



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL N°012 -2023-MTPE/2/14

Lima, 31 de enero de 2023

VISTOS:

El Oficio N° 001043-2022-GR.LAMB/GRTPE [4341449-21] ingresado con Hoja de Ruta N° 206105-2022, mediante el cual la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Lambayeque (en adelante, GRTPE de Lambayeque), remite los actuados originales del Expediente N° 4341449-2022-GR.LAMB/GRTPE, el mismo que contiene el recurso de revisión interpuesto por el **SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSE LEONARDO ORTIZ** (en adelante, Sindicato) contra la Resolución Gerencial Regional N° 000098-2022-GR.LAMB/GRTPE-DP [4341449-12], de fecha 18 de octubre de 2022, que declara infundado el recurso de apelación presentado por el Sindicato y confirma la Resolución Directoral N° 000458-2022-GR.LAMB/GRTPE-DPSC [4341449-1] que declara improcedente la declaratoria de huelga indefinida convocada para el día 18 de octubre de 2022, comunicada por el Sindicato.

CONSIDERANDO:

I. Antecedentes

- 1.1. Con fecha 03 de octubre de 2022, el Sindicato presentó ante la Autoridad Administrativa de Trabajo la declaratoria de una medida de fuerza en contra de la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSE LEONARDO ORTIZ** (en adelante, Entidad), consistente en una huelga indefinida, a realizarse a partir del 18 de octubre de 2022.
- 1.2. Mediante la Resolución Directoral N° 000458-2022-GR.LAMB/GRTPE-DPSC [4341449-1], la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la GRTPE de Lambayeque (en adelante, DPSC de la GRTPE de Lambayeque) declaró improcedente la declaratoria de huelga indefinida convocada para el día 18 de octubre de 2022, comunicada por el Sindicato.
- 1.3. Con fecha 12 de octubre de 2022, el Sindicato interpone recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 000458-2022-GR.LAMB/GRTPE-DPSC [4341449-1], el cual fue declarado infundado mediante la Resolución Gerencial Regional N° 000098-2022-GR.LAMB/GRTPE-DP [4341449-12], de fecha 18 de octubre de 2022, emitido por la GRTPE de Lambayeque.
- 1.5. A través del escrito registrado bajo numeración 4341449, el Sindicato interpuso recurso extraordinario de revisión contra la Resolución Gerencial Regional N° 000098-2022-GR.LAMB/GRTPE-DP [4341449-12].
- 1.6. Que, mediante Oficio N° 001043-2022-GR.LAMB/GRTPE [4341449-21], la GRTPE de Lambayeque dispuso elevar el recurso de revisión y demás actuados en el



procedimiento de declaratoria de huelga a la Dirección General de Trabajo para el trámite correspondiente.

- 1.7. A través del Oficio N° 1396-2022-MTPE/2/14, esta Dirección General solicitó a la GRTPE de Lambayeque, informe sobre la fecha exacta de ingreso del recurso de revisión del Sindicato en cuanto se advirtió que se habían consignado dos sellos de recepción de trámite documentario con fechas distintas.
- 1.8. Que, mediante Oficio N° 001256-2022-GR.LAMB/GRTPE [4341449-25], de fecha 28 de diciembre de 2022, la GRTPE de Lambayeque comunicó a este Despacho que la fecha de ingreso del escrito de revisión presentado por el Sindicato fue el 24 de octubre de 2022.

II. De la competencia de la Dirección General de Trabajo para avocarse al conocimiento del recurso de revisión presentado



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 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.

En ese sentido, tratándose del cuestionamiento de una resolución emitida en segunda instancia por la GRTPE de Lambayeque, corresponde a la Dirección General de Trabajo avocarse al conocimiento del recurso de revisión interpuesto por el Sindicato,

de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto Supremo N° 017-2012-TR¹.

