



*"Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

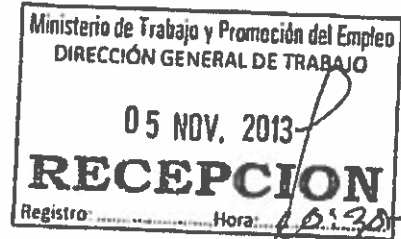
INFORME N° 092 -2013-MTPE/2/14.1

Para: Gastón Remy Liacsa
Director General de Trabajo

De: Víctor Renato Sarzo Tamayo
Director de Políticas y Normativas de Trabajo (e)

Fecha: 04 de noviembre de 2013

Asunto: Consulta sobre naturaleza de Acta Extraproceso formulada por el Octavo Juzgado de Paz Letrado con Sub Especialidad en lo Laboral de Lima.



1. ANTECEDENTES

El Octavo Juzgado de Paz Letrado con Sub Especialidad en lo Laboral de Lima, mediante Resolución N° 03, de fecha 14 de octubre de 2013, dispone que se oficie a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana para que informe "si el Acta de Reunión Extraproceso de fecha 24 de junio de 2009 es un documento firme para que actúe como título de ejecución o todavía la citada Acta Extraproceso no se ha llegado a formalizarse en Acta de Conciliación Administrativa".

Mediante Oficio N° 1567-2013-MTPE/1/20, de fecha 22 de octubre de 2013, la Dirección Regional del Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana solicitó a la Dirección General de Trabajo se sirva emitir opinión legal a fin de atender la consulta formulada, en el marco de atribuciones establecidas en el literal c) del artículo 49° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo¹.

2. BASE LEGAL

- Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo
- Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2003-TR
- Decreto Legislativo N° 910, vigente respecto al régimen jurídico de la Defensa del Trabajador, por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Ley de Conciliación, aprobada por Ley N°26872, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2008-JUS.

3. ANÁLISIS

¹ Conforme a lo dispuesto en el literal c) del artículo 49° del ROF del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la Dirección de Políticas y Normativa de Trabajo tiene, entre sus funciones específicas, la de emitir opinión especializada en materia de trabajo.



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

3.1. Delimitación del contenido del pronunciamiento

Afin de dar respuesta a la consulta planteada por el Octavo Juzgado de Paz Letrado con Sub Especialidad en lo Laboral de Lima, es necesario precisar los alcances de la pregunta formulada y así poder concordarla con la función que corresponde a la Dirección de Políticas y Normativa de Trabajo de la Dirección General de Trabajo, referida a la emisión de opinión técnica en materia de trabajo.

En tal sentido, la Dirección de Políticas y Normativas de Trabajo emite opinión especializada sobre las materias que son sometidas a su conocimiento respecto a la aplicación de determinadas instituciones del Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

Asimismo, cabe señalar que los efectos de las opiniones técnicas emitida por la Dirección de Políticas y Normativa de Trabajo no recaen ni mucho menos interfieren en los conflictos sometidos a competencia judicial en materia laboral, en atención al principio de exclusividad y no avocamiento establecido por el numeral 2 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú².

Esta situación resulta relevante, por cuanto mediante el presente informe no es posible realizar el análisis sobre la calidad o no de título de ejecución del Acta de Acuerdo Extra Proceso, de fecha 24 de junio de 2009 llevado a cabo entre las empresas Propsa y Sedapal con los ex trabajadores de Propsa, a fin de determinar la procedencia de la demanda de ejecución de acta de conciliación administrativa (o la fundabilidad de la contradicción de la demandada al mandato ejecutivo dispuesto por el Juzgado)³. Con mayor razón si es que la Autoridad Administrativa de Trabajo no ha emitido pronunciamiento o decisión respecto al conflicto de trabajo de los sujetos intervinientes en el Acta de Reunión Extraproceso en mención.

Bajo dicho marco conceptual, el presente informe analizará previamente la regulación jurídica de la conciliación administrativa y el carácter jurídico de los acuerdos extraprocesos, con la finalidad de absolver la consulta planteada por el Octavo Juzgado de Paz Letrado Laboral de Lima.

3.2. Sobre la conciliación en materia laboral

Los artículos 5° y 7° de la Ley General de Conciliación, aprobada por Ley N° 26872, establecen que, en general, la Conciliación es una institución que se constituye como un mecanismo alternativo para la solución de conflictos, por el cual las partes acuden ante un Centro de Conciliación extrajudicial a fin que se les asista en la búsqueda de una solución

² El artículo 139° de la Constitución Política del Perú establece que: *"Son principios y derechos de la función jurisdiccional (...) 2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno"*.

³ El artículo 57° de la Ley N° 29497 (NLPT) establece que se tramitan en proceso de ejecución, entre otros: *"El acta de conciliación extrajudicial, privada o administrativa"*.



