



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

RAZÓN DE RELATORÍA

Se deja constancia de que se publica el auto de fecha 25 de octubre de 2022 emitido en el Expediente N.º 00002-2022-PCC/TC, y que además se notificará a las partes para los fines legales pertinentes, sin la firma del magistrado Augusto Ferrero Costa; en cumplimiento del acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 22 de noviembre de 2022, y en concordancia con lo previsto en el artículo 48 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.

Por lo que, se da fe del sentido de la votación del magistrado Augusto Ferrero Costa, quien ha conocido la causa y está a favor del auto mencionado.

Lima, 22 de noviembre de 2022

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Flavio Reategui Apaza".
Flavio Reategui Apaza
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 25 de octubre de 2022

VISTO

El escrito de fecha 14 de setiembre de 2022, de subsanación de medida cautelar presentada en la demanda competencial de fecha 14 de julio de 2022, por el titular de la Gobierno Regional de Ica contra el Poder Ejecutivo, concretamente contra el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE); y,

ATENDIENDO A QUE

1. Mediante el auto de admisibilidad de fecha 18 de agosto de 2022, este Tribunal admitió a trámite la demanda competencial interpuesta por el titular del Gobierno Regional de Ica. Asimismo, declaró inadmisible la solicitud de medida cautelar, por cuanto el demandante no había cumplido con desarrollar los fundamentos que sustentaran dicha pretensión.
2. Este Tribunal notificó al Gobierno Regional de Ica la inadmisibilidad de la solicitud de medida cautelar el 12 de setiembre de 2022, como se aprecia en la constancia de notificación electrónica obrante en el cuadernillo digital del expediente de autos.
3. Con fecha 14 de setiembre de 2022, el Gobierno Regional de Ica presentó su absolución y expuso los fundamentos que sustentan su pretensión de medida cautelar (fojas 240 del cuadernillo), a fin de que el MTPE no ejecute ningún acto relacionado con el pliego de reclamos presentado por el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, y que, en consecuencia, se suspendan los efectos de la Resolución Ministerial 158-2022-TR, del 5 de junio de 2022.
4. Habiéndose presentado la subsanación dentro del plazo otorgado, corresponde analizar la procedencia de dicha medida cautelar, de conformidad con lo previsto en el Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo) y en la jurisprudencia de este Tribunal.
5. Al respecto, el artículo 110 del NCPCo establece que, a través de una medida cautelar, el demandante puede solicitar al Tribunal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

Constitucional “la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto de conflicto”.

6. Asimismo, este Tribunal ha dejado sentado que para el otorgamiento de medidas cautelares en este tipo de procesos se requiere de la configuración de manera concurrente de determinados presupuestos, cuya verificación determinará el otorgamiento o rechazo de las mismas¹.
7. En este tenor, debe analizarse si en el presente caso se cumple con acreditar:
- (i) Verosimilitud o apariencia del derecho invocado (*fumus bonis iuris*): exige demostrar que existe un derecho que debe tutelarse en el proceso principal, sobre la base de una cognición preliminar y sumaria de los hechos. Se trata, en resumidas cuentas, de un examen no exhaustivo de certeza jurídica sobre el fundamento de la pretensión del solicitante;
 - (ii) Peligro en la demora (*periculum in mora*): impone evaluar si, producto de la duración del proceso principal, la sentencia definitiva podría tornarse inexigible o imposible de ejecutar, tomando en cuenta criterios como el comportamiento de las partes, la complejidad del asunto y la naturaleza de la pretensión solicitada. El solicitante debe demostrar que en caso de no adoptarse la medida de inmediato, carecería de sentido la sentencia; y,
 - (iii) Adecuación de la pretensión: requiere que el pedido cautelar sea congruente, proporcional y correlacionado con lo que se pretende asegurar (objeto de la cautela), teniendo en cuenta criterios de razonabilidad y utilidad, a fin de no poner en riesgo innecesariamente los derechos o competencias de la parte demandada.

¹ Cfr. resolución de fecha 21 de mayo de 2013 emitida en el Expediente 00002-2013-PCC/TC y auto de fecha 3 de agosto de 2021, emitido en el expediente 00001-2021-PCC/TC.

Adicionalmente, este Tribunal ha indicado que el órgano jurisdiccional que conceda una medida cautelar debe observar el principio de reversibilidad; de manera que, en caso de confirmarse la inexistencia de afectación o menoscabo de la competencia invocada en la demanda, se puedan retrotraer las cosas al estado anterior al momento en que se dictó la medida².

8. La concurrencia de estos presupuestos se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 18 del NCPCo. Esta disposición, aplicable supletoriamente al proceso competencial, en lo que resulte pertinente, dispone lo siguiente:

La medida cautelar solo debe limitarse a garantizar el contenido de la pretensión constitucional, teniendo en cuenta su irreversibilidad, el orden público y el perjuicio que se pueda ocasionar. El juez, atendiendo los requisitos dicta la medida cautelar sin correr traslado al demandado (...).

9. Así las cosas, debe verificarse si lo solicitado en autos cumple con cada uno de los presupuestos reseñados para el otorgamiento de la medida cautelar.

Examen de la apariencia del derecho

10. Respecto de la verosimilitud o apariencia de la afectación competencial invocada, a fojas 2 del escrito de subsanación de medida cautelar, el recurrente alega que el MTPE ha establecido indebidamente, a través de la Resolución Ministerial 158-2022-TR, que la Dirección General de Trabajo (DGT) es competente para conocer los asuntos relacionados con las negociaciones colectivas respecto a la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A., cuando en realidad dicha competencia corresponde a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo (DRTPE) del Gobierno Regional de Ica.
11. En tal sentido, el recurrente sostiene que la emisión de la Resolución Ministerial 158-2022-TR desconoce las referidas competencias del gobierno regional y resuelve administrativamente un conflicto de índole constitucional.

² Auto de fecha 3 de agosto de 2021, emitido en el Expediente 