



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 2/2023

Caso de la competencia en materia de negociación colectiva | 1

Expediente 00002-2022-PCC/TC

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 24 de enero de 2023

VISTA

La votación efectuada en la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 20 de diciembre de 2022, con la participación de los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, sobre la demanda de conflicto competencial que dio origen al Expediente 00002-2022-PCC/TC; y,

ATENDIENDO A QUE

1. Los magistrados Morales, Pacheco (ponente) y Domínguez votaron por declarar: 1) fundada la demanda; y, en consecuencia, la entidad competente para conocer el inicio y trámite de la negociación colectiva entre la empresa Shougang Hierro Perú S.A. y el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos es el Gobierno Regional de Ica y no la Dirección General de Trabajo y Promoción del Empleo perteneciente al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; y 2) anular la Resolución Ministerial 158-2022-TR del 5 de junio de 2022.
2. Por su parte, los magistrados Monteagudo y Ochoa votaron por declarar infundada la demanda. Igualmente, el magistrado Gutiérrez presentó un voto singular por declarar infundada la demanda.
3. Estando a la votación descrita, corresponde aplicar el numeral 1 del Artículo Primero de la Resolución Administrativa N.º 204-2021-P/TC, publicada en diario oficial *El Peruano* el sábado 6 de noviembre de 2021, que establece que “En los procesos competenciales, cuando no se obtengan cinco votos conformes para dictar sentencia, como lo dispone el artículo 112, primer párrafo del Nuevo Código Procesal Constitucional, se tendrá por infundada la demanda en aplicación de los artículos 111, segundo párrafo, y IX del Título Preliminar del código mencionado”.
4. En consecuencia, no habiendo alcanzado la ponencia cinco votos conformes estimatorios, la demanda deviene en infundada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de negociación colectiva | 2

Exp. 00002-2022-PCC/TC

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

RESUELVE

Declarar **INFUNDADA** la demanda de conflicto competencial.

Publíquese y notifíquese

SS.

**MORALES SARA VIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH**



ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 14 de julio de 2022, el titular del Gobierno Regional de Ica interpuso demanda de conflicto de competencia contra el Poder Ejecutivo, concretamente contra el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), alegando el desconocimiento de sus competencias para conocer la negociación colectiva, en los seguidos por el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, con la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A, lo que contravendría los artículos 189, 191 y 192 de la Constitución, los incisos 1 y 2 del artículo 14 de la Ley de Bases de la Descentralización y los artículos 5 y 8 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

Por su parte, con fecha 24 de octubre de 2022, Luis Alberto Huerta Guerrero, en su calidad de Procurador Público Especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo, contestó la demanda, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan una serie de argumentos sobre el conflicto de competencias, que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda por el Gobierno Regional de Ica son los siguientes:

- La parte demandante alega la existencia de un conflicto competencial dado que la Dirección General de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante DGT), perteneciente al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), ha desconocido su competencia para conocer la negociación colectiva entre el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos y la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A.
- En tal sentido, advierte que tal desconocimiento se ha materializado a través de la Resolución Ministerial 158-2022-TR del 5 de junio de 2022, del MTPE, en contravención de los artículos 189, 191 y 192 de la Constitución; el artículo 14, incisos 1 y 2, de la Ley de Bases de la Descentralización (LBD); y los artículos 5 y 8 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (LOGR).
- Refiere que el 15 de marzo de 2022, el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos (en adelante, el Sindicato), presentó el pliego de reclamos ante



Exp. 00002-2022-PCC/TC

la DGT del MTPE, cuya sede se encuentra en la ciudad de Lima, pese a que el mencionado sindicato tiene su sede en el distrito de San Juan de Marcona, ubicado en Ica, y a que las actividades de sus miembros se llevan a cabo en dicha ciudad.

- Por ello, alega que la DGT del MTPE debió haber rechazado lo solicitado por el Sindicato o derivarlo, para todos sus efectos, a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante DRTPE) del Gobierno Regional de Ica, que es la competente.
- Destaca asimismo que el 13 de abril de 2022 la DGT del MTPE envió el Oficio 0394-2022-MTPE/2/14 a la DRTPE, por el que informa que no remitirá el pliego de reclamos por ser la competente en dicha materia.
- El Gobierno Regional de Ica alega que dicha Dirección insistió en avocarse al conocimiento de la negociación colectiva entre el Sindicato y la empresa Shougang, y también de todos sus procedimientos relacionados, no obstante que durante varios años consecutivos estos fueron tramitados ante la DRTPE del Gobierno Regional de Ica.
- Adicionalmente, sostiene que, de manera unilateral, la DGT elevó todo lo actuado a la oficina viceministerial del MTPE, que luego fue remitido al Ministro de Trabajo, para que resolviese el conflicto de competencias entre ambas direcciones. Ello fue resuelto, precisamente, a través de la Resolución Ministerial 158-2022-TR del 5 de junio de 2022.
- La parte demandante destaca que, según dicha resolución, la DGT del MTPE tiene la competencia para conocer los asuntos relacionados con la negociación colectiva, la declaratoria de improcedencia e ilegalidad de la huelga, la comunicación de puestos de trabajo indispensables y el procedimiento de divergencia, en los seguidos por el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, y la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A.
- Añade que la referida resolución da cuenta de un conflicto creado artificialmente y conducido a la vía administrativa, resuelto como si fuese uno de naturaleza administrativa entre órganos del mismo sector pertenecientes al Poder Ejecutivo, cuando en realidad se trata de un conflicto de naturaleza constitucional, que involucra a dos direcciones de trabajo, la general de Lima y la regional de Ica, que pertenecen a dos niveles de gobierno diferentes. En tal sentido, el demandante alega que el referido conflicto solo puede ser resuelto por el Tribunal Constitucional.



Exp. 00002-2022-PCC/TC

- Estando a lo expuesto, alega que dicha resolución ha desconocido sus competencias conferidas por los artículos 189 y 191 de la Constitución, en cuanto establecen que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; y por el artículo 192, según el cual los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.
- El Gobierno Regional de Ica afirma que la Resolución Ministerial 158-2022-TR desconoce las competencias de los gobiernos regionales en asuntos laborales, de acuerdo con la LBD y la LOGR. Al respecto, alega que el artículo 14.1 de la LBD establece que las competencias de cada nivel de gobierno se rigen por la Constitución y por la propia LBD; mientras que el artículo 14.2 prescribe que la asignación y transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales se lleva a cabo gradualmente bajo el criterio, entre otros, de subsidiaridad.
- El gobierno regional demandante deriva, como consecuencia de dicho criterio, que es el gobierno más cercano a la población, el más idóneo para ejercer la competencia o función; de modo que el gobierno nacional no debe asumir las competencias que los gobiernos regionales pueden ejercer más eficientemente, evitándose así la duplicidad y la superposición de funciones.
- A su vez, alega que el artículo 5 de la LOGR establece que la misión de los gobiernos regionales es organizar y conducir la gestión pública regional, de acuerdo con sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, a fin de contribuir con el desarrollo integral y sostenible de la región.
- Asimismo, refiere que el artículo 48 de la citada Ley determina las funciones en materia de trabajo y promoción del empleo con que cuentan los gobiernos regionales, entre las que se encuentran las previstas en los siguientes literales:
 - a. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de trabajo, promoción del empleo y fomento de la pequeña y microempresa, con la política general del gobierno y los planes sectoriales;
 - e. Promover mecanismos de prevención y solución de conflictos laborales, difusión de la normatividad, defensa legal y asesoría gratuita del trabajador; y,



Exp. 00002-2022-PCC/TC

- p. Resolver como Instancia Regional de Trabajo, en los procedimientos administrativos que tratan sobre materias de trabajo, promoción del empleo y fomento de la pequeña y microempresa.
- Añade que a las direcciones regionales como órganos descentralizados se les ha conferido competencias en materia de trabajo, con el ánimo de facilitar la resolución de los problemas laborales de las regiones, para que no dependan de Lima.
 - Tal es el caso de la DRTPE del Gobierno Regional de Ica que, de acuerdo con los artículos 13 y 96 del vigente Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por la Ordenanza Regional 0013-2019-GORE-ICA, es una entidad que depende jerárquica y administrativamente de la Gerencia Regional de Desarrollo Social.
 - Por todo lo expuesto, solicita que la demanda competencial sea declarada fundada y que, en consecuencia, se declare la nulidad de la Resolución Ministerial 158-2022-TR, del 5 de junio de 2022, y se ordene a la DGT del MTPE que remita a la DRTPE del Gobierno Regional de Ica todos los actuados en la negociación colectiva y todos los procedimientos relacionados con ella que se hayan llevado a cabo entre el Sindicato y la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A.
 - Solicita, asimismo, que se declare nulo y sin efecto legal todo lo realizado hasta el momento por el MTPE y que se reinicie el procedimiento, en el estado en que se encuentre, en el ámbito de la DRTPE del Gobierno Regional de Ica.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda por el procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo son los siguientes:

- Alega que los gobiernos regionales tienen competencias compartidas con el MTPE en materia de trabajo y promoción del empleo de acuerdo con el artículo 48 de la LOGR.
- Añade que, según el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), el ejercicio de las competencias compartidas del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y los gobiernos locales está regido por: i) la Constitución Política del Perú, ii) la LBD, iii) la LOGR, iv) la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) y v) las leyes de organización y funciones de los Ministerios y las entidades que componen el Poder Ejecutivo.



Exp. 00002-2022-PCC/TC

- En relación con este último aspecto, refiere que el artículo 3 de la Ley 29381, Ley de Organización y Funciones (LOF) del MTPE, determina qué entidades conforman el sector trabajo y promoción del empleo, entre las que se encuentran dicho Ministerio, “las entidades a su cargo y aquellas organizaciones públicas de nivel nacional y de otros niveles de gobierno que realizan actividades vinculadas a su ámbito de competencia”.
- Asimismo, menciona que, mediante la Opinión Técnica Vinculante 02-2021-PCM/SGP/SSAP, sobre “Rectoría sectorial de los ministerios para conducir cada uno de los sectores en los que se organiza el Poder Ejecutivo”, se ha indicado que, en el marco de la relación vertical de gobierno, un sector está conformado por las entidades públicas de los tres niveles gubernamentales que, en el ámbito de sus competencias, conocen una materia bajo conducción sectorial de un ministerio.
- En tal sentido, advierte que los gobiernos regionales, en cuanto ejercen competencias compartidas con el MTPE, forman parte del sector trabajo y promoción del empleo.
- Precisa también que tanto la DGT del MTPE como la DRT del Gobierno Regional de Ica tienen competencia compartida para conocer procedimientos de negociación colectiva y huelga; y que la participación de cada una de ellas viene determinada por el alcance territorial, que puede ser regional o nacional. Alega que la naturaleza compartida de dichas competencias se sustenta en el artículo 28 de la Constitución, en los artículos 53 y 74 del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo 011-92-TR y modificatorias (en adelante TUO de la LRCT), y en los artículos 1 (literales “d” y “e”) y 3 (literales “d” y “e”) del Decreto Supremo 017-2012-TR.
- Además de las normas antes citadas, la parte emplazada indica que las competencias de la DGT del MTPE para participar en procedimientos laborales, como negociación colectiva y huelga, se encuentran reguladas en los artículos 6 y 8 de la LOF del MTPE y en los artículos 60 y 61 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MTPE, aprobado por Resolución Ministerial 308-2019-TR.
- Menciona también que la DGT del MTPE ha conocido otros casos de negociaciones colectivas por la causal referida al ámbito supra regional o nacional, determinada por el efecto o impacto notorio de la actividad económica desarrollada por la empresa o sector productivo, en más de una región o con alcance nacional.
- Por otro lado, manifiesta que la DRTPE del Gobierno Regional de Ica tiene competencia para conocer procedimientos de negociación colectiva y huelga; sin embargo, conforme a una interpretación integral del marco normativo vigente



Exp. 00002-2022-PCC/TC

(artículo 48 de la LOGR, artículo 97 del ROF del Gobierno Regional de Ica y el artículo 2 del Decreto Supremo 017-2012-TR), su participación está delimitada al alcance local o regional y respecto a la pequeña y microempresa.

