



## RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL 0166 -2018-MTPE/2/14

Lima, 07 de agosto de 2018.

### VISTO:

El escrito con número de registro 132024-2018, presentado por la **FEDERACIÓN CENTRO UNIÓN DE TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD DEL PERÚ** (en adelante, FEDERACIÓN), mediante el cual interpone recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral General 0153-2018-MTPE/2/14 de fecha 23 de julio de 2018, que declara improcedente la comunicación de huelga, consistente en una huelga nacional indefinida a llevarse a cabo desde las 00.01 horas del día 08 de agosto de 2018, al no haberse observado los requisitos previstos en los literales c), d) y g) del artículo 80 del Reglamento General de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo 040-2014-PCM, además de no observar lo dispuesto en el Decreto Supremo 012-2014-SA.

### CONSIDERANDO:

#### 1. De los recursos administrativos

Los recursos administrativos deben su existencia al *"lógico ofrecimiento [a los administrados] de posibilidades defensivas ante eventuales violaciones de sus derechos o atentados a sus intereses por parte de la Administración. La administración tiene también ocasión así de revisar sus conductas, rectificando las desviaciones en que pueda haber incurrido frente a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico o simplemente, sin que haya producido ilegalidad, adoptando una nueva decisión más razonable (...)"*<sup>1</sup>.

Estando a lo previsto en el artículo 215.1 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG), el administrado tiene el derecho de contradecir el acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, lo que se materializa a través de los recursos administrativos detallados en el artículo 216.1 del TUO de la LPAG, los cuales son: i) Recurso de reconsideración y ii) Recurso de apelación; y, solo en caso que por Ley o Decreto Legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

#### 2. De la competencia de la Dirección General de Trabajo

La Décima Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento General de la LSC), establece que, en tanto no se implemente la Comisión de Apoyo al Servicio Civil (en adelante, CASC), las competencias señaladas en el artículo 86<sup>2</sup> del referido Reglamento General, estarán a cargo del órgano competente del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

De igual manera, debe señalarse que, de conformidad con lo dispuesto en el literal e) del artículo 3 del Decreto Supremo 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 o ilegalidad de la huelga, cuando se trata de un supuesto de alcance supra regional o nacional. Tal supuesto puede referirse a un conflicto colectivo laboral que involucra a trabajadores de una empresa o sector productivo que laboran en centros de trabajo ubicados en más de una región del país.

<sup>1</sup> MARTÍN MATEO, Ramón (2005). *Manual de Derecho Administrativo*. Navarra: Aranzadi, pp. 309-310.

<sup>2</sup> El artículo 86 del Reglamento General de la LSC establece que la CASC es el órgano facultado para conocer y resolver en primera y única instancia administrativa, los conflictos y controversias que, dentro del ámbito de su competencia, surjan entre organizaciones sindicales y entidades públicas o entre éstas y los servidores civiles. Asimismo, el artículo 87 del mismo reglamento establece que la CASC es competente para resolver, entre otras materias, la improcedencia e ilegalidad de la huelga.



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Conforme se ha determinado en el numeral 1 de la parte considerativa de la Resolución Directoral General 0153-2018-MTPE/2/14 de fecha 23 de julio de 2018, objeto de impugnación, el procedimiento de declaratoria de huelga iniciado por la FEDERACIÓN constituye un supuesto de alcance supra regional o nacional, en atención a lo dispuesto por el artículo 3 del Decreto Supremo 017-2012-TR, razón por la cual esta Dirección General conoce y resuelve el presente procedimiento en calidad de instancia única.

Así pues, corresponde señalar que en aquellos supuestos en los que se aborde el cuestionamiento de actos emitidos en instancia única, en los que en principio el administrado tendría ya agotada la vía administrativa, el TUO de la LPAG lo faculta a presentar el recurso de reconsideración ante la autoridad emisora del acto, no siendo necesario en tal caso presentar una nueva prueba.

