamente que la Empresa contaba con el plazo de dos (02) días para presentar el pedido respectivo, vulnerándose así el derecho al debido procedimiento, toda vez que se entendería que en el mismo plazo la Empresa se encontraba obligada a presentar su pedido de ilegalidad y la Autoridad Administrativa de Trabajo para resolver dicho pedido.

¹ Rectificado por Fe de Erratas publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 14 de noviembre de 2012.

IV. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

De la revisión del recurso de revisión, se aprecia que la Empresa expone argumentos para anular y/o revocar la Resolución Gerencial Regional N° 053-2019-GRA/GRTPE, emitida por la GRTPE de Arequipa. Así, la pretensión impugnatoria de anular dicho acto administrativo tiene como fundamento la vulneración a la debida motivación como garantía mínima del principio del debido procedimiento administrativo. Sobre ello, la Empresa sustenta que no se motivó la indebida interpretación y aplicación del artículo 84 del TUO de la LRCT.

En primer término, debemos señalar que el derecho de huelga se ejerce conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú, en cuyo numeral 3 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"*.



Como se aprecia, el derecho de huelga es un derecho fundamental cuyo reconocimiento se encuentra previsto en la Constitución y normas internacionales. Como tal, merece la protección del ordenamiento jurídico y de los operadores del Derecho, con el fin de salvaguardar su ejercicio pleno. Sin embargo, como todos los derechos, **no es un derecho absoluto**, sino que debe ejercerse en armonía con el interés social y garantizando el respeto de otros bienes jurídicos, **motivo por el cual es materia de excepciones y limitaciones señaladas por la legislación**, y se encuentran referidas tanto a los requisitos como a la modalidad en que se ejerce.

En esa línea, sobre la declaratoria de ilegalidad de una comunicación de huelga, el artículo 84 del TUO de la LPAG, establece que:

"Artículo 84.- 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.*
- e) Por no ser levantada después de notificado el laudo o resolución definitiva que ponga término a la controversia.*

La resolución será emitida, de oficio o a pedido de parte, dentro de los dos (2) días de producidos los hechos y podrá ser apelada. La resolución de segunda instancia deberá ser emitida dentro del plazo máximo de dos (2) días."

De la lectura del último párrafo de la norma antes citada, se desprende que, en el marco de un procedimiento de ilegalidad de una solicitud de huelga, de presentarse alguno de los supuestos que prevé dicho marco normativo, la Autoridad Administrativa de Trabajo, de oficio o a pedido de parte, dentro del plazo de 2 días de tomar conocimiento del o los hechos que configuren la ilegalidad de una medida de fuerza emite la resolución que determina o no la misma.

En ese aspecto, esta Dirección General advierte que la Resolución Gerencial Regional N° 053-2019-GRA/GRTPE confirma el Auto Directoral N° 021-2019-GRA-GRTPE-DPSC, alegando que:

"(...) la medida de huelga se habría materializado el 22 de enero del 2019, así lo indica el empleador, conforme al registro control de asistencia en el cual indica aparecen

ausentes un total de 201 trabajadores quienes habrían inasistido injustificadamente el 22 de enero del 2019. Sin embargo, la solicitud de ilegalidad fue presentada posteriormente por el empleador el 30 de enero del 2019, situación que impidió la actuación inmediata de la autoridad para disponer la verificación de la huelga, y que además se tiene presente que la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo regula plazos cortos, los cuales tiene como objeto evitar los mayores perjuicios que la huelga produce en las partes. En ese sentido, conforme a la naturaleza perentoria del procedimiento se exige que el empleador proceda diligentemente informando y requiriendo la verificación de la medida. Por lo cual, en aplicación del Artículo N° 84 del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por DS N° 010-2003-TR, el pedido formulado por el empleador resulta extemporáneo, en consecuencia es necesario confirmar los efectos del Auto Directoral N° 021-2019-GRA/GRTPE-DPSC de fecha 07 de febrero del 2019."

De lo anterior, se observa que la línea interpretativa de la GRTPE de Arequipa, respecto del plazo que prescribe el último párrafo del artículo 84 del TUO de la LRCT, se aproxima en determinar que el pedido de parte de ilegalidad de una huelga se encuentra supeditado a un plazo legal, supuesto que no ha sido previsto en el artículo antes referido, el cual dispone que es la Autoridad Administrativa de Trabajo –como instancia competente para emitir la resolución respectiva– quien dentro del plazo de dos días de producido el o los hechos que configuran la ilegalidad de una medida de fuerza resuelve la controversia suscitada, asimismo, la norma prevé que en el plazo máximo de dos días resuelva las impugnaciones que se planteen contra lo resuelto en primera instancia.



Por lo expuesto en los párrafos precedentes, cabe traer a colación que el numeral 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG, estipula que, *"Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: (...) 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias."*

Asimismo, resulta pertinente acotar que el Principio de Legalidad contemplado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que, *"Las 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"*.

En el caso en concreto, esta Dirección General advierte que la GRTPE de Arequipa, a través de la Resolución Gerencial Regional N° 053-2019-GRA/GRTPE, contraviene lo dispuesto en el último párrafo del artículo 84 del TUO de la LRCT, vulnerando así el Principio de Legalidad al trasladar la exigencia del plazo de dos días previsto en la norma a la Empresa, el cual ha sido estipulado para la emisión de la resolución emitida por la Autoridad Administrativa de Trabajo en el marco de una declaratoria de ilegalidad de huelga de oficio o a pedido de parte.