- Por ello, acota que, con base en las competencias compartidas que tiene el MTPE con la DRTPE del Gobierno Regional de Ica, puede concluirse que esta pertenece al sector trabajo y promoción del empleo. Y que, según el artículo 97.2 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, los conflictos de competencia entre autoridades de un mismo Sector son resueltos por el responsable de éste. Por tanto, correspondía resolver el presente conflicto de competencia al titular del MTPE.
- En razón de esto, se elevó el Expediente 093-2022-MTPE/2/14-NC al despacho ministerial del MTPE para que resuelva el conflicto de competencia entre la DGT del MTPE y la DRTPE del Gobierno Regional de Ica, en lo relacionado con los procedimientos laborales (negociación colectiva y huelga) originados por la presentación del pliego del Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú.
- Así, lo resuelto en la Resolución Ministerial 158-2022-TR, sobre la competencia para conocer los procedimientos laborales de negociación colectiva y huelga, de conformidad con el Decreto Supremo N.º 017-2012-TR, se sustenta en el alcance territorial de la actividad económica desarrollada por la empresa minera Shougang Hierro Perú SAA, lo que ha sido explicado en Informe 454-2022-MTPE/4/8, emitido por Oficina General de Asesoría Jurídica del MTPE, en los siguientes términos:
 - i) Tiene un efecto o impacto notorio en la economía nacional y específicamente en el PBI; asimismo, contribuye significativamente al crecimiento y desarrollo económico a nivel nacional;
 - ii) El subsector minería y minería metálica al que pertenece la empresa, solo en el año 2021, presenta exportaciones que representaron el 63.88% del valor total de las exportaciones nacionales, lo que significó que los ingresos tributarios recaudados del referido subsector minero representen el 16.44% del total de los ingresos recaudados por la SUNAT; y
 - iii) En el año 2021, la empresa mantiene la primera posición en la producción nacional de hierro, con una participación de 98.38%; mientras que, en segunda posición, se encuentra una empresa vinculada a ella, Minera Shouxin Perú S.A. con el 1.62% restante (puntos 3.52 a 3.55.)
- En consecuencia, el procurador del Poder Ejecutivo concluye que: i) el MTPE ha dirimido la competencia para conocer procedimientos laborales de negociación colectiva y huelga entre autoridades pertenecientes al sector trabajo y promoción del empleo que son la DGT del MTPE y la DRTPE Ica; y que ii) le corresponde a la DGT



Exp. 00002-2022-PCC/TC

del MTPE conocer los procedimientos de negociación colectiva y huelga, actuados entre la empresa minera Shougang Hierro Perú S.A.A. y su sindicato, en atención al alcance nacional de las actividades económicas que realiza la referida empresa.

- Por tales consideraciones, concluye que el Poder Ejecutivo no ha desconocido las competencias invocadas por el Gobierno Regional de Ica y solicita que la demanda sea desestimada en todos sus extremos.

C. TERCEROS

Mediante auto de fecha 1 de diciembre de 2022, el Tribunal Constitucional incorporó en calidad de tercero al Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú; asimismo, mediante auto de fecha 13 de diciembre de 2022, incorporó en calidad de tercero a la empresa Shougang Hierro Perú SAA.



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto por la opinión de mi colega ponente, en el presente caso emito un voto singular, el mismo que sustento en los siguientes fundamentos:

1. En el presente caso, la ponencia se basa en lo normado en el Decreto Supremo 017-2012-TR, el cual establece la competencia de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Así, el literal “d” del artículo 3 de la referida normativa señala que la dirección general de trabajo tiene competencia para conocer del inicio y trámite de la negociación colectiva. La misma disposición aclara que ello se dará siempre que estos sean de alcance supra regional o nacional.
2. El propio artículo 3 del DS 017-2012-TR, citado en la propia ponencia señala lo siguiente:

“A efectos del presente artículo, debe entenderse con carácter supra regional o nacional todo aquel supuesto que involucre a trabajadores de una empresa o sector productivo con centros de trabajo en más de una región.

En el caso de los incisos d) y e) también se adquiere carácter supra regional o nacional cuando la actividad económica desarrollada por la empresa o sector productivo tiene un efecto o impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional (énfasis añadido).

Son supuestos de esta causal, entre otros, las siguientes actividades o servicios:

- Transporte aéreo, servicios aeronáuticos y administración aeroportuaria.
- Carga y transporte acuático, administración portuaria y servicios portuarios
- Producción y suministro inter-regional de energía eléctrica, gas y petróleo.
- Suministro supra-regional de agua.
- Los de naturaleza estratégica vinculados con la defensa o seguridad nacional.
- Las actividades que producen bienes o servicios determinantes para una cadena productiva de ámbito inter-regional o nacional.”

3. La ponencia, al advertir que la actividad de la empresa Shougnag no se encuentra comprendida entre las anteriormente señaladas (transporte aéreo, carga, producción y suministro de energía eléctrica, defensa nacional, entre otros) asume que la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante “DGT del MTPE”) no tiene competencia para conocer de la negociación colectiva. No obstante, debe quedar claro que se trata de supuestos enunciativos, ya que la propia disposición señala “entre otros”.
4. Además, cabe agregar que la propia disposición contempla expresamente que “se adquiere carácter supra regional o nacional cuando la actividad económica



Exp. 00002-2022-PCC/TC

desarrollada por la empresa o sector productivo tiene un efecto o impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional” (subrayado agregado).

5. En este sentido, el impacto en la economía nacional de esta empresa minera (una de las más grandes del país) permite considerar que la actividad económica desarrollada por la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. tiene carácter supra regional o nacional.
6. En efecto, la propia Resolución Ministerial 158-2022-TR, donde se determinó que la competencia para conocer dicha negociación colectiva y sus procedimientos relacionados recaía en la DGT del MTPE, se tomó en cuenta que la empresa Shougang mantenía la primera posición en la producción nacional de hierro, con una participación del 98.38%, lo que ostensiblemente implica un efecto o impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional.
7. Para efectos de interpretar las normas que establecen la competencia de las partes del presente proceso competencial, la ponencia se basa en el ***principio de subsidiariedad***. Al respecto, como ya lo ha señalado este Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, en tanto el Perú es un “*Estado unitario descentralizado vía regiones*”, las competencias de los gobiernos regionales se rigen por el *principio de taxatividad*. En efecto, los gobiernos regionales no tienen más competencias que aquellas que la Constitución y las leyes orgánicas les han concedido. De modo tal que aquellas competencias que no les han sido conferidas expresamente a dicho nivel de gobierno subnacional, le corresponden al Gobierno Nacional de conformidad con la *cláusula de residualidad* consagrada en el artículo 4 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (STC 00001-2019-PCC/TC, fundamentos 33-34).
8. En ese sentido, no hay contravención al proceso de descentralización, pues -en puridad- no existe una norma expresa que haya transferido dicha potestad a las denominadas legalmente Regiones; por lo que, pretender cuestionar una función bajo la invocación de normas genéricas que no constituyen dispositivos transferentes, deja de lado que en la forma de Estado unitario, a diferencia del federal, la asignación de competencias a las unidades subnacionales es taxativiza, no interpretativa.
9. De otro lado, cabe señalar que, más allá de las competencias que son objeto del presente proceso constitucional, también está en juego el ejercicio de los derechos fundamentales de los trabajadores de Shougang; siendo el caso que el propio Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre la dimensión subjetiva de los procesos de control normativo.
10. Conforme consta de autos, con fecha 15 de marzo de 2022 el Sindicato de Shougang acudió a la DGT del Ministerio de Trabajo a fin de abrir expediente de negociación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de negociación colectiva | 12

Exp. 00002-2022-PCC/TC

colectiva, el mismo que se inició con fecha 8 de abril de 2022. Además, mediante la Resolución Ministerial 158-2022-TR se determinó que la DGT del MTPE era competente para el proceso de negociación colectiva. En tal sentido, la decisión que propone la ponencia de anular la Resolución Ministerial 158-2022-TR del 5 de junio de 2022, termina desprotegiendo el derecho de negociación colectiva de los trabajadores de la empresa minera Shougang.

Por los fundamentos expuestos, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda competencial planteada por el Gobierno Regional de Ica contra el Poder Ejecutivo.

S.

GUTIÉRREZ TICSE



**VOTO DE LOS MAGISTRADOS MONTEAGUDO VALDEZ
Y OCHOA CARDICH**

I. FUNDAMENTOS

§1. Delimitación de la controversia

1. En el presente caso, el Gobierno Regional de Ica alega que el Poder Ejecutivo, a través del MTPE, ha desconocido sus competencias para conocer la negociación colectiva, en el procedimiento seguido por el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, con la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A.
2. Manifiesta que con ello se contraviene el marco competencial conferido a los gobiernos regionales por los artículos 189, 191 y 192 de la Constitución; los incisos 1 y 2 del artículo 14 de la LBD; y los artículos 5 y 8 de la LOGR.
3. Ahora bien, debemos precisar que el pronunciamiento que emitiremos en el marco de este proceso competencial tendrá como objeto determinar a qué nivel de gobierno (al Gobierno nacional o al Gobierno Regional de Ica) le corresponde conocer el caso concreto de la negociación colectiva entre el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos y la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A.
4. En tal sentido, se evaluará si lo decidido en la Resolución Ministerial 158-2022-TR, que determina la competencia del Gobierno nacional, a través de la DGT del MTPE, ha configurado un vicio competencial, o no.
5. En cambio, no serán materia de pronunciamiento las actuaciones que resuelvan los conflictos de competencias administrativas regulados en el Texto Único Ordenado (TUO) del Decreto Supremo 004-2019-JUS de la Ley 27444.
6. A fin de analizar el tipo de controversia específica que propone el Gobierno Regional de Ica cuando cuestiona la actuación del Poder Ejecutivo a través del MTPE, se impone desarrollar, previamente, la naturaleza y regulación del proceso competencial, así como los tipos de conflictos que pueden presentarse.

§2. El tipo de conflicto de autos y las competencias de los sujetos involucrados

2.1. El tipo de conflicto de autos

7. El Tribunal Constitucional (TC) ha emitido pronunciamientos en diversos casos en los que la controversia consistía en un conflicto competencial o un conflicto de atribuciones.



Exp. 00002-2022-PCC/TC

8. Puede apreciarse, asimismo, que, en su jurisprudencia, son recurrentes los denominados conflictos por menoscabo de atribuciones, que se producen cuando, sin existir un conflicto en relación con la titularidad de una competencia, un poder estatal u órgano constitucional ejerce sus atribuciones de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las competencias reservadas a otro poder u órgano constitucional.
9. Entre ejemplos de dichos casos, se encuentran las Sentencias 00002-2018-CC/TC o la Sentencia 00005-2016-CC/TC, en las que el TC estimó las demandas planteadas.
10. Por otra parte, también el TC ha emitido pronunciamientos respecto a conflictos negativos, que se presentan cuando dos o más poderes o sujetos constitucionales se niegan a asumir una competencia o atribución constitucional. Ello se aprecia, por ejemplo, en la Sentencia 00002-2019-CC/TC, en la que el TC declaró improcedente la demanda de conflicto competencial interpuesta por la Municipalidad Provincial de Huaylas en contra del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF).
11. En cambio, un conflicto positivo se produce cuando dos o más poderes del Estado u órganos constitucionales se disputan, entre sí, una competencia o atribución constitucional. Ejemplos de este conflicto son los resueltos en las Sentencias 00001-2018-CC/TC y 00004-2004-CC/TC.
12. En la primera, el TC declaró fundada en parte la demanda de conflicto de competencias presentada por la Municipalidad Provincial de San Miguel en contra de la Municipalidad Distrital de El Prado, por cuanto reconoció la competencia de la municipalidad demandante para llevar a cabo proyectos de inversión pública en materia de infraestructura, saneamiento y educación.
13. En la segunda, el TC también estimó la demanda de conflicto de competencias promovida por el Poder Judicial en contra del Poder Ejecutivo. Al respecto, reafirmó la competencia constitucionalmente conferida al Poder Judicial para participar en el proceso presupuestario mediante la presentación de su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo, sin que este último lo modifique, para su integración al proyecto general de presupuesto y posterior sustentación ante el Congreso de la República.
14. Precisamente, es este último tipo de conflictos el que se relaciona con la controversia aquí planteada, pues lo que se encuentra en discusión en el presente caso es la titularidad de la competencia en materia de negociación colectiva, en el procedimiento seguido entre el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, con la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A.



Exp. 00002-2022-PCC/TC

15. En tal sentido, debe determinarse, concretamente, si la entidad competente para conocer dicha negociación es el Gobierno nacional a través de la DGT del MTPE, o el Gobierno Regional de Ica a través de la DRTPE.
16. Estando a lo expuesto, nos queda claro que la presente controversia consiste en un conflicto positivo, pues tanto el Gobierno Regional de Ica como el Poder Ejecutivo, a través del MTPE, se disputan la titularidad de la competencia descrita supra.
17. Ahora bien, habiendo identificado el tipo de conflicto competencial configurado en el presente caso, corresponde precisar, con detalle, el tipo de vicio que es objeto de control en este proceso.
18. Al respecto, el TC ha señalado que:

(...) los actos controlables en el proceso competencial son las actuaciones inválidas que infringen aquellas normas de relevancia constitucional que regulan el proceso de creación y aplicación del derecho por parte de los entes estatales legitimados en este proceso, lo que incluye a los vicios en el ámbito de la titularidad de la competencia o atribución, a los vicios en el ámbito material de tales competencias o atribuciones y también, a los vicios en el ámbito del procedimiento previsto para su expedición.- (Sentencia 00002-2018-CC/TC, fundamento 9).
19. Así las cosas, un vicio competencial objeto de control por el TC se configura cuando el acto cuestionado:
 - i) No ha sido emitido por el órgano competente;
 - ii) Ha excedido el ámbito material predeterminado por la Constitución y el correspondiente bloque de constitucionalidad; y,
 - iii) No ha seguido el procedimiento preestablecido por el ordenamiento constitucional para su emisión.
20. En el presente caso, el vicio competencial objeto de la presente controversia se relaciona con el supuesto i) y, en tal sentido, consiste en el avocamiento del MTPE del Poder Ejecutivo, a través de la Dirección General de Trabajo (DGT), al conocimiento de la negociación colectiva en el procedimiento seguido entre el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, con la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A., lo que se ha materializado a través de la ya aludida Resolución Ministerial 158-2022-TR, del 5 de junio de 2022.



2.2. Sobre las competencias del Gobierno Central y los Gobiernos Regionales en materia de trabajo, prevención y solución de conflictos laborales

21. En primer término, corresponde destacar que la negociación colectiva es un derecho fundamental reconocido y tutelado por la Constitución que, a su vez, implica el desarrollo de un proceso, delimitado por la norma suprema y configurado por el legislador.
22. Al respecto, el artículo 28 de la Constitución Política de 1993 ha dejado establecido que el Estado reconoce este derecho, junto con el de sindicación y huelga. Asimismo, la norma constitucional establece que se debe cautelar su ejercicio democrático.
23. Por otra parte, el mismo artículo precisa que el Estado debe fomentar la negociación colectiva, y que la convención a la que se arribe como producto del proceso tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.
24. En el marco de la negociación colectiva, los trabajadores participan de un proceso de diálogo con los empleadores, dirigido al logro de acuerdos o convenios colectivos, con la finalidad de mejorar, reglamentar o fijar las condiciones de trabajo y empleo (cfr. Sentencia 00025-2013-PI/TC, fundamento 147).
25. Ahora bien, la negociación colectiva no solo es un derecho fundamental, sino que, en concreto, constituye “el principal instrumento para la armonización de los intereses contradictorios de las partes en el contexto de una relación laboral” (Sentencia 00003-2013-PI/TC, fundamento 54).
26. En ese entendido, el TC ha sostenido que el fomento de la negociación colectiva y de formas de solución pacífica de los conflictos implica para el Estado el deber de promover su desarrollo (cfr. Sentencia 00261-2003-AA/TC, fundamento 3).
27. Dicha promoción no solo se refiere a las condiciones necesarias para que las partes negocien libremente; sino que, en determinados casos, comporta también a que el Estado realice acciones positivas, en aras del aseguramiento y efectividad de la negociación colectiva y llegue a otorgar una tutela especial cuando este sea el único camino para llevar a cabo la negociación (cfr. Sentencia 00261-2003-AA/TC, fundamento 3).
28. En suma, la negociación colectiva involucra un proceso de diálogo que tiene como actores fundamentales a los trabajadores y a los empleadores, a través de sus representantes. Mediante dicha negociación se pueden lograr acuerdos en diversos ámbitos, entre los que cabe destacar el remunerativo, las condiciones de trabajo y



Exp. 00002-2022-PCC/TC

productividad. Tales acuerdos son los que regirán la forma o modo en que se desenvuelven las relaciones laborales entre las partes.

29. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la negociación colectiva, como derecho fundamental, es exigible tanto en el sector público como en el sector privado, y que existe normativa especial que regula cada uno de tales ámbitos.
30. Al respecto, la negociación colectiva en el sector privado ha sido regulada en el TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante LRCT), aprobado por Decreto Supremo 011-92-TR y modificatorias, su norma reglamentaria con sus modificatorias y normas complementarias; mientras que la negociación colectiva en el sector estatal ha sido normada por la Ley 31188 y por el Decreto Supremo 0008-2022-PCM, que aprueba los lineamientos para su implementación.
31. En el presente caso, advertimos que se trata de una negociación colectiva del sector privado, puesto que dicha negociación tiene como partes a la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. y al Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos.
32. Siendo ello así, corresponde tener en consideración lo establecido en el referido TUO de la LRCT, aprobado por Decreto Supremo 011-92-TR y modificatorias, su norma reglamentaria, modificatorias y normas complementarias, de acuerdo con lo indicado *supra*.
33. Así las cosas, de acuerdo con el artículo 44 del referido TUO de la LRCT que se reproduce a continuación, los ámbitos de aplicación de una convención colectiva pueden ser:
 - i) De empresa, cuando se aplique a todos los trabajadores de una empresa, o a los de una categoría, sección o establecimiento determinado de aquella;
 - ii) De rama de actividad, cuando comprenda a todos los trabajadores de una misma actividad económica, o a parte determinada de ella;
 - iii) De gremio, cuando se aplique a todos los trabajadores que desempeñen una misma profesión, oficio o especialidad en distintas empresas.
34. Asimismo, de conformidad con los artículos 58 a 61 del mencionado TUO de la LRCT, las etapas de la negociación colectiva son:
 - i) Negociación directa;



- ii) Conciliación; y
- iii) Arbitraje.

35. Además, de acuerdo con el artículo 60 del citado TUO de la LRCT, “las partes conservan en el curso de todo el procedimiento el derecho de reunirse, por propia iniciativa, o a indicación de la Autoridad de Trabajo, y de acordar lo que estimen adecuado. Asimismo, podrán recurrir a cualquier medio válido para la solución pacífica de la controversia”.

36. Ahora bien, un aspecto fundamental para la presente controversia es el relativo al inicio de la negociación colectiva. Sobre ello, en el TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo se establece que:

Artículo 53.- El pliego se presenta directamente a la empresa, remitiéndose copia del mismo a la Autoridad de Trabajo.

En caso de que aquella se negara a recibirlo, la entrega se hará a través de la Autoridad de Trabajo, teniéndose como fecha de presentación la de ingreso por mesa de partes.

En las convenciones por rama de actividad o gremio, la entrega se hará siempre por intermedio de la Autoridad de Trabajo.

37. Queda claro entonces que la negociación colectiva se inicia con la presentación del pliego de reclamos ante la empresa, cuando el nivel de negociación se da en su ámbito, o ante la autoridad de Trabajo competente (que puede ser regional o nacional), cuando se trata de los otros dos niveles (por rama de actividad o por gremio).

38. Ahora bien, en el presente caso el pliego de reclamos correspondiente al período 2022-2023 fue presentado por el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos ante la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A.

39. Precisado lo anterior, a continuación debe determinarse cuál es la autoridad de trabajo que cuenta con la competencia para conocer la negociación colectiva en el procedimiento seguido entre el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, con la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. Es decir, si dicha competencia corresponde a la DGT del MTPE, perteneciente al Poder Ejecutivo, o a la DRTPE del Gobierno Regional de Ica.

40. Para ello, es necesario tener en consideración las competencias del gobierno central y de los gobiernos regionales en materia de negociación colectiva.



2.2.1. Sobre el carácter compartido de las competencias del Gobierno nacional y los Gobiernos Regionales en materia de trabajo, prevención y solución de conflictos laborales

41. La resolución de la presente controversia requiere, en primer término, precisar cuál es el marco normativo directamente relacionado con el conflicto suscitado entre el Gobierno nacional y el Gobierno Regional de Ica. Así, las relaciones entre ambos niveles de gobierno se desenvuelven en el marco del proceso de descentralización, que, de acuerdo con el artículo 188 de la Constitución, “se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”.
42. Ahora bien, dicho proceso no ha estado exento de controversias entre los distintos niveles de gobierno, respecto a la titularidad o al ejercicio de sus respectivas competencias. Ante ello, es necesario resolver tales conflictos de acuerdo con los principios y/o criterios que rigen el reparto competencial previsto en la Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad.
43. Ello permitirá que el proceso de descentralización no se desnaturalice en uno de desintegración, ni que la autonomía que les ha sido conferida a dichos gobiernos subnacionales se convierta en autarquía o soberanía interna (Cfr. Sentencia 00020-2005-PI/TC y 00021-2005-PI/TC, fundamento 44).
44. En el presente caso, es necesario determinar a qué nivel de gobierno le corresponde conocer la negociación colectiva entre el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos y la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A., de acuerdo con lo ya explicado.
45. Corresponde comenzar advirtiendo que en el texto constitucional no se precisa cuál es el alcance de las competencias que corresponde a cada nivel de gobierno en materia de trabajo y tampoco el rol que les corresponde en materia de negociación colectiva.
46. En lo que respecta al Poder Ejecutivo, el artículo 22 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), ha previsto que este se encuentra conformado por diversas entidades, entre las que se encuentran los ministerios, que “diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas” (inciso 2 del referido artículo 22).
47. Bajo dicho marco, corresponde tener en consideración lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley 29381, Ley de Organización y Funciones (LOF) del MTPE, en cuanto disponen, respectivamente, la pertenencia del MTPE al Poder Ejecutivo, y que el sector



Exp. 00002-2022-PCC/TC

trabajo y promoción del empleo se encuentra integrado por dicho ministerio, por las entidades a su cargo y por las organizaciones públicas de nivel nacional y de otros niveles de gobierno que realizan actividades vinculadas a estas materias.

48. Especial importancia tiene el artículo 6 de la LOF del MTPE, que prescribe que el MTPE ejerce competencias compartidas con los gobiernos regionales en *materia de trabajo y promoción del empleo*.
49. El inciso 2 de aludido artículo 6 establece expresamente que:
- 6.2 Corresponde ejercer a los gobiernos regionales y gobiernos locales, en sus respectivas jurisdicciones, aquellas funciones previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, respectivamente. *El ejercicio de dichas funciones debe estar en concordancia con lo dispuesto por las normas y políticas nacionales y sectoriales que dicte el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (énfasis añadido).*
50. Además, entre las funciones compartidas con los gobiernos regionales previstas en el artículo 8.2 de la LOF del MTPE, cabe destacar las siguientes:
- a) Garantizar y promover el ejercicio de los derechos fundamentales, en el ámbito laboral, reconocidos en la Constitución Política del Perú e instrumentos internacionales relacionados con el trabajo, el empleo y la protección social, como (...) la libertad sindical; la igualdad de oportunidades y no discriminación, entre otros.
- c) Establecer normas, lineamientos, mecanismos y procedimientos, en el ámbito nacional, que permitan la inspección del cumplimiento de las normas de trabajo, *la prevención y solución de conflictos laborales*, así como la difusión de la normativa laboral, la defensa legal y la asesoría gratuita del trabajador.
- g) Ejercer funciones ejecutoras en materia de trabajo y promoción del empleo en *aquellos casos específicos de alcance nacional o suprarregional, en coordinación con los gobiernos regionales y locales respectivos (énfasis añadido).*
51. Por otra parte, en el caso de los gobiernos regionales, el artículo 192 de la Constitución ha establecido que estos “promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”. Y sobre sus competencias, en el inciso 10 de dicho artículo el constituyente ha establecido que entre ellas se encuentran las de “ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley”.



Exp. 00002-2022-PCC/TC

52. Como puede apreciarse, la Constitución ha encomendado al legislador el deber de concretar las funciones y atribuciones que habrán de ejercer cada una de las instancias subnacionales, en el contexto de su autonomía política, económica y administrativa.
53. Como ya se ha puesto de relieve, la autonomía de los gobiernos regionales no supone que estos actúen de modo independiente o autárquico, sino que promueven el desarrollo y la economía regional, entre otras competencias, pero en el contexto de las leyes, políticas y planes nacionales, conforme se encuentra constitucionalmente ordenado por el artículo 192 de la Norma Fundamental ya citado.
54. La LBD no ha establecido mayor regulación respecto a la naturaleza exclusiva o compartida de las competencias en materia de trabajo o, en el ámbito más específico de la negociación colectiva. Sin embargo, en el inciso i) del artículo 36 de dicha ley, se ha previsto que las competencias compartidas de los gobiernos regionales también comprenden “otras que se le delegue o asigne conforme a Ley”, lo que es coincidente con lo establecido en el artículo 192.10 de la Constitución, ya glosado.
55. A su vez, la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) ha previsto en su artículo 5 que:

Artículo 5.- Misión del Gobierno Regional

La misión de los gobiernos regionales es organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, *en el marco de las políticas nacionales y sectoriales*, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región (énfasis añadido).

56. Respecto a las funciones específicas de los gobiernos regionales, de acuerdo con el artículo 46 de la LOGR, estas se desarrollan sobre la base de las políticas regionales, las cuales *se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia*.
57. A su vez, los literales d), e) y p) del artículo 48 de la citada LOGR, establecen las funciones específicas de los gobiernos regionales antes aludidas, en materia de trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa, entre las que se encuentran las siguientes:

Artículo 48.- Funciones en materia de trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa

d) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de trabajo, promoción del empleo (...), con la política general del gobierno y los planes sectoriales (...)



- e) Promover mecanismos de prevención y solución de conflictos laborales (...)
 - p) Resolver como Instancia Regional de Trabajo, en los procedimientos administrativos que tratan sobre materias de trabajo (...).
58. En todo caso, el artículo 49 de la LBD dispone que el gobierno nacional y los gobiernos regionales “mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones (...).”
59. De las normas anteriormente glosadas, se desprende con claridad que el Gobierno nacional y los gobiernos regionales tienen competencias compartidas, conforme a sus leyes orgánicas y sectoriales, en materia de trabajo, prevención y solución de conflictos laborales.
60. En tal sentido, debe tenerse en consideración lo dispuesto en el artículo 27.1 de la LBD, en el que se ha previsto que “las competencias compartidas del gobierno nacional se rigen por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las Leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo conforman”.
61. En la presente controversia, si las competencias en juego son de naturaleza compartida, entonces cada nivel de gobierno debe ejercerlas de conformidad con el ámbito que les es propio, de acuerdo con la Constitución y a las demás normas integrantes del bloque de constitucionalidad antes analizadas. Asimismo, queda claro que los gobiernos regionales deben ejercer tales competencias compartidas en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

2.2.2. Sobre las competencias del Gobierno Central y los Gobiernos Regionales para conocer el inicio y trámite de negociaciones colectivas

62. Estando a lo expuesto, el Poder Ejecutivo, a través del MTPE, cuenta con competencias compartidas con los gobiernos regionales en materia de trabajo, así como las de prevención y solución de conflictos laborales, pero tiene a su cargo la rectoría del sector.
63. En tal contexto, debe tenerse especialmente en consideración lo dispuesto por el Decreto Supremo 017-2012-TR. Dicha norma expresa la política sectorial que regula relaciones administrativas entre la autoridad administrativa de trabajo nacional y la regional.
64. En primer término, el artículo 1 del referido Decreto Supremo prevé que:



Exp. 00002-2022-PCC/TC

En el trámite de las negociaciones colectivas, se observa lo siguiente:

a) Las Zonas de Trabajo o Desconcentradas, cuando corresponda, reciben el pliego de reclamos y lo elevan a la Subdirección de Negociaciones Colectivas para su sustanciación, en un plazo de veinticuatro (24) horas.

b) La Sub-Dirección de Negociaciones Colectivas es la instancia competente para tramitar el procedimiento de negociación colectiva hasta su culminación, con sujeción a las normas legales vigentes sobre la materia, procediendo igualmente a registrar los convenios colectivos celebrados.

c) La Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales, u órgano que haga sus veces, según sea el caso absuelve en primera instancia los recursos administrativos que se planteen.

d) La Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo resuelve, en condición de árbitro obligatorio, cuando se verifiquen los supuestos establecidos en el artículo 68 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N.º 010-2003-TR, siempre que éstos sean de alcance regional o local. Esta actuación arbitral se sujeta a las directivas expedidas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

e) La Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es competente para resolver en el caso de los supuestos regulados en el artículo 68 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N.º 010-2003-TR, cuando éstos revistan alcance nacional o supra regional.

65. En el artículo 3 del aludido Decreto Supremo 017-2012-TR se establece que la Dirección General de Trabajo (DGT) del MTPE resuelve en instancia única cuando se trate del inicio y trámite de la negociación colectiva respecto de actividades de alcance suprarregional o nacional.

66. Dicho artículo preceptúa lo siguiente:

Artículo 3.- De las competencias territoriales del gobierno nacional
La Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo resuelve en instancia única los supuestos que se detallan a continuación, siempre que éstos sean de alcance supra regional o nacional:

a) La terminación de la relación de trabajo por causas objetivas;

b) La suspensión temporal perfecta de labores por caso fortuito o fuerza mayor;



Exp. 00002-2022-PCC/TC

c) La impugnación a la modificación colectiva de las jornadas, horarios de trabajo y turnos;

d) *El inicio y trámite de la negociación colectiva* (énfasis añadido); y,

e) La declaratoria de improcedencia o ilegalidad de la huelga.

A efectos del presente artículo, debe entenderse con carácter supra regional o nacional todo aquel supuesto que involucre a trabajadores de una empresa o sector productivo con centros de trabajo en más de una región.

En el caso de los incisos d) y e) *también se adquiere carácter supra regional o nacional cuando la actividad económica desarrollada por la empresa o sector productivo tiene un efecto o impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional* (énfasis añadido)

Son supuestos de esta causal, entre otros, las siguientes actividades o servicios:

- Transporte aéreo, servicios aeronáuticos y administración aeroportuaria.
- Carga y transporte acuático, administración portuaria y servicios portuarios.
- Producción y suministro inter-regional de energía eléctrica, gas y petróleo.
- Suministro supra-regional de agua.
- Los de naturaleza estratégica vinculados con la defensa o seguridad nacional.
- Las actividades que producen bienes o servicios determinantes para una cadena productiva de ámbito inter-regional o nacional. (Sic).

67. De dicha disposición se deriva que el carácter suprarregional (que involucra a más de una región) o nacional, se presenta en dos supuestos: i) cuando se encuentran involucrados trabajadores de una empresa o sector productivo con centros de trabajo en más de una región; y ii) cuando la actividad económica desarrollada por la empresa o sector productivo tiene un efecto o impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional, lo que solo aplica para determinados supuestos, entre ellos, el inicio y trámite de la negociación colectiva.

68. El párrafo final del citado artículo indica algunos de los supuestos en los que puede considerarse que una actividad tiene carácter suprarregional o nacional y no incluye a la minería, pero constituyendo dicha actividad el principal rubro de las exportaciones del Perú¹ y tomando en cuenta el carácter abierto de la enumeración glosada, no se puede ignorar su evidente importancia nacional.

¹ INEI, Evolución de las importaciones y exportaciones, setiembre de 2022, p. 3. Disponible en <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/11-informe-tecnico-evol-de-expor-e-impor-set-2022.pdf> consultada el 29 de noviembre de 2022.



Exp. 00002-2022-PCC/TC

69. Finalmente, en cuanto a las competencias de los gobiernos regionales, el referido artículo 2 del Decreto Supremo 017-2012-TR ha previsto que sea la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos, u otro órgano que haga sus veces en el gobierno regional, el que resuelva en primera instancia diversos procedimientos de alcance local o regional, entre los que se encuentran también el inicio y trámite de la negociación colectiva (literal “f”).

70. Así, el precitado artículo 2 dispone lo siguiente:

Artículo 2.- De las competencias territoriales de los gobiernos regionales

La Dirección de Prevención y Solución de Conflictos, u órgano que haga sus veces en el Gobierno Regional correspondiente, resuelve en primera instancia los siguientes procedimientos, siempre que sean de alcance local o regional:

- a) La terminación de la relación de trabajo por causas objetivas;
- b) La suspensión temporal perfecta de labores por caso fortuito o fuerza mayor;
- c) La impugnación a la modificación colectiva de las jornadas, horarios de trabajo y turnos;
- d) La designación de delegados de los trabajadores;
- e) La inscripción en el registro sindical de sindicatos, federaciones y confederaciones;
- f) *El inicio y trámite de la negociación colectiva* (cursiva agregada); y,
- g) La declaratoria de improcedencia o ilegalidad de la huelga.