III. Sobre el recurso de revisión interpuesto por el Sindicato

Entre los argumentos expuestos por el Sindicato en su recurso de revisión, se exponen los siguientes:

- (i) La GRTPE de Lambayeque aplica de manera incorrecta el artículo 73 literal c) del Decreto Supremo N° 010-2003-TR, respecto a los diez días hábiles de antelación para la presentación de la solicitud de inicio de huelga en cuanto el Sindicato no cuenta con personal afiliado que preste servicios públicos esenciales, al tratarse de personal empleado, por lo que, para su comunicación de huelga debió aplicarse el plazo de cinco días hábiles que establece la norma.
- (ii) La Resolución impugnada desarrolla un incumplimiento que no fue observado por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos, ya que la presentación de la nómina de trabajadores no fue objeto de cuestionamiento, lo cual, afecta el debido procedimiento al no haber tenido la oportunidad de contradecir dicho extremo.
- (iii) La GRTPE de Lambayeque ha contabilizado que la comunicación de huelga debió efectuarse con diez días de antelación, observando que se contabiliza el 07 de octubre del año 2022, día que fue declarado feriado por el Decreto Supremo N° 033-2022-PCM, posición que en el supuesto negado haya sido correcta, debió pronunciarse sobre ese aspecto expuesto en su recurso de apelación.



IV. Análisis del caso en concreto

De la revisión del recurso interpuesto, se aprecia que el Sindicato expone argumentos para anular y/o revocar la Resolución Gerencial Regional N° 000098-2022-GR.LAMB/GRTPE-DP, emitida por la GRTPE de Lambayeque. Así, la pretensión impugnatoria de anular dicho acto administrativo tiene como fundamento la vulneración al derecho de defensa y la debida motivación como garantías mínimas del principio del debido procedimiento administrativo. Por su parte, el Sindicato desarrolla un (01) argumento para sustentar la pretensión impugnatoria de revocar el acto administrativo emitido por la GRTPE de Lambayeque.

En ese sentido, para una mejor motivación de la presente resolución, esta Dirección General procederá a analizar el argumento del Sindicato referido a la pretensión impugnatoria de anular la Resolución Gerencial Regional N° 000098-2022-GR.LAMB/GRTPE-DP, para luego, de ser el caso, atender los demás argumentos señalados por el Sindicato.

¹ En efecto, de conformidad con el artículo 4 del Decreto Supremo N° 017-2012-TR, "Contra 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 (...)".

4.1. Sobre los argumentos expuestos por el Sindicato para que se declare nula la resolución impugnada

El Sindicato sostiene, en su tercer argumento expuesto, que la GRTPE de Lambayeque no se pronunció respecto de lo alegado en su recurso de apelación sobre el feriado no laborable declarado por el Decreto Supremo N° 033-2022-PCM al cual no se acogió la Entidad, acotando que, la resolución impugnada únicamente se pronunció sobre el plazo de diez días de antelación que debió efectuarse en su comunicación de declaratoria de huelga, posición que en el supuesto negado haya sido correcta –según indica– la autoridad debió observar que la Entidad no se acogió al feriado no laborable.

Sobre este extremo, de la revisión de lo actuado en el presente expediente, en el numeral 5.3 de la Resolución Gerencial Regional impugnada, la GRTPE de Lambayeque, señaló que:

"5.3 El Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR en su artículo 65° modificado por Decreto Supremo N° 014-2022-TR señala que: 'La comunicación de la declaración de huelga a que alude el inciso c) del artículo 73 de la Ley, se sujeta a los siguientes requisitos: a) Comunicación dirigida a la Autoridad Administrativa de Trabajo, con una anticipación de cinco (5) días hábiles o de diez (10) días hábiles tratándose de servicios públicos esenciales, señalando el ámbito de la huelga, el motivo, su duración, el día y hora fijados para su iniciación. (...)', requisito observado por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos en razón de haber comunicado con 09 días de antelación la medida adoptada, sin embargo, tal como se señala el recurrente y es de verse de los documentales que se adjunta, en fecha 07 de octubre del 2022 la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz no se acogió a lo sostenido por el Decreto Supremo N° 033-2022-PCM en el extremo que declara día no laborable tal día, por lo que al contabilizarse se ha cumplido con el plazo de antelación, en consecuencia, en este extremo debe estimarse el recurso que se da cuenta"



