

Tribunal
Constitucional



REVISTA PERUANA DE
DERECHO
CONSTITUCIONAL

Reforma Constitucional,
Política y Electoral

61 NUEVA ÉPOCA | 2013
Edición Especial

SUMARIO

REVISTA PERUANA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

N.º 6, NUEVA ÉPOCA
EDICIÓN ESPECIAL 2013

Reforma Constitucional, Política y Electoral

PRESENTACIÓN

Ernesto Álvarez Miranda 13

ESTUDIOS

Domingo García Belaunde

La Constitución peruana de 1993: sobreviviendo a todo pronóstico 19

José Palomino Manchego

¿Reforma, mutación o enmienda constitucional?..... 35

Francisco Morales Saravia

La Reforma de la Constitución de 1993 y sus problemas..... 61

Edwin Figueroa Gutarra

Certiorari y Reforma Constitucional. Entre propuestas y necesidades..... 81

César Delgado Guembes

Entre la participación absoluta y la ficción representativa. ¿Qué podemos esperar y qué no, del régimen representativo?..... 101

Victorhugo Montoya Chávez

La selección de candidatos para las elecciones congresales de 2011..... 153

Berly Javier Fernando López Flores

El control parlamentario de los decretos de urgencia..... 179

Stephen Haas del Carpio

La transición política peruana y la participación obligatoria de la ciudadanía en los procesos electorales peruanos. Presentación de la problemática e hipótesis..... 193

Rafael Rodríguez Campos/ Edith Neyra Córdova <i>Consenso Electoral para una nueva ley de los derechos de participación y control ciudadanos. Proceso de revocación de autoridades</i>	219
--	-----

Cynthia Vila Ormeño <i>Las Reformas Electorales en el Perú (1978 - 2012) y el principio de representación proporcional</i>	239
---	-----

MISCELÁNEA

Francisco Távora Córdova <i>El juez como garante de los derechos y el papel de la ética en las democracias constitucionales</i>	271
--	-----

Martha Paz <i>La Corte Constitucional Colombiana reivindica una categoría olvidada. La trabajadora sexual como "sujeto de especial protección"</i>	279
---	-----

Abraham García Chávarri <i>Derecho a la Integración y soberanía. Anotaciones interrelacionales</i>	299
---	-----

Sergio Bobadilla Centurión <i>Breve análisis del contexto socio-histórico-político-jurídico para el surgimiento jurisprudencial del Derecho a la Verdad. ¿Es viable su normativización positiva constitucional</i>	311
---	-----

Paola Brunet Ordoñez Rosales <i>Derechos de los pueblos indígenas en la jurisprudencia constitucional peruana</i>	339
--	-----

Aldo Blume Rocha <i>La legitimidad democrática del juez en el marco del Estado Constitucional de Derecho: El debate respecto a la dificultad contramayoritaria</i>	365
---	-----

Carmen Ortega Chico <i>Interpretación y aplicación de lo dispuesto en el artículo 68° de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo. Alcances del hoy denominado arbitraje obligatorio.</i>	387
--	-----

JURISPRUDENCIA COMPARADA

1. *Caso: Alimentación forzosa de internos en casos de peligro de muerte por Gonzalo Carlos Muñoz Hernández*
STCE N.º 120/1990 403
2. *Caso: Sobre la ilegalización de partidos políticos por Alberto Neira López*
STCE N.º 48/2003 405

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Reforma Constitucional:

1. *Exp. N.º 0014-2002-AI/TC por Nadia Paola Iriarte Pamo*
Demandante: Colegio de Abogados del Cusco
Norma impugnada: Ley N.º 27600
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2002-Mhtml> 417
2. *Exp. N.º 0014-2003-AI/TC por Evelyn Chilo Gutiérrez*
Demandante: Alberto Borea Odria y más de cinco mil ciudadanos
Norma impugnada: el denominado "documento promulgado el 29 de diciembre de 1993 con el título de Constitución Política del Perú de 1993"
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2003-ALhtml> 425

Reforma Política:

1. *Exp. 00013-2009-AI/TC por Miriam Handa Vargas*
Demandante: Treinta y un congresistas de la República
Norma impugnada: artículo 25º del Reglamento del Congreso de la República modificado mediante la Resolución Legislativa N.º 008-2007-CR publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de octubre de 2008.
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-ALhtml> 431
2. *Exp. 0050-2004-AI/TC por Miriam Handa Vargas*
Demandante: Colegio de Abogados del Callao y más de cinco mil ciudadanos
Norma impugnada: Leyes N.º 28389 y N.º 28449.
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI%2000051-2004-AI%2000004-2005-AI%2000007-2005-AI%2000009-2005-ALhtml> 439

Materia Electoral:

1. *Exp. N.º 0002-2011-CC/TC por Carolina Parra Decheco*
Demandante: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Demandado: Jurado Nacional de Elecciones (JNE)
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00002-2011-CC.html> 461

2. *Exp. N° 0003-2006-AI/TC por Nora Luzmila Fernández Lazo*
Demandante: Más de cinco mil ciudadanos
Norma impugnada: artículo 37° de la Ley N° 28094 —Ley de Partidos
Políticos (LPP)
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00003-2006-AI.html> 467

Relevante y de actualidad:

1. *Exp. 0022-1996-AI/TC (publicada agosto de 2013) por Jaime de la Puente Parodi*
Caso: La Ejecución de la Sentencia sobre la Cancelación de los Bonos Agrarios
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00022-1996-AI%20Resolucion.pdf>.... 473
2. *Exp. 01969-2011-HC/TC por Carlos Quispe Astoquilha*
Caso: Frontón
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/01969-2011-HC.pdf> 483
3. *Exp. 00013-2012-AI/TC por Clementina del Carmen Rodríguez Fuentes*
Caso: Reforma del Sistema Peruano de Pensiones
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00013-2012-AI.pdf> 487
4. *Exp. 04147-2012-PA/TC por Claudia Orbegoso Gamarra*
Caso: Racismo y Discriminación por parte de un Abogado - Multa
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/04147-2012-AA.pdf> 493

INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 68° DE LA LEY DE RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO - ALCANCES DEL HOY DENOMINADO ARBITRAJE OBLIGATORIO

CARMEN ORTEGA CHICO

SUMARIO: I. Introducción. H. ¿Cómo surge la institución del arbitraje? - Historia. III. El arbitraje obligatorio según la OIT IV Regulación en la legislación nacional. V Naturaleza Jurídica del Procedimiento Administrativo y Actos emitidos por la AAT, al amparo del art. 68° de la LRCT. VI. Alcances del artículo 68 del tpo de la LRCT. VII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

En el contexto económico en el que se desarrolla el país, con frecuencia surgen conflictos entre dos sectores importantes de la evolución de nuestra economía, esto es entre trabajadores y empleadores. Los primeros buscan una mejora en sus condiciones de trabajo que se vea traducida en mayores beneficios económicos y mejor calidad de vida, y los empleadores buscan el incremento de sus ganancias para así continuar con la viabilidad de sus negocios.

Bajo este escenario, como principio esencial y natural de la resolución de conflictos, surgen distintas alternativas, algunas de carácter autónomo que promueven el arreglo directo entre las partes, sin embargo cuando esta alternativa no es suficiente, las partes en conflicto tienen la necesidad de recurrir a terceros para que mediante su intervención se logre dar solución a la controversia, pudiendo distinguirse en la intervención de este tercero, ajeno a las partes, si su designación se ha efectuado por un procedimiento obligatorio (disposición de la ley) o por un procedimiento voluntario (acuerdo de las partes). Es precisamente a la intervención de este tercer elemento al que se le denomina soluciones heterónomas.

En materia laboral pueden identificarse tres clases de arbitraje, i) el voluntario o facultativo, ii) el potestativo y iii) el obligatorio. Es así como se define al arbitraje voluntario como la voluntad de las partes de someter su conflicto a la decisión de un tercero, el cual al ser elegido por las partes de manera voluntaria, tiene plena legitimidad para dirimir el conflicto. El arbitraje potestativo, se

origina a petición de una de las partes, quedando la otra sometida al arbitraje; esto ocurre cuando frustrada la negociación directa, se opta por someter el conflicto a la voluntad de unan tercero "arbitro" y no hacer el uso legítimo de la huelga. Finalmente, "el arbitraje obligatorio, es aquel que se realiza prescindiendo de la voluntad de las partes —e, incluso contra esta-, pues una vez producido el desacuerdo definitivo de las partes en la negociación colectiva, el conflicto es sometido ex lege al arbitraje, normalmente a cargo de una autoridad pública o de un órgano arbitral público preestablecido"^[1]

Debe existir una verdadera voluntad de las partes por someter su diferendo a la calificación de un tercero ya que finalmente son estas las que le están otorgando el poder de decisión frente a un hecho concreto, debiendo acatar lo que se resuelva. Sin embargo, existe un supuesto en el que no son precisamente las partes (trabajadores — empleador) quienes de propia voluntad e iniciativa deciden que la solución de su conflicto sea resuelto por un tercero, quien además ostenta un poder especial y mantiene una situación de ventaja en su calidad de autoridad. Pues ahí la situación puede volverse más complicada aún, ya que las partes pierden todo tipo de control respecto a la solución de su conflicto y se ven sometidas a la voluntad de un tercero ajeno a ellas, como en este caso concreto es el estado mediante la intervención de la Autoridad Administrativa de Trabajo (AAT)

Mediante este artículo intentaremos entender la naturaleza jurídica de la intervención estatal, plasmada en el artículo 68° de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (LRCT), así como sus alcances y el producto emanado de esta intervención.

II. ¿CÓMO SURGE LA INSTITUCION DEL ARBITRAJE? - HISTORIA

La capacidad de poder resolver sus conflictos la tienen las partes, son ellas quienes de manera libre y voluntaria, recurren a diferentes técnicas de negociación a fin de ver satisfechas sus pretensiones. Sin embargo existe un momento en que el nivel de negociación parece haberse agotado y frente a esa circunstancia es que surge la necesidad de conferir nuestro poder negociador a una tercera persona, quien a nuestro criterio podrá resolver el conflicto de una mejor manera.

Las pautas de negociación entre las partes surgen del carácter libre y voluntario de las negociaciones, se aboga por la menor injerencia posible de las autoridades públicas en los acuerdos bipartitos y dan primacía a los empleadores

[1] Blancas Bustamante, Carlos. "La naturaleza del arbitraje en la negociación colectiva". Soluciones Laborales N° 46 /Octubre 2011, Pág. 14.

y sus organizaciones, así como a las organizaciones sindicales, como sujetos de la negociación.

"La historia del surgimiento del arbitraje encuentra sus inicios en el Derecho Romano, sistema que acuerda confiar el arbitraje a hombres considerados rectos y buenos. La Ley de las 12 Tablas y el Derecho Pretoriano, contenían normas sobre arbitraje iniciando una etapa en la formación jurídica y orgánica del arbitraje, mediante regulaciones en las funciones del árbitro y sus responsabilidades, así como el carácter del laudo arbitral y diversos aspectos elementales sobre el compromiso. En la Edad Media el arbitraje se convierte en una de las instituciones más recurridas por parte de la clase comercial, artesanal, quienes a través de los gremios y corporaciones van a profundizar y ampliar la práctica de esta forma heterocompositiva para la búsqueda de justicia designando para tal efecto como árbitros a los Señores Feudales o al mismo Rey. En la etapa moderna y contemporánea, el arbitraje se ha convertido en una institución que ha roto las barreras del ejercicio privado y se ha ido ampliando su ejercicio en variados espacios de interrelación humana donde se configuran conflictos (contratos, familia, personas, seguro, salud, contrataciones con el Estado, etc.). Tanto que ha merecido el reconocimiento constitucional como es en nuestro caso." ¹²

III. EL ARBITRAJE OBLIGATORIO SEGÚN LA OIT

De acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Convenio núm. 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹³, recoge el principio de la negociación libre y voluntaria, según el cual para que la negociación colectiva sea eficaz, debe tener carácter voluntario y no estar mediado por medidas de coacción que alterarían el carácter voluntario de la negociación.

"De este modo, en virtud de este principio, el Estado no puede ni debe imponer, coercitivamente, un sistema de negociaciones colectivas a una organización determinada, intervención estatal que claramente atentaría no sólo contra el principio de la negociación libre y voluntaria, sino también contra los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva. No obstante ello, no

[2] Chamané Orbe — Verástegui Gastelú. "Arbitraje y Constitución" Biblioteca de Arbitraje del Estudio Mario Castillo Freyre. Pág. 94. Palestra Editores. 2012.

[3] Artículo 4° Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

impide que el estado pueda prever legislativamente mecanismos de auxilio a la negociación, tales como la conciliación, la mediación o el arbitraje, ni órganos de control que tengan por finalidad facilitar las negociaciones.

En buena cuenta, el principio de negociación libre y voluntaria incluye a) la libertad para negociar, entendida como la libertad de elegir entre acudir o no a negociar con una o con otra organización sindical, y b) la libertad para convenir, entendida como la libertad para ponerse de acuerdo durante la negociación.^[4]

Conforme lo señala la OIT, una de las formas más radicales de intervención de las autoridades en la negociación colectiva, sea mediante la legislación, sea a través de una decisión administrativa, es la imposición del arbitraje obligatorio cuando las partes no llegan a un acuerdo o cuando transcurre un cierto número de días de huelga

El arbitraje obligatorio puede provenir también de una sola de las partes; pero siempre se opone al carácter voluntario de la negociación porque la solución que impone no emana de la voluntad de ambas partes, sino de un tercero al que no han concurrido conjuntamente.

Los órganos de control de la OIT admiten el arbitraje obligatorio por iniciativa de las autoridades o de una sola de las partes o por mandato directo de la legislación en los siguientes supuestos: *i)* en caso de crisis nacional aguda, *ii)* en los casos de conflicto dentro de la función pública respecto de funcionarios que trabajan en la administración del Estado (ya que pueden ser excluidos del derecho de negociación colectiva en virtud del Convenio núm.98) o *iii)* en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida o seguridad de las personas o en toda o parte de la población.

Por otro lado, el arbitraje obligatorio es admisible si está previsto en el convenio colectivo como mecanismo de resolución de conflictos. Asimismo es aceptable, cuando tras negociaciones prolongadas e infructuosas, es obvio que las negociaciones no saldrán del estancamiento sin una iniciativa de las autoridades.

IV. REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL:

El artículo 28° de la Constitución Política del Estado, garantiza el derecho de negociación colectiva, imponiéndole al Estado el deber de fomentar y promover

[4] Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 17 de agosto de 2009 en el Expediente N 03561-2009-PA/TC Callao — Sindicato Único de Trabajadores Marítimos y Portuarios del Puerto del Callao (SUTRAMPORC). Considerando 13, Pág. 10.

la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.

En ese sentido, es que el Estado con el afán de promover la solución de un conflicto cuando las partes no han sido capaces de resolverlos de manera directa y cuando de por medio existen circunstancias excepcionales que así lo ameritan, conforme lo desarrollaremos más adelante, es que plantea los supuestos de su intervención en el contenido del artículo 68 del Decreto Supremo N° 010-2003-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, señalando textualmente lo siguiente: *"Cuando una huelga se prolongue excesivamente en el tiempo, comprometiendo gravemente a una empresa o sector productivo, o derive en actos de violencia, o de cualquier manera, asuma características graves por su magnitud o consecuencias, la autoridad administrativa promoverá el arreglo directo u otras formas de solución pacífica del conflicto. De fracasar ésta, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo resolverá en forma definitiva"*.

Posteriormente, el estado ha emitido distintas normas y directivas que han permitido delimitar de alguna manera los alcances y efectos de la intervención de la Autoridad Administrativa de Trabajo en los supuestos, excepcionales, antes indicados.

Es así como se emite el Decreto Supremo N° 014-2011-TR del 16 de setiembre del 2011 por el cual se delimita las competencias de las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, en los supuestos establecidos en el referido artículo 68°, salvo que el conflicto generado tenga un efecto o dimensión supra regional o nacional, en el que será necesario la intervención, en forma exclusiva y excluyente, de la Dirección General de Trabajo y Promoción del Empleo, con sede en Lima. Asimismo, el 5 de marzo del 2012 se aprueba por Resolución Ministerial N° 076-2012-TR, la Directiva General N° 005-2012-MTPE/2/14 "Lineamientos para la intervención administrativa en conflictos laborales colectivos: los llamados "extraprocesos", la preferencia por el arbitraje potestativo y la intervención resolutoria como facultad excepcional", la misma que recopila varios aspectos importantes y necesarios para la certidumbre jurídica de las partes que incurrir en conflicto y son intervenidas por la Autoridad Administrativa de Trabajo.

Finalmente cabe precisar que la directiva antes indicada realiza una definición expresa del arbitraje potestativo y del arbitraje obligatorio, señalando lo siguiente:

Arbitraje potestativo: Llamado también unilateral o voluntario vinculante. Se conoce así al mecanismo extrajudicial, mediante el que, en función de una prerrogativa normativa-inspirada en la jurisprudencia constitucional, las partes se encuentran facultadas para someter la solución del conflicto a la decisión de un tercero, ajenos a ella, con competencia para resolverlo a través de un laudo o fallo arbitral, quedando obligada la otra parte a dicho sometimiento y decisión.

Arbitraje obligatorio: Es el que por mandato del Art. 68 de la LRCT, la intervención resolutoria de la AAT se produce dentro de supuestos excepcionales y en calidad de árbitro obligatorio, por lo que se desarrolla en instancia única, siendo inimpugnables los actos emitidos, salvo en los supuestos de impugnación de laudos arbitrales ante el Poder Judicial.

y. NATURALEJA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y
ACTOS EMITIDOS POR LA AAT, AL AMPARO DEL ART. 68° DE LA LRCT

Como lo hemos venido señalando la negociación colectiva resulta por excelencia el cauce natural a través del cual las organizaciones sindicales y los empleadores tratan de solucionar sus diferencias derivadas de la relación existente entre estas, siendo el producto de esta negociación lo que conocemos como convenio colectivo. De esta primera premisa podemos extraer las siguientes conclusiones: i) los trabajadores y empleadores son los titulares directos de la negociación y no la AAT. esta titularidad les permite ser parte y participar en un procedimiento de negociación colectiva que concluye con un producto (convenio colectivo) el cual tiene naturaleza de norma jurídica. /fi) la solución autónoma (entre partes) debe ser privilegiada por la legislación y promovida por las autoridades, siendo la solución heterónoma (intervención de tercero) la forma excepcional de resolver un conflicto entre trabajadores y empleadores.

Es la intervención del estado, mediante la AAT, la que nos interesa entender en su real dimensión debido a que su intervención en un conflicto de esta naturaleza puede resultar limitante al principio básico de la negociación colectiva y además la intervención indiscriminada de este, puede constituir un atentado contra la libertad negociadora de las partes y la estabilidad jurídica del país.

La Resolución Vice Ministerial N° 002-2011-TR/DWMT del 14 de octubre del 2011^[5] realiza la distinción en relación a que si el poder de intervención conferido al estado en el artículo 68° se trata de un arbitraje obligatorio o por el contrario se trata de una intervención en posición del iusimperium, para ello realiza un análisis desde tres enfoques, los cuales detallamos a continuación.

Desde el producto negocial	Función administrativa	Produce un acto administrativo. Acto no normativo (de aplicación personal, concreta y singular). Acto administrativo no crea derecho, no resuelve conflictos económicos, sino que aplica a cada caso concreto una norma preexistente.
	Negociación colectiva (autónomo o heterónomo)	Normativo (general, personal y abstracto) Norma jurídica creada precisamente desde la negociación colectiva para resolver conflicto económico entre las partes.
Procedimiento para producir la norma	Soluciones autónomas	Convenio Colectivo
	Soluciones heterónomas	Laudo
Medios de control de legalidad	Norma	Control de mecanismo establecido para todas las normas.
	Laudo	Procedimiento establecido en el TUO de la LRCT

Este primer análisis permite deslizar las conclusiones preliminares de que la intervención del estado en los supuestos contemplados en el artículo 68° no está referida a la emisión de una norma que regule un conflicto específico, sino por el contrario, la intervención estatal, debe estar orientada a la emisión de un laudo arbitral, conforme la misma normatividad lo reconoce. Es así como el artículo 4° del Decreto Supremo N° 014-2011-TR de manera declarativa, señala que las resoluciones producidas al amparo del precitado artículo 68° tienen naturaleza de laudos arbitrales en el marco de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo. Asimismo, el artículo 70° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, les reconoce la naturaleza normativa señalando que (...) "los laudos arbitrales y la resolución de la autoridad administrativa de trabajo tienen la misma naturaleza y surten idénticos efectos que las convenciones adoptadas en negociación directa"

[5] Resolución Vice Ministerial N 002-2011-TR/DWMT del 14 de octubre de 2011 emitida por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A contra la Resolución Directoral General N 014-2011/MTPE/2/14.

Una segunda conclusión que podemos extraer del análisis efectuado de la Resolución Vice Ministerial N° 002-2011-TR/DVMT está referida a las similitudes existentes entre el producto emanado de las soluciones heterónomas y el producto expedido por la AAT, es así como se identifican tres tipos de identidades:

Primer identidad	—	Productos resueltos heteronomamente	Arbitraje voluntario y potestivo LAUDO
Segunda identidad	—	AAT Realiza la función de árbitro	Arbitraje obligatorio RESOLUCIÓN Se somete a las reglas del arbitraje
Tercera identidad	—	Producto de soluciones autónomas y heterónomas	Ambos son normas jurídicas y no actos administrativos

Lo expuesto hasta el momento nos lleva a la conclusión de que lo resuelto por la AAT, al amparo de lo dispuesto en el art. 68° del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, tiene la condición de un laudo arbitral y por ende su cuestionamiento o impugnación deberá efectuarse bajo las reglas relativas al arbitraje. Es así como lo reconoce el artículo 4 del Decreto Supremo N° 014-2011-TR al indicar que "Las resoluciones administrativas, de primera y segunda instancia, que se expidan al amparo del artículo 68° del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, tienen naturaleza de laudo arbitral, siéndoles aplicables los artículos 65° y 66° del referido TUO".

El tener claridad respecto a la naturaleza jurídica del producto emanado por la AAT en aplicación del artículo 68° resulta muy importante en la medida que nos permite conocer cuál es el mecanismo correcto frente a la impugnación de esta decisión final. Si estamos frente a la conclusión de que el producto que emita la AAT tiene naturaleza de laudo arbitral, entonces el mismo deberá ser impugnado judicialmente (impugnación de laudo arbitral), resultando las Salas Laborales de las Cortes Superiores las competentes para conocer la impugnación en primera instancia y la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, en segunda instancia, conforme

lo estipulado en el artículo 3, numeral 3 y artículo 4, numeral 4.1, literal b) de la Nueva Ley Procesal del Trabajo — Ley N° 29497.

VI. ALCANCES DEL ARTICULO 68 DEL TUO DE LA LRCT

La intervención resolutive de la AAT bajo el alcance de lo estipulado en el artículo 68° de la LRCT se produce dentro de supuestos excepcionales, por lo que requiere de una motivación específica. Para ello se establece la intervención de las distintas Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo y de la Dirección Regional de Trabajo, cuando por la magnitud del conflicto así lo requiera.m

Es preciso detenemos en este extremo para referirnos a la competencia territorial y material de la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral de la Dirección General de Trabajo, ya que su intervención es excepcional, y sólo procede cuando los conflictos colectivos tengan un alcance supra regional o nacional, los cuales se presentan en los siguientes supuestos: i) cuando los efectos del conflicto comprendan un sector o subsector de actividad que exceda en cualquier forma, el ámbito de la región. ii) cuando comprenda a trabajadores que prestan servicios en empresas o centros de trabajo ubicados en una región pero que se encuentre en el ámbito de aplicación de un convenio colectivo de carácter sectorial o nacional y de la resolución del conflicto o incertidumbre jurídica puedan derivarse consecuencias para empresas y centros de trabajo ubicados en otras regiones, y cuando se trate de paralizaciones intempestivas de cuya materialización se puedan derivar consecuencias que trasciendan el ámbito de una región.

La Directiva General N° 005-2012-MTPE/2/14 realiza un minucioso análisis de los supuestos de aplicación del artículo 68⁰¹⁷¹, señalando lo siguiente:

-
- [6] Decreto Supremo N° 014-2011-TR de fecha 16 de setiembre de 2011: Artículo 3.- (...) "debe interpretarse como competencia de las direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo, con la excepción transitoria de la jurisdicción de Lima Metropolitana. No obstante ello cuando los supuestos establecidos en el referido artículo 68 tengan un efecto o dimensión supra regional o nacional, la competencia resolutive recae, de forma exclusiva y excluyente, en la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo"
- [7] Artículo 68°. "Cuando la huelga se prolongue excesivamente en el tiempo comprometiendo gravemente a una empresa o sector productivo o derive en actos de violencia, o de cualquier manera asuma características graves por su magnitud o consecuencias, la Autoridad Administrativa de Trabajo promoverá el arreglo directo u otras formas de solución pacífica del conflicto. De fracasar esta, el MTPE resolverá en forma definitiva"

- **Primer supuesto:** "Cuando la huelga se prolongue excesivamente en el tiempo y comprometa gravemente a una empresa o sector"

En este primer supuesto se debe tener en cuenta dos aspectos i) el tiempo de duración de la huelga y ii) la incidencia de la misma en la empresa o sector.

Para la aplicación de este primer supuesto, se requiere de una evaluación minuciosa y estricta en la medida que estamos frente a un derecho fundamental como es el caso de la "huelga", y su alusión deberá ser debidamente motivada. Siendo la huelga un mecanismo real y efectivo de autotutela en el cual las organizaciones sindicales, que se consideran en desventaja, causan un daño efectivo a su empleador al suspender la prestación de sus labores y por ende el normal funcionamiento económico de la empresa (ingresos, utilidades, etc.), todo ello con el propósito de ejercer presión, en forma legítima, y de esta forma lograr sus pretensiones.

Es así como lo reconoce el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente 008-2005-PUTC, fundamento 40, "la huelga es una manifestación de fuerza, respaldada por el derecho, tendente a defender legítimos intereses de los trabajadores". En esa misma línea, la doctrina admite unánimemente que el perjuicio económico que pueda sufrir una empresa, como incidencia directa de una huelga, es un riesgo que se encuentra implícito en ella y es admitido por el derecho. Es por ello que la intervención estatal en virtud al citado artículo 68° debe ser analizado de manera restrictiva, con una motivación específica y haciendo prevalecer el interés público. Realizar una interpretación contraria a la expuesta resultaría inconstitucional.

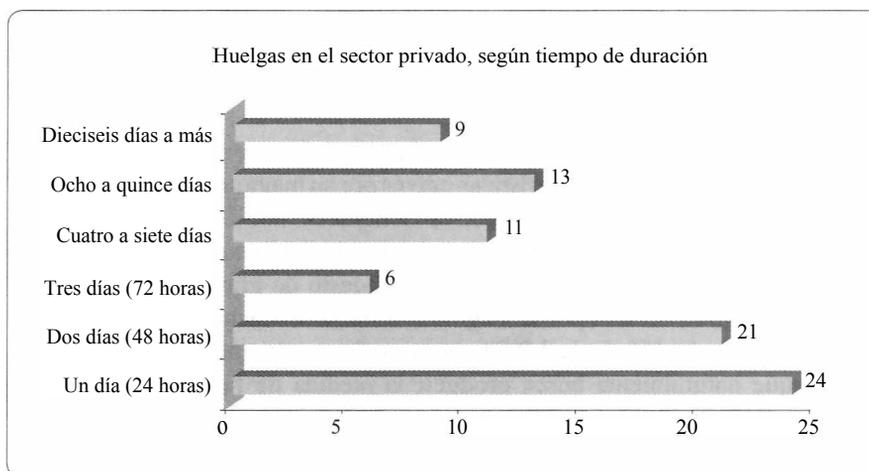
El ejercicio de cualquier derecho, no es irrestricto, teniendo siempre un límite claro, que no es otro que la prohibición de su ejercicio abusivo, eventualmente desmedido o perjudicial. Es dentro de este marco interpretativo que se encuentra el supuesto de intervención estatal previsto en el artículo 68° de la LRCT. Pues es normal y legítimo que exista una pugna de intereses entre las partes que intervienen en toda Negociación Colectiva, entender lo contrario, facultando siempre la intervención del Estado, conllevaría a entender que todo procedimiento de negociación colectiva debería concluir aceptando los reclamos planteados por una organización sindical, dejando de lado la autonomía de las partes, o facultad autocompositiva que a ellas alcanza en lo que respecta a la mejor forma de solucionar la confrontación de sus intereses.

En relación al tiempo excesivo señalado por la norma debemos indicar que la misma no establece o prevé un plazo máximo para la duración

de una huelga, pues se entiende que son las partes en conflicto las que deben llegar a solucionar el mismo en algún punto de su desarrollo, apelando a las capacidades con las que cuentan (trabajadores — empleador) respecto a lo que cada una de estas se encuentre dispuesta a "sacrificar" para conseguir sus objetivos en la negociación.

Sin embargo la AAT, ha emitido algunos pronunciamientos respecto a lo que se considera tiempo "excesivo" de una huelga. Es así como en el Informe N° 12-2012-MTPE/2/14 de fecha 12 de abril de 2012 (Shougang Hierro Perú S.A. y Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú)[8], señaló que el plazo de 32 días de huelga, calificaba como una huelga prolongada en el tiempo. Asimismo, en la Resolución Directoral General N° 017-2011/MTPE/2/14 de fecha 13 de octubre de 2011, solicitud presentada por el Sindicato de la empresa Cerro Verde, indicó que el plazo de 11 días de huelga no resultaba excesivo, haciendo expresa referencia al ordenamiento jurídico colombiano en el que la autoridad administrativa puede intervenir en supuestos similares cuando transcurra recién 60 días.

La AAT en el año 2011 desarrolló un estudio^[9] en el cual se medía la duración de la huelga, y cuantas huelgas se registraban en cada segmento de tiempo, el cual compartimos a continuación:



[8] http://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/DGT/opinion/INFORME_12_2012_MTPE.pdf

[9] Oficina General de Estadística y Tecnologías de la Información y Comunicaciones, "Las Huelgas en el Perú. 2011", Lima: 2012 - <http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/huelgas/2011/huelgas2011.pdf>

Para la aplicación de este primer supuesto, la condición que deberá verificarse es que los dos elementos copulativos que integran el supuesto examinado (duración excesiva de la huelga y que se produzca una grave lesión a la empresa o sector productivo) generen un impacto de ámbito supra regional o nacional. La especial gravedad de la huelga, a que se refiere la norma, debe afectar claramente el interés social; o cuando menos debe demostrarse que los efectos que tendrá la huelga sobre la cadena productiva de ámbito supra regional tendrá una temporalidad que resultará irrazonable y desproporcionada en relación con los objetivos perseguidos por quienes ejerzan el derecho de huelga. Es decir, las simples pérdidas económicas, como producto de la huelga, que no lleguen a comprometer el interés social, no justifican por sí misma la intervención resolutoria de la autoridad administrativa de trabajo.

- **Segundo supuesto:** "Cuando la huelga se prolongue excesivamente en el tiempo y derive en hechos de violencia"

Al respecto debemos indicar que los actos de violencia al que hace referencia este segundo supuesto, están referidos a situaciones de violencia extrema, que excedan el control de las autoridades locales y que pongan en riesgo a personas y/o bienes. Para ello la AAT buscará apoyo en los informes que emitan los órganos competentes como puede ser el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo, u otras entidades públicas competentes. Tales opiniones sectoriales serán tomadas en cuenta como insumos que sirvan para motivar la alegación de este segundo supuesto.

- **Tercer supuesto:** "Cuando la huelga se prolongue excesivamente en el tiempo y asuma características graves por su magnitud o consecuencias" Conforme lo señala la Directiva General N° 005-2012-MTPE/2/14 en el numeral 6.5. de este documento, "la condición que deberá verificarse para que se entienda cumplido el supuesto de gravedad de huelga de duración excesiva por la magnitud o sus consecuencias a que se refiere el artículo 68° de la LRCT, no se refiere a las pérdidas económicas que naturalmente busca producir la medida de fuerza legítimamente adoptada. Toda autoridad administrativa de trabajo, deberá interpretar que este supuesto se refiere necesariamente a supuestos especiales que deben motivarse en forma específica en cada oportunidad"^[10].

Bajo el contexto expuesto, nuevamente se reitera la característica de la excepcionalidad, interpretación restrictiva y motivación suficiente

[10] Directiva General N° 005-2012-MTPE/2/14 de fecha 05 de marzo de 2012, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 076-2012-TR.

para que la AAT pueda justificar su intervención alegando un supuesto como el indicado líneas arriba. Para ello, la AAT deberá tener en cuenta las opiniones sectoriales que puedan emitir otros entes públicos en relación a la magnitud o graves consecuencias que haya desarrollado la huelga, además de los siguientes criterios objetivos: *i)* el grado de afectación a nivel nacional que la huelga tenga sobre la producción de determinado bien a nivel nacional, *ii)* las exportaciones totales de dicho bien, *iii)* el carácter público de los servicios interrumpidos y su alcance, *iv)* la producción nacional de otros bienes que formen parte de la cadena productiva del bien o las actividades económicas vinculadas de manera indirecta a la producción del bien, entre otro.

VII. CONCLUSIONES

Las conclusiones a las que arribamos luego de haber desarrollado este análisis son las siguientes:

- La intervención de la AAT en el supuesto contemplado en el artículo 68° de la LRCT, debe ser siempre excepcional y su intervención en cada caso concreto debe estar debidamente motivada.
- Que la naturaleza jurídica del producto emitido por la AAT bajo el alcance del artículo 68°, es el de un laudo arbitral y por ende es norma entre las partes y su impugnación deberá efectuarse en la vía judicial.
- Para que la AAT pueda intervenir en un conflicto entre partes es obligatorio que medie copulativamente, el primer requisito de la "huelga excesiva en el tiempo" y alguno de los otros supuesto contemplados en la norma.