Corresponde a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo expedir la resolución de segunda instancia, relativa a los recursos administrativos planteados contra las resoluciones de primera instancia.

71. En conclusión, el gobierno nacional y los gobiernos regionales, como el Gobierno Regional de Ica, ejercen competencias relacionadas con el inicio y trámite de la negociación colectiva, de conformidad, respectivamente, con los artículos 3 “d” y 2 “f” del Decreto Supremo 017-2012-TR.

72. Como surge de las normas glosadas, depende del alcance o carácter de la actividad o servicio involucrado para determinar qué nivel de gobierno resulta competente respecto al inicio y trámite de la negociación colectiva.

73. Así pues, si se trata de una actividad o servicio de carácter suprarregional o nacional, será competente, en ambos casos, la DGT del MTPE; pero si, en cambio, dicha actividad



Exp. 00002-2022-PCC/TC

o servicio es de alcance local o regional, será competente, en ambos supuestos, la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos, u otro órgano que haga sus veces en el gobierno regional del que se trate.

74. A la luz de las consideraciones desarrolladas, corresponde llevar a cabo el análisis del caso concreto y determinar qué sujeto es competente para conocer la negociación colectiva entre el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos con la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A., lo que se analizará a continuación.

§3. Análisis del caso concreto desde la perspectiva competencial

75. De acuerdo con las normas del bloque de constitucionalidad previamente detalladas, nos queda claro que ambos niveles de gobierno ejercen competencias compartidas en el ámbito del trabajo, prevención y solución de conflictos laborales y, específicamente, en lo que respecta al inicio y trámite de la negociación colectiva.
76. El Poder Ejecutivo, que tiene la rectoría del sector trabajo a través del MTPE y que fija las políticas nacionales en la materia, estableció en el Decreto Supremo 017-2012-TR cómo se articulan las competencias del Gobierno central y de los gobiernos regionales en lo que respecta al inicio y trámite de la negociación colectiva.
77. Con base en el citado Decreto Supremo 017-2012-TR, la determinación respecto a quién, en definitiva, ejercerá dicha competencia en un caso concreto, dependerá de si la actividad económica o el sector productivo es de carácter suprarregional o nacional.
78. Al respecto, como ya se mencionó previamente, existen dos supuestos en los que dicho carácter puede configurarse:
- i. Cuando la actividad económica o sector productivo involucra a trabajadores de una empresa o sector productivo con centros de trabajo en más de una región;
 - ii. Cuando la actividad económica o sector productivo tiene un efecto o impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional;
79. Del expediente de autos se advierte que el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos presentó el 28 de febrero de 2022 ante la empresa el pliego de reclamos de la negociación colectiva correspondiente al período 2022-2023 (obrante a fojas 131 del escrito que contiene la demanda). La empresa comunicó dicho pedido ante la Subdirección de Negociaciones Colectivas y Registros de la DRTPE, con fecha 12 de marzo de 2022 (obrante a fojas 126 del escrito que contiene la demanda).



Exp. 00002-2022-PCC/TC

80. Luego de ello, el 15 de marzo de 2022, el Sindicato solicitó a la Dirección General de Trabajo del MTPE que asuma la competencia para disponer la apertura del expediente de negociación colectiva del pliego de reclamos para el período 2022-2023 que presentó a su empleadora, Shougang Hierro Perú S.A.A. con base en el artículo 3 del Decreto Supremo 17-2012-TR. Asimismo, solicitó que sea esta dirección la que también conozca los demás procedimientos establecidos en dicho artículo (Cfr. Resolución Ministerial 158-2022-TR, obrante a fojas 222 del escrito que contiene la demanda).
81. Asimismo, se advierte que la empleadora, Shougang Hierro Perú S.A.A., citó hasta en tres oportunidades al Sindicato, y que, ante su ausencia en todas aquellas oportunidades, se dio por terminada la etapa de trato directo. Así, entonces, dicha empresa solicitó, con fecha 16 de mayo de 2022, a la referida Subdirección de Negociaciones Colectivas y Registros de la DRTPE, que prosiga con el curso de la negociación y convoque a las reuniones de conciliación (escrito 9 del 16 de mayo de 2022, relativo al expediente 0025-2022-SD-NC-RGP, obrante a fojas 197-198 del escrito que contiene la demanda).
82. Sin embargo, con fecha 5 de junio de 2022, el MTPE emitió la Resolución Ministerial 158-2022-TR, donde se determinó que la competencia para conocer dicha negociación colectiva y sus procedimientos relacionados recaía en la DGT del MTPE, fundamentalmente por considerar que la actividad económica de la empresa Shougang tiene un efecto o impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional (foja 222 del escrito que contiene la demanda).
83. En dicha resolución se tomó en cuenta que la empresa Shougang mantenía la primera posición en la producción nacional de hierro, con una participación del 98.38%, y que se debía considerar, además, que el 1.62% restante era producido por Minera Shouxin Perú S.A., que es una empresa vinculada con la anterior.
84. Siendo ello así, consideramos que se debe determinar si dicha resolución, al establecer la competencia en favor de la DGT del MTPE, ha afectado las atribuciones invocadas en la demanda por el Gobierno Regional de Ica, o no.
85. Conforme a lo explicado previamente, la DGT del MTPE solo podía conocer la negociación colectiva entre el Sindicato y la empresa Shougang en caso de que se verificase que los trabajadores de dicha empresa realizaban actividades en más de una región o si la actividad o sector productivo correspondiente a tal empresa tiene un impacto notorio en más de una región o, incluso, en la economía nacional.
86. Así, se advierte que los trabajadores de la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. desarrollan actividades solo en la región Ica, conforme se aprecia de la información



Exp. 00002-2022-PCC/TC

oficial de la propia empresa². Es decir que no se cumple con el primer supuesto que permite determinar el alcance suprarregional y/o nacional necesario para habilitar la competencia de la DGT del MTPE.

87. Sin embargo, se aprecia que, de acuerdo con la información oficial obrante en autos, la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. continúa ocupando en el año 2022 la primera posición en la producción de hierro a nivel nacional, seguida de la Minera Shouxin S.A., que se encuentra vinculada con ella.
88. Efectivamente, de la revisión de información oficial publicada por el Ministerio de Energía y Minas (Minem), como es el caso de su Boletín Estadístico Minero (Edición 06-2022), se lee que dicha empresa, para el año 2022, cuenta con una participación de 98.5% de la producción total de hierro a nivel nacional³.
89. Al respecto, debe tenerse presente que el hierro es uno de los principales minerales de la producción minera metálica, junto con el cobre, el oro, la plata, el zinc, estaño, entre otros, y tiene una significativa incidencia en el producto bruto interno nacional⁴.
90. Entonces, es innegable que con esa posición y nivel de producción de la empresa Shougang Hierro Perú S.A., su actividad económica tiene un impacto notorio en la economía nacional.
91. Por ello, nos queda claro que la actividad realizada por la empresa tiene un alcance nacional y, por dicha razón, la entidad competente para conocer el inicio y trámite de la negociación colectiva entre la mencionada empresa y el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, es la DGT del MTPE, y no el Gobierno Regional de Ica.
92. Así las cosas, el MTPE, al emitir la referida Resolución Ministerial 158-2022-TR, no ha desconocido las competencias constitucionales de la parte demandante y, por tal razón, consideramos que corresponde desestimar la demanda.

² <https://www.shougang.com.pe/empresa.htm> Consulta realizada el 29 de noviembre de 2022.

³ Ministerio de Energía y Minas. Boletín Estadístico Minero (Edición 06-2022), p. 18. Disponible en <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3473633/BEM06-2022.pdf.pdf>, consultada el 29 de noviembre de 2022.

⁴ Íd., p. 17.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de negociación colectiva | 29

Exp. 00002-2022-PCC/TC

II. FALLO

Por estos fundamentos, nuestro voto es por lo siguiente:

Declarar **INFUNDADA** la demanda competencial planteada por el Gobierno Regional de Ica contra el Poder Ejecutivo.

SS.

**MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH**



VOTO DE LOS MAGISTRADOS MORALES SARAVIA, PACHECO ZERGA Y DOMÍNGUEZ HARO

I. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso, el Gobierno Regional de Ica alega que el Poder Ejecutivo, a través del MTPE, ha desconocido sus competencias para conocer la negociación colectiva, en el procedimiento seguido por el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, con la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A.
2. Manifiesta que con ello se contraviene el marco competencial conferido a los gobiernos regionales por los artículos 189, 191 y 192 de la Constitución, los incisos 1 y 2 del artículo 14 de la LBD y los artículos 5 y 8 de la LOGR.
3. Ahora bien, el pronunciamiento que haremos en el marco de este proceso competencial tendrá como objeto determinar a qué nivel de gobierno (Gobierno nacional o Gobierno Regional de Ica) le corresponde conocer el caso concreto de la negociación colectiva entre el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos y la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A.
4. En tal sentido, se evaluará si lo decidido en la Resolución Ministerial 158-2022-TR, que determina la competencia del Gobierno nacional a través de la DGT del MTPE, ha configurado un vicio competencial, o no.
5. En cambio, no serán materia de pronunciamiento las actuaciones que resuelvan los conflictos de competencias administrativas regulados en el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (Decreto Supremo 004-2019-JUS).
6. A fin de analizar el tipo de controversia específica que propone el Gobierno Regional de Ica cuando cuestiona la actuación del Poder Ejecutivo a través del MTPE, se impone desarrollar, previamente, la naturaleza y regulación del proceso competencial, así como los tipos de conflictos que pueden presentarse.



§2. EL TIPO DE CONFLICTO DE AUTOS Y LAS COMPETENCIAS DE LOS SUJETOS INVOLUCRADOS

2.1. EL TIPO DE CONFLICTO DE AUTOS

7. El Tribunal Constitucional (TC) ha emitido pronunciamientos en diversos casos en los que la controversia consistía en un conflicto competencial o un conflicto de atribuciones.
8. Puede apreciarse, asimismo, que, en su jurisprudencia, son recurrentes los denominados conflictos por menoscabo de atribuciones, que se producen cuando, sin existir un conflicto en relación con la titularidad de una competencia, un poder estatal u órgano constitucional ejerce sus atribuciones de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las competencias reservadas a otro poder u órgano constitucional.
9. Entre ejemplos de dichos casos se encuentran las Sentencias 00002-2018-CC/TC o la Sentencia 00005-2016-CC/TC, en las que el TC estimó las demandas planteadas.
10. Por otra parte, también el TC ha emitido pronunciamientos respecto a conflictos negativos, que se presentan cuando dos o más poderes o sujetos constitucionales se niegan a asumir una competencia o atribución constitucional. Ello se aprecia, por ejemplo, en la Sentencia 00002-2019-CC/TC, en la que el Tribunal declaró improcedente la demanda de conflicto competencial interpuesta por la Municipalidad Provincial de Huaylas en contra del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF).
11. En cambio, un conflicto positivo se produce cuando dos o más poderes del Estado u órganos constitucionales se disputan, entre sí, una competencia o atribución constitucional. Ejemplos de este conflicto son los configurados en las Sentencias 00001-2018-CC/TC y 00004-2004-CC/TC.
12. En la primera, el Tribunal Constitucional declaró fundada en parte la demanda de conflicto de competencias presentada por la Municipalidad Provincial de San Miguel en contra de la Municipalidad Distrital de El Prado, por cuanto reconoció la competencia de la municipalidad demandante para llevar a cabo proyectos de inversión pública en materia de infraestructura, saneamiento y educación.
13. En la segunda, el TC también estimó la demanda de conflicto de competencias promovida por el Poder Judicial en contra del Poder Ejecutivo. Al respecto, reafirmó la competencia constitucionalmente conferida al Poder Judicial para participar en el proceso presupuestario para presentar su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo,



Exp. 00002-2022-PCC/TC

sin que este último lo modifique, a efectos de su integración al proyecto general de presupuesto y posterior sustentación ante el Congreso de la República.