En tal sentido, se verifica que la GRTPE de Lambayeque ha dado respuesta a este punto formulado por el Sindicato en su recurso de apelación, referido al cómputo como día hábil del 07 de octubre de 2022 fecha que la Entidad no acogió como día no laborable en virtud de lo establecido en el Decreto Supremo N° 033-2022-PCM, por lo cual, no resulta amparable lo alegado por el Sindicato en este extremo, máxime si se ha tenido por cumplido el requisito del plazo de comunicación de la medida de fuerza realizado por la organización sindical.

Ahora bien, con relación al segundo argumento nulificante expuesto por el Sindicato, éste señala que la Resolución Gerencial Regional N° 000098-2022-GR.LAMB/GRTPE-DP desarrolla un incumplimiento que no fue observado por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos, ya que la presentación de la nómina de trabajadores no fue objeto de cuestionamiento.

Frente a lo señalado, en la Resolución Directoral N° 000458-2022-GR.LAMB/GRTPE-DPSC, se verifica que la DPSC de la GRTPE de Lambayeque advirtió que el Sindicato no cumplió con comunicar a la Entidad y a la Autoridad Administrativa de Trabajo la comunicación de declaratoria de huelga dentro del plazo de antelación de diez (10) días que establece el literal c) del artículo 73 del TUO de la LRCT y literal a) del artículo



65 del Reglamento de la LRCT; motivo por el cual declaró improcedente la medida de fuerza presentada por el Sindicato.

Bajo esa línea, se advierte que la Resolución Gerencial Regional N° 000098-2022-GR.LAMB/GRTPE-DP, que resuelve el recurso de apelación interpuesto por el Sindicato, declara infundado el mismo pronunciándose en los siguientes extremos:

"5.4 Asimismo, es materia de cuestionamiento la calificación de 'SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES' que ha catalogado la Resolución Directoral recurrida, en ese extremo, es menester precisar que:

5.4.1 El artículo 82° del Decreto Supremo N° 010-2003-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, ha sostenido que: '(...) Cuando la huelga afecte los servicios públicos esenciales o se requiera garantizar la permanencia del personal necesario para impedir su interrupción total y asegurar la continuidad de los servicios y actividades que así lo exijan. (...)', por lo que en su artículo 83° se han precisado tales servicios (...), ahora bien, con OFICIO N° 000769-2022-GR.LAMB/GRTPE-DPSC [4341449 - 11] se alcanzó el Expediente N° 17229-2004-GR-LAMB/DRTPE-DRGDLGT que inscribe la organización sindical denominada Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, la misma que comunica la medida de huelga en el presente caso, ello a fin de determinar la naturaleza gremial respecto a la labor que realizan y, asimismo, verificar si estas corresponden a SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES, en ese sentido se observa que a Tomo III de fs. 726 a 728, obra el Estatuto Sindical en el que en su artículo 2°: 'El Sindicato ejerce la representación colectiva e individual de sus asociados, Empleados Permanentes y contratados. Pertenecientes al Sistema Único Remuneraciones de la Administración Pública, quienes prestan servicio a la Municipalidad del Distrito de José Leonardo Ortiz, excluyéndose de aquél, a los empleados que ocupen cargos de confianza o de responsabilidad directiva', por lo que evidenciando la representación del sindicato el cual se encuentra generalizada a todos los trabajadores y no habiendo distinción a la conformación de sus miembros corresponde entenderlo como tal.

(...)

*5.3.3 Por tanto evidenciando que sus labores están vinculadas a servicios públicos esenciales, conforme a lo sostenido en el Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR en su artículo 65° modificado por Decreto Supremo N° 014-2022-TR en el extremo señala que: 'La comunicación de la declaración de huelga a que alude el inciso c) del artículo 73 de la Ley, se sujeta a los siguientes requisitos: (...) tratándose de servicios públicos esenciales o de labores indispensables, **debe indicarse la nómina de los trabajadores que deben seguir laborando**' (negrita agregada), sin que en autos obre tal nómina por lo que debe declararse IMPROCEDENTE la comunicación de huelga."*

En ese aspecto, por una parte, la GRTPE de Lambayeque revoca el extremo referido al plazo de comunicación de huelga, teniendo por cumplido el requisito de los diez de antelación por prestar la Entidad un servicio público esencial, no obstante, advierte que el Sindicato no habría cumplido con presentar la nómina de servicios mínimos que exige el literal c) del artículo 65 del Reglamento de la LRCT.



Por lo reseñado, cabe traer a colación el Principio de Debido Procedimiento, contemplado en el inciso 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, que señala que, los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Estableciendo dicho principio que tales derechos comprenden, entre otros, los derechos a refutar los cargos imputados; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

Asimismo, el número 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG establece que la motivación del acto administrativo en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico es un requisito de validez de los actos administrativos.

A su vez, el numeral 6.1 del artículo 6 del TUO de la LPAG señala que:

“Artículo 6°. - Motivación del acto administrativo

6.1. La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y de la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado”.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC que:

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

(subrayado agregado)

Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00091-2005-PA/TC, el Tribunal Constitucional estableció que:

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

(...)

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





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

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

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

(subrayado agregado)

Bajo esa línea, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00728-2008-PHC/TC, el Tribunal Constitucional indicó que:

"(...)

7. El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso. Sin embargo, no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.

Así, en el Exp. N.º 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N.º 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

(...)

e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del



derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139°, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas."

(subrayado agregado)

En función de lo señalado, si bien la sentencia antes referida ha sido pensada para determinar el agravio constitucional de una sentencia penal, los alcances de la doctrina jurisprudencial que ésta contiene se extienden al presente procedimiento administrativo; por tanto, en el caso en concreto, esta Dirección General advierte que la GRTPE de Lambayeque en la Resolución Gerencial Regional N° 000098-2022-GR.LAMB/GRTPE-DP se pronuncia sobre la omisión del Sindicato en la presentación de la nómina para los servicios mínimos, extremo que no fue materia de observación por parte de la DPSC de la GRTPE de Lambayeque al declarar la improcedencia de la huelga mediante la Resolución Directoral N° 000458-2022-GR.LAMB/GRTPE-DPSC, infringiendo así el Principio de Debido Procedimiento en cuanto no resultaba factible que el Sindicato impugne –a través de su recurso de apelación– una decisión que no fue cuestionada por el órgano competente de primera instancia, así como al adolecer dicha resolución de una motivación sustancialmente incongruente, puesto que, excede su pronunciamiento sobre un extremo no discutido en la resolución materia de apelación.



En consecuencia, considerando que el numeral 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG establece como causal de nulidad del acto administrativo el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, el acto administrativo contenido en la Resolución Gerencial Regional N° 000098-2022-GR.LAMB/GRTPE-DP, emitido por la GRTPE de Lambayeque deviene en nulo, al vulnerar el derecho de defensa de la organización sindical y por adolecer de una motivación sustancialmente incongruente; debiéndose amparar el argumento planteado por el Sindicato.

Por otra parte, si bien en los párrafos precedentes se ha concluido que la Resolución Gerencial Regional N° 000098-2022-GR.LAMB/GRTPE-DP adolece de nulidad, es menester traer a colación el numeral 227.2 del artículo 227 del TUO de la LPAG, el cual prescribe que:

“[C]onstatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. (...)”

En tal sentido, considerando que el Expediente N° Expediente N° 4341449-2022-GR.LAMB/GRTPE contiene toda la información referida al procedimiento de declaratoria de huelga iniciado por el Sindicato, esta Dirección General advierte que cuenta con suficientes elementos para emitir pronunciamiento de fondo, razón por la cual corresponde atender los argumentos del Sindicato referidos a la pretensión impugnatoria de revocar el acto administrativo emitido por la GRTPE de Lambayeque.