### 3. De los hechos suscitados

Mediante escrito de fecha 18 de julio de 2018, la FEDERACIÓN comunicó al **SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD** (en adelante, ENTIDAD), la realización de una huelga, consistente en una huelga nacional indefinida a llevarse a cabo desde las 00.01 horas del día 08 de agosto de 2018. Al respecto, el cargo de recepción del precitado escrito fue sido presentado por la FEDERACIÓN al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el 18 de julio de 2018, con número de registro 122338-2018.

La comunicación de huelga presentada por la FEDERACIÓN fue declarada improcedente por la Resolución Directoral General 0153-2018-MTPE/2/14 de fecha 23 de julio de 2018, emitida por esta Dirección General, al no haberse observado los requisitos previstos en los literales c), d) y g) del artículo 80 del Reglamento General de la LSC, además de no observar lo dispuesto en el Decreto Supremo 012-2014-SA.

Al respecto, mediante escrito ingresado el 03 de agosto de 2018 y con número de registro 132024-2018, la FEDERACIÓN ha impugnado la referida Resolución Directoral General, atendiendo a los siguientes argumentos:

#### 3.1. Respetto al requisito previsto en el literal c) del artículo 80 del Reglamento de la LSC

La FEDERACIÓN señala que debe darse por cumplido dicho requisito por cuanto ha presentado los documentos certificados por notario público.

#### 3.2. Respetto al requisito previsto en el literal d) del artículo 80 del Reglamento de la LSC

La FEDERACIÓN señala que ha adjuntado a su recurso el documento certificado que acredita lo exigido en el literal d) del artículo 80 del Reglamento de la LSC, por lo que debe darse por cumplido dicho requisito.

#### 3.3. Respetto al requisito previsto en el literal g) del artículo 80 del Reglamento de la LSC

La FEDERACIÓN argumenta que con Oficio 089-CDN-FEDCUT-ESSALUD-2018 de fecha 27 de febrero de 2018, manifestó su divergencia con la comunicación de servicios indispensables realizada por la ENTIDAD, toda vez que el Oficio 49-GCGP-ESSALUD-2018, no contenía el sustento o reglamento que habría hecho posible determinar tal condición de servicios esenciales, siendo que de no existir dicho sustento, se estaría contraviniendo los Convenios 87 y 98 de la OIT.

Asimismo, la FEDERACIÓN señala que al haber manifestado su divergencia con la comunicación de servicios indispensables realizada por la ENTIDAD, es la Comisión de Apoyo al Servicio Civil quien debe resolver lo planteando y en tanto la lista válida sería la anterior, siendo esta antes del año 2014.

### 4. Análisis del caso





Cabe señalar que el derecho de huelga se ejerce conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú, en cuyo numeral 3 se indica que el Estado *"regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social"* y *"señala sus excepciones y limitaciones"*.

Por lo tanto, el derecho de huelga no resulta ser absoluto, sino que tiene excepciones y límites; vale decir, que, en el caso de ejercicio de este derecho por parte de los servidores civiles, es necesario observar los requisitos previstos en el artículo 80 del Reglamento de la LSC.

A continuación, se procede a analizar el caso en atención al recurso de reconsideración presentado por la FEDERACIÓN:

#### 4.1. Sobre el requisito previsto en el literal c) del artículo 80 del Reglamento de la LSC

En la Resolución Directoral General 0153-2018-MTPE/2/14 se señaló que si bien la FEDERACIÓN adjuntó a la comunicación de huelga, el acta de "Asamblea nacional de delegados extraordinaria" de fecha 13 de julio de 2018, conjuntamente con el padrón de asistencia, únicamente se encontraba legalizado este último documento, más no el acta, conforme lo exige el literal c) del artículo 80° del Reglamento de la LSC.

Al respecto, en atención al argumento expuesto por la FEDERACIÓN, y que ha sido descrito en el numeral 3.1 de la presente resolución, se ha procedido a realizar una nueva revisión de lo actuado en el Expediente 284-2018-MTPE/2/14-PH, corroborándose que, en el presente caso, la FEDERACIÓN no adjuntó copia legalizada del acta de "Asamblea nacional de delegados extraordinaria" de fecha 13 de julio de 2018

Sobre ello, debe tenerse en cuenta que la FEDERACIÓN ha acompañado a su recurso de reconsideración, copia del Asamblea nacional de delegados extraordinaria" de fecha 13 de julio de 2018, esta vez legalizada por el Notario de Lima Juan Francisco Gutiérrez Miraval.