14. Precisamente, es este último tipo de conflictos el que se relaciona con la controversia aquí planteada. Efectivamente, lo que se encuentra en discusión en el presente caso es la titularidad de la competencia en materia de negociación colectiva en el procedimiento seguido entre el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, con la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A.
15. En tal sentido, se impone determinar, concretamente, si la entidad competente para conocer dicha negociación colectiva es el Gobierno nacional a través de la DGT del MTPE o el Gobierno Regional de Ica a través de la DRTPE.
16. Estando a lo expuesto, nos queda claro que la presente controversia consiste en un conflicto positivo, pues tanto el Gobierno Regional de Ica como el Poder Ejecutivo, a través del MTPE, se disputan la titularidad de la competencia descrita.
17. Ahora bien, luego de identificar el tipo de conflicto competencial configurado en el presente caso, corresponde precisar, con detalle, el tipo de vicio que es objeto de control en este proceso.
18. Al respecto, el TC ha señalado que:

(...) los actos controlables en el proceso competencial son las actuaciones inválidas que infringen aquellas normas de relevancia constitucional que regulan el proceso de creación y aplicación del derecho por parte de los entes estatales legitimados en este proceso, lo que incluye a los vicios en el ámbito de la titularidad de la competencia o atribución, a los vicios en el ámbito material de tales competencias o atribuciones y también, a los vicios en el ámbito del procedimiento previsto para su expedición (Sentencia 00002-2018-CC/TC, fundamento 9).

19. Así las cosas, un vicio competencial objeto de control por el Tribunal Constitucional se configura cuando el acto cuestionado:
 - i) No ha sido emitido por el órgano competente;
 - ii) Ha excedido el ámbito material predeterminado por la Constitución y el correspondiente bloque de constitucionalidad; y,
 - iii) No ha seguido el procedimiento preestablecido por el ordenamiento constitucional para su emisión.



Exp. 00002-2022-PCC/TC

20. En el presente caso, el vicio competencial objeto de la presente controversia se relaciona con el supuesto i) y, en tal sentido, consiste en el abocamiento del MTPE del Poder Ejecutivo, a través de la Dirección General de Trabajo (DGT), al conocimiento de la negociación colectiva en el procedimiento seguido entre el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, con la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A., lo que se ha materializado a través de la ya aludida Resolución Ministerial 158-2022-TR, del 5 de junio de 2022.

2.2. SOBRE LAS COMPETENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL Y LOS GOBIERNOS REGIONALES EN MATERIA DE TRABAJO, PREVENCIÓN Y SOLUCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES

21. En primer término, corresponde destacar que la negociación colectiva es un derecho reconocido y tutelado por la Constitución que, a su vez, implica el desarrollo de un proceso, delimitado por la norma suprema y configurado por el legislador.
22. Al respecto, el artículo 28 de la Constitución Política de 1993 ha dejado establecido que el Estado reconoce este derecho, junto con el de sindicación y huelga. Asimismo, la norma constitucional establece que se debe cautelar su ejercicio democrático.
23. Por otra parte, el mismo artículo dispone que el Estado fomenta la negociación colectiva y que la convención a la que se arribe tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.
24. En el marco de la negociación colectiva, los trabajadores participan de un proceso de diálogo con los empleadores, dirigido al logro de acuerdos o convenios colectivos, con la finalidad de mejorar, reglamentar o fijar las condiciones de trabajo y empleo (cfr. Sentencia 00025-2013-PI/TC, fundamento 147).
25. Ahora bien, la negociación colectiva no solo es un derecho constitucional, sino que, en concreto, constituye “el principal instrumento para la armonización de los intereses contradictorios de las partes en el contexto de una relación laboral” (Sentencia 0003-2013-PI/TC, fundamento 54).
26. En ese entendido, el TC ha sostenido que el fomento de la negociación colectiva y de formas de solución pacífica de los conflictos implica para el Estado el deber de promover su desarrollo (cfr. Sentencia 00261-2003-AA/TC, fundamento 3)
27. Dicha promoción no solo se refiere a las condiciones necesarias para que las partes negocien libremente; sino que, en determinados casos, exige también que el Estado realice acciones positivas en aras del aseguramiento y efectividad de la negociación



Exp. 00002-2022-PCC/TC

colectiva, pudiendo otorgar una tutela especial cuando este sea el único camino para hacer posible la negociación (cfr. Sentencia 00261-2003-AA/TC, fundamento 3).

28. En suma, la negociación colectiva involucra un proceso de diálogo que tiene como actores fundamentales a los trabajadores y a los empleadores, a través de sus representantes. A través de dicha negociación se pueden lograr acuerdos en diversos ámbitos, entre los que cabe destacar el remunerativo, las condiciones de trabajo y productividad. Tales acuerdos son los que regirán la forma o modo en que se desenvuelven las relaciones laborales entre las partes.
29. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la negociación colectiva, como derecho constitucional, es exigible tanto en el sector público como en el sector privado, y que existe normativa especial que regula cada uno de tales ámbitos.
30. Al respecto, la negociación colectiva en el sector privado ha sido regulada en el TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante LRCT), aprobado por Decreto Supremo 010-2003-TR, y su norma reglamentaria; mientras que la negociación colectiva en el sector estatal ha sido normada en la Ley 31188 y por el Decreto Supremo 0008-2022-PCM, que aprueba los lineamientos para su implementación.
31. En el presente caso, se advierte que nos encontramos ante una negociación colectiva del sector privado, puesto que dicha negociación tiene como partes a la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. y al Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos.
32. Siendo ello así, corresponde tener en consideración lo establecido en el referido TUO de la LRCT, de acuerdo con lo indicado *supra*.
33. Así las cosas, según el artículo 44 del referido TUO de la LRCT, que se reproduce a continuación, los ámbitos de aplicación de una convención colectiva pueden ser:
 - i) De empresa, cuando se aplique a todos los trabajadores de una empresa, o a los de una categoría, sección o establecimiento determinado de aquella;
 - ii) De rama de actividad, cuando comprenda a todos los trabajadores de una misma actividad económica, o a parte determinada de ella;
 - iii) De gremio, cuando se aplique a todos los trabajadores que desempeñen una misma profesión, oficio o especialidad en distintas empresas.



Exp. 00002-2022-PCC/TC

34. Asimismo, de conformidad con los artículos 58 a 61 del mencionado TUO de la LRCT, las etapas de la negociación colectiva son:

- i) Negociación directa;
- ii) Conciliación; y,
- iii) Arbitraje.

35. Además, de acuerdo con el artículo 60 del citado TUO de la LRCT, “las partes conservan en el curso de todo el procedimiento el derecho de reunirse, por propia iniciativa, o a indicación de la Autoridad de Trabajo, y de acordar lo que estimen adecuado. Asimismo, podrán recurrir a cualquier medio válido para la solución pacífica de la controversia”.

36. Ahora bien, un aspecto fundamental para el caso de autos es el relativo al inicio de la negociación colectiva. En relación con ello, se aprecia que en el TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, se establece lo siguiente:

Artículo 53.- El pliego se presenta directamente a la empresa, remitiéndose copia del mismo a la Autoridad de Trabajo.

En caso de que aquella se negara a recibirlo, la entrega se hará a través de la Autoridad de Trabajo, teniéndose como fecha de presentación la de ingreso por mesa de partes.

En las convenciones por rama de actividad o gremio, la entrega se hará siempre por intermedio de la Autoridad de Trabajo.

37. Queda claro entonces que la negociación colectiva se inicia con la presentación del pliego de reclamos ante la empresa, cuando el nivel de negociación se da en su ámbito, o ante la Autoridad de Trabajo competente (que puede ser regional o nacional), cuando se trata de los otros dos niveles (por rama de actividad o por gremio).

38. Ahora bien, en el presente caso el pliego de reclamos correspondiente al período 2022-2023 fue presentado por el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos ante la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A.

39. Hecha esta precisión, a continuación se debe determinar cuál es la autoridad de trabajo que cuenta con la competencia para conocer la negociación colectiva en el procedimiento seguido entre el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, con la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. Es decir, si dicha



Exp. 00002-2022-PCC/TC

competencia corresponde a la DGT del MTPE, perteneciente al Poder Ejecutivo, o a la DRTPE del Gobierno Regional de Ica.

40. Para ello, es necesario tener en consideración las competencias del gobierno central y de los gobiernos regionales en materia de negociación colectiva.

2.2.1. SOBRE EL CARÁCTER COMPARTIDO DE LAS COMPETENCIAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS REGIONALES EN MATERIA DE TRABAJO, PREVENCIÓN Y SOLUCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES

41. La resolución de la presente controversia requiere, en primer término, precisar cuál es el marco normativo directamente relacionado con el conflicto suscitado entre el Gobierno nacional y el Gobierno Regional de Ica, dado que las relaciones entre ambos niveles de gobierno se desenvuelven en el marco del proceso de descentralización, que, de acuerdo con el artículo 188 de la Constitución, “se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”.
42. Ahora bien, dicho proceso no ha estado exento de controversias entre los distintos niveles de gobierno, respecto a la titularidad o al ejercicio de sus respectivas competencias. Ante ello, es necesario resolver tales conflictos de acuerdo con los principios y/o criterios que rigen el reparto competencial previsto en la Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad.
43. Ello permitirá que el proceso de descentralización no se desnaturalice en uno de desintegración, ni que la autonomía que les ha sido conferida a dichos gobiernos subnacionales se convierta en autarquía o soberanía interna (cfr. Sentencia 00020-2005-PI/TC y 00021-2005-PI/TC, fundamento 44).
44. En el presente caso, es necesario determinar a qué nivel de gobierno le corresponde conocer la negociación colectiva entre el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos y la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A., de acuerdo con lo ya explicado.
45. Corresponde comenzar advirtiendo que en el texto constitucional no se precisa cuál es el alcance de las competencias que corresponde a cada nivel de gobierno en materia de trabajo y tampoco respecto al rol que les corresponde en materia de negociación colectiva.



Exp. 00002-2022-PCC/TC

46. En lo que respecta al Poder Ejecutivo, el artículo 22 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), ha previsto que este se encuentra conformado por diversas entidades, entre las que se encuentran los ministerios, que “diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas” (artículo 22, inciso 2).
47. Bajo dicho marco, corresponde tener en consideración lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley 29381, Ley de Organización y Funciones (LOF) del MTPE, que prescriben, respectivamente, la pertenencia del MTPE al Poder Ejecutivo y que el sector Trabajo y Promoción del Empleo se encuentra integrado por dicho ministerio, por las entidades a su cargo y por las organizaciones públicas de nivel nacional y de otros niveles de gobierno que realizan actividades vinculadas a estas materias.
48. Especial importancia tiene el artículo 6, inciso 1, de la LOF del MTPE, en cuanto establece lo siguiente:

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ejerce competencias compartidas con los gobiernos regionales en materia de trabajo y promoción del empleo y ejerce competencias compartidas con los gobiernos locales en materia de promoción del empleo (énfasis añadido).