*"Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

consensual al conflicto. Precisa, además, que la conciliación en materia laboral será atendida por los Centros de Conciliación Gratuitos del Ministerio de Justicia, por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y por los Centros de conciliación privados para lo cual deberán de contar con conciliadores acreditados en esta materia por el Ministerio de Justicia. Asimismo, establece que en la audiencia de conciliación en materia laboral las partes podrán contar con un abogado de su elección o, en su defecto, deberá de estar presente al inicio de la audiencia el abogado verificador de la legalidad de los acuerdos. Por su parte, el artículo 16° de la Ley de Conciliación establece los requisitos que debe contener el acta de conciliación y el artículo 18° de la Ley acotada precisa que el acta de conciliación con acuerdo conciliatorio constituye título de ejecución⁴.

De otro lado, el Decreto Legislativo N° 910⁵ señala que uno de los Servicios de Defensa del Trabajador lo constituye la conciliación administrativa ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. En ese sentido, el artículo 27° de dicha norma establece que la conciliación administrativa tiene como finalidad promover el acuerdo entre empleadores y trabajadores o ex trabajadores, a fin de encontrar una solución autónoma a los conflictos que surjan en la relación laboral. Asimismo, señala que la asistencia del trabajador y del empleador a la Audiencia de Conciliación es de carácter obligatorio.

Respecto a los alcances de la conciliación administrativa, el artículo 69° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 910, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2001-TR, precisa lo siguiente:

"La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, mediante el cual un funcionario de la administración pública, denominado conciliador, facilita la comunicación entre el empleador y el trabajador teniendo como finalidad la de ayudar a resolver las controversias que surjan de la relación laboral, en todos sus aspectos y así lograr que arriben a una solución justa y beneficiosa para ambos" (resaltado nuestro).

Por su parte, el artículo 79° del Reglamento en cuestión establece que el acta de conciliación administrativa al que arriben las partes debe contener una obligación cierta, expresa y exigible, y que en virtud de ello, se le debe atribuir título ejecutivo. Atendiendo a dicha regulación normativa, es que el artículo 57° de la Ley N° 29497 indica que se tramitan en proceso de ejecución, entre otros: el acta de conciliación extrajudicial, privada o administrativa.

3.3. Sobre la naturaleza jurídica de las actas extraproceso

El artículo 28° de la Constitución Política establece que el Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, cautelando su ejercicio democrático;

⁴ El artículo 18° de la Ley General de Conciliación señala que "el Acta con acuerdo conciliatorio constituye título de ejecución. Los derechos, deberes u obligaciones ciertas, expresas y exigibles que consten en dicha Acta se ejecutarán a través del proceso de ejecución de resoluciones judiciales".

⁵ El Decreto Legislativo N° 910, denominado Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador, se encuentra derogado respecto a la regulación de la Inspección del trabajo, sin embargo, la parte relativa al Servicio de Defensa Legal Gratuita y Asesoría del Trabajador (regulado en su Título III) se encuentra aun vigente.



*"Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

asimismo, establece el deber de fomentar la negociación colectiva y promover otras formas de solución pacífica de los conflictos.

Así pues, la figura del extraproceso se encuentra enmarcada dentro del rol que le corresponde al Estado para la promoción de solución pacífica de conflictos laborales. En tal sentido, la Directiva General N° 005-2012-MTPE/2/12, "Lineamientos para la intervención administrativa en conflictos colectivos: los llamados 'extraproceso', la preferencia por el arbitraje potestativo y la intervención resolutoria como facultad excepcional", aprobada por Resolución Ministerial N° 076-2012-TR, de fecha 05 de marzo de 2012⁶, lo define como el mecanismo de solución de controversias que integra elementos de la conciliación y de la mediación, y cuya finalidad consiste en incentivar el diálogo entre los representantes de trabajadores y del empleador o empleadores, para propiciar el acercamiento de sus posiciones en función a intereses comunes que trasciendan el conflicto. Se trata pues de un mecanismo de solución de conflicto de tramitación flexible, motivo por el cual no se encuentra sujeto a pasos y procedimientos establecidos en forma rígida por normativa alguna.

Así, de acuerdo a lo avanzado del conflicto y a las posiciones de las partes, puede presentar características de una conciliación (en caso las partes requieran que se favorezca su acercamiento) o de una mediación (en caso se precise la formulación de propuestas de solución para dar fin al conflicto).

Respecto a la mecánica operativa del trámite del extraproceso, la Directiva N°005-2012/MTPE/2/14, establece algunos alcances que coadyuvarán a delimitar el contenido y naturaleza de este mecanismo de solución de controversias:

- Una o ambas partes formularán la solicitud para que la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo cite a las partes para el inicio del extraproceso. Esta solicitud tiene el tratamiento de un derecho de petición graciable, por lo tanto la autoridad administrativa intervendrá de manera discrecional⁷.

⁶ Se adjunta una copia de la misma al presente informe.

⁷ "En doctrina se admite que el derecho de petición es de dos clases: el derecho de petición simple y el derecho de petición calificado. El primero, bien como instrumento de participación ciudadana y muy cerca de la libertad de expresión u opinión, se refiere a la formulación de denuncias sobre irregularidades administrativas, alguna iniciativa, quejas, súplicas u otras manifestaciones en las que no se encuentre en juego un derecho subjetivo o interés legítimo directo del peticionante, y en las que, en todo caso, la decisión de la autoridad tenga un amplísimo margen de discrecionalidad o sea graciable (cf. González Navarro, Francisco y Alenza García José, *Derecho de Petición*, Editorial Civitas, Madrid 2002, pág. 118 y ss.). En cambio, el llamado derecho de petición calificado implica la adopción de un acto o decisión concretos por parte de la autoridad, basado en la solicitud o reclamo planteados por el peticionante. Contrariamente a lo que ocurre con el anterior, lo que resuelva la autoridad tendrá consecuencias sobre algún derecho subjetivo o interés legítimo del actor." (Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0941-2001-AA/TC). Cabe señalar que la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, regula la facultad de formular peticiones de gracia en el artículo 112⁸, el cual señala: "112.1 Por la facultad de formular peticiones de gracia, el administrado pueda solicitar al titular de la entidad competente la emisión de un acto sujeto a su discrecionalidad o a su libre apreciación, o prestación de un servicio cuando no cuenta con otro título legal específico que permita exigirlo como una petición en interés particular. 112.2 Frente a esta petición, la autoridad comunica al administrado la calidad graciable de lo solicitado y es atendido directamente mediante la prestación efectiva de lo pedido, salvo disposición expresa de la ley que prevea una decisión formal para su aceptación. 112.3 Este derecho se agota con su ejercicio en la vía administrativa, sin perjuicio del ejercicio de otros derechos reconocidos por la Constitución".



"Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

- Si el pedido de extraproceso tiene como fundamento el incumplimiento de normas sociolaborales, la solicitud será derivada a la Dirección de Inspección de Trabajo o dependencias que hagan sus veces para el inicio de las actuaciones de investigación que corresponda.
- El mecanismo de composición del conflicto extraproceso se refiere a un conflicto colectivo y, por tanto, no pueden aplicarse a la solución de controversias laborales de carácter individual.
- La convocatoria y conducción de los mecanismos compositivos está a cargo del Director o Gerente Regional de Trabajo y Promoción del Empleo. Sin embargo, de considerarlo necesario, podrán solicitar el apoyo técnico de la Dirección General del Trabajo para que en las reuniones que se celebren participe un conciliador de la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral.
- Antes de que se produzca una huelga derivada de un conflicto jurídico originado por la diferente interpretación de un convenio o por el incumplimiento de normas convencionales, la parte que se considere agraviada podrá solicitar la convocatoria al extraproceso.

Como se aprecia, el mecanismo de composición de las reuniones extraproceso tiene carácter mixto y se encuentra incurso dentro de los alcances de un conflicto colectivo de trabajo (excluyéndose todo tipo de acuerdos individuales), en los cuales puede (de considerarlo necesario) intervenir un funcionario conciliador de la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral. Cabe señalar que el conflicto colectivo planteado en las reuniones extraproceso, inclusive, puede ser de naturaleza no jurídica, es decir, sustentarse en una pugna de intereses económicos⁹ que no se encuentren enmarcados en la aplicación y/o interpretación de normas jurídicas laborales.

3.4. Respecto a la consulta formulada

La consulta planteada por el Octavo Juzgado de Paz Letrado Laboral de Lima lleva consigo, a su vez, dos preguntas separadas por la disyunción "o". Consulta el Órgano Jurisdiccional, "Si el Acta de Reunión Extraproceso, de fecha 24 de junio de 2009 es un documento firme para que actúe como título de ejecución o si El acta extraproceso no se ha llegado a formalizarse todavía en Acta Conciliación Administrativa".

⁹ En materia de relaciones colectivas de trabajo se puede clasificar al conflicto laboral como de carácter económico y de carácter jurídico. Así, los primeros se hallan determinados por "la pretensión o aspiración de una de las partes de lograr nuevos derechos o la modificación de derechos ya adquiridos, por ejemplo, un aumento de remuneraciones, la mejora de las condiciones de trabajo, nuevos derechos relativos a la seguridad social, al empleo, a la formación profesional, a la organización sindical, a la huelga, etc". Por su parte, "los conflictos jurídicos denominados también de derecho se suscitan por el incumplimiento de una norma jurídica, legal o convencional, por lo general por el empleador; la falta de pago de las remuneraciones, la privación de goce vacacional, la despedida sin causa justificada, la negación de la licencia sindical pactada, etc" (RENDÓN VÁSQUEZ, Jorge, *Derecho del Trabajo Colectivo*, 6ta. Ed. Edial, Lima, 2005, p. 142).



"Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

La respuesta del presente informe versará sobre la comprensión de la segunda pregunta, por el contrario, no será posible analizar la primera interrogante. Esto último, debido a que en los acuerdos de las reuniones extraproceso la Autoridad Administrativa de Trabajo (en adelante ATT) no emite acto administrativo alguno que repercuta sobre las obligaciones, derecho o intereses de las partes intervinientes; simplemente se encarga de recabar y formalizar por escrito los acuerdos arribados por las partes colectivas. Por tal razón, no es posible indicar que los acuerdos arribados en las reuniones extra proceso tengan carácter "firme", entendido a este como aquel que no ha sido objeto de impugnación administrativa o judicial⁹. De acuerdo con el rol promotor de solución pacífica de conflictos laborales asignado a la Autoridad Administrativa de Trabajo (en adelante ATT), acompaña a las partes del conflicto para que se logre contar con una solución pacífica y armónica entre ellas a través de un acuerdo final. La ATT no ejerce potestad administrativa ni realiza actos administrativos que creen derechos u obligaciones en la esfera de los administrados. Es por ello que estos acuerdos no pueden ser objeto de impugnación administrativa por ninguna de las partes intervinientes.

En virtud de todo ello, el primer supuesto que conforma la consulta (si el Acta de Reunión Extraproceso es un documento firme para que actúe como título de ejecución) debe ser dejado de lado, al no ser jurídicamente posible considerar al Acta Extraproceso como un acto objeto de impugnación administrativa o como un acto que ha quedado firme.

En cuanto al segundo supuesto que forma parte de la consulta, esto es, si el acta extraproceso no ha llegado a formalizarse todavía en Acta de Conciliación Administrativa, debe indicarse que, de acuerdo a los rasgos que caracterizan a los acuerdos provenientes de las reuniones extraproceso, estos no constituyen un acta de conciliación administrativa de acuerdo a los términos expuestos en el Decreto Legislativo N° 910.

Por tal motivo, no cabe que el acta de acuerdo extraproceso se formalice como un acta de conciliación administrativa, por cuanto se trata de dos formas diferentes de composición del conflicto. Así tenemos que:

- El acta extraproceso puede recoger formas de mediación y conciliación administrativa o, inclusive, una solución autocompositiva del conflicto a través del diálogo de las partes intervinientes sin intervención de un conciliador; mientras que en la conciliación administrativa regulada en el Decreto Legislativo 910, interviene un funcionario conciliador.
- El acta de conciliación administrativa regulada por el Decreto Legislativo N° 910 recoge el acuerdo individual entre trabajador y empleador, mientras que el acuerdo extraproceso recoge un acuerdo colectivo.

⁹ De conformidad con lo establecido por el artículo 212° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, si un acto administrativo no es objeto de impugnación, entonces quedará firme.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

- El acta de acuerdo extraproceso puede recoger un conflicto de carácter económico (respecto a la pugna de los intereses disímiles del conflicto laboral), mientras que la conciliación administrativa que regula el Decreto Legislativo N° 910 recoge siempre un conflicto de carácter jurídico (con los parámetros en su contenido, la solución del conflicto se sustenta sobre la base de la aplicación y/o interpretación de normas jurídicas).

4. CONCLUSIONES

De lo expuesto, se concluye que no es posible identificar a un Acta de Reunión Extraproceso como un acto administrativo emitido por la Autoridad Administrativa de Trabajo, el cual pueda ser objeto de contradicción mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en la Ley o pueda adquirir la calidad de firme.

Asimismo, cabe señalar que, en cuanto a las partes intervinientes, al trámite seguido, al contenido del conflicto suscitado y a la posibilidad de intervención de un conciliador administrativo, no cabe equiparar un acuerdo extraproceso a un acta de conciliación administrativa.

Es necesario precisar que la opinión emitida en modo alguno importa una trasgresión a la independencia de la función jurisdiccional, prevista en el artículo 139° inciso 2 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 4° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, correspondiendo al órgano jurisdiccional emitir decisión respecto al mérito ejecutivo del Acta de Reunión Extraproceso, de fecha 24 de junio de 2009.

Sin otro particular.

Atentamente,

VÍCTOR RENATO SARZO TAMAYO
Director de Políticas y Normativas de Trabajo (e)
Dirección General de Trabajo