Al respecto, es preciso reparar que los recursos administrativos contemplados en el artículo 216.1 del TUO de la LPAG tienen su fundamento en la facultad de contradicción administrativa, por la cual, pueden impugnarse los actos administrativos que se considera violan un derecho o atentan contra un interés legítimo.

En este mismo orden de ideas, NORTHCOTE SANDOVAL precisa que *"Los recursos administrativos constituyen entonces un mecanismo de defensa de los derechos de los administrados, permitiéndoles cuestionar los actos de la administración pública que hubieran sido dictados sin cumplir con las disposiciones legales o sin efectuar una adecuada apreciación de los hechos y fundamentos expuestos por los administrados"*<sup>3</sup>

Es decir, los recursos administrativos son mecanismos por los cuales el administrado impugna un acto de la Administración que le causa agravio, exigiéndole revisar tal decisión, a fin de alcanzar su revocación o modificatoria; siendo necesario para ello, que la pretensión impugnatoria se sustente en una diferente interpretación de las pruebas producidas o se invoque la inaplicación, omisión o vulneración de normas aplicables al caso.

Considerando entonces que la presentación de los recursos administrativos no habilita a las organizaciones sindicales a subsanar las omisiones o defectos incurridos en su comunicación de huelga, resulta evidente que la FEDERACIÓN no cumplió con el requisito previsto en el literal c) del

<sup>3</sup> NORTHCOTE SANDOVAL, Cristhian (2007). Características de los Recursos Administrativos de Reconsideración y Apelación. Revista Actualidad Empresarial 146 – Primera quincena de noviembre de 2007, pp. IV-1 a IV-2.



artículo 80 del Reglamento de la LSC, por lo que corresponde confirmar la Resolución Directoral General 0153-2018-MTPE/2/14, en este extremo.

#### 4.2. Sobre el requisito previsto en el literal d) del artículo 80 del Reglamento de la LSC

En la Resolución Directoral General 0153-2018-MTPE/2/14 se señaló que, pese a corroborarse que la asamblea en la que se adoptó la decisión de declaratoria de huelga estuvo conformada por delegados<sup>4</sup>, la FEDERACIÓN no acompañó la citación o documento análogo que acredite que la referida asamblea fuese convocada expresamente para decidir sobre la realización o no de dicha medida de fuerza.

Al respecto, considerándose que conforme se ha señalado en el numeral precedente, la subsanación de requisitos no tiene lugar a través del recurso de reconsideración, y verificándose que la FEDERACIÓN no cumplió con el requisito previsto en el literal d) del artículo 80 del Reglamento de la LSC, debe confirmarse la Resolución Directoral General 0153-2018-MTPE/2/14, en este extremo.

#### 4.3. Sobre el requisito previsto en el literal g) del artículo 80 del Reglamento de la LSC

En la Resolución Directoral General 0153-2018-MTPE/2/14 se señaló que la FEDERACIÓN no cumplió con garantizar la continuidad y no interrupción total de los servicios mínimos de salud, conforme lo exige el literal g) del artículo 80 del Reglamento de la LSC, además de no observar lo establecido en el Decreto Supremo 012-2014-SA.

Al respecto, el literal g) del citado artículo 80 establece como requisito para la declaratoria de huelga, que la organización sindical entregue formalmente la lista de servidores civiles que se quedará a cargo para dar continuidad a los servicios indispensables a los que se hace referencia en el artículo 83; lo cual debe ser leído conjuntamente con el artículo 84 del Reglamento en mención, el cual señala que, de igual modo, cuando la huelga afecte los servicios esenciales<sup>5</sup>, se deberá garantizar la permanencia del personal necesario para impedir su interrupción total y asegurar su continuidad.