4.2. Sobre el marco normativo aplicable para el ejercicio del derecho de huelga de los servidores civiles

Con fecha 05 de julio de 2013, entró en vigencia la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057 (en adelante, LSC), en cuyo Capítulo VI del Título III se contemplaron disposiciones normativas referidas a los derechos colectivos de los servidores civiles, entre ellos, el ejercicio del derecho de huelga (artículo 45). A su vez, las normas reglamentarias del ejercicio del derecho de huelga se desarrollaron en el Capítulo III del Título V del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento General de la LSC) (del artículo 79 al artículo 85).

Posteriormente, a través de la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal², se derogaron diversos artículos del Capítulo VI del Título III de la LSC, entre ellos, el artículo 45 referido al ejercicio del derecho de huelga. Como consecuencia de lo anterior, quedaron sin efecto, además, aquellas normas reglamentarias relacionadas con los artículos 41 a 45 de la LSC.

Ahora bien, dicha situación no implica que el ejercicio del derecho de huelga de los servidores civiles se encuentre sin base normativa, sino que, por el contrario, el tratamiento normativo del ejercicio de este derecho se orientó al TUO de la LRCT.

Efectivamente, para el ejercicio del derecho de huelga en el escenario de una negociación colectiva en el sector público a nivel descentralizado, el marco normativo se encuentra en la Ley N° 31188. Así, el literal e) del numeral 13.2 del artículo 13 de la norma precitada establece que, en caso no se llegue a un acuerdo en la etapa de conciliación, *"los trabajadores pueden alternativamente declarar la huelga, conforme a lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (...)"*. Por su parte, el TUO de la LRCT también cubre el ejercicio del derecho de huelga en un escenario distinto a la negociación colectiva. En relación a esto último, el artículo 86 del TUO de la LRCT prevé que *"la huelga de los trabajadores sujetos al régimen laboral público, se sujetará a las normas contenidas en el presente Título en cuanto le sean aplicables"*.

Cabe señalar que cuando el artículo 86 del TUO de la LRCT hace alusión a los trabajadores sujetos al régimen laboral público, no se refiere únicamente a los trabajadores del régimen del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; por el contrario, la regulación actual existente (LSC y el Reglamento General de la LSC) hace referencia a la categoría de los servidores civiles, categoría que comprende a los trabajadores que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, independientemente de su nivel de gobierno, cuyos derechos se regulan no solo por el Decreto Legislativo N° 276, sino también por el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral y por el Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

² Publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 02 de mayo de 2021.

De esta manera, a propósito de la derogación del artículo 45 de la LSC y sus disposiciones reglamentarias por parte de la Ley N° 31188, el marco normativo aplicable para el ejercicio del derecho de huelga de los servidores civiles se encuentra conformado por las reglas establecidas en el TUO de la LRCT.

4.3. Sobre las condiciones y requisitos para el ejercicio efectivo del derecho de huelga

El derecho de huelga se ejerce en armonía con el interés social y garantizando el respeto de otros bienes jurídicos. Este enunciado se deriva del numeral 3 del artículo 28 de la Constitución Política del Perú que establece que el Estado *"regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social"* y *"señala sus excepciones y limitaciones"*.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado, en el considerando 40 de la sentencia recaída en el expediente 008-2005-PI/TC, que:

"(...) la huelga no es un derecho absoluto, sino regulable. Por ende, debe efectivizarse en armonía con los demás derechos. (...)".



Como se aprecia, el derecho de huelga es un derecho humano fundamental de los trabajadores y de las trabajadoras que se encuentra previsto en la Constitución y ampliamente reconocido en el corpus iuris internacional³. Como tal, merece la protección del ordenamiento jurídico y de los operadores del Derecho, con el fin de salvaguardar su ejercicio pleno.

Sobre esto último, recuérdese que al igual que el derecho a la libertad sindical y la negociación colectiva, el Perú se ha comprometido, en el marco de lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a adoptar medidas para lograr la plena efectividad del derecho de huelga, de conformidad a lo previsto en el numeral 1 del artículo 1 y el artículo 2 de dicho tratado internacional.

De manera específica, en el párrafo 100 de la Opinión Consultiva OC-27/21, la Corte Interamericana de Derechos Humanos recordó que:

"100. (...) los Estados deben tener en consideración que, salvo las excepciones permitidas por el derecho internacional, la ley debe proteger el ejercicio del derecho de todos los trabajadores y las trabajadoras. De esta forma, **las condiciones y requisitos previos que la legislación establezca para que una huelga se considere un acto lícito, no deben ser complicados al punto de producir que en la práctica resulte imposible una huelga legal**".

(resaltado agregado)

³ Véase, por ejemplo, el literal c) del artículo 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el artículo 27 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, el literal b) del artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), y literal d) del numeral 8.1 del artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Asimismo, en el párrafo 111 de la citada Opinión Consultiva, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

“111. En relación con el derecho de huelga (...) el Tribunal advierte que los Estados deben respetar y garantizar que éste pueda ser ejercido de manera efectiva por todos los trabajadores y las trabajadoras, sin discriminación. Para tales efectos, **deben adoptarse aquellas medidas necesarias para evitar que las condiciones y requisitos previos para que se establezca la huelga constituyan un obstáculo para su efectiva realización.** (...)”.

(resaltado agregado)



De otro lado, en el párrafo 114 de la Opinión Consultiva en mención, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha indicado que:

“(...) **el ejercicio del derecho a la libertad sindical, la negociación colectiva y huelga solo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que estas sean propias en una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y libertades de los demás.** Sin embargo, **las restricciones que se establezcan al ejercicio de estos derechos se deben interpretar de manera restrictiva, en aplicación del principio por persona, y no deben privarlos de su contenido esencial o bien reducirlos de forma tal que carezcan de valor práctico**”.

(resaltado agregado)

Ahora bien, en el Perú, la Constitución Política ha delegado al legislador la función de establecer reglas que permitan viabilizar el ejercicio del derecho de huelga en armonía con el interés social y garantizando el respeto de otros bienes jurídicos, siendo estas las contempladas en el TUO de la LRCT⁴ y el Reglamento de la LRCT⁵, en cuyos textos normativos se desprenden condiciones y requisitos referidas a la declaratoria de huelga.

Así, pues, a la luz del estándar interamericano de los derechos humanos, las condiciones y los requisitos establecidos para el ejercicio del derecho de huelga deben interpretarse de manera restrictiva y en términos de razonabilidad, aplicando el principio *pro persona*, de tal forma que resulte favorable su ejecución. Adoptar una postura contraria a lo anteriormente expuesto implicaría concebir que las restricciones previstas en disposiciones normativas de carácter legal o reglamentaria pueden producir un obstáculo a la efectiva realización del derecho de huelga, privándolo de su contenido esencial o bien reduciéndolo de forma tal que carezcan de valor práctico.

⁴ Artículos 73 del TUO de la LRCT.

⁵ Artículos 65 del Reglamento de la LRCT.

Considerando que todo lo expuesto ya es un criterio reiterado de esta Dirección General⁶, corresponde emitir pronunciamiento de fondo sobre la declaratoria de huelga presentada por el Sindicato, tomando en cuenta los argumentos expuestos en su recurso de revisión.

Dicho lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 73 del TUO de la LRCT, para la declaratoria de huelga se requiere el cumplimiento de determinados requisitos, tales como, i) el objeto o finalidad de la huelga, ii) la voluntad colectiva de los trabajadores comprendidos en el ámbito de la huelga, iii) la comunicación previa al empleador y a la AAT, y iv) el no sometimiento de la negociación colectiva al arbitraje. A su vez, el artículo 65 del Reglamento de la LRCT, que desarrolla el requisito de la comunicación previa al empleador y a la AAT, precisa que la declaratoria de huelga debe contener información del ámbito, motivo y duración de la huelga, así como del día y hora fijados para su iniciación. Además, dicha declaratoria debe acompañar la declaración jurada suscrita por el Secretario General de la organización sindical, luego, cuando se trate de servicios públicos esenciales o de labores indispensables, la nómina de trabajadores para servicios mínimos, y finalmente, copia simple del acta de votación y acta de asamblea.