49. El inciso 2 de aludido artículo 6 dispone expresamente que:

6.2 Corresponde ejercer a los gobiernos regionales y gobiernos locales, en sus respectivas jurisdicciones, aquellas funciones previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, respectivamente. El ejercicio de dichas funciones debe estar en concordancia con lo dispuesto por las normas y políticas nacionales y sectoriales que dicte el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (énfasis añadido).

50. Además, entre las funciones compartidas con los gobiernos regionales previstas en el artículo 8.2 de la LOF del MTPE, cabe destacar las siguientes:

a) Garantizar y promover el ejercicio de los derechos fundamentales, en el ámbito laboral, reconocidos en la Constitución Política del Perú e instrumentos internacionales relacionados con el trabajo, el empleo y la protección social, como (...) la libertad sindical; la igualdad de oportunidades y no discriminación, entre otros.

c) Establecer normas, lineamientos, mecanismos y procedimientos, en el ámbito nacional, que permitan la inspección del cumplimiento de las normas de trabajo, *la prevención y solución de conflictos laborales*, así como la difusión de la normativa laboral, la defensa legal y la asesoría gratuita del trabajador.



Exp. 00002-2022-PCC/TC

g) Ejercer funciones ejecutoras en materia de trabajo y promoción del empleo en *aquellos casos específicos de alcance nacional o suprarregional, en coordinación con los gobiernos regionales y locales respectivos* (énfasis añadido).

51. Por otra parte, en el caso de los gobiernos regionales, el artículo 192 de la Constitución preceptúa que estos “promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”. Y sobre sus competencias, en el inciso 10 de dicho artículo, el constituyente ha establecido que entre ellas se encuentran las de “ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley”.
52. Como puede apreciarse, la Constitución ha encomendado al legislador el deber de concretar las funciones y atribuciones que habrán de ejercer cada una de las instancias subnacionales en el contexto de su autonomía política, económica y administrativa.
53. Como ya se ha puesto de relieve, la autonomía de los gobiernos regionales no supone que estos actúen de modo independiente o autárquico, sino que promueven el desarrollo y la economía regional, entre otras competencias, pero en el contexto de las leyes, políticas y planes nacionales, conforme se encuentra constitucionalmente ordenado por el artículo 192 de la Constitución ya citado.
54. La LBD no ha establecido mayor regulación respecto a la naturaleza exclusiva o compartida de las competencias en materia de trabajo, o en el ámbito más específico de la negociación colectiva. Sin embargo, en el inciso i) del artículo 36 de dicha ley se ha previsto que las competencias compartidas de los gobiernos regionales también comprenden “otras que se le delegue o asigne conforme a Ley”, lo que es coincidente con lo establecido en el artículo 192.10 de la Constitución, ya glosado.
55. A su vez, la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), ha previsto en su artículo 5 lo siguiente:

Artículo 5.- Misión del Gobierno Regional

La misión de los gobiernos regionales es organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, *en el marco de las políticas nacionales y sectoriales*, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región (énfasis añadido).

56. Respecto a las funciones específicas de los gobiernos regionales, de acuerdo con el artículo 46 de la LOGR, estas se desarrollan con base en las políticas regionales, las cuales *se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia*.



Exp. 00002-2022-PCC/TC

57. A su vez, los literales d), e) y p) del artículo 48 de la citada LOGR establecen las funciones específicas de los gobiernos regionales antes aludidas, en materia de trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa, entre las que se encuentran las siguientes:

Artículo 48.- Funciones en materia de trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa

d) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de trabajo, promoción del empleo (...), con la política general del gobierno y los planes sectoriales (...)

e) Promover mecanismos de prevención y solución de conflictos laborales (...)

p) Resolver como Instancia Regional de Trabajo, en los procedimientos administrativos que tratan sobre materias de trabajo (...).

58. En todo caso, el artículo 49 de la LBD dispone que el gobierno nacional y los gobiernos regionales “mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones (...)”.

59. De las normas anteriormente glosadas, se desprende con claridad que el Gobierno nacional y los gobiernos regionales tienen competencias compartidas, conforme a sus leyes orgánicas y sectoriales, en materia de trabajo, prevención y solución de conflictos laborales.

60. En tal sentido, debe tenerse en consideración el artículo 27.1 de la LBD, según el cual “las competencias compartidas del gobierno nacional se rigen por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las Leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo conforman”.

61. En la presente controversia, si las competencias en juego son de naturaleza compartida, entonces cada nivel de gobierno debe ejercerlas de conformidad con el ámbito que les es propio, de acuerdo con la Constitución y a las demás normas integrantes del bloque de constitucionalidad antes analizadas. Asimismo, queda claro que los gobiernos regionales deben ejercer tales competencias compartidas en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.



Exp. 00002-2022-PCC/TC

2.2.2. SOBRE LAS COMPETENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL Y LOS GOBIERNOS REGIONALES PARA CONOCER EL INICIO Y TRÁMITE DE NEGOCIACIONES COLECTIVAS

62. Estando a lo expuesto, el Poder Ejecutivo, a través del MTPE, cuenta con competencias compartidas con los gobiernos regionales en materia de trabajo, así como las de prevención y solución de conflictos laborales, pero tiene a su cargo la rectoría del sector.
63. En tal contexto, debe tenerse especialmente en consideración lo establecido por el Decreto Supremo 017-2012-TR. Dicha norma diseña la política sectorial que regula relaciones administrativas entre la Autoridad Administrativa de Trabajo Nacional y Regional.
64. En primer término, el artículo 1 del referido Decreto Supremo prevé:

En el trámite de las negociaciones colectivas, se observa lo siguiente:

a) Las Zonas de Trabajo o Desconcentradas, cuando corresponda, reciben el pliego de reclamos y lo elevan a la Subdirección de Negociaciones Colectivas para su sustanciación, en un plazo de veinticuatro (24) horas.

b) La Sub-Dirección de Negociaciones Colectivas es la instancia competente para tramitar el procedimiento de negociación colectiva hasta su culminación, con sujeción a las normas legales vigentes sobre la materia, procediendo igualmente a registrar los convenios colectivos celebrados.

c) La Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales, u órgano que haga sus veces, según sea el caso absuelve en primera instancia los recursos administrativos que se planteen.

d) La Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo resuelve, en condición de árbitro obligatorio, cuando se verifiquen los supuestos establecidos en el artículo 68 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N.º 010-2003-TR, siempre que éstos sean de alcance regional o local. Esta actuación arbitral se sujeta a las directivas expedidas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

e) La Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es competente para resolver en el caso de los supuestos regulados en el artículo 68 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N.º 010-2003-TR, cuando éstos revistan alcance nacional o supra regional.

65. En el artículo 3 del referido Decreto Supremo 017-2012-TR se establece que la Dirección General de Trabajo (DGT) del MTPE resuelve en instancia única cuando



Exp. 00002-2022-PCC/TC

se trate del inicio y trámite de la negociación colectiva respecto de actividades de alcance suprarregional o nacional.

66. Dicho artículo prescribe lo siguiente:

Artículo 3.- De las competencias territoriales del gobierno nacional

La Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo resuelve en instancia única los supuestos que se detallan a continuación, siempre que éstos sean de alcance supra regional o nacional:

- a) La terminación de la relación de trabajo por causas objetivas;
- b) La suspensión temporal perfecta de labores por caso fortuito o fuerza mayor;
- c) La impugnación a la modificación colectiva de las jornadas, horarios de trabajo y turnos;
- d) *El inicio y trámite de la negociación colectiva (énfasis añadido); y,*
- e) La declaratoria de improcedencia o ilegalidad de la huelga.

A efectos del presente artículo, debe entenderse con carácter supra regional o nacional todo aquel supuesto que involucre a trabajadores de una empresa o sector productivo con centros de trabajo en más de una región.

En el caso de los incisos d) y e) *también se adquiere carácter supra regional o nacional cuando la actividad económica desarrollada por la empresa o sector productivo tiene un efecto o impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional (énfasis añadido)*

Son supuestos de esta causal, entre otros, las siguientes actividades o servicios:

- Transporte aéreo, servicios aeronáuticos y administración aeroportuaria.
- Carga y transporte acuático, administración portuaria y servicios portuarios.
- Producción y suministro inter-regional de energía eléctrica, gas y petróleo.
- Suministro supra-regional de agua.
- Los de naturaleza estratégica vinculados con la defensa o seguridad nacional.
- Las actividades que producen bienes o servicios determinantes para una cadena productiva de ámbito inter-regional o nacional.

67. De dicha disposición se deriva que el carácter suprarregional (que involucra a más de una región) o nacional, se presenta en dos supuestos: i) cuando se encuentran involucrados trabajadores de una empresa o sector productivo con centros de trabajo en más de una región; y ii) cuando la actividad económica desarrollada por la empresa o sector productivo tiene un efecto o impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional, lo que solo aplica para determinados supuestos, entre ellos, el inicio y trámite de la negociación colectiva.



68. El párrafo final del citado artículo contempla algunos de los supuestos en los que puede considerarse que una actividad tiene carácter suprarregional o nacional, donde no se incluye la minería.
69. Finalmente, en cuanto a las competencias de los gobiernos regionales, el referido artículo 2 del Decreto Supremo 017-2012-TR ha previsto que sea la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos, u otro órgano que haga sus veces en el Gobierno Regional, el que resuelva en primera instancia diversos procedimientos de alcance local o regional, entre los que se encuentran también el inicio y trámite de la negociación colectiva (literal “f”).

70. Así, el mencionado artículo 2 preceptúa lo siguiente:

Artículo 2.- De las competencias territoriales de los gobiernos regionales

La Dirección de Prevención y Solución de Conflictos, u órgano que haga sus veces en el Gobierno Regional correspondiente, resuelve en primera instancia los siguientes procedimientos, siempre que sean de alcance local o regional:

- a) La terminación de la relación de trabajo por causas objetivas;
- b) La suspensión temporal perfecta de labores por caso fortuito o fuerza mayor;
- c) La impugnación a la modificación colectiva de las jornadas, horarios de trabajo y turnos;
- d) La designación de delegados de los trabajadores;
- e) La inscripción en el registro sindical de sindicatos, federaciones y confederaciones;
- f) *El inicio y trámite de la negociación colectiva* (cursiva agregada); y,
- g) La declaratoria de improcedencia o ilegalidad de la huelga.

Corresponde a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo expedir la resolución de segunda instancia, relativa a los recursos administrativos planteados contra las resoluciones de primera instancia.

71. En conclusión, el Gobierno nacional y los gobiernos regionales, como el Gobierno Regional de Ica, ejercen competencias relacionadas con el inicio y trámite de la negociación colectiva, de conformidad, respectivamente, con los artículos 3 “d” y 2 “f” del Decreto Supremo 017-2012-TR.
72. Como surge de las normas glosadas, depende del alcance o carácter de la actividad o servicio involucrado para determinar qué nivel de gobierno resulta competente respecto al inicio y trámite de la negociación colectiva.
73. Así pues, si se trata de una actividad o servicio de carácter suprarregional o nacional, será competente la DGT del MTPE; pero si, en cambio, dicha actividad o servicio es de alcance local o regional, será competente la Dirección de Prevención y Solución



Exp. 00002-2022-PCC/TC

de Conflictos, u otro órgano que haga sus veces en el gobierno regional del que se trate.

74. A la luz de las consideraciones desarrolladas, corresponde llevar a cabo el análisis del caso concreto y determinar qué sujeto es competente para conocer la negociación colectiva entre el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, con la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A., lo que se hará a continuación.

§3. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO DESDE LA PERSPECTIVA COMPETENCIAL

75. De acuerdo con las normas del bloque de constitucionalidad previamente detalladas, queda claro que ambos niveles de gobierno ejercen competencias compartidas en el ámbito del trabajo, prevención y solución de conflictos laborales, específicamente, en lo que respecta al inicio y trámite de la negociación colectiva.
76. El Poder Ejecutivo, que tiene la rectoría del sector trabajo a través del MTPE y que fija las políticas nacionales en la materia, estableció, en el Decreto Supremo 017-2012-TR, cómo se articulan las competencias del gobierno central y de los gobiernos regionales en lo que respecta al inicio y trámite de la negociación colectiva.
77. Con base en dicho Decreto Supremo 017-2012-TR, la determinación respecto a quién, en definitiva, ejercerá dicha competencia en un caso concreto, dependerá de si la actividad económica o sector productivo son de carácter suprarregional o nacional, o no.
78. Al respecto, como ya se mencionó previamente, existen dos supuestos en los que dicho carácter puede configurarse:
- i) Cuando la actividad económica o sector productivo involucra a trabajadores de una empresa o sector productivo con centros de trabajo en más de una región.
 - ii) Cuando la actividad económica o sector productivo tiene un efecto o impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional.
79. Del expediente de autos se advierte que el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos presentó el 28 de febrero de 2022 ante la empresa el pliego de reclamos de la negociación colectiva correspondiente al período 2022-2023 (obrante a fojas 128 del escrito que contiene la demanda). La empresa comunicó dicho pliego de reclamos a la Subdirección de Negociaciones Colectivas y Registros de la DRTPE, por escrito de fecha 12 de marzo de 2022 (obrante a fojas 123 del escrito que contiene la demanda).



Exp. 00002-2022-PCC/TC

80. El 15 de marzo de 2022, el referido Sindicato solicitó a la Dirección General de Trabajo del MTPE asumir la competencia para disponer la apertura del expediente de negociación colectiva del pliego de reclamos para el período 2022-2023 que presentó a su empleadora, Shougang Hierro Perú S.A.A., con base en el artículo 3 del Decreto Supremo 17-2012-TR. Asimismo, solicitó que sea esta dirección la que conozca los demás procedimientos establecidos en dicho artículo (cfr. Resolución Ministerial 158-2022-TR, obrante a fojas 222 del escrito que contiene la demanda).
81. Con fecha 17 de marzo de 2022, la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. solicitó a la Subdirección de Negociaciones Colectivas y Registros de la DRTPE la apertura del expediente de Negociación Colectiva de Obreros Período 2022/2023 (cfr. fojas 135 del escrito que contiene la demanda). Mediante Auto Directoral Regional N° 001-2022-GORE-ICA-DRTPE, del 22 de abril de 2022, la DRTPE dispuso la apertura del expediente de negociación colectiva entre la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. y el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos (cfr. fojas 174 del escrito que contiene la demanda).
82. Se advierte también que la empleadora, Shougang Hierro Perú S.A.A., citó hasta en tres oportunidades a dicho Sindicato y que, ante su ausencia en todas aquellas citaciones, se dio por terminada la etapa de trato directo y dicha empresa solicitó, con fecha 16 de mayo de 2022, a la referida Subdirección de Negociaciones Colectivas y Registros de la DRTPE, que prosiga con el curso de la negociación y convoque a las reuniones de conciliación (escrito 9 del 16 de mayo de 2022, relativo al expediente 0025-2022-SD-NC-RGP, obrante a fojas 194 del escrito que contiene la demanda). A fojas 197 del escrito que contiene la demanda, se aprecia la carta notarial de fecha 14 de mayo de 2022, con la que la empresa se dirige al Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, y le comunica lo siguiente con relación a su negativa de participar en las referidas citaciones:

Cabe precisar que dichas actitudes negativas por parte de la comisión negociadora de su organización sindical están basadas erróneamente en señalar que han presentado su Pliego ante la Dirección General de Trabajo, cuya autoridad no es competente y además que no existe ningún expediente aperturado hasta la fecha por dicha autoridad, más aún, si ya la verdadera autoridad competente, como es la Dirección Regional de Trabajo de Ica, ya dispuso la apertura del expediente de negociación colectiva N° 025-2022-SD-NC-RGP con su organización sindical que actualmente se encuentra en curso, como siempre se ha venido desarrollando en estos últimos 09 años.

83. Con fecha 5 de junio de 2022, el MTPE emitió la Resolución Ministerial 158-2022-TR, en la que determinó que la competencia para conocer dicha negociación colectiva y sus procedimientos relacionados recaía en la DGT del MTPE, fundamentalmente por considerar que la actividad económica de la empresa Shougang tiene un efecto o



Exp. 00002-2022-PCC/TC

impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional (foja 222 del escrito que contiene la demanda).

84. En dicha resolución se tomó en cuenta que la empresa Shougang mantenía la primera posición en la producción nacional de hierro, con una participación del 98.38%, y que se debía considerar, además, que el 1.62% restante era producido por Minera Shouxin Perú S.A., que es una empresa vinculada con la anterior.
85. Siendo ello así, se debe determinar si dicha resolución, al establecer la competencia en favor de la DGT del MTPE, ha afectado las atribuciones invocadas en la demanda por el Gobierno Regional de Ica, o no.
86. Se advierte que los trabajadores de la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. desarrollan actividades solo en la región Ica, conforme se aprecia de la información oficial de la propia empresa⁵. Es decir, no se cumple con el supuesto de empresa “con centros de trabajo en más de una región” que permite determinar el alcance suprarregional o nacional necesario para habilitar la competencia de la DGT del MTPE.
87. En lo que respecta a si la actividad económica desarrollada por la empresa, tiene un efecto o impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional, no compartimos la posición de la parte demandada en el sentido de dar por cumplido este supuesto; y ello porque la empresa Shougang mantenía la primera posición en la producción nacional de hierro, con una participación del 98.38%.
88. Al efecto, es importante volver al artículo 3 del Decreto Supremo 017-2012-TR, citado *supra*, y recordar los supuestos allí mencionados que otorgan carácter “supra regional o nacional” a las actividades económicas desarrolladas por las empresas por su “efecto o impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional”. Dichos supuestos son las siguientes actividades o servicios:
 - Transporte aéreo, servicios aeronáuticos y administración aeroportuaria.
 - Carga y transporte acuático, administración portuaria y servicios portuarios.
 - Producción y suministro inter-regional de energía eléctrica, gas y petróleo.
 - Suministro supra-regional de agua.
 - Los de naturaleza estratégica vinculados con la defensa o seguridad nacional.
 - Las actividades que producen bienes o servicios determinantes para una cadena productiva de ámbito inter-regional o nacional.

⁵ <https://www.shougang.com.pe/empresa.htm>, consulta: 29-XI-2022.



Exp. 00002-2022-PCC/TC

89. Aunque tal listado no es taxativo, un análisis teleológico de esta disposición lleva a concluir que el carácter suprarregional o nacional viene dado porque la actividad de los trabajadores y/o los servicios que otorgue la empresa inciden directamente en más de una región. Por eso se incluye a empresas que realicen tanto el transporte aéreo como el acuático o administren puertos, ya que a través de ellos llegan bienes para distintas regiones. También comprende a las que producen bienes o servicios que inciden directamente en la defensa o seguridad nacional.
90. Es decir, en el artículo 3 del Decreto Supremo 017-2012-TR, el “efecto o impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional” de la actividad económica desarrollada por la empresa, no puede leerse aisladamente sino acompañado de que la actividad de los trabajadores y/o los servicios que otorgue la empresa incidan directamente en más de una región.
91. Por el contrario, considerar que el carácter “supra regional o nacional” de la actividad económica desarrollada por la empresa viene dado únicamente por el mayor o menor nivel de ingresos y su impacto para la economía nacional, significaría un retroceso significativo en materia de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos regionales, con lo que se acentuaría el centralismo de la capital, que perjudica el desarrollo del resto del país, e implicaría un desconocimiento del principio de subsidiariedad conforme a la LBD, que es parte del bloque de constitucionalidad (cfr. artículo 78 del Nuevo Código Procesal Constitucional).
92. En efecto, de acuerdo con la LBD, uno de los principios generales que sustentan y rigen la descentralización es la *subsidiariedad*, conforme a la cual “las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan *mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente (...)*” (artículo 4, literal “f”; énfasis añadido). Asimismo, por el criterio de subsidiariedad, “*el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función*, por consiguiente, el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y estos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones” (artículo 14, numeral 2, literal “a”; énfasis añadido).
93. Al respecto, el TC ha dejado sentado que la subsidiariedad entendida en sentido vertical (vinculada a la descentralización administrativa), que es el que aquí interesa, está condicionada “a la organización vertical del Estado, que se distribuye según *formas mayores de descentralización administrativa a favor de los ordenamientos menores*” (Sentencia 0008-2003-AI/TC, fundamento 20; énfasis añadido).



Exp. 00002-2022-PCC/TC

94. De aceptarse el criterio de la parte demandada, la DGT también debería tener a su cargo el pliego de reclamos de otras empresas mineras de similar importancia económica que Shougang Hierro Perú S.A., en detrimento de la descentralización; tal como ha ocurrido con la empresa Nexa Resources Atacocha S.A.A., con sede en Pasco, que ha sido notificada por la DGT para que la negociación del convenio colectivo se realice en la capital de la República y no en la Dirección Regional de Pasco, donde se había realizado hasta la fecha⁶.
95. Por estas consideraciones, consideramos que la entidad competente para conocer el inicio y trámite de la negociación colectiva entre la empresa Shougang Hierro Perú S.A. y el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, es el Gobierno Regional de Ica, y no la DGT del MTPE.
96. En consecuencia, el MTPE, al emitir la referida Resolución Ministerial 158-2022-TR, ha desconocido las competencias constitucionales de la parte demandante, por lo que corresponde estimar la demanda de autos.

II. FALLO

Por estos fundamentos, nuestro voto es por lo siguiente:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda competencial planteada por el Gobierno Regional de Ica contra el Poder Ejecutivo; y, en consecuencia, la entidad competente para conocer el inicio y trámite de la negociación colectiva entre la empresa Shougang Hierro Perú S.A. y el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, es el Gobierno Regional de Ica, y no la Dirección General de Trabajo y Promoción del Empleo perteneciente al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
2. **ANULAR** la Resolución Ministerial 158-2022-TR, del 5 de junio de 2022.

SS.

**MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO**

PONENTE PACHECO ZERGA

⁶ Ver solicitud presentada por la empresa Nexa Resources Atacocha S.A.A. el 14 de diciembre del 2022 al Tribunal Constitucional, para ser admitida como tercero en el presente proceso competencial.