Atendiendo a ello, se tiene que el requisito en análisis exige que la nómina o lista de servidores civiles que proponga la organización sindical: i) sea entregada formalmente a la entidad<sup>6</sup>; y ii) en efecto, garantice la permanencia del personal necesario que permita dar continuidad a los servicios indispensables, los cuales –de acuerdo al artículo 83 del Reglamento de la LSC antes citado– son "(...) aquellos cuya paralización pone en peligro a las personas, la seguridad, la conservación de los bienes o impida la reanudación inmediata de la actividad ordinaria de la entidad pública una vez concluida la huelga", o a los servicios esenciales, entendiéndose por tales servicios, "aquellos cuya interrupción pone en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población"<sup>7</sup>.



<sup>4</sup> Conforme se señala en la Resolución Directoral General 0153-2018-MTPE/2/14, se arribó a dicha conclusión a partir de lo señalado en la comunicación de huelga así como de lo consignado en el acta de "Asamblea nacional de delegados extraordinaria" de fecha 13 de julio de 2018.

<sup>5</sup> De acuerdo con el artículo 84 del Reglamento de la LSC, los servicios esenciales son: i) los establecidos en el artículo 83 del TUO de la LRCT, tales como servicios sanitarios y de salubridad, los de limpieza y saneamiento, los de electricidad, agua y desagüe, gas y combustible entre otros; ii) los casos en los que se produzca una huelga en una actividad no calificada como servicio esencial, pero que por su prolongación en el tiempo pone en peligro la vida, seguridad o salud de toda o parte de la población; y, iii) otros establecidos por ley específica.

<sup>6</sup> La toma de conocimiento por parte de la ENTIDAD de la lista de servidores resulta esencial para una debida gestión de los servicios mínimos durante la huelga.

<sup>7</sup> De acuerdo con el artículo 84 del Reglamento de la LSC, los servicios esenciales son: i) los establecidos en el artículo 83 del TUO de la LRCT, tales como servicios sanitarios y de salubridad, los de limpieza y saneamiento, los de electricidad, agua y desagüe, gas y combustible entre otros; ii) los casos en los que se produzca una huelga en una actividad no calificada como servicio esencial, pero que por su prolongación en el tiempo pone en peligro la vida, seguridad o salud de toda o parte de la población; y, iii) otros establecidos por ley específica.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

De lo expuesto, se aprecia una limitación al derecho de huelga en los denominados servicios esenciales, cuyo propósito, tras un análisis de ponderación de bienes jurídicos, es arribar a una salida armónica entre este derecho y el ejercicio de otros derechos, a fin de que no se ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de las personas.

Sobre esto último, además debe atenderse a que en el presente caso -como señala además la FEDERACIÓN en su recurso de reconsideración-, resulta aplicable el Decreto Supremo 012-2014-SA, que aprueba disposiciones para garantizar la prestación de los servicios de salud durante el ejercicio del derecho de huelga de los servidores estatales.

El citado dispositivo establece que los servicios de salud son servicios públicos esenciales, y en ese sentido precisa que cada Institución Prestadora de Servicios de Salud Pública (IPRESS) determina las áreas o servicios de salud, el número, ocupación y horarios de trabajo que deben continuar funcionando en situaciones de huelga, mediante la provisión de servicios mínimos, a fin de no afectar la vida y salud de los pacientes.

Para tales efectos, el Decreto Supremo 012-2014-SA contiene, como anexo, una lista referencial de áreas o servicios de salud de naturaleza esencial, en la que se detalla la periodicidad de la atención que deberá seguirse en las unidades productoras de servicios de salud según las prestaciones de la cartera de servicios que se realicen.

Con ello, se ratifica la importancia de que las organizaciones sindicales que decretan una paralización colectiva de labores en los servicios de salud, cumplan con presentar a la entidad, los nombres de los trabajadores que cubrirán los puestos incluidos en los servicios esenciales, a fin de no afectar la vida y la salud de los pacientes

Ahora bien, en atención a lo expuesto por la FEDERACIÓN y que ha sido descrito en el numeral 3.3 de la presente resolución, se ha procedido a realizar una revisión de lo actuado en los expedientes administrativos 284-2018-MTPE/2/14-PH y 104-2018-MTPE/2.14-CPI, correspondientes al presente procedimiento de declaratoria de huelga y a la comunicación de puestos indispensables por parte de la ENTIDAD, respectivamente.

Así, se verifica que mediante Oficio 49-GCGP-ESSALUD-2018, recibido el 07 de febrero de 2018, la ENTIDAD comunicó a la FEDERACIÓN el número y la ocupación de los trabajadores que consideró necesarios para el mantenimiento de los servicios y áreas que deben ser atendidos en caso de huelga, lo cual fue puesto en conocimiento del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a través del Oficio 62-GCGP-ESSALUD-2018 de fecha 16 de febrero de 2018.

Al respecto, la FEDERACIÓN ha adjuntado a su recurso de reconsideración copia del Oficio 089-CDN-FEDCUT-ESSALUD-2018, de fecha 27 de febrero de 2018, por el cual manifestó a la Gerencia Central de Gestión de las Personas de la ENTIDAD, su disconformidad con los puestos indispensables establecidos por esta última.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo señalado en el numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Supremo 012-2014-SA, el cual establece que *"Las organizaciones sindicales dentro de los quince (15) días siguientes de recibida la comunicación deben expresar su disconformidad o divergencia. Culinado dicho plazo sin expresión de disconformidad, la lista comunicada queda firme para todo el ejercicio fiscal. En caso de divergencia, cualquiera de las partes someterá la controversia ante la Comisión de Apoyo al Servicio Civil (...). Durante el trámite de divergencia, se tomará como válida la lista determinada en el año anterior"* (subrayado agregado).

En ese contexto, se observa que si bien la FEDERACIÓN comunicó a la ENTIDAD su disconformidad con relación a los puestos indispensables, ninguna de las partes sometió dicha divergencia ante esta





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Dirección General – siendo esta el órgano competente para conocer dicho procedimiento en tanto no se implemente la referida Comisión de Apoyo al Servicio Civil-, corroborándose que no viene tramitándose ningún procedimiento administrativo sobre el particular.

Por tanto, al no haberse resuelto la controversia sobre los servicios mínimos de salud comunicados por la ENTIDAD, en principio debiera tomarse como válida la lista de áreas o servicios de salud, puestos y horarios de trabajo comunicada por la ENTIDAD en el año anterior. Así lo señala además la FEDERACIÓN en su recurso de reconsideración, al indicar que "*en tanto la lista válida sería la anterior, siendo esta antes del 2014*".

En este contexto, repárese que aun cuando la FEDERACIÓN considera que debería aplicarse una relación de puestos y número de trabajadores anterior a la del año 2018, no ha presentado ninguna nómina de trabajadores que seguirían laborando, para dar continuidad a los servicios esenciales en los establecimientos de salud durante la huelga.

Por lo expuesto, se corrobora que la FEDERACIÓN no ha cumplido con garantizar la continuidad y no interrupción total de los servicios mínimos de salud, por lo que, en el presente caso, no se ha cumplido con el requisito exigido en el literal g) del artículo 80 del Reglamento de la LSC, además de no haberse observado lo dispuesto en el Decreto Supremo 012-2014-SA; razón por la cual, corresponde confirmar la Resolución Directoral General 0153-2018-MTPE/2/14, en este extremo.

Estando a las consideraciones expuestas;

**SE RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Declarar **INFUNDADO** el recurso de reconsideración interpuesto por la **FEDERACIÓN CENTRO UNIÓN DE TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD DEL PERÚ** contra la Resolución Directoral General 0153-2018-MTPE/2/14 de fecha 23 de julio de 2018.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Declarar **AGOTADA** la vía administrativa en el presente procedimiento, a partir de la expedición de la presente Resolución Directoral General, de acuerdo con el literal a) del artículo 226.2 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 006-2017-JUS.

**ARTÍCULO TERCERO.-** **PROCEDER** a la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano", así como en el sitio correspondiente a la Dirección General de Trabajo que se encuentra ubicado en el portal institucional de este Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Regístrese y notifíquese.-

EDUARDO ALONSO GARCÍA BIRIMISA  
Director General de Trabajo  
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo