

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe sobre la Resolución Directoral General N° 0017-  
2023-MTPE/2/14

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado  
que presenta:

Mario Guillermo Jofral Reyes Tello

ASESOR:

Víctor Renato Sarzo Tamayo


Lima, 2023

## Informe de Similitud

Yo, SARZO TAMAYO, VICTOR RENATO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado "Informe sobre la Resolución Directoral General N° 0017-2023-MTPE/2/14", del autor REYES TELLO, MARIO GUILLERMO JOFRAL, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 22%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 11/7/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 14 de julio del 2023

<u>Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:</u> SARZO TAMAYO, VICTOR RENATO	
DNI: 42488342	Firma: 
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0001-5358-3703">https://orcid.org/0000-0001-5358-3703</a>	

## **RESUMEN**

El caso versa sobre la improcedencia de la solicitud de huelga nacional indefinida presentada por la Confederación General de Trabajadores del Perú en contra del Secretario General de la organización sindical por parte del gobierno de Dina Boluarte y de medios de comunicación. En ese sentido, el objetivo del presente informe jurídico reside en determinar la conformidad de las huelgas políticas de acuerdo al ordenamiento normativo peruano.

## **Palabras clave**

Huelga política - Confederación – Servicios mínimos – Corte Interamericana de Derechos Humanos - Comité de Libertad Sindical

## **ABSTRACT**

*The case deals with the inadmissibility of the request for an indefinite national strike presented by the General Confederation of Workers of Peru against the General Secretary of the union organization by the government of Dina Boluarte and the media. In this sense, the objective of this legal report is to determine the conformity of political strikes according to the Peruvian legal system.*

## **Keywords**

*Political strike - Confederation - Minimum services - Inter-American Court of Human Rights - Committee on Freedom of Association*

# ÍNDICE

<b>PRINCIPALES DATOS DEL CASO.....</b>	<b>2</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1. Justificación de la elección de la resolución .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2. Presentación del caso y análisis.....</b>	<b>3</b>
<b>II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Antecedentes .....</b>	<b>5</b>
<b>2.2. Hechos relevantes del caso.....</b>	<b>7</b>
<b>III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS .....</b>	<b>11</b>
<b>IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A.....</b>	<b>12</b>
<b>V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.....</b>	<b>14</b>
<b>VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES.....</b>	<b>43</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>45</b>



## PRINCIPALES DATOS DEL CASO

<b>NO. EXP. / NO. RESOLUCIÓN O SENTENCIA</b>	Resolución Directoral General N° 0017-2023-MTPE/2/14
ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO	Derecho colectivo del trabajo
IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES	-
DEMANDANTE/DENUNCIANTE	Confederación General de Trabajadores del Perú
DEMANDADO/DENUNCIADO	-
INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL	Dirección General de Trabajo – Instancia única
TERCEROS	-
OTROS	-

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. Justificación de la elección de la resolución**

La justificación de la elección de la presente sentencia reside en el interés del autor en el fenómeno colectivo del derecho del trabajo, así como del rol de las organizaciones sindicales en un contexto político social como el peruano. De esta manera, el autor considera de suma relevancia actual efectuar el análisis del contenido y de los alcances de la huelga política como móvil para la convocatoria de una huelga de alcance nacional.

Ello resulta de suma relevancia, teniendo en cuenta la situación política que vive el país, y el rol que vienen asumiendo las organizaciones sindicales dentro de dicho esquema social. Así, resulta clave efectuar una lectura de la adecuación de la resolución en cuestión a los estándares internacionales de protección del ejercicio del derecho a la huelga, sin dejar de prestar atención al impacto que podría determinar un pronunciamiento de tal sentido en torno a los conflictos sociales que ocurren en nuestra sociedad

En dicho contexto, el autor considera que efectuar un análisis crítico propio de la pragmática del control del derecho de huelga sobre la base de una resolución administrativa que declaró improcedente una finalidad con claros matices políticos constituye un aporte importante para la construcción de dicho fenómeno desde una perspectiva de derechos humanos.

Además, la complejidad del tema viene dada porque se han detectado no solamente problemas ligados al fondo de la controversia, sino también a tópicos que podrían catalogarse como “de forma”.

### **1.2. Presentación del caso y análisis**

Por medio de la Resolución Directoral General N° 0017-2023-MTPE/2/14 (en adelante, “la resolución”), la Dirección General de Trabajo (en adelante, “la DGT”) declaró la improcedencia de la huelga nacional indefinida convocada por la Confederación General de Trabajadores del Perú (en adelante, “la CGTP”) en

el marco de las protestas que ocurrieron a fines de 2022 e inicios de 2023 en contra del régimen de la presidenta peruana, Dina Boluarte.

En dicho contexto, el pronunciamiento administrativo abordó el clásico análisis realizado por la DGT de la adecuación de la comunicación de huelga remitida por la organización sindical de conformidad con los requisitos establecidos en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo No. 010-2003-TR (en adelante, “el TUO LRCT”), así como en su reglamento, aprobado por Decreto Supremo No. 011-92-TR (en adelante, “RLRCT” o “el reglamento”), esto es: que tenga por objeto la defensa de los derechos e intereses socioeconómicos o profesionales de los trabajadores en ella comprendidos, que la decisión sea adoptada en la forma que expresamente determinen los estatutos y que en todo caso representen la voluntad mayoritaria de los trabajadores comprendidos en su ámbito, y que sea comunicada al empleador y a la Autoridad de Trabajo, por lo menos con cinco días útiles de antelación o con diez tratándose de servicios públicos esenciales.

Justamente, a raíz del análisis efectuado por la DGT sobre el cumplimiento de cada uno de los requisitos es que esboza el esquema del presente informe jurídico: el problema principal reside en analizar la valoración efectuada por la autoridad administrativa de trabajo (en adelante, “la AAT”) competente sobre la plataforma de lucha invocada por la organización sindical a efectos de la convocatoria de la medida de fuerza. Sobre la base de ello, el presente informe recurre a la más especializada doctrina y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del Comité de Libertad Sindical, del Tribunal Constitucional y de la Dirección General de Trabajo a efectos de establecer una interpretación sobre el problema de la validez de la huelga política en el Perú.

Como se podrá observar en los siguientes acápites, el autor considera que la huelga política constituye una finalidad lícita de la huelga, y que una lectura de la plataforma de lucha invocada por la CGTP a la luz de la doctrina y la jurisprudencia referenciada debería llevar a la conclusión de que la misma resultaba válida en el marco normativo peruano.

Por otro lado, los siguientes acápite consisten en analizar los problemas accesorios o complementarios: aquellos problemas que, sin estar relacionados al problema principal, contribuyen a una mejor resolución del caso en cuestión.

Ello, en el presente caso, pasa por efectuar una observación sobre los otros elementos que -en opinión de la DGT- no se habrían cumplido a efectos de convocar una huelga válida: no se presentó documento que acredite que la adopción del acuerdo se ajustaba a los parámetros reglamentarios establecidos en la LRCT; y que no se aportó documentación alguna que permitiera a la autoridad determinar si la huelga afectaba servicios públicos esenciales y, por ende, le resultaba aplicable un plazo de preaviso de 10 días hábiles. Finalmente, un tercer problema accesorio que se abordará brevemente reside en el análisis de la práctica de la DGT de validar las comunicaciones efectuadas a asociaciones de empresas como parte del requisito de la comunicación dirigida al empleador.

Sobre la base de lo anterior, el presente informe analizará, identificará y criticará la existencia de determinados errores en los que habría incurrido la resolución en cuestión al momento de analizar la procedencia de la huelga.

## **II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES**

### **2.1. Antecedentes**

Existe un conjunto de factores que pueden servir de pauta para explicar el fenómeno social que ocurrió en febrero de 2023 en el Perú. Si bien no es objeto del presente trabajo académico ofrecer una mirada académica al fenómeno político-social que implicó el desarrollo de las marchas en contra del régimen de Dina Boluarte, si resulta necesario entender ciertos sucesos que resultaron determinantes y que sirven como antecedentes de los hechos del caso.

En primer lugar, es necesario resaltar la histórica polarización existente en la sociedad peruana, con una alta tasa de conflictividad social entre las distintas clases sociales -especialmente en regiones- determinado por la existencia de un conjunto de factores económicos, sociales y culturales. La alta desigualdad existente entre las clases sociales, el centralismo, la insatisfacción y la desconfianza en las instituciones públicas llevan a explicar por qué durante

setiembre de 2022 se detectaron 211 conflictos sociales en el país (Defensoría del Pueblo, 2022).

Ahora bien, a ese conjunto de factores propios de una situación de “normalidad” se le deben sumar también las consecuencias producidas por la emergencia sanitaria a causa de la propagación de la Covid 19.

Según el “Llamamiento mundial a la acción de la OIT para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la Covid-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente” adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2021, la emergencia sanitaria causó la pérdida de empleos e ingresos económicos, el cierre y quiebre de empresas empleadoras -particularmente MYPES-, la profundización problemas estructurales preexistentes (poca estabilidad laboral a causa de un alto grado de temporalidad de los contratos laborales, la baja productividad, informalidad y deficiencias en la fiscalización laboral, brechas de género, brechas salariales, etc.) (Organización Internacional del Trabajo, 2021)., así como el dictado de normas y políticas especiales por parte de los gobiernos de turno para evitar la propagación del Coronavirus y promover la reactivación económica desde un enfoque basado en la reducción de costos laborales, trasladándose por ende los costes económicos derivados a la parte trabajadora

Muchas de dichas manifestaciones han sido abiertamente rechazadas por los gremios sindicales, dentro de ellos, la Confederación General de Trabajadores del Perú (en adelante, CGPT), la central sindical más grande del país con una ideología política de corte izquierdista-clasista.

En este contexto, y llegados a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2021, que tuvo como candidatos a Pedro Castillo y Keiko Fujimori, resultaba natural entender los motivos que motivaron una alta polarización debido a las posturas políticas representadas por ambas posiciones: por un lado, el sector trabajador manifestó su abierto apoyo a la candidatura del sindicalista Castillo, mientras que, por otro lado, los gremios empresariales como la CONFIEP, SNI, SNMPE, etc, se alinearon a la candidatura de Fujimori.

Luego del triunfo de Castillo, como resultaba natural, el candidato implementó medidas de corte izquierdista, obteniendo un gran respaldo de sectores sociales

y sindicales. Así, por ejemplo, se aprobó la “Agenda 19”, documento que planteaba la hoja de ruta del gobierno en materia laboral.

A su vez, el sector empresarial se ubicó al lado de la oposición, representada por la mayoría de curules obtenidos por distintos partidos políticos de derecha en el Congreso, que durante todo el régimen del Gobierno de Pedro Castillo (esto es, del 28 de julio de 2021 al 07 de diciembre de 2022) presentó tres mociones de vacancia, sustentados en investigaciones fiscales por presuntos actos de corrupción iniciadas en contra de Castillo, así como de su entorno familiar y político más cercano.

En ese contexto, en el marco del tercer proceso de vacancia iniciado en contra de Castillo, el 7 de diciembre de 2022, el ex presidente intentó dar un golpe de Estado frustrado, motivo por el cual, posteriormente, el Congreso declaró su vacancia por incapacidad moral, asumiendo la presidencia la hasta entonces vicepresidenta, Dina Boluarte.

Boluarte, pese a haber sido elegida como parte de la plancha presidencial de Castillo, asumió una postura política contraria, alineándose a sectores de derecha, quienes manifestaron su respaldo a su asunción. Asimismo, los sectores empresariales y los medios de comunicación tradicionales asumieron una postura pro gobierno, lo cual incremento la conflictividad dentro de los sectores sociales.

Como consecuencia de ello, a partir de diciembre de 2022, iniciaron un conjunto de movilizaciones y marchas lideradas por distintas organizaciones sociales y sindicatos, entre ellos, la CGTP. Frente a ello, el régimen de Boluarte asumió una respuesta represiva de derechos y libertades fundamentales, decretando el Estado de Emergencia en distintas provincias del país, y autorizando el despliegue de policías y militares en aras de contener las movilizaciones en contra del gobierno. La represión dejó gran número de muertos, heridos y detenidos, así como miles de denuncias por actos de violencia y persecución de líderes y dirigentes sociales y sindicales.

## **2.2. Hechos relevantes del caso**

Bajo este escenario de conflictividad, el día 26 de enero de 2023, se llevó a cabo una asamblea general del secretariado ejecutivo nacional de la Confederación General de Trabajadores del Perú con un quorum estatutario de 10 asistentes. Por medio de dicha asamblea, se aprobó realizar una huelga general indefinida a nivel nacional, la cual se llevaría a cabo el día 09 de febrero de 2023 desde las 00:00 horas.

Posteriormente, con fecha 31 de enero de 2023, la CGTP cursó el aviso de huelga tanto a la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, como a las organizaciones de empleadores del ámbito de la huelga, siendo que en el presente caso, la comunicación estuvo dirigida a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP, a la Sociedad Nacional de Industrias -SNI, a la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía – SNMPE, a la Presidencia del Consejo de Ministros, a la Municipalidad de Lima Metropolitana, entre otras organizaciones del sector público y privado, el acuerdo de la realización de la huelga general indefinida a nivel nacional, señalando que las bases afiliadas a la organización sindical señalarían libremente la nómina de trabajadores programados como indispensables que deben estar presentes en un escenario de paralización de labores (huelga) desde su inicio.

El día 01 de febrero de 2023, la CGTP comunicó a la Dirección General de Trabajo la realización de la huelga general indefinida, para lo cual expuso las siguientes consideraciones:

- **Sobre la defensa de los derechos e intereses socioeconómicos o profesionales de los trabajadores en ella comprendidos:** Se expuso que los motivos que llevan a realizar por la huelga se originan “debido a que la dictadura cívico-militar-empresarial de Dina Baluarte persiste en su equivocada estrategia de criminalizar la protesta y endurecer la persecución política contra los líderes sociales y sindicales”, lo cual se evidencia por la campaña llevada a cabo desde el servicio de inteligencia, el Grupo El Comercio y Canal N contra las organizaciones sociales, y particularmente, el secretario general de la CGTP.
  
- **Sobre que la decisión sea adoptada en la forma que expresamente determinen los estatutos y que en todo caso representen la voluntad**

**mayoritaria de los trabajadores comprendidos en su ámbito**: Se adjunto el documento “ACTA GENERAL DEL SECRETARIADO EJECUTIVO NACIONAL ACTA DE LA SESIÓN N° 10”, de fecha 26 de enero de 2023, suscrita por los integrantes asistentes del Secretariado Ejecutivo Nacional, quienes se reunieron presencialmente a efectos de tratar –entre otros– el inicio de una huelga general indefinida a nivel nacional que iniciará a partir del 09 de febrero de 2023. De dicha acta se observa que la huelga nacional indefinida fue aprobada por unanimidad con la votación a favor de los 10 asistentes en dicha asamblea.

- **Sobre el deber de comunicación al empleador y a la Autoridad de Trabajo, por lo menos con 5 días útiles de antelación o con 10 tratándose de servicios públicos esenciales, acompañando copia del acta de votación**: Se adjuntó la copia de las comunicaciones cursadas a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Sociedad Nacional de Industrias (SIN), la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Asociación de Exportadores (ADEX).
- **Que la negociación colectiva no haya sido sometida a arbitraje**: No se adjuntó ningún documento, pues no se trata de una huelga que inició como consecuencia de una negociación colectiva.
- **Sobre el requisito de comunicar la nómina de los trabajadores que deben seguir laborando para los servicios mínimos, tratándose de servicios públicos esenciales o de labores indispensables**: La CGTP indicó en la comunicación remitida a la DGT que las bases afiliadas señalarían libremente la nómina de trabajadores programados como indispensables que deberían estar presentes en un escenario de paralización de labores desde su inicio.

En vista de los hechos antes descritos, la Dirección General de Trabajo, mediante la Resolución Directoral General N° 0017-2023-MTPE/2/14 de fecha 06 de febrero de 2023, declaró como improcedente la huelga.

Para determinar la improcedencia de la medida, la DGT efectuó el clásico análisis respecto del cumplimiento de los requisitos previstos en el TUO LRCTy en el RLRCT, exponiendo dentro de su fundamentación principal lo siguiente:

- **Sobre la defensa de los derechos e intereses socioeconómicos o profesionales de los trabajadores en ella comprendidos:** La DGT señaló que la organización sindical sustentó la realización de la huelga en criterios estrictamente políticos y no en la defensa de los derechos e intereses socioeconómicos o profesionales de los trabajadores afiliados.
  
- **Sobre que la decisión sea adoptada en la forma que expresamente determinen los estatutos y que en todo caso representen la voluntad mayoritaria de los trabajadores comprendidos en su ámbito:** La DGT señaló que, al estar conformada la Central Sindical por distintas bases sindicales a nivel nacional, la realización de la huelga quedaba supeditada a la ratificación por las bases. Sin embargo, la CGTP no adjuntó ningún documento que acredite la ratificación por parte de sus bases de la decisión de llevar a cabo la huelga, la cual debe ser adoptada en la forma que expresamente determinen los estatutos de dichas bases o que en todo caso represente la voluntad mayoritaria de los trabajadores comprendidos en su ámbito, asimismo, no exhibe sustento alguno que permita constatar que las bases otorgaron facultades al Secretariado Ejecutivo para someter a votación y, de ser el caso, aprobar la medida de fuerza comunicada.
  
- **Sobre el deber de comunicación al empleador y a la Autoridad de Trabajo, por lo menos con 5 días útiles de antelación o con 10 tratándose de servicios públicos esenciales, acompañando copia del acta de votación:** La DGT señaló que, si bien la comunicación se efectuó dentro del plazo de 5 días (al ser que la comunicación se efectuó el 01 de febrero, mientras que la huelga se programó para el 09 del mismo mes), al ser que la confederación no exhibió documento alguno que acredite que la medida de fuerza fue ratificada por sus bases sindicales, no resultaba factible de verificar si estas prestan algún servicio público esencial que conlleve a observar la comunicación al empleador y a la autoridad administrativa de trabajo dentro del plazo de 10 días útiles.

- **Sobre el requisito de comunicar la nómina de los trabajadores que deben seguir laborando para los servicios mínimos, tratándose de servicios públicos esenciales o de labores indispensables:** Al respecto, la autoridad señaló que la Central Sindical no adjuntó ningún documento que acredite la presentación de la nómina de trabajadores para los servicios mínimos.

El día 13 de febrero de 2023, la CGTP interpuso recurso de reconsideración en contra de la Resolución Directoral General N° 0017-2023-MTPE/2/14, el cual fue declarado como improcedente por extemporáneo por medio de la Resolución Directoral General N° 0024-2023-MTPE/2/14, al haber sido interpuesto luego del plazo de 3 días hábiles previsto en el artículo 5 del Decreto Supremo N° 017-2012-TR.

Al ser que la Resolución Directoral General N° 0024-2023-MTPE/2/14 no analizó el fondo de la controversia, sino que se limitó a desestimar la solicitud del sindicato en base a la extemporaneidad de la presentación del recurso, el mismo no será objeto de estudio del presente informe.

A continuación, se realizará el análisis de los principales problemas jurídicos advertidos en la Resolución Directoral General N° 0017-2023-MTPE/2/14.

### **III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS**

#### **3.1. Problema principal**

¿Resulta jurídicamente procedente la realización de una huelga política por parte de un sindicato de tercer nivel?

#### **3.2. Problemas secundarios**

**Problema secundario 1:** ¿Cuáles son los límites a los objetivos o fines de la huelga admitidas por el ordenamiento jurídico peruano?

**Problema secundario 2:** ¿Qué condiciones tendrían que reunirse para que una huelga política sea jurídicamente viable de acuerdo al marco normativo peruano?

**Problema secundario 3:** ¿Cuál es la naturaleza jurídica y el rol de los sindicatos de tercer nivel en un Estado Democrático y Social de Derecho?

### **3.3. Problemas complementarios**

**Problema complementario 1:** ¿Se debió assimilar a las confederaciones con sindicatos de rama de actividad o gremio a efectos de exigir la ratificación por las bases para la declaratoria de una huelga?

**Problema complementario 2:** ¿Resulta válido exigir que la comunicación de huelga efectuada por la CGTP contuviera la nómina para la cobertura de los servicios mínimos?

**Problema complementario 3:** ¿Quiénes son o deberían ser los destinatarios del preaviso de huelga de la CGTP?

## **IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A**

### **4.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios**

La posición preliminar del autor reside en señalar que el móvil invocado por la CGTP, sea que fuera considerada como una motivación de carácter puramente político, o sea que fuera considerada como una motivación con matices políticos, debió de haber sido declarada como procedente.

Asimismo, se considera relevante analizar la resolución en cuestión, pues plantea elementos adicionales que, en nuestra opinión, han sido erráticamente tratados por la jurisprudencia administrativa: en primer lugar, se busca analizar la naturaleza de las confederaciones, como estructuras sindicales de tercer nivel, que han sido equiparadas a los sindicatos de gremio o de rama de actividad, a efectos de que le resulte exigible el requisito de la ratificación de la huelga por las bases sindicales, contemplado para las organizaciones sindicales de primer nivel antes señaladas.

En segundo lugar, se realizará un análisis de la figura de los servicios esenciales y la garantía de su adecuado funcionamiento en el caso de huelgas de organizaciones sindicales de tercer nivel, ante lo cual, nos inclinaremos por señalar que resultaba inexigible para la CGTP acompañar a la comunicación de huelga una nómina de trabajadores que deberán cubrir los servicios mínimos, siendo que ello podría ser perfectamente encargado a la secciones sindicales de la organización en un momento posterior, sin la necesidad de sujetar la procedencia de la huelga al cumplimiento de dicho requisito.

En tercer lugar, el presente informe analizará la naturaleza de las asociaciones de empresas (tales como la Confiep, la Sociedad Nacional de Industrias, entre otras) a efectos de determinar si estas pueden ejercer válidamente la representación de los empleadores a efectos del cumplimiento del requisito de comunicación. Ello se debe a que, en el caso de autos, la DGT valido que la comunicación se efectuará a la CONFIEP, SIN, entre otras asociaciones de empresas, sin determinar si las mismas cuentan con capacidad de representación en materia laboral a fin de ser destinatarias del preaviso de huelga regulado en la ley.

#### **4.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución**

Teniendo en cuenta lo anterior, el candidato se encuentra totalmente en desacuerdo con el sentido del pronunciamiento emitido por la Dirección General de Trabajo, pues considera que (i) sí se trató de una huelga con una finalidad válida según el ordenamiento jurídico peruano, (ii) que el análisis de la comunicación de huelga no debió exigir la presentación de la ratificación por las bases, (iii) que no se efectuó un correcto análisis sobre la garantía de los servicios mínimos, y (iii) que las asociaciones de empresas no resultan competentes a efectos de cursales el preaviso de huelga, al ser que las mismas no cuentan con una representatividad válida en material laboral-sindical.

Asimismo, el candidato reconoce otros problemas que no están estrictamente relacionados a la resolución en cuestión, sino que se derivan de una lectura integral del expediente. Y es como como hemos señalado, se declaró la improcedencia del recurso de reconsideración alegando que el mismo fue presentado fuera del plazo de 3 días hábiles previsto en el Decreto Supremo No.

017-2012-TR, sin tomar en cuenta que el mismo si se efectuó dentro del plazo de 15 días hábiles previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Como se puede ver, se advierten vicios no solamente se produjeron con la dación de la resolución en cuestión (conforme lo describiremos en los acápites siguientes), sino también en el transcurso del procedimiento administrativo, lo cual determinaría inclusive la posibilidad de que la propia administración, de oficio, hubiera podido declarar la nulidad de la resolución en cuestión.

## **V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS**

### **5.1. ¿Resulta jurídicamente procedente la realización de una huelga política por parte de un sindicato de tercer nivel?**

En primer lugar, se debe determinar si resulta jurídicamente procedente la realización de una huelga política por parte de un sindicato de tercer nivel.

Como punto de partida, es necesario aportar una definición del concepto de huelga como derecho, además de especificar cuál es su naturaleza jurídica y a quien corresponde su titularidad, de acuerdo no solamente a la estructura normativa interna sino, sobre todo, a la normativa internacional que recogen los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como los criterios interpretativos de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo.

Así, consideramos que la definición que mejor engloba a la huelga es la esbozada por Vida Soria y otros, quienes la catalogan como un “fenómeno social de no colaboración” que produce “una perturbación del proceso productivo concertada colectivamente como medida de presión para la defensa de intereses colectivos o generales de los trabajadores” (Vida Soria et al., 2004, p. 284).

Como se puede observar, dicha definición abarca un concepto amplio de la figura jurídica, relacionándola a los reclamos propios de una clase social determinada -la clase trabajadora- quien, como consecuencia del proceso evolutivo histórico, ha logrado el reconocimiento de la huelga como un derecho de carácter fundamental y humano.

Siendo ello así, otorga a los trabajadores la facultad de establecer un daño económico legitimado constitucionalmente como un mecanismo de reclamo, permitiendo ello una afectación no solamente contra los intereses del empleador, sino también de terceros, como lo son consumidores finales, proveedores o incluso el propio Estado.

Dicho concepto también ha sido adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, por medio de la Opinión Consultiva No. OC-27/21, ha brindado una definición de la huelga sumamente acertada: la define como un recurso que ejercen los trabajadores y las trabajadoras como medio de presión sobre el empleador, a fin de corregir una injusticia, o bien para la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2021, p. 38).

Como se puede observar, el órgano rector en materia de interpretación de derechos humanos del Sistema Interamericano ha establecido una concepción amplia de la huelga, catalogándola como una herramienta de los trabajadores que puede atender a un conjunto variado de finalidades.

Esto tiene implicancias sumamente relevantes. Así, la naturaleza de la huelga como derecho humano -naturaleza reconocida por el propio Tribunal Constitucional- tal y como señala Boza, implica la posibilidad de la aplicación del principio pro persona como método interpretativo (2011, p. 84). De la misma manera, ello determina además que deba de ser catalogado como un derecho humano de carácter autoaplicativo, con lo cual, no requiere de la existencia de normas legales y reglamentarias que desarrollen dicho derecho para que pueda ser ejercido válidamente.

En efecto, lo cierto es que la función del marco normativo nacional, en el caso de la huelga, viene a limitar el ejercicio de dicho derecho atendiendo al interés público<sup>1</sup>, lo cual resulta válido si es que su limitación resulta razonable y no implica la imposición de requisitos y límites que, en la práctica, impiden el ejercicio efectivo de este derecho, tal y como lo ha reconocido la Corte

---

<sup>1</sup> La Constitución señala que la huelga debe ser limitada atendiendo al "interés social". Sin embargo, ya es pacífico en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional -léase, por ejemplo, la sentencia recaída en el Expediente No. 008-2005-PI/TC- considerar que el término correcto es el de interés público. Ello debido a que, mientras que interés social hace referencia a cierto grupo social determinado, interés público hace referencia a las medidas dirigidas a proteger aquello que beneficia a la colectividad en su conjunto (Blancas, 2011, p. 498).

Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2021, p. 42).

El carácter restrictivo de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo como norma legal exclusiva aplicable al caso en concreto -dada la derogación de las disposiciones en materia de huelga establecidas en la Ley del Servicio Civil que hasta el año 2021 eran aplicables a los servidores del sector público- se fundamenta básicamente en el contexto en el cual se emitió la norma, allá por el año 1992. En efecto, como señala Villavicencio, la norma en cuestión estructura un modelo de relaciones colectivas intervencionista y descentralizado, priorizando la realización de actividades sindicales a nivel de empresa (2012, p. 562), y dejando, por ende, de prestar atención a la situación de sindicatos supraempresariales de primer, segundo y tercer grado.

Ello explica porque, como se observará, la normativa peruana se encuentra desfazada, y la interpretación de las disposiciones de dicha norma dificulta la realización de huelgas por parte de sindicatos de alcance regional o nacional.

Esto es constatable con un dato extraído de la realidad: desde el año 2011, todas las solicitudes de huelga presentadas por la CGTP fueron declaradas improcedentes por la Dirección General de Trabajo.

Ello no es un dato menor: en efecto, la imposibilidad de la CGTP como órgano representativo de tercer grado que afilia a otras instituciones jurídicas debería despertar una preocupación respecto del rol de dicha institución sindical, más aún si se tiene en cuenta que, siguiendo lo señalado por la Corte Interamericana -y como la misma DGT reconoce en el caso en cuestión- las condiciones y requisitos previstos que la legislación establezca para que una huelga se considere como un acto lícito, no deben ser complicados al punto de producir que en la práctica resulte imposible una huelga legal (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2021, p. 42).

Por otro lado, el reconocimiento de la huelga como derecho fundamental implica la elevación de la figura al más alto nivel del ordenamiento jurídico, estableciéndola como principio orientador que irradia sus efectos sobre las relaciones entre el Estado y los particulares, así como entre los propios particulares.

En efecto, tal y como reconoce Blancas Bustamante, el reconocimiento de los derechos fundamentales como normas objetivas de derecho determinan la elevación de los mismos al rango de valores supremos, “de forma tal que la realización de estos valores se constituye en un deber del Estado y no solo en una facultad de las personas” (2011, p. 289). Asimismo, desde la teoría de los derechos fundamentales, obligan al Estado a activar los mecanismos necesarios para hacer estos valores efectivos, implicando ello un deber de actuación positiva con respecto a cada uno de los derechos civiles y políticos reconocidos en un ordenamiento determinado (Blancas, 2011, p. 292).

Siendo ello así, se impone al Estado la carga de adoptar medidas positivas que faciliten el ejercicio del derecho a la huelga. Además, al irradiar este derecho fundamental sus efectos en las relaciones entre particulares, otorga a los trabajadores una herramienta de presión para establecer reclamos que podrán válidamente generar afectaciones económicas tanto para contra quienes dirigen el reclamo directamente, como para terceros.

Además, dicho derecho, cuando es ejercido por organizaciones sindicales, esta estrictamente ligado con la libertad sindical, cuyo contenido es garantizado por el Estado, de conformidad con la cláusula establecida en el literal a) del artículo 28 de la Constitución.

De esta manera, como bien señala Villavicencio, la huelga y la libertad sindical - además de la negociación colectiva- componen una triada de derechos que se requieren conjuntamente para ser efectivos y componer, de esta manera, la autonomía colectiva como un mecanismo de protección de los derechos e intereses de los trabajadores (2010, p. 48).

Por ello, resulta natural que una de las garantías derivadas de la libertad sindical como otro principio orientador del Estado Democrático y Social de Derecho es el de la libertad de los sindicatos de definir su plan de acción sin injerencias de terceros, sea el Estado o particulares. En otras palabras, se reconoce la libertad de acción como una consecuencia de la libertad sindical.

Ello ha sido reconocido expresamente en el artículo 4 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, “OIT”), el cual, como ya es

sabido, al incorporarse en nuestro ordenamiento jurídico, se impone en un rango constitucional, obligando a que las normas de carácter inferior sean leídas de conformidad con los estándares establecidos en dicho tratado.

El Perú, en tanto ha ratificado el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, también se encuentra vinculado por las disposiciones normativas de dicho tratado, dentro de los cuales se incluye la obligación “de permitir a los trabajadores formular su plan de acción sin interferencias”, entendiéndose por ello, que no debe existir una regulación limitante del derecho de huelga, más allá de los que se encuentren expresamente necesarios en aras de garantizar el interés social.

Ahora bien, antes de pasar al análisis de los problemas jurídicos relevantes del informe analizado, conviene precisar dos puntos adicionales: en primer lugar, que la huelga, como manifestación jurídica que nace de la acumulación de voluntades, requiere del acuerdo de un conjunto de individuos que atraviesan un proceso de adopción de acuerdo, y en segundo lugar, que en dicho procedimiento, se observa que la huelga no es exclusivamente de titularidad de los trabajadores ni del colectivo -usualmente representado por el sindicato- sino que en las distintas etapas de la huelga, la manifestación y el ejercicio del derecho pasara a ser dualmente individual y colectivo.

Con relación al tema de la titularidad, el Tribunal Constitucional se ha adherido a la clásica postura relacionada a estimar que la huelga es “un derecho fundamental de titularidad individual, pero de ejercicio colectivo”, ello derivado de una lectura del artículo 72 de la Constitución. Como bien advierte Boza (2011, p. 88), dicha lectura es manifiestamente incorrecta: no es posible entender como una norma legal resulta útil para interpretar la titularidad de un derecho fundamental.

Concordamos con dicha crítica. En efecto, consideramos que la huelga nace de una unión de voluntades individuales. Sobre la base de ello, en las distintas instancias de la huelga, se observa como el ejercicio de la huelga es tanto de titularidad individual como colectiva: en el momento de la convocatoria, esta puede ser efectuada individualmente, como también por un colectivo de trabajadores; la adopción de la decisión requiere del acuerdo mayoritario, atendiendo a la naturaleza democrática del derecho; y la efectivización también

es de carácter plural, y a que sus efectos se desplegaran únicamente cuando el cese de las labores sea efectuada colectivamente (Blancas, 2011, p. 494-495).

Habiendo expuesto el presente marco conceptual, cabe válidamente preguntarnos si es posible convocar una huelga que contiene una finalidad política. Y de ser así, cual es el tratamiento y límites que le son impuestos a la luz del ordenamiento jurídico peruano, y además, de conformidad con los estándares internacionales de protección de dicho derecho humano-fundamental.

En este punto, conviene recordar que la plataforma de lucha invocada por la CGTP, y que será analizada a lo largo del presente informe, se fundamentó en lo siguiente:

- a) Criminalización de la protesta mediante el poder mediático: A través de un supuesto informe del Ministerio del Interior, transmitido mediante un medio de comunicación, se hace referencia que la organización sindical tendría una estructura orgánica sólida que participa en las protestas.
- b) Persecución política contra líderes sindicales y sociales: Mediante un reportaje televisivo, se difundió una conferencia de prensa en la que participa su secretaria general bajo un rótulo malintencionado que lo cataloga como un violentista de las manifestaciones.
- c) Renuncia de la presidenta de la República, un gobierno de transición, elecciones generales, referéndum constituyente y el cese a los asesinatos de ciudadanos en protesta.

Para determinar la respuesta al referido problema, iniciaremos con el análisis de los problemas secundarios, a efectos de comprender como la adopción de un determinado modelo de huelga impacta sobre los límites que pueden ser impuestos al mismo. Además, ello permitirá la comprensión del rol de las confederaciones como entes con finalidad política que los legitimarían a presentar en la motivación de las huelgas que convoquen finalidades político-laborales, o hasta finalidades meramente políticas.

### **5.1.1. Límites a los objetivos o fines de la huelga admitidas por el ordenamiento jurídico peruano**

El análisis sobre los límites de la huelga usualmente se ha efectuado a la luz de las normas internas previstas en la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y de su Reglamento, partiendo de la premisa de que el artículo 28 de la Constitución otorga al legislador la facultad de regular la huelga a fin de que sea ejercida conforme al interés público.

En ese contexto, el análisis sobre los límites a los objetivos o fines implica reconocer, de manera previa, un catálogo de posibilidades a efectos de la convocatoria de Huelga. Así, Gernigon y otros señalan lo siguiente:

“Las reivindicaciones que se defienden con la huelga pueden sintetizarse en tres categorías: las de naturaleza laboral (que buscan garantizar o mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores), las de naturaleza sindical (que persiguen garantizar y desarrollar los derechos de las organizaciones sindicales y de sus dirigentes) y las de naturaleza política (Gernigon et al, 1998, p. 13)”.

Sobre la base de dichas finalidades, la doctrina ha esbozado una tipología de modelos de huelgas contruidos alrededor de dicha figura. Blancas resalta que el análisis sobre las limitaciones a la finalidad de la huelga esta estrictamente ligado al modelo que adopte el ordenamiento jurídico en relación a dicha figura (2011, p. 484). Esto resulta relevante pues, siguiendo a Mantero (2021, p. 36), la adopción de un modelo arrojara consecuencias sustancialmente distintas sobre la regulación del ejercicio del derecho.

Al respecto, cabe recordar que existen tres modelos contruidos alrededor de la finalidad de la huelga. El modelo contractual, el cual liga a la huelga con el desarrollo de una negociación colectiva; el modelo laboral, que amplía el campo de acción de la huelga a la defensa de derechos e intereses laborales, pero con lo que la huelga sigue teniendo un campo de acción estrictamente relacionado al ámbito empresarial; y el modelo polivalente, el cual ofrece un campo de acción sumamente amplio para el ejercicio de la huelga.

Esto resulta sumamente relevante a efectos de entender cómo debería de leerse la regulación establecida en el literal a) del artículo 73 de la LRCT, que establece que la huelga debe tener por “objeto la defensa de los derechos e intereses socioeconómicos o profesionales de los trabajadores en ella comprendidos”.

En dicho contexto, creemos que existen razones de peso para argumentar que el modelo normativo recogido por el ordenamiento jurídico peruano es el modelo polivalente.

Al respecto, en primer lugar, porque la propia construcción de los estándares interpretativos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité de Libertad Sindical adoptar dicha postura. La Corte, como ya hemos señalado, reconoce un concepto amplio de la huelga ligado a las reivindicaciones que respondan a los intereses de los trabajadores. De manera similar, el Comité de Libertad Sindical ha optado por una concepción más amplia, determinando que “los trabajadores y sus organizaciones deben poder manifestar, en caso necesario en un ámbito más amplio, su posible descontento sobre cuestiones económicas y sociales que guarden relación con los intereses de sus miembros” (OIT, 2006, p. 117).

En segundo lugar, porque a raíz de la modificación de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo por medio de la dación de la Ley No. 27912 (Arce, 2009, p. 388), y además, del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo por medio del Decreto Supremo No. 014-2022-TR, se han facilitado los mecanismos para la tutela de los intereses y derechos de los trabajadores en un sentido amplio, eliminando por ejemplo el requisito previsto en el otrora artículo 63 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas que requería de la existencia de una sentencia judicial firme para establecer reclamaciones relacionadas a derechos laborales no derivadas de una negociación colectiva. Además, con la modificación de la ley, la lectura de derechos o intereses, si bien está ligada a los asuntos profesionales y socioeconómicos, no ofrece una definición estricta de los referidos conceptos, permitiendo ello la posibilidad de ejercer huelgas con finalidades políticas.

En tercer lugar, porque como bien nota Sarzo, la realidad manifiesta que las huelgas convocadas por las organizaciones sindicales en el Perú en su mayoría exceden los asuntos laborales interempresariales estrictamente relacionados a negociaciones colectivas, sino que, por el contrario, las mismas dirigen reclamos ligados a asuntos de políticas económicas, reivindicaciones sociales. Con ello, los sindicatos emplean el modelo polivalente de huelga (2021, p. 22)

En concordancia con ello, la Dirección General de Trabajo, por medio de la resolución objeto de análisis, señala que el ordenamiento peruano adopta un modelo polivalente, que “reconoce la huelga como un instrumento de reivindicación social y promoción de los trabajadores no sólo en el ámbito de su relación con el empleador, sino como sector social al que por su condición desventajosa en la vida social, el ordenamiento le reconoce el derecho a la huelga precisamente para que la emplee como instrumento dirigido a la superación de su estatus de postergación”.

Cabe señalar que dicha postura recoge un esquema que viene siendo asumido por medio de las últimas resoluciones de la Dirección General de Trabajo, que ha asumido la tendencia de entender que el modelo imperante es el polivalente.

En ese contexto, podemos responder válidamente en relación al primer problema principal que los límites impuestos a las finalidades de una huelga, a la luz del modelo polivalente válidamente adoptado por el marco normativo peruano, y reconocido por la propia Dirección General de Trabajo en el caso de autos, permite una lectura amplia de las finalidades que posiblemente pueden convocarse a manera de plataforma de lucha, permitiendo ello a su vez, la posibilidad de convocar huelgas de carácter político.

Sin embargo, ¿hasta qué punto están permitidas las huelgas políticas en el ordenamiento jurídico peruano? Responder a esta pregunta forma parte del segundo problema jurídico secundario, el cual se abordara a continuación.

### **5.1.2. Las huelgas políticas y su tratamiento en el ordenamiento jurídico peruano**

Como hemos señalado, la propia Dirección General de Trabajo ha reconocido la validez de la convocatoria de las huelgas políticas en el ordenamiento jurídico, partiendo de reconocer la vigencia del modelo polivalente. Sin embargo, luego, al analizar la plataforma de lucha convocada por CGTP, determino que la misma no se encontraba ligada a asuntos de índole sociolaborales o económicas de los trabajadores comprendidos en el ámbito de la huelga, declarando por ende que se trataba de una huelga no amparada por la libertad sindical.

Dicho razonamiento esconde, a nuestro juicio, un problema en la concepción de las huelgas políticas. Para ello, partiremos por definir dicha figura, para luego esbozar las distintas teorías que se circunscriben alrededor de la misma.

En relación a la huelga política, la misma ha sido definida por Guerra como un mecanismo de oposición que prima a la búsqueda de objetivos políticos, identificándose por ende con un “sindicalismo de oposición” e inclusive político en los supuestos en los que “se toman medidas de huelga para reivindicar por el regreso a un Estado de Derecho” (Guerra, 2001).

Siguiendo a Blancas, lo que se analiza es la pretensión, debiendo calificarse a la huelga como política cuando “además de dirigirse a presionar a la autoridad pública pretenda obtener de esta decisiones o actos que conciernen al funcionamiento de los poderes públicos, a la organización del Estado, o a la adopción de políticas o medidas que no guardan directa relación con los intereses económicos y sociales de los trabajadores” (Blancas, 2011, p. 488).

De la misma manera, sobre este tipo de huelga, Vidal (2005, p. 22) ha construido la siguiente subclasificación que consideramos útil señalar a efectos de concebir las tomas de postura que se han determinado sobre dicha figura:

- Huelga insurreccional: centrada en cuestionar y pretender el poder.
- Huelga puramente política: caracterizada por tener motivos netamente extralaborales o alejadas a los empleados, respecto de sus condiciones económicas y sociales.
- Huelga con matices políticos o mixta: que persigue finalidades de carácter laboral, destinadas a exigir a los poderes del Estado la adopción de medidas vinculadas a las condiciones socio-económicas de los trabajadores.

La doctrina y la jurisprudencia es unánime en señalar extraer del ámbito jurídico a la huelga insurreccional, por entender que la misma excede el marco del ordenamiento jurídico (Vidal, 2005, p. 22; Mantero, 2014, p. 95). Sin embargo, alrededor de los otros tipos de huelga, sí se han construidos posturas que han determinado inclusive una contraposición entre lo sostenido por el Comité de Libertad Sindical y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Una primera postura se centra en prohibir la admisión de las huelgas políticas, planteándose argumentos como la incongruencia de tener que hacer soportar al empleador reclamos que no se encuentran directamente dirigidos en contra de este; una separación entre las esferas económica y política; que la huelga política iría en contra de la obligación de neutralismo político de los sindicatos; o que la huelga política excedería el hábitat natural de la medida de conflicto, esto es, la búsqueda de reivindicaciones de carácter socio profesional (Mantero, 2014, p. 94-95). De la misma manera, Vidal resalta que “las corrientes conservadoras niegan la posibilidad de amparar bajo la protección del derecho de huelga a actos cuya motivación exceda los intereses profesionales de los trabajadores y, por tanto, no se dirijan contra el empleador” (Vidal, 2005, p. 21).

Una segunda postura postula la licitud únicamente de las denominadas huelgas con matices políticos, descartando de plano las huelgas puramente políticas, justamente por encontrarse estas desvinculadas de los asuntos laborales cuya tutela se ejerce por medio de la huelga.

De esta manera, siguiendo a Ojeda Avilés, quien asume una posición mesurada, tal y como la adoptada por los órganos de la OIT, será importante analizar hasta qué punto la licitud de la huelga política está sujeta a la dosis de extra profesionalismo que existe en el reclamo, siendo que las huelgas con objetivos puramente políticos deberán ser declarados como ilícitos (2003, p. 561).

Esta postura parece haber sido adoptada en Francia, por ejemplo, con relación a las huelgas políticas de carácter nacional, en donde se busca el interés predominante en el conflicto. Si este es mixto (en parte profesional y en parte, político), la huelga se reputa lícita cuando predomina el interés profesional sobre el político (Mantero, 2021, p. 97).

En ese sentido, se estima que la clasificación de una huelga como mixta o como exclusivamente política dependerá del análisis casuístico que pudiera efectuarse.

Una tercera postura acepta inclusive la validez de las huelgas puramente políticas, tomando como argumentos en favor la adopción de un modelo polivalente que admite una lectura amplia de las finalidades concebibles en un Estado Democrático y Social de Derecho, además de procurar no desvincular a

la huelga como fenómeno de lucha reconocido a los trabajadores, quienes, individualmente considerados, pueden concebir una opinión sobre la base de una postura, y haciendo ejercicio de otros derechos como la libertad de expresión y la libertad de petición.

Además, no desvinculan a este contexto el hecho de que la huelga ha sido reconocida como un instrumento de lucha en favor de la clase trabajadora, frente al poder político y el poder económico poseedor de los medios de producción (Mantero, 2021, p. 97).

Y es que, siguiendo lo manifestado por Mantero (2014) y Goldstein (2014), la adopción de un modelo polivalente, interpretado en concordancia con los principios rectores de un Estado Democrático y Social de Derecho, deberían permitir a los operadores de derecho entender que la huelga política -inclusive aquella catalogada como pura- debería ser admitida como parte del ejercicio del derecho de los trabajadores en tanto individuos.

Las razones detrás de ello se centran en que la adopción de un modelo dinámico de la huelga, de acuerdo a los términos descritos por la propia DGT, pero concordados con otros derechos fundamentales como la libertad de expresión o la libertad de petición, habilitarían a los trabajadores a que orientan la huelga con una finalidad amplia, presuponiendo esto el reconocimiento de una independencia moral y cívica junto a un derecho a remover las desigualdades económicas, sociales y culturales.

De esta manera, veríamos entonces como la huelga constituye no solo una herramienta para la tutela de los intereses de los trabajadores en un ámbito empresarial, sino que, por el contrario, representa una herramienta otorgada a un grupo social como mecanismo para garantizar la igualdad material entre las partes de la referida triada.

El debate sobre la materia no es menor, pues como quiera que se vea, adoptar una de las posturas alrededor de la misma establecerá un mayor margen para la aceptación de huelgas respecto de las cuales no pudiera establecerse con suma certeza su carácter puramente político o mixto.

Lo anteriormente expuesto, como hemos señalado, se manifiesta también en los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de los órganos de control de la OIT, siendo que los criterios de la primera parecerían orientadas a admitir inclusive la legalidad de las huelgas puramente políticas, mientras que los criterios desarrollados por los segundos únicamente legitiman la realización de huelgas con matices políticos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos	Comité de Libertad Sindical	Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones
<p>Se trata de un recurso que ejercen los trabajadores y las trabajadoras como medio de presión sobre el empleador, <b><u>a fin de corregir una injusticia, o bien para la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social,</u></b> y a los problemas que se plantean en las empresas y que interesan directamente a los trabajadores y las trabajadoras.</p>	<p>Los intereses profesionales y económicos que los trabajadores defienden mediante el derecho de huelga abarcan no sólo la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino que <b><u>engloban también la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social.</u></b></p> <p>La declaración de ilegalidad de una huelga nacional en protesta <b><u>por las consecuencias sociales y laborales de la política económica del gobierno</u></b> y su prohibición constituyen una grave violación de la libertad sindical.</p> <p>Cuando entre las reivindicaciones que se persigue obtener a través de la huelga figuran <b><u>algunas de carácter laboral o sindical y otras de carácter político,</u></b> la actitud del Comité ha consistido en <b><u>reconocer la legitimidad de la huelga cuando la expresión de reivindicaciones laborales o sindicales no aparecía como un simple pretexto que, en realidad, encubría objetivos puramente políticos desconectados de la promoción y defensa de los intereses de los trabajadores.</u></b></p>	<p>La legislación de varios países considera, expresa o tácitamente, «las huelgas políticas» como ilícitas. La Comisión considera que son ilícitas las huelgas motivadas por las políticas económicas y sociales de los gobiernos, incluidas las huelgas generales, y por lo tanto no deberían ser consideradas como huelgas puramente</p>

Frente a todo ello, podemos descartar de plano la primera postura. Como ya hemos señalado, los cambios normativos y la practica reflejan un modelo de

huelga que permite finalidades no solamente ligadas al ámbito laboral, sino incluso a aquellas que exceden el espacio empresarial y se dirigen a establecer reclamos en contra del gobierno. Siendo ello así, solo es posible la toma de posición frente a alguna de las dos posiciones relacionadas a la admisión de la huelga política en el país.

Nosotros nos adherimos firmemente a la adopción de la tercera postura. Creemos que inclusive las huelgas denominadas como puramente políticas deberían ser admitidas, no solamente a la luz de un modelo polivalente, sino de conformidad con la actuación conjunta de este derecho con otros como la libertad de expresión, de petición y de reunión, así como al reconocimiento de esta herramienta en favor de la clase trabajadora en el marco de un Estado Democrático y Social de Derecho, el cual -como ya hemos señalado- tiene dentro de sus finalidades la búsqueda de la igualdad sustancial.

Dentro de dicha admisión, consideramos que debería ser el análisis caso por caso el que determinará el establecimiento de ciertas limitantes para este tipo de medidas de conflicto. Al respecto, podemos mencionar las razones esbozadas por algunos autores que funcionarían como parámetros para orientar a la Autoridad Administrativa de Trabajo. Por ejemplo, no podrían admitirse las huelgas insurreccionales, ni las huelgas que buscaran la destrucción o la paralización de instrucciones democráticas, ni las que tuvieran como objetivo exclusivo el apoyo de un partido político determinado, ni las que encubrieran un fin fraudulento.

En este punto, entonces, creemos que el análisis casuístico, basado en la aplicación debidamente argumentada de estándares como la razonabilidad, la prohibición del fraude y el abuso del derecho, serían criterios más útiles para poder determinar la prohibición de cierto tipo de huelgas.

Finalmente, también podría esbozarse como respaldo a dicha posición el hecho de que la huelga, como mecanismo especial otorgado a los trabajadores como clase social objeto de protección reforzada, en aras de utilizar la suspensión del trabajo como forma de rechazo al gobierno, situación que no solo no se encuentra prohibida por el ordenamiento jurídico peruano, sino que incluso es promovida si es que se atiende al principio de igualdad sustancial, todo ello además en aplicación de una interpretación desde el principio pro persona.

Lo cierto es que, sin perjuicio del relevante debate doctrinario que pudiera determinar en la casuística la admisión o rechazo de determinadas plataformas de lucha, creemos que, inclusive, desde esta segunda postura, la plataforma de lucha invocada por la CGTP debió de haber sido admitida como válida.

Para ello, partamos de la premisa de considerar que inclusive el propio Comité de Libertad Sindical, quien tiene una postura que rechaza la admisión de las huelgas puramente políticas, admite la existencia de una dificultad para diferenciar entre lo político y lo social “y que ambas nociones tienen puntos comunes” (Gernigon et al, 1998, p. 14).

En ese sentido, en caso de dudas, el Comité ha postulado la admisión de este tipo de móviles. Dicha dificultad también ha sido advertida por Ermida, quien ha sostenido que es sumamente difícil distinguir a la huelga política de la reivindicativa de asuntos laborales-profesionales, pues “la gran vinculación que hay entre lo social y lo económico hace que en muchos casos sea imposible determinar si esa huelga o esa actividad es política o no” (1983, p. 61).

Ello además, teniendo en cuenta que la huelga política transita en ser una manifestación dinámica y mutante, de continua y permanente transformación (Goldstein). Por ello, una lectura de la realidad cambiante podría llevarnos a observar cómo existe una clara dificultad en catalogar un móvil como puramente político y diferenciarlo de uno que no lo es.

Sobre la base de ello, lo cierto es que el Comité ha admitido como válidas manifestaciones que han sido convocadas como consecuencia de vulneraciones a derechos inespecíficos de los dirigentes sindicales, tales como el asesinato o desapariciones forzadas.

Aunado a ello, lo cierto es que no existe en la legislación algún precepto que indique que se debe de otorgar una interpretación restrictiva al concepto de derechos o intereses económicos o socio profesionales. En efecto, se trata en realidad de una cláusula abierta que, a la luz de la obligación del Estado de contribuir con medidas positivas para la realización de derechos de carácter político, incluidos entre ellos la huelga, deberían de ameritar una interpretación por parte de los órganos administrativos en favor de la admisión.

Además, Sarzo un elemento que resulta esencial para respaldar lo afirmado: que la autoridad administrativa de trabajo no puede entrar a valorar si un móvil tiene carácter puramente político, más aún cuando el mismo ha sido adoptado de conformidad con el procedimiento establecido en el estatuto sindical (2021, p. 50).

En efecto, este impedimento de la autoridad se desprende básicamente de que el mismo implicaría un acto de injerencia, prohibido a la luz de lo establecido en el artículo 4 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo. En ese sentido, concordamos con Sarzo al señalar que la valoración que la administración efectuó de la finalidad de huelga no puede ser intrusivo en la libertad de actividad que le ha sido reconocida a la organización sindical.

Además, a dicha situación podría agregársele el hecho de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha catalogado a los dirigentes sindicales como un grupo en especial situación de vulnerabilidad, lo cual determina que estos sean merecedores de una protección reforzada.

La vulnerabilidad es un concepto sumamente relevante que se construye en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la base de la idea moderna de la dignidad. En ese sentido, atendiendo a la especial situación de ciertos grupos con respecto a la posibilidad de que vean vulnerados sus derechos humanos, la Corte los hace merecedores de una especial tutela, la cual se traduce en obligaciones de carácter positivo en aras de proteger determinados derechos sociales.

Entonces, teniendo (i) una dificultad para diferenciar a las huelgas puramente políticas de las huelgas con matices políticos, (ii) el reconcomiendo del Comité de Libertad Sindical -órgano que se adhiere a la prohibición de las huelgas políticas- de considerar como legítimas a las huelgas convocadas como reclamo frente a afectaciones de derechos inespecíficos de dirigentes sindicales, (iii) que el sindicato, en ejercicio de su libertad de acción, puede establecer el plan de acción que mejor crea conveniente, construido sobre la base de la unión de voluntades individuales a través del órgano decisorio, y (iv) que la Corte Interamericana considera a los dirigentes sindicales como grupo en situación de especial vulnerabilidad que los hace merecedores de una tutela reforzada, nos

deberían llevar a la lógica conclusión de que una huelga que denuncia la persecución a manos de agentes del Estado y de medios de comunicación del secretario general de la organización debería ser validada.

De esta manera, pasemos a analizar los motivos invocados por el sindicato, a efectos de determinar si efectivamente se trataban de invocaciones genéricas que convertía a la huelga en una con carácter exclusivamente político, o si, por el contrario, la misma sí contenía un móvil mixto que debió haber sido declarado procedente por la autoridad.

Para la Dirección General de Trabajo, únicamente los dos primeros motivos expuestos podían ser analizados como motivos supuestamente mixtos, rechazando de plano la invocación del tercer motivo. Posteriormente, en relación a estos, la DGT señaló que “la organización sindical no indica cuál sería la connotación laboral propia de la plataforma política que estaría originando su declaratoria de huelga, sino que refiere de manera genérica que existiría una incidencia laboral per se a todo acontecimiento político; sin embargo, resulta necesario que la Central Sindical establezca puntualmente cuál es el aspecto laboral que se vincula con la agenda política de su comunicación”.

En relación a las finalidades invocadas por la confederación, como ya hemos adelantado, creemos que las mismas sí constituyen móviles de carácter mixto y que, por tanto, las mismas no debieron de ser rechazadas por la autoridad.

En efecto, siguiendo a lo señalado por el Comité de Libertad Sindical, no es posible declarar como ilegal una huelga que se efectúa en “protesta por las consecuencias sociales y laborales de la política económica del gobierno y su prohibición” (OIT, 1996, párrafo 493). Si bien, dicho razonamiento parte de la premisa de que existe una consecuencia perjudicial para los trabajadores como consecuencia de una política económica asumida por un gobierno de turno, lo cierto es que, en el análisis efectuado por el Comité, lo relevante se centró en la identificación de un perjuicio causado a la parte trabajadora como consecuencia de una acción del gobierno.

En un caso similar, el comité también validó una huelga general convocada “para que se ponga fin a los centenares de asesinatos de dirigentes sindicales y sindicalistas” (OIT, 1996, párrafo 495). Evidentemente, en el caso en cuestión, lo relevante fue el análisis de la puesta en peligro de la vida e integridad de los

dirigentes sindicales, un aspecto que, sin ser esencialmente parte de los intereses socioeconómicos o profesionales, significaba un peligro para los miembros de las organizaciones sindicales.

Como se ve, a nivel de la OIT, existe una interpretación amplia de lo que debe de considerarse como un posible acto de afectación en contra de los derechos de los miembros de la organización sindical. Dicha afectación no debe de estar referida a asuntos económicos o profesionales exclusivamente para que pueda ser validada, sino que, por el contrario, puede también estar ligada a derechos inespecíficos de los trabajadores, tales como su vida, integridad, salud, etc.

Para esta línea de pensamiento, la huelga no puede encerrarse en un objetivo restringido. Recordemos que histórica y jurídicamente, esta es un instrumento de la lucha social, más específicamente, de la lucha de clases. En ese sentido, una concepción amplia de la huelga que permite la validez de las finalidades como las descritas anteriormente presupone que dicho instrumento puede tener como objetivo la mejora específica de las condiciones de trabajo, pero también propósitos más amplios, como por ejemplo buscar presionar a los poderes públicos, e incluso, en ciertas ocasiones, puede expresar el repudio a un régimen político o buscar ser el medio idóneo para lograr el cambio de las estructuras del gobierno o del país (Gonzales Nieves, 1991, p. 250-251).

Teniendo en cuenta lo expuesto, es factible observar como la alegación de la persecución de dirigentes sindicales por parte de agentes de inteligencia del Estado sí constituye un acto que supone la transgresión de derechos de trabajadores sindicalizados y, por tanto, sí debería ser un móvil permitido, contrario a lo que manifestó la autoridad administrativa por medio de la resolución analizada.

Además, en el caso de autos, la autoridad administrativa señaló que “sobre los fundamentos expuestos por la Central Sindical, el extremo referido a la criminalización de la protesta, así como a la persecución política contra líderes sindicales y sociales mediante el poder mediático, no cabe duda de que esta cuenta con una connotación exclusivamente política, en tanto se cuestiona los mecanismos de control sobre las manifestaciones, no circunscribiéndose a los motivos socioeconómicos y/o profesionales establecidos en el TUO de la LRCT”.

Al respecto, consideramos que dicha interpretación resulta errada, pues creemos que, incluso si nos centráramos en una interpretación literal de lo que se enciente como motivo socioeconómico, justamente el aspecto social de la tutela de los intereses de los trabajadores es lo que posibilitaría la admisión del móvil invocado por la entidad sindical.

Para Gonzales Nieves, la defensa de los derechos económicos y sociales de los trabajadores establecidas en la Constitución y las leyes obliga a sacar la huelga de sus clásicos cánones contractuales o laborales. De esta manera, se posibilita la acogida por el derecho de huelgas no solo contra el empleador, sino contra el Estado (Gonzales Nieves, 1991, p. 520-521)

De esta manera, partiendo de una interpretación como la planteada por el autor, es posible observar cómo el reclamo contra un gobierno que persigue líderes sindicales, criminaliza la protesta y adopta una política de gobierno antidemocrática podría incorporarse dentro de una interpretación amplia de la frase “defensa de los derechos e intereses profesionales”.

Siendo ello así, la alegación de persecución de dirigentes sindicales por parte de entes estatales como el servicio de inteligencia (contenido sindical), así como el reclamo contra una política de gobierno de represión de manifestaciones sociales (contenido político-social), a priori, si debería de ser considerado como un móvil político válido, de conformidad con los estándares antes planteados.

Así, los intereses profesionales y económicos que los trabajadores defienden mediante el derecho de huelga no solo se detendrán en reivindicaciones laborales y profesionales, sino que podrán extenderse a “la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social y a los problemas que se plantean en la empresa y que interesan directamente a los trabajadores” (Arce, 2009, p. 388).

Una similar posición ha sido adoptada por el Comité de Libertad Sindical. En efecto, dicha organización ha validado la realización de huelgas con un objeto político siempre que las mismas se encuentren vinculadas a asuntos laborales o sindicales. Asimismo, ha negado las huelgas político-mixtas cuando, en realidad, encubría objetivos puramente políticos desconectados de la promoción y defensa de los intereses de los trabajadores. (Gernigon et al 2000: 15).

Con ello, el hecho de que a la persecución del secretario general de la CGTP se le añadan otros móviles con un tinte más orientado hacia lo político, pero que no se encuentran totalmente desligados de los intereses de los trabajadores, debería determinar que la plataforma de lucha deba de ser considerada como válida.

Teniendo en cuenta lo expuesto, es posible concluir con dos afirmaciones: que, la huelga puramente política se encuentra admitida en nuestro país, debiendo ello determinar la validez de la plataforma de lucha de la CGTP; y que, inclusive, aunque se adoptara la postura de admitir únicamente la huelga con matices políticos, lo cierto es que el análisis efectuado por la DGT fue incorrecto, y debió, por ende, haber considerado a la plataforma de lucha de la CGTP como una finalidad válida, a la luz del ordenamiento jurídico peruano.

### **5.1.3. El rol y la naturaleza de las confederaciones**

Un tercer problema secundario que contribuye a brindar una respuesta al problema principal reside en determinar cuál es la naturaleza y el rol de las confederaciones en el esquema normativo peruano.

Como se recordará, el artículo 10 del Convenio 87 de la OIT reconoce la libertad de federación, otorgando a los sindicatos la posibilidad de afiliarse conjuntamente a fin de formar federaciones, y de estas, a su vez, de formar confederaciones.

De esta manera, autores como Ojeda Avilés han resaltado la vocación política de los sindicatos y la omnipresencia del poder público en las relaciones industriales (2003, p. 564).

De esta manera, es posible concebir a la huelga como un derecho de participación efectiva de los trabajadores en la transformación de las relaciones económico-sociales: con la huelga participan los trabajadores en las decisiones, obligando al poder político y económico a contar con ellos. Se trata de un plus de participación otorgado por la Constitución en favor de la clase trabajadora, y silenciado para otras clases.

En ese contexto, Gaete Berrios (citado en Gonzales Nieves, 1991, p. 251) sostiene que la finalidad de la huelga, además de obtener de los empleadores las modificaciones de las condiciones de trabajo, reside también en el cambio de régimen económico y social existente o la transformación del Estado, más aun concibiendo a este como parte de la construcción del Estado Democrático y Social de Derecho.

En ese contexto, y ante el ejercicio de la libertad de federación, lo cierto es que las federaciones y confederaciones construyen una comunicación y una estrategia centralizada, y proceden a ejercer una representación a nivel supraempresarial (Ojeda Avilés, 2003, p. 196)

Además, las confederaciones intervienen ya en instituciones político-administrativas y actúan como interlocutores del poder político (Ojeda Avilés, 2003, p. 198-199).

Ello se manifiesta también en la autoconcepción del Estatuto de la CGTP manifestada por medio de su página web, que señala que “desde su origen nuestra Central se constituye como una organización unitaria, que recusa los rezagos del sindicalismo tradicional y lucha por los derechos de los trabajadores y el cambio social en el Perú”.

De la misma manera, el literal e) de la declaración de principios del Estatuto de la CGTP concibe a la organización como ejecutora de una “acción reivindicativa y programática bajo los principios del sindicalismo de clase, conservando su plena independencia sindical con relación al gobierno, a los partidos políticos y a cualquier otra instancia de la sociedad civil, y librará una lucha consecuente por los legítimos intereses de la clase obrera y trabajadora en general, en alianza con el campesinado”.

De esta manera, la CGTP, como órgano sindical de tercer nivel, en el caso en concreto, ha estructurado un plan de acción necesario para cumplir con los objetivos previstos en su estatuto, y que se derivan también de su rol como ente representativo de organizaciones sindicales.

Así, las confederaciones, por su propia naturaleza, pasan a desempeñar en la sociedad democrática un rol que permite la efectivización de otros derechos sociales, como la participación, libertad de expresión, petición, etc.

En este sentido, en el caso que nos compete, la CGTP hizo uso de la huelga como un mecanismo especial en aras de utilizar el cese del trabajo como forma de rechazo al gobierno, lo cual resulta absolutamente legítimo desde un punto de vista del Estado Democrático y Social de Derecho.

## **5.2. ¿Se debe asimilar a las confederaciones con sindicatos de rama de actividad o gremio a efectos de exigir la ratificación por las bases para la declaratoria de una huelga?**

El literal b) del artículo 73 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo regula el procedimiento para la toma de decisión de la huelga, disponiendo taxativamente lo siguiente:

Artículo 73.- Para la declaración de huelga se requiere:

(...)

b) Que la decisión sea adoptada en la forma que expresamente determinen los estatutos y que en todo caso representen la voluntad mayoritaria de los trabajadores comprendidos en su ámbito.

El acta de asamblea deberá ser refrendada por Notario Público o, a falta de éste, por el Juez de Paz de la localidad.

Tratándose de sindicatos de actividad o gremio cuya asamblea esté conformada por delegados, la decisión será adoptada en asamblea convocada expresamente y ratificada por las bases.

En concordancia con ello, el reglamento establece las siguientes disposiciones relacionadas con la obligación de comunicar a la autoridad administrativa de trabajo los documentos relacionados con la formación de la decisión de los trabajadores del ámbito de la huelga para la adopción de la medida de fuerza:

Artículo 64.- En los casos de huelga acordados por sindicatos de actividad o de gremio, cuya asamblea esté conformada por delegados, la decisión de llevar a cabo la paralización de labores quedará supeditada a su ratificación por las bases, la que deberá efectuarse cumpliendo con las formalidades previstas por

el primer párrafo del inciso b) del Artículo 73 de la Ley y el Artículo 66 de este Reglamento.

Como se puede observar, la normativa exige la ratificación por las bases para los sindicatos de actividad o gremio cuya asamblea está conformada por delegados. Dicho requisito, empero, no se extiende textualmente a las federaciones o confederaciones.

Entonces, ¿es posible extender dicha exigencia para el caso de organizaciones sindicales de tercer nivel?

En opinión del autor, ello no puede ser así por los siguientes motivos: en primer lugar, porque la limitación al ejercicio de derechos fundamentales debe de efectuarse mediante la dación de una norma con rango de ley que contemple tal limitación de manera expresa, escrita y estricta. No es posible la limitación del ejercicio de derechos fundamentales por analogía.

Al respecto, siguiendo a Marcial Rubio, la analogía constituye un método de solución para las lagunas jurídicas, es decir, para aquellos supuestos en los que no existe una regulación determinada para un supuesto de hecho que amerita ser regulado (2020, p. 273).

Asimismo -aunque ello no haya sido señalado expresamente- la lógica de la DGT pasa por considerar la situación de las federaciones y las confederaciones como un supuesto de hecho que debe de ser regulado, con lo cual, le sería extensible el marco normativo previsto para los sindicatos de rama de actividad y gremio.

Empero, la analogía, como método de integración, enfrenta ciertos límites propios de la teoría general del derecho. El principal reside en que se encuentra prohibido el uso de la analogía para la imposición de obligaciones y prohibiciones para el ejercicio de derechos fundamentales. Y es que solo pueden establecerse este tipo de situaciones jurídicas subjetivas mediante normas expresas, en virtud de que “nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe” (Rubio, 2020, p. 276).

De la misma manera, no resulta procedente el uso de la analogía a partir de normas prohibitivas o de las que restringen derechos, pues “son normas cuya

ratio legis implica, esencialmente, una aplicación restrictiva y no extensiva” (Rubio, 2020, p. 276).

La analogía debe utilizarse, en todo caso, dentro de cada conjunto del sistema jurídico y solo por excepción, entre conjuntos diversos cuando la naturaleza de los principios de uno y otro conjunto es similar en relación al caso de que se trate.

Ello no ocurre en el presente caso, pues como bien señala Villavicencio (2010, p. 40), la representación sindical en Perú gira en torno a los delegados y los sindicatos, mientras que las federaciones y confederaciones se convierten en organizaciones complejas, pues estas agrupan ya no a personas individuales como tales (aunque con la modificación del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, se ha permitido dicha posibilidad), sino a organizaciones sindicales de primer y segundo nivel, respectivamente.

En segundo lugar, consideramos que sería muy oneroso poder agrupar a todos los trabajadores en una asamblea para ratificar la decisión de los delegados, siendo que, inclusive, en algunos casos, esto demandaría el traslado geográfico de trabajadores (Boza et al, 1994, p. 166), especialmente en el caso de conflictos de naturaleza suprarregional, como ocurrió en el presente caso.

En este punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “con relación a la complejidad excesiva y los retrasos prolongados de los procedimientos previos para ejercer el derecho a la huelga, los órganos de control de la OIT han señalado que los mecanismos legales para declarar una huelga no deberían ser tan complejos ni ocasionar retrasos tan largos que, en la práctica, resulte imposible la realización de una huelga lícita o que ésta pierda toda su eficacia” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2021, p. 45).

De esta manera, en determinados casos, resulta irrazonable exigir la ratificación por las bases a organizaciones sindicales de gran alcance nacional, máxime si dicho criterio es utilizado como un requisito para la procedencia de la huelga, es decir, conforma un requisito para efectuar el análisis ex ante del ejercicio de un derecho fundamental.

Por otro lado, la DGT señaló como causal de improcedencia el que no se exhiba sustento alguno que permita constatar que las bases otorgaron facultades al Secretariado Ejecutivo para aprobar la medida de fuerza.

Empero, lo cierto es que, por medio del recurso de reconsideración, se evidencia que sí existió la voluntad mayoritaria de las bases para que se aprobara entre otras acciones de lucha u huelga general, siendo ello el sexto acuerdo aprobado en la Asamblea Nacional de delegados de la CGTP realizado el 14 de enero de 2023, otorgándose facultades al Secretariado Ejecutivo para convocar la huelga.

Si bien es cierto que constituyó una negligencia del sindicato no haber presentado el acta junto con la comunicación de huelga, creemos, en virtud de las obligaciones impuestas al Estado derivadas del carácter fundamental de la huelga, de manera concordada con el principio de verdad material y presunción de licitud, que la autoridad debió de haber agotado todos los medios necesarios para determinar si el secretariado no contaba con los poderes otorgados, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En todo caso, creemos que, como debe ocurrir en la realidad, el análisis casuístico debió haber valorado la delegación de las facultades de representación, sin que se permita al amparo de la normativa la transgresión a la libertad de representación que faculta a los sindicatos a elegir válidamente a sus representantes, pues lo contrario supondría un acto de injerencia por parte del Estado.

Al respecto, sobre la libertad de representación, la misma es definida por Villavicencio como “el derecho de las organizaciones de trabajadores a elegir libremente sus representantes, debiendo abstenerse las autoridades públicas de toda intervención que tienda a limitar o entorpecer su ejercicio” (2010, p. 130).

En este sentido, el Comité de Libertad Sindical ha determinado esta facultad como “condición indispensable para que puedan actuar efectivamente con toda independencia y promover con eficacia los intereses de sus afiliados” (Villavicencio, 2011, p. 131).

Además, siguiendo a Sarzo (2021, 97) “la ratificación posterior de la huelga por las bases debiera ser una materia de libre regulación por las organizaciones sindicales, en uso de la libertad que éstas tienen para organizar su programa de acción”.

Finalmente, y algo que advertimos que no ha sido tomado en cuenta por la DGT, es que, en el marco de la emergencia sanitaria, se aprobó el Decreto Legislativo No. 1499, que otorgó facilidades para la realización de la actividad sindical.

Así, el artículo 3 de la referida norma estableció lo siguiente:

“3.2 Tratándose de actos propios de la actividad sindical que deben ser comunicados a la Autoridad Administrativa de Trabajo o que constituyen un requisito o condición de un procedimiento administrativo ante dicha autoridad, **el acta que recoge la realización de dicho acto sindical puede ser reemplazada por una declaración jurada del/de la secretario/a general o de quien se encuentre facultado/a según el estatuto de la organización sindical o de los/as delegados/as de los/as trabajadores/as, según corresponda, en la que conste los nombres, apellidos y el número de documento de identidad de los participantes en aquel acto, así como la adopción de la decisión correspondiente.**”

En virtud de dicha norma, la DGT ya ha recurrido a este artículo para declarar la inexigibilidad del cumplimiento de la ratificación por las bases en aras de garantizar el ejercicio de la huelga.

Evidentemente, lo esbozado no hace más que evidenciar el deficiente sistema normativo en materia de relaciones colectivas, al ser que el TUO LRCT, que estuvo pensado para facilitar la descentralización sindical, únicamente regula supuestos de hechos de sindicatos de primer grado, sin estipular disposiciones que regulen las huelgas convocadas por federaciones y confederaciones.

Frente a ello, empero, la respuesta no puede pasar por que la autoridad administrativa de trabajo “invente” regulación: lo cierto es que, como ya hemos venido señalando, el carácter autoaplicativo de la huelga determina que este no requiera de regulación legal para su ejercicio.

Con ello, no se puede trasladar los costos derivados de una regulación deficiente a las federaciones y confederaciones, exigiéndoles el cumplimiento de requisitos no previstos en la ley, ni mucho menos prohibiendo en la práctica el ejercicio efectivo de su derecho a la huelga.

Y es que, como ya hemos señalado, esta situación representa una transgresión a los estándares de interpretación brindados por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### **5.3. ¿Resulta válido exigir que la comunicación de huelga efectuada por la CGTP contuviera la nómina para la cobertura de los servicios mínimos?**

Un segundo problema accesorio relevante reside en determinar si resultaba exigible la presentación de la nómina para la garantía de la continuidad de los servicios mínimos en el caso de las huelgas convocadas por confederaciones.

En el caso de autos, la DGT señaló que la CGTP no adjuntó ningún documento que acredite la presentación de la nómina de trabajadores para los servicios mínimos.

Creemos que el análisis efectuado por la DGT resulta insuficiente, y que, en todo caso, debió haberse efectuado un análisis disgregado, atendiendo a la lógica detrás de la tutela de los servicios públicos esenciales y las actividades indispensables.

Para ello, resulta ilustrativo el siguiente gráfico, que evidencia el tratamiento diferenciado que debió de haberse efectuado respecto de los servicios públicos esenciales frente a las actividades indispensables:



En relación a los servicios públicos esenciales, conforme señala Villavicencio, resulta válido la imposición de requisitos adicionales, como un plazo mayor de preaviso, el establecimiento de una nómina y hasta la prohibición total de la huelga en un determinado sector. Sin embargo, en todo caso, ello amerita que se efectúe un análisis casuístico.

De esta manera, resultaba razonable que, como lo señaló la propia CGTP, correspondiera a cada base sindical comunicar a su respectivo empleador la nómina correspondiente para la garantía de los servicios mínimos, atendiendo a las características particulares de cada entidad empleadora.

De esta manera, cabe recordar que los estándares de protección de los servicios públicos esenciales han de estarse al sentido estricto del término, esto es, aquellos que proveen servicios cuya interrupción conlleva una amenaza evidente e inminente a la vida, la seguridad, la salud o la libertad de toda o parte de la población (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020, p. 24).

Asimismo, es relevante señalar que ya, en anteriores pronunciamientos, la DGT ha exceptuado en determinados supuestos el requisito de la nómina cuando ello resultaba irrazonable.

Además, en dicho contexto, la valoración sobre el cumplimiento del plazo atendiendo a la naturaleza del servicio como uno de carácter público esencial no debería ser un elemento fundamental para determinar la improcedencia de la huelga. Y es que como señala Sarzo, "si el preaviso tiene por finalidad principal

que el empleador adopte oportunamente las medidas que mejor convenga a sus legítimos intereses, entonces debiera leerse el cumplimiento de este requisito conforme a dicha finalidad” (2020, p. 97).

#### **5.4. ¿Quiénes son o deberían ser los destinatarios del preaviso de huelga de la CGTP?**

Finalmente, en relación al último problema accesorio, corresponde analizar, primero, cual es la naturaleza de las organizaciones de empresas, y posteriormente, cuál es la finalidad de realizar el preaviso a los empleadores.

Sobre lo primero, la naturaleza de las organizaciones de empresas no responde a una finalidad laboral: la agrupación de empresas se realiza sobre la base del ejercicio del derecho de asociación.

De esta manera, únicamente los empleadores individualmente considerados deberían de ser los entes legítimamente considerados para recepcionar la comunicación de huelga.

Empero, se trata de una práctica común de la DGT admitir que la comunicación se efectúe hacia las asociaciones de empresas, aun cuando ellas no tienen representatividad en materia laboral.

Consideramos que dicha práctica resulta errónea desde un punto de vista jurídico.

## VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta el desarrollo efectuado, brindaremos una respuesta al problema principal consistente en determinar si resulta jurídicamente procedente la realización de una huelga con matices políticos por parte de un sindicato de tercer nivel, a efectos de determinar si la plataforma de lucha convocada por la CGTP se encontraba conforme con el ordenamiento jurídico peruano.

Ya hemos señalado la naturaleza y el alcance del principio-derecho a la huelga, no solo desde una óptica de derecho fundamental sino, sobre todo, como derecho humano cuya efectivada debe de ser garantizada por el Estado.

Teniendo en cuenta dicha situación, lo cierto es que el modelo de huelga adoptado en el Perú en relación a las finalidades de la misma es el modelo polivalente, que permite una lectura amplia respecto de los posibles móviles que pueden convocarse, lo cual posibilita la invocación de plataformas de lucha de carácter político. Sin embargo, debido a la propia naturaleza restrictiva del ordenamiento jurídico peruano, la practica administrativa evidencia una tendencia restrictiva por parte de la autoridad administrativa de trabajo respecto de la admisión de este tipo de finalidades.

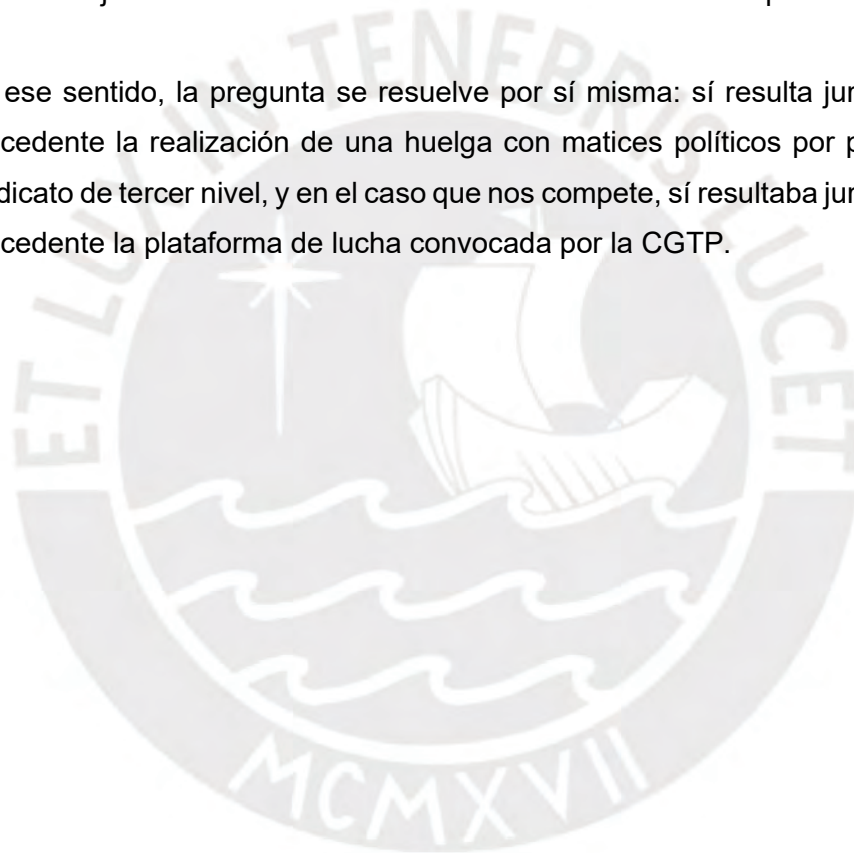
Frente a ello, y teniendo en cuenta que, de una lectura del ordenamiento jurídico a la luz de los estándares interpretativos brindados por el Comité de Libertad Sindical y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es posible observar como la plataforma de lucha invocada por la CGTP debió de haber sido declarada como procedente, sea desde una óptica de permisividad únicamente de las huelgas con matices políticos, y con mayor, desde la óptica asumida por el autor de permisividad inclusive de las denominadas huelgas puramente políticas.

Ello resulta así toda vez que la plataforma de lucha convocada por la CGTP debió de haber sido catalogada como una huelga con matices políticos, al contener motivaciones relacionadas a la defensa de derechos inespecíficos del secretario general de la organización sindical.

Pero, aunque el móvil hubiese sido catalogado como una huelga puramente política, lo cierto es que existen argumentos para legitimar la validez de este tipo de huelgas en el marco de un modelo polivalente.

Además, el análisis efectuado por la DGT también debió haber tomado en consideración que debido a la naturaleza y el rol que desempeñan las confederaciones, como organizaciones sindicales de tercer nivel y que ejercen una labor de representación de alcance nacional frente al Estado, que la plataforma de lucha no iba a estar estrictamente ligada a asuntos de índole laboral, sino que, por el contrario, exceden este ámbito a fin de representar a la clase trabajadora en el marco de reivindicaciones de carácter política.

En ese sentido, la pregunta se resuelve por sí misma: sí resulta jurídicamente procedente la realización de una huelga con matices políticos por parte de un sindicato de tercer nivel, y en el caso que nos compete, sí resultaba jurídicamente procedente la plataforma de lucha convocada por la CGTP.



## BIBLIOGRAFÍA

Arce, E. (2009). Límites internos y externos al derecho a la huelga. En *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. (pp. 383-396). Editorial Jurídica Grijley.

Blancas, C. (2011). *La cláusula de Estado social en la Constitución. Análisis de los Derechos Fundamentales laborales*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Boza, G. (1994). *Ley de relaciones colectivas de trabajo comentada*. Consultores Jurídicos Asociados S.A.

Boza, G. (2011). *Lecciones de derecho del trabajo*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Caso Extrabajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala.

Cortes, J. (2004). El principio de buena fe, los servicios mínimos y las formas atípicas de huelga. En *Los Principios del Derecho del Trabajo en el Derecho Peruano* (pp. 513-524). Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Cortés, J. (1994). La huelga en la Constitución de 1993. *Asesoría Laboral*, (37), 3.

Defensoría del Pueblo (13 de octubre de 2022). *La Defensoría del Pueblo registró 211 conflictos sociales durante el mes de septiembre 2022*. <https://www.defensoria.gob.pe/la-defensoria-del-pueblo-registro-211-conflictos-sociales-durante-el-mes-de-septiembre-2022/>

Ermida, O. (1999). *La flexibilización de la Huelga*. Fundación de Cultura Universitaria.

Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Expediente 008-2005-PI.

Gernigon, B., Odero, A. & Guido, H. (1998). *Principios de la OIT sobre el Derecho de Huelga*. Organización Internacional del Trabajo.

Goldstein, E. (2014). La huelga política. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de la república de Montevideo*, (36), 81-99. <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/246>

Mantero, R. (2021). *Límites al derecho de huelga* (2° ed.). Fundación Electra.

Neves, J. (2016). *Derecho Colectivo del Trabajo*. Palestra Editores.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Opinión Consultiva OC-27/21.

Organización Internacional del Trabajo (2021). *Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente*.

[https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/reports/texts-adopted/WCMS\\_806097/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/reports/texts-adopted/WCMS_806097/lang-es/index.htm)

Organización Internacional del Trabajo. (2018). La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical. [https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/freedom-of-association/WCMS\\_635185/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/freedom-of-association/WCMS_635185/lang-es/index.htm)

Sala, T. (2013). *Derecho Sindical*. Editorial Tirant Lo Blanch.

Sarzo, R. (2021). *Pragmática del control sobre el derecho a la huelga: Análisis de la regulación legal y administrativa*. Palestra Editores.

Terradillos, E. (2005). Límites externos al ejercicio del derecho de huelga y las huelgas "ilícitas". En *Estudios sobre la huelga* (47-68). Editorial Bomarzo.

Ugaz, M. (2008). La huelga en el ordenamiento laboral peruano. *Soluciones Laborales*, (3), 4.

Vidal, M. (2005). Los límites internos del derecho a la huelga y la visión del ordenamiento laboral peruano. *Asesoría Laboral*, XV(173), 12.

Villavicencio, A. (2008). Huelga y servicios esenciales: Alcances, estándares internacionales y nueva afectación (La educación básica regular). En *Trabajo y Seguridad Social* (443-473). Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y Grijley.

Villavicencio, Alfredo. (2010). *La libertad sindical en el Perú: Fundamentos, alcances y regulación*. Plades.

Villavicencio, A. (2012). El modelo de relaciones colectivas peruano: del intervencionista y restrictivo al promocional. *Revista Derecho PUCP*, (68), 551-570. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201201.022>



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

## RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL N° 0017-2023-MTPE/2/14

Lima, 06 de febrero de 2023

### VISTO:

El escrito con número de registro 13306-2022, por medio del cual la **CONFEDERACION GENERAL DE TRABAJADORES DEL PERÚ – CGTP** (en adelante, Central Sindical) hace de conocimiento de la Autoridad Administrativa de Trabajo (en adelante, AAT) la comunicación de huelga nacional indefinida a llevarse a cabo el 09 de febrero de 2023.

### CONSIDERANDO:

#### 1. Sobre la competencia de la Dirección General de Trabajo en el presente procedimiento

En el presente caso, de acuerdo a la comunicación de huelga presentada por la Central Sindical, la medida de fuerza consiste en una huelga nacional indefinida, a llevarse a cabo el día 09 de febrero de 2023, la cual será acatada por trabajadores de la actividad pública y actividad privada, afiliados a las bases sindicales de la Central a nivel nacional.

En lo que respecta a la declaratoria de huelga respecto de los trabajadores de la actividad privada, se tiene que el literal e) del artículo 3° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo resuelve en instancia única, entre otros procedimientos, la declaratoria de improcedencia, siempre que ésta sea de alcance supra regional o nacional. Asimismo, para el caso de huelga y negociación colectiva, el mencionado artículo precisa que este alcance se presenta cuando i) se involucre a trabajadores de una empresa o sector productivo con centros de trabajo en más de una región o ii) la actividad económica desarrollada por la empresa o sector productivo tenga un efecto o impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional.

De otro lado, en el extremo de la declaratoria de huelga respecto de los trabajadores de la actividad pública, se tiene que, 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 Estatal<sup>1</sup>, 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

<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 02 de mayo de 2021.





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

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 sujeta ahora, por remisión de la Ley N° 31188, al Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2003-TR (en adelante, 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 alude 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.

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, conforme han sido citadas precedentemente.

Bajo lo expuesto, por tratarse de un supuesto de carácter supra regional, que involucra a empresas y entidades del sector público y privado, la Dirección General de Trabajo tiene competencia integral para calificar la declaratoria de huelga presentada la Central, de acuerdo a lo previsto en el literal e) del artículo 3° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

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

El ordenamiento jurídico peruano reconoce un amplio abanico de derechos y libertades, estableciendo reglas y principios que permiten que todos ellos confluyan en armonía. Es el caso del derecho de huelga que se ejerce en concordancia con el interés social y garantizando el respeto de otros bienes jurídicos. Este enunciado se deriva del reconocimiento de los derechos colectivos en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú, leído de la mano con la referencia específica que hace el numeral 3 del mismo artículo 28, en relación a que el Estado *"regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social"* y *"señala sus excepciones y limitaciones"*.

Sobre el derecho de huelga también se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional en el considerando 40 de la sentencia recaída en el expediente 008-2005-PI/TC, precisando que:

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

De las referencias antes señaladas se sigue que 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* internacional<sup>2</sup>. 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 huelga 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.** En ese sentido, la obligación de dar un preaviso al empleador antes de emplazar a la huelga es admisible, siempre que este sea razonable. (...)".*

<sup>2</sup> 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.





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

(resaltado agregado)

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 pro 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 LRCT<sup>3</sup>. A su vez, las consideraciones expuestas en los párrafos anteriores tienen su expresión práctica en el Reglamento de la LRCT, a propósito de la emisión del Decreto Supremo N° 014-2022-TR<sup>4</sup>. En ambos textos normativos se desprenden condiciones y requisitos referidas a la declaratoria de huelga.

Por tal motivo, las reglas 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.

<sup>3</sup> Artículos 73 del TUO de la LRCT.

<sup>4</sup> Artículos 65 del Reglamento de la LRCT.





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

Todo lo expuesto ya es un criterio reiterado de esta Dirección General<sup>5</sup> que encuentra fundamento constitucional y, concretamente, base en expresiones normativas como las disposiciones del TUO de la LRCT y su Reglamento (modificado por el Decreto Supremo N° 014-2022-TR).

En atención a ello, corresponde emitir pronunciamiento sobre la declaratoria de huelga presentada por la Central Sindical, considerando que el artículo 69 del Reglamento de la LRCT establece que "[L]a resolución que declare improcedente la declaratoria de huelga, deberá indicar con precisión, el o los requisitos omitidos".

### 3. Análisis del caso concreto

De acuerdo a 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.

De la revisión del escrito de declaratoria de huelga, se aprecia que la Central Sindical no ha observado los requisitos que se detallan a continuación:

**a) Que la decisión sea adoptada en la forma que expresamente determinen los Estatutos y que representen la voluntad mayoritaria de los trabajadores comprendidos en su ámbito (literal b) del artículo 73 del TUO de la LRCT):**

El requisito contemplado en el literal b) del artículo 73 del TUO de la LRCT señala que para la declaración de huelga se requiere:

"[Q]ue la decisión sea adoptada en la forma que expresamente determinen los estatutos y que en todo caso representen la voluntad mayoritaria de los trabajadores comprendidos en su ámbito. (...)

Tratándose de sindicatos de actividad o gremio cuya asamblea esté conformada por delegados, la decisión será adoptada en asamblea convocada expresamente y ratificada por las bases".

<sup>5</sup> 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, la Resolución Directoral General N° 002-2022-MTPE/2/14 y la Resolución Directoral General N° 0012-2022-MTPE/2/14.





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

(subrayado agregado)

Asimismo, el artículo 64 del Reglamento de la LRCT establece que:

"[E]n los casos de huelga acordados por sindicatos de actividad o de gremio, cuya asamblea esté conformada por delegados, la decisión de llevar a cabo la paralización de labores quedará supeditada a su ratificación por las bases, la que deberá efectuarse cumpliendo con las formalidades previstas por el primer párrafo del inciso c) del Artículo 62 de la Ley y el Artículo 66 de este Reglamento".

(subrayado agregado)

Por su parte, el artículo 62 del Reglamento de la LRCT, cuyo texto fue sustituido por el Decreto Supremo N° 024-2007-TR, refiere que "[L]a organización sindical podrá declarar la huelga en la forma que expresamente determinen los estatutos, siempre que dicha decisión sea adoptada, al menos, por la mayoría de sus afiliados votantes asistentes a la asamblea", agregando en su párrafo final que "se entiende por mayoría, más de la mitad de los trabajadores votantes en la asamblea." (subrayado agregado)

Como se aprecia, el requisito en cuestión garantiza que la declaratoria de huelga presentada por la organización sindical cuente con el respaldo de la voluntad colectiva de los trabajadores comprendidos en la medida de fuerza, acorde a lo establecido en su estatuto. Sobre esto último, repárese que las normas precitadas no introducen para la organización sindical la carga de presentar el referido estatuto a la AAT o al empleador, sino que la voluntad colectiva guarde correspondencia con lo establecido en aquél.

En la presente declaratoria de huelga, esta Dirección General verifica que la Central Sindical adjunto el documento "ACTA GENERAL DEL SECRETARIADO EJECUTIVO NACIONAL ACTA DE LA SESIÓN N° 10", de fecha 26 de enero de 2023, suscrita por los integrantes asistentes del Secretariado Ejecutivo Nacional, quienes se reunieron presencialmente a efectos de tratar –entre otros– el inicio de una huelga general indefinida a nivel nacional que iniciará a partir del 09 de febrero de 2023. De dicha acta se observa que la huelga nacional indefinida fue aprobada por unanimidad con la votación a favor de los diez (10) asistentes en dicha asamblea.

Ahora bien, cabe mencionar que al estar conformada la Central Sindical por distintas bases sindicales a nivel nacional, correspondía que se observe el cumplimiento de lo establecido en el artículo 64 del Reglamento de LRCT, no obstante, se verifica que la Central Sindical no ha adjuntado documento alguno que acredite la ratificación por parte de sus bases de la decisión de llevar a cabo la huelga, la cual debe ser adoptada en la forma que expresamente determinen los estatutos de dichas bases o que en todo caso represente la voluntad mayoritaria de los trabajadores comprendidos en su ámbito, asimismo, no exhibe sustento alguno que permita constatar que las bases otorgaron facultades al Secretariado Ejecutivo para someter a votación y, de ser el caso, aprobar la medida de fuerza comunicada.

Por consiguiente, el requisito materia de análisis ha sido cumplido por la Central Sindical.





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

- b) Que sea comunicada al empleador y a la Autoridad de Trabajo, por lo menos con cinco (05) días útiles de antelación o con diez (10) días tratándose de servicios públicos esenciales, señalando determinada información sobre la huelga (primer párrafo del literal a) del artículo 65 del Reglamento de la LRCT):**

El requisito materia de análisis exige que la declaratoria de huelga sea comunicada tanto al empleador como a la AAT.

En la presente declaratoria de huelga, se observa que la Central Sindical ha cursado comunicación a la AAT, así como a las siguientes instituciones públicas y privadas: Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), Sociedad Nacional de Industrias (SIN), Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Municipalidad Metropolitana de Lima, Asociación de Exportadores (ADEX).

Al respecto, si bien la medida de fuerza se ha programado para el 09 de febrero de 2023, de las comunicaciones presentadas se aprecia que éstas han sido cursadas dentro del plazo de antelación legal de cinco (5) días útiles, no obstante, al no exhibir la Central Sindical documento alguno que acredite que la medida de fuerza fue ratificada por sus bases sindicales no resulta factible de verificar si estas prestan algún servicio público esencial que conlleve a observar el plazo legal de diez (10) días útiles que exige la norma, máxime si de su comunicación no se señala expresamente que sus bases no realicen actividades esenciales.

En consecuencia, no se tendría por observado el presente requisito por parte de la Central Sindical.

- c) Que se haya adjuntado la nómina de los trabajadores que deben seguir laborando para los servicios mínimos, tratándose de servicios públicos esenciales o de labores indispensables (último párrafo del literal a) del artículo 65 del Reglamento de la LRCT):**

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".*

Dicho requisito guarda correspondencia con lo establecido en el primer párrafo del artículo 82 del TUO de la LRCT que dispone lo siguiente:

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





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

En el presente caso, se advierte que la Central Sindical no adjuntó ningún documento que acredite la presentación de la nómina de trabajadores para los servicios mínimos, señalando únicamente que, "(...) las bases afiliadas a la nuestra sindical que señalaran libremente la nómina de trabajadores programados como indispensables que deben estar presentes en un escenario de paralización de labores (huelga) desde su inicio".

En consecuencia, corresponde tener por no observado el requisito previsto en el último párrafo del literal a) del artículo 65 del Reglamento de la LRCT.

**d) Que tenga por objeto la defensa de los derechos e intereses socioeconómicos o profesionales de los trabajadores en ella comprendidos (literal a) del artículo 73 del TUO de la LRCT):**

El literal a) del artículo 73 del TUO de la LRCT señala, sobre el objeto de la huelga, que:

*"Artículo 73.- Para la declaración de huelga se requiere:*

- a) *Que tenga por objeto la defensa de los derechos e intereses socioeconómicos o profesionales de los trabajadores en ella comprendidos".*

Al respecto, lo dispuesto en la normativa previamente señalada abre dos vertientes a efectos de justificar el objeto de la declaratoria de huelga, de modo que no resulta adecuado realizar una lectura estrictamente literal sobre la misma.

La mirada hacia el derecho debe propugnar su ejercicio pleno, en armonía con el interés público, y los demás valores que nuestra Constitución Política ampara, desde esa óptica, el objeto de una medida de fuerza puede encontrarse en motivaciones – solo de manera ejemplificativa– tales como, el incumplimiento de un pago pactado o de una condición de trabajo acordada (en el supuesto de motivos socioeconómicos); o por el incumplimiento de parte del empleador de lineamientos para acceder a una mejora en una categoría de puestos (motivos profesionales). Inclusive, una huelga conforme con la normativa previamente citada podría tener matices políticos, conforme se desarrollará a continuación.

***Sobre la huelga con matices políticos***

Como se puede apreciar, nuestro ordenamiento jurídico reconoce el derecho de huelga a nivel constitucional, remitiendo al legislador el desarrollo del mismo para que se materialice en armonía con el interés público<sup>6</sup>. En ese sentido, la lectura sobre la huelga con matices políticos debe guardar relación con los límites constitucionales y normativos establecidos para tal fin.

<sup>6</sup> Véase CORTES, Juan Carlos. La huelga en la Constitución de 1993, en la revista Asesoría Laboral, Lima, enero de 1994, p. 32.





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

En efecto, dicho tipo de huelga, que se constituiría como una de naturaleza polivalente, caracterizada por:

*“(…) se habla de un modelo polivalente, en el cual (...) se reconoce la huelga como un instrumento de reivindicación social y promoción de los trabajadores no sólo en el ámbito de su relación con el empleador, sino como sector social al que por su condición desventajosa en la vida social, el ordenamiento le reconoce el derecho a la huelga precisamente para que la emplee como instrumento dirigido a la superación de su estatus de postergación”<sup>7</sup>,*

Estando a lo señalado, la motivación del agente laboral colectivo puede tener, incluso, matices políticos, pero ello no lo excluye *per se* del ámbito de protección de los principios que rigen la libertad sindical. Por esta razón, ante tales casos, es deber de la Autoridad Administrativa de Trabajo evaluar la procedencia de la misma, en función de si existen los objetos habilitantes que regula el TUO de la LRCT, específicamente, alinear el motivo con matices políticos a los intereses socioeconómicos o profesionales de los trabajadores comprendidos en el ámbito de la huelga.

Atendiendo a ello, una comunicación de huelga con matices políticos, en tanto esta se encuentre debidamente encausada en uno de los objetos que reconoce el ordenamiento jurídico vigente, podrá ser amparada, previo cumplimiento de los demás requisitos, por la Autoridad Administrativa de Trabajo.

En sentido contrario, una huelga con una motivación exclusivamente política, esto es, cuyo objeto no termina impactando en los intereses socioeconómicos ni profesionales de los trabajadores que asumen la medida de fuerza, se entenderá fuera de la esfera de protección del marco normativo laboral.

Dicho esto, en el marco de los estándares internacionales en materia de derechos colectivos, particularmente lo relativo a la huelga, tenemos que la “Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>8</sup>, en sus numerales 760, 762 y 763 ha indicado lo siguiente:

**“760. Las huelgas de carácter puramente político y las huelgas decididas sistemáticamente mucho tiempo antes de que las negociaciones se lleven a cabo no caen dentro del ámbito de los principios de libertad sindical.**

(...)

**762. Si un paro cívico nacional es exclusivamente político e insurreccional, el Comité no tendrá competencia en la cuestión.**

**763. Si bien las huelgas de naturaleza puramente política no están cubiertas por los principios de la libertad sindical, los sindicatos deberían poder organizar**

<sup>7</sup> Véase BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos. La cláusula de Estado Social en la Constitución. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Primera edición, 2011, pp. 484-485.

<sup>8</sup> Véase la versión en:

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_635185.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_635185.pdf)





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

*huelgas de protesta, en particular para ejercer una crítica contra la política económica y social del gobierno."*

(El resaltado y subrayado es agregado)

Sobre lo señalado, resulta pertinente acotar que la base de las decisiones emitidas por el Comité de Libertad Sindical –que forma parte del Consejo de Administración de la OIT y se encuentra compuesto por representantes de los gobiernos, trabajadores y empleadores– proviene de órganos tripartitos cuyos acuerdos se encuentran legitimados en tanto son adoptados por unanimidad, los mismos que tienen por finalidad garantizar el cumplimiento del principio de libertad sindical.

En ese aspecto, en observancia de los pronunciamientos emitidos por el Comité de Libertad Sindical –antes citados–, se advierte que la huelga estrictamente política se encuentra fuera de los alcances de los principios que rigen la libertad sindical, motivo por el cual no resultaría fáctica ni jurídicamente posible pretender encauzar una medida de fuerza, que tenga como objeto exclusivo cuestionar o ejercer presión respecto de una situación política en particular, ni bajo las exigencias establecidas en el TUO de la LRCT y su reglamento, ni por los estándares internacionales.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, se puede colegir que, si el carácter de la huelga no es puramente político, esto es, no versa exclusivamente sobre un contexto político, teniendo como trasfondo motivos socioeconómicos y/o profesionales válidos que tengan incidencia en el ámbito laboral, dicha circunstancia podría inferirse como un motivo susceptible de ser evaluado según los lineamientos y requisitos establecidos en la normativa sobre la materia.

Como se aprecia en el presente caso, el motivo alegado por la Central Sindical no guarda relación con la defensa de los derechos, ni con los intereses socioeconómicos de los trabajadores comprendidos en la medida de fuerza, no encontrándose dichos motivos acorde con lo indicado en el párrafo 98 de la Opinión Consultiva OC-27/21, en el cual se precisa que:

*"98. (...) el derecho de huelga es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y las trabajadoras, y de sus organizaciones, pues constituye un medio legítimo de defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales. Se trata de un recurso que ejercen los trabajadores y las trabajadoras como medio de presión sobre el empleador, a fin de corregir una injusticia, o bien para la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social, y a los problemas que se plantean en las empresas y que interesan directamente a los trabajadores y las trabajadoras"*

A mayor abundamiento, a continuación se analiza con detalle la comunicación de la Central Sindical.

#### **La motivación expuesta por la organización sindical:**

De la comunicación obrante en el presente caso, se observa que la Central Sindical indica en su declaratoria de huelga que el motivo de la misma es: "(...) debido a que la





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo*"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"*

**dictadura cívico-militar-empresarial de Dina Boluarte persiste en su equivocada estrategia de criminalizar la protesta y endurecer la persecución política contra los líderes sociales y sindicales mediante el poder mediático, en su afán por mostrar fortaleza política y control de la situación**". (Resaltado y subrayado son propios)

Como se puede observar, el motivo que expone la Central Sindical se sustenta en un cuestionamiento a la política de criminalización de la protesta que se viene desplegando en el marco de las movilizaciones impulsadas por diversos sectores sociales, y que ha sido tema de pronunciamiento por parte de organismos veedores en materia de derechos humanos, tales como la Defensoría del Pueblo<sup>9</sup>.

Asimismo, la organización sindical refiere que dicha criminalización implica la persecución contra los líderes sociales y sindicales, así como de las propias organizaciones sindicales, que vienen articulándose a efectos de las movilizaciones sociales en cuestión.

En efecto, la Central Sindical denuncia que su Secretario General, el Sr. Gerónimo López, al igual que esta como organización sindical, vendrían siendo víctimas de infundios generados por parte de grupos periodísticos; puntualmente señalan lo siguiente: "(...) **El Comercio difundió un informe elaborado por el Ministerio del Interior, a propósito de las protestas sociales, en el que se hacía referencia a la CGTP como un actor con 'estructura orgánica sólida' que participa en las protestas; por su parte Canal N acaba de difundir un video de una conferencia de prensa en la que participa nuestro secretario general con el malintencionado rótulo que afirma: 'estos son los rostros de los violentistas en las manifestaciones'**". (Resaltado y subrayado son propios).

Así pues, la comunicación de huelga tendría como fundamento tanto el cuestionamiento a la política de criminalización de la protesta que, según se señala, vendría realizando el Poder Ejecutivo; así como los agravios generados contra la Central Sindical y su secretario general por parte de ciertos espacios periodísticos.

De forma complementaria, la comunicación de huelga refiere que: "(...) *la CGTP ha sido muy clara en su respaldo y participación en la gran movilización sindical y popular en todo el país en las que exigimos la renuncia de Dina Boluarte a la presidencia de la república, un gobierno de transición, elecciones generales, referéndum constituyente y el cese a los asesinatos de ciudadanos en protesta*".

Lo anterior hace expreso que la participación de la Central Sindical en las referidas movilizaciones se encuentra motivado por una agenda política, particularmente las demandas referidas al Poder Ejecutivo, la exigencia de elecciones generales, la realización de un referéndum constituyente y la criminalización de las protestas.

<sup>9</sup> De manera puntual, el reporte acumulado de personas fallecidas y heridas actualizado al día 06 de febrero de 2023, en el cual se advierten 47 civiles fallecidos por enfrentamientos, 11 por accidentes de tránsito y hechos vinculados al bloqueo, y 1 policía por hechos de violencia en el contexto del conflicto. Para mayor detalle, revisar el siguiente link en el que se actualizan los reportes diarios: [https://www.defensoria.gob.pe/categorias\\_de\\_documentos/reportes/](https://www.defensoria.gob.pe/categorias_de_documentos/reportes/). Fecha de revisión: 06 de febrero de 2023.





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

A modo de resumen, de la comunicación de huelga presentada por la Central Sindical, se fundamenta en lo siguiente:

- a) Criminalización de la protesta mediante el poder mediático: A través de un supuesto informe del Ministerio del Interior, transmitido mediante un medio de comunicación, se hace referencia que la organización sindical tendría una estructura orgánica sólida que participa en las protestas.
- b) Persecución política contra líderes sindicales y sociales: Mediante un reportaje televisivo, se difundió una conferencia de prensa en la que participa su secretaria general bajo un rótulo malintencionado que lo cataloga como un violentista de las manifestaciones.
- c) Renuncia de la presidenta de la República, un gobierno de transición, elecciones generales, referéndum constituyente y el cese a los asesinatos de ciudadanos en protesta.

De los tres motivos anteriormente resumidos, esta Dirección General aprecia que los dos primeros son los más cercanos a una huelga con matices políticos que pueda ser amparada por los principios que rigen la libertad sindical. Por esta razón, a continuación se analiza lo pertinente a ello.

En ese sentido, con relación al fundamento vinculado a la criminalización de la protesta, así como de la persecución política contra líderes sindicales y sociales mediante el poder mediático, esta Autoridad no advierte un trasfondo laboral. En el sustrato de la motivación no se aprecia un reclamo contra alguna política de gobierno que termine impactando en el ámbito laboral. Conforme se ha señalado párrafos atrás, una huelga con matices políticos será amparable siempre que encuentre sustento en función de los objetos habilitantes que regula el TUO de la LRCT, específicamente, alineando el motivo con matices políticos a los intereses socioeconómicos o profesionales de los trabajadores que asumen la medida de fuerza.

Por último, los motivos alegados tienen como supuesto agente opresor a medios de comunicación privado, partes que no se constituyen como entidades públicas con capacidad para emitir políticas de gobierno que sean materia de cuestionamiento.

### **Pronunciamento de esta AAT**

Como se puede observar, la organización sindical no indica cuál sería la connotación laboral propia de la plataforma política que estaría originando su declaratoria de huelga, sino que refiere de manera genérica que existiría una incidencia laboral *per se* a todo acontecimiento político; sin embargo, resulta necesario que la Central Sindical establezca puntualmente cuál es el aspecto laboral que se vincula con la agenda política de su comunicación.

Asimismo, conforme a los argumentos expuestos por la Central Sindical en su comunicación, se advierte que la organización sindical sustenta la medida de fuerza tanto en criterios estrictamente políticos, como en posibles bulos generados por espacios periodísticos contra esta y su secretario general.





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

Al respecto, como se ha desarrollado antes, en lo relativo a la justificación de la comunicación de huelga con matices políticos, se requiere identificar, en el sustrato de la motivación, una referida a derechos socioeconómicos y/o profesionales, de modo que se pueda guardar relación con los límites constitucionales y normativos vigentes.

En el presente caso, sobre los fundamentos expuestos por la Central Sindical, el extremo referido a la criminalización de la protesta, así como a la persecución política contra líderes sindicales y sociales mediante el poder mediático, no cabe duda de que esta cuenta con una connotación exclusivamente política, en tanto se cuestiona los mecanismos de control sobre las manifestaciones, no circunscribiéndose a los motivos socioeconómicos y/o profesionales establecidos en el TUO de la LRCT. En adición a ello, la organización sindical identifica como actor de los hechos denunciados a medios de comunicación privado, no siendo esto amparable por la normativa de relaciones colectivas de trabajo.

### ***Sobre el reconocimiento de otras plataformas de protesta***

Sin perjuicio de lo hasta aquí desarrollado, esta Dirección General reconoce que existen otras plataformas del derecho a la protesta, diferentes a las medidas de huelga en sus distintas manifestaciones. En efecto, el artículo 2 numeral 12 de la Constitución Política del Perú<sup>10</sup>, así como el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>11</sup>, establecen el derecho a la protesta, institución a través de la cual la sociedad organizada puede manifestar su posición frente a, por ejemplo, la política económica y social del país, siendo que ésta no se encuentra supeditada a la aprobación de ninguna autoridad administrativa, pues resulta un derecho inherente a las personas; situación distinta a la huelga que tiene como trasfondo una reivindicación laboral y que activa la participación de la Autoridad Administrativa de Trabajo.

Bajo lo expuesto, la Central Sindical no ha cumplido con el requisito señalado en el literal a) del artículo 73 del TUO de la LRCT.

En atención a las consideraciones expuestas;

### **SE RESUELVE:**

<sup>10</sup> Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho:

(...)

12. A reunirse pacíficamente sin armas. Las reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas.

<sup>11</sup> Artículo 15

Derecho de Reunión

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

**ARTÍCULO PRIMERO. –**

Declarar **IMPROCEDENTE** la comunicación de huelga **presentada** por la **CONFEDERACION GENERAL DE TRABAJADORES DEL PERÚ – CGTP**, consistente en una huelga nacional indefinida a llevarse cabo el 09 de febrero de 2023, al no haberse observado los requisitos previstos señalados en los literales a), b) y c) del artículo 73 del TUO de la LRCT, así como en el primer y el último párrafo del literal a) del artículo 65 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

**ARTÍCULO SEGUNDO. –**

**HACER DE CONOCIMIENTO** a la **CONFEDERACIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PERÚ – CGTP** que, tratándose de un acto emitido por instancia única, cabe la interposición de recurso de reconsideración contra el mismo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 219 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