Siendo así, de la revisión del escrito de declaratoria de huelga, se aprecia que el Sindicato no ha observado el requisito que se detalla a continuación:

4.3.1 Que, se haya adjuntado la nómina de los trabajadores que deben seguir laborando en los servicios mínimos esenciales:

El último párrafo del literal a) del artículo 65 del Reglamento de la LRCT, modificado por el Decreto Supremo N° 014-2022-TR, señala que la comunicación de la declaración de huelga a que alude el literal c) del artículo 73 del TUO de la LRCT, se sujeta a los siguientes requisitos:

"(...) tratándose de servicios públicos esenciales o labores indispensables, debe indicarse la nómina de los trabajadores que deben seguir laborando".

En ese aspecto, cabe tener presente que, el literal a) del artículo 83 del TUO de la LRCT señala lo siguiente:

"Artículo 83.- Son servicios públicos esenciales:

a) Los sanitarios y de salubridad"

Así, es de advertirse que el artículo 83 del TUO de la LRCT estipula como un servicio público esencial, entre otros, el de sanidad y salubridad; en atención a ello, resulta pertinente señalar que la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 73, respecto a las materias de competencia municipal, el numeral 2 establece que las municipalidades tienen a cargo los siguientes servicios públicos locales: **"2.1.**

⁶ Ver, por ejemplo, la Resolución Directoral General N° 1146-2021-MTPE/2/14, la Resolución Directoral General N° 1149-2021-MTPE/2/14, la Resolución Directoral General N° 1161-2021-MTPE/2/14, la Resolución Directoral General N° 001-2022-MTPE/2/14 y la Resolución Directoral General N° 002-2022-MTPE/2/14.

Saneamiento ambiental, salubridad y salud. 2.2. Tránsito, circulación y transporte público. 2.3. Educación, cultura, deporte y recreación. 2.4. Programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos. 2.5. Seguridad ciudadana. 2.6. Abastecimiento y comercialización de productos y servicios. 2.7. Registros Civiles, en mérito a convenio suscrito con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, conforme a ley. 2.8. Promoción del desarrollo económico local para la generación de empleo. 2.9. Establecimiento, conservación y administración de parques zonales, parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales, directamente o a través de concesiones." (El resaltado es agregado).

Bajo dicho contexto, dada la naturaleza de las materias competencia de las municipalidades, entre las que se encuentran las de saneamiento, salubridad y salud; estas últimas se condicen con los bienes jurídicos que busca proteger el literal a) del artículo 83 del Reglamento de la LRCT, en ese aspecto, se puede colegir que entre las actividades que realiza la Entidad estas se encuentran vinculadas a las de servicios públicos esenciales



Ahora bien, esta Dirección General ha efectuado la búsqueda respecto de si la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, empleadora del Sindicato recurrente, presentó ante la Autoridad Administrativa de Trabajo la comunicación de servicios mínimos en caso de huelga para el año 2022, verificándose que esta no ha sido presentada.

Atendiendo a que la Entidad no ha presentado la comunicación en mención, corresponde aplicar el orden de prelación establecido en el literal 67-A.1 del artículo 67 del Reglamento de la LRCT, incorporado por el Decreto Supremo N° 014-2022-TR, que señala lo siguiente:

"Artículo 67 -A.- Consecuencias de la no presentación de la comunicación de servicios mínimos

Si el empleador no presenta la comunicación señalada en el artículo anterior, en caso de huelga la Autoridad Administrativa de Trabajo califica el cumplimiento del requisito establecido en el literal c) del artículo 65° de este Reglamento, según el siguiente orden de prelación:

67-A.1. Para los servicios públicos esenciales:

- i. En primer lugar, el acuerdo de partes;*
- ii. En segundo lugar, la resolución de divergencia del año inmediatamente anterior;*
- iii. En tercer lugar, la comunicación de servicios mínimos del empleador del año inmediatamente anterior;*
- iv. En defecto de todo lo anterior, los estándares internacionales de derechos humanos sobre la garantía debida de la vida, seguridad y salud de toda o parte de la población".*

En el presente caso, se observa lo siguiente:



- No existe acuerdo entre el Sindicato y la Municipalidad Distrital de Jose Leonardo Ortiz sobre los servicios públicos esenciales.
- No existe resolución de divergencia resuelta del año 2021.
- No existe comunicación de servicios mínimos de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz correspondiente al año 2021.
- Atendiendo a que ninguno de los tres supuestos se ha verificado, corresponde aplicar lo establecido en el sub literal iv) del literal 67-A.1. del artículo 67 del Reglamento de la LRCT.

A nivel de estándar internacional en materia de derechos humanos, es preciso traer a colación la *"Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical"* de la Organización Internacional del Trabajo⁷, en cuyos numerales 836 y 866, ha señalado lo siguiente:

"836. Para determinar los casos en los que podría prohibirse la huelga, el criterio determinante es la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población".

"866. El establecimiento de servicios mínimos en caso de huelga sólo debería poder ser posible en: 1) aquellos servicios cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población (servicios esenciales en el sentido estricto del término)".

Ante tal consideración, se hace exigible que el Sindicato proporcione la nómina de trabajadores que continuarán laborando en los servicios mínimos; no obstante, tal exigencia, el Sindicato no adjuntó ningún documento que acredite la presentación de la nómina de trabajadores para ocupar los servicios mínimos en caso de huelga.

Sin perjuicio de ello, esta Dirección General observa del recurso de revisión presentado por el Sindicato, que éste expone las razones por las cuales no ha ofrecido cubrir los servicios mínimos en dichos puestos de trabajo; alegando que, únicamente cuenta con afiliados que tienen la categoría de empleado que no efectúan servicios públicos esenciales, asimismo, que los servicios públicos locales que tienen a su cargo las municipalidades según lo establecido en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, se encuentra a cargo de personal con la categoría de obrero.

En tal sentido, 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.

Por lo que, si bien el Sindicato alega que únicamente afilia a trabajadores con categoría de empleado que no tienen a cargo servicios públicos locales –que se configuran como esenciales–, no señala qué actividades realizan sus afiliados a efectos de determinar si éstas se encuentran vinculadas, o no, con dichos servicios esenciales, ni exhibe

⁷ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_635185.pdf.

documentación que permita constatar que no afilia a trabajadores con categoría de obreros, por consiguiente, carece de sustento y no corresponde amparar este extremo alegado por el recurrente.

En razón de ello, en el presente caso el Sindicato no ha cumplido con el requisito establecido en el último párrafo del literal a) del artículo 65 del Reglamento de la LRCT.

En atención a las consideraciones expuestas;

SE RESUELVE:

- ARTÍCULO PRIMERO.** - Declarar **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por el **SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSE LEONARDO ORTIZ** contra la Resolución Gerencial Regional N° 000098-2022-GR.LAMB/GRTPE-DP [4341449-12], emitida por la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lambayeque y, en consecuencia, la **NULIDAD** de la Resolución Gerencial Regional N° 000098-2022-GR.LAMB/GRTPE-DP [4341449-12], que confirmó la Resolución Directoral N° 000458-2022-GR.LAMB/GRTPE-DPSC [4341449-1], que declara improcedente la comunicación de declaratoria de huelga presentada por el Sindicato.
- ARTÍCULO SEGUNDO.** - Pronunciándonos sobre el fondo del asunto, se declara **IMPROCEDENTE** la declaratoria de huelga general indefinida presentada por el **SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSE LEONARDO ORTIZ**, a iniciarse a partir del 18 de octubre de 2022.
- 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, notifíquese y publíquese. –



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