Sobre este extremo, corresponde precisar que, si durante el ejercicio del derecho de huelga se manifiesta alguna de las causales que acarrea la declaración de ilegalidad de ésta, el marco normativo vigente establece que ante los hechos producidos que configuran la misma, se puede solicitar se emita la resolución respectiva a pedido de parte o de oficio. En el contexto de una declaratoria de oficio, es la Autoridad Administrativa de Trabajo quien en el ámbito de sus competencias, al resolver la procedencia o improcedencia de una comunicación de huelga, solicita a la Autoridad Inspectiva de Trabajo se sirva disponer las actuaciones inspectivas de verificación sobre la medida de fuerza anunciada por una organización sindical, a efectos de, entre

otros, contar con medios probatorios idóneos para –de ser el caso– declarar la ilegalidad de una huelga. Asimismo, en el supuesto de una solicitud de parte, la autoridad al contar con el universo de medios probatorios ofrecidos por el administrado, evalúa y meritúa estos con el fin de dilucidar si se configura o no una causal de ilegalidad.

A tal efecto, habiendo verificado los actuados que obran en el Expediente N° 002-2019 y de acuerdo a las consideraciones expuestas previamente, se advierte una vulneración al Principio de Legalidad al expedirse la Resolución Gerencial Regional N° 053-2019-GRA/GRTPE, por consiguiente, en observancia del numeral 11.2 del artículo 11 del TUO de la LPAG que determina que: *"La nulidad planteada por medio de un recurso de reconsideración o de apelación será conocida y declarada por la autoridad competente para resolverlo"*; corresponde a este Despacho declarar la nulidad del citado acto administrativo, emitido por la GRTPE de Arequipa en el marco de la tramitación de la declaratoria de ilegalidad de huelga.

Dicho lo anterior, debemos indicar que, de conformidad con lo establecido en el penúltimo párrafo del numeral 213.2, del artículo 213 del TUO de la LPAG, además de declarar la nulidad, la Autoridad puede resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos necesarios para ello, de modo que, obrando en autos los elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, esta Dirección General se encuentra facultada para resolver sobre la declaratoria de ilegalidad de huelga presentada por la Empresa.



Sobre el particular, del contenido del presente expediente, este Despacho advierte que a través del escrito con número de registro N° 1878256-1246642 presentado por la Empresa, se solicita declarar la ilegalidad de la huelga comunicada por la Federación Regional de Trabajadores Textiles del Sur (FERETTEX), la cual fue declarada improcedente por la DPSC de la GRTPE de Arequipa mediante Auto Directoral N° 009-2019-GRA/GRTPE-DPSC, en vista que, el Sindicato Único de Trabajadores Textiles Incalpaca TPX – SUTRATIN, el Sindicato de Trabajadores Textiles Incalpaca TPX – SITRATIN y el Sindicato Inclusivo y Progresista de Trabajadores Textiles Incalpaca TPX – SIPTTI –organizaciones sindicales afiliadas a la FERETTEX–; le comunicaron que acatarían la huelga programada para el día 22 de enero de 2019.

En ese aspecto, corresponde tener en cuenta que el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG dispone que los administrados gozan de todas las garantías que le aseguren el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en el Derecho; ello permite a las partes que puedan ofrecer todos aquellos elementos de juicio necesarios para defender sus derechos.

Siendo así, de las fojas 15 a 21 del presente expediente se observa que la Empresa adjunta como anexos un registro de control de asistencia en el cual, según señala, se detalla la inasistencia injustificada por parte de 201 trabajadores quienes acataron la medida de fuerza anunciada por FERETTEX; no obstante, la documentación exhibida no termina siendo un medio probatorio idóneo o suficiente para probar que estos trabajadores se encontraban o no afiliados a una de las organizaciones sindicales – SUTRATIN, SITRATIN y/o SIPTTI– que acataron la comunicación de huelga declarada improcedente, en suma, no genera convicción acerca de que la supuesta ausencia a su centro de trabajo tenga o se haya debido al acatamiento de la medida de fuerza; en

tal sentido, en el marco del procedimiento de declaratoria de ilegalidad de huelga no se tendría por acreditada la causal alegada por la Empresa contenida en el literal a) del artículo 84 del TUO de la LPAG; por consiguiente, concierne declarar no ha lugar la solicitud de ilegalidad deducida por el recurrente.

En atención a las consideraciones expuestas;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. - Declarar **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la empresa **INCALPACA TEXTILES PERUANOS DE EXPORTACION S.A.** contra la Resolución Gerencial Regional N° 053-2019-GRA/GRTPE, emitida por la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Arequipa en el marco de un procedimiento de ilegalidad de huelga y, en consecuencia, la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° Resolución Gerencial Regional N° 053-2019-GRA/GRTPE, que confirmó el Auto Directoral N° 009-2019-GRA/GRTPE-DPSC, que declara improcedente el recurso de apelación formulado por la empresa **INCALPACA TEXTILES PERUANOS DE EXPORTACION S.A.**

ARTÍCULO SEGUNDO. - Pronunciándonos sobre el fondo **NO HA LUGAR** la solicitud de ilegalidad formulada por la empresa **INCALPACA TEXTILES PERUANOS DE EXPORTACION S.A.**, de conformidad con los considerandos expuestos en la presente Resolución Directoral General.

ARTÍCULO TERCERO. - Declarar **AGOTADA** la vía administrativa en el presente procedimiento, conforme a lo dispuesto en el literal c) del numeral 228.2 del artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Regístrese y notifíquese. –



KENNY DÍAZ RONCAL
Director General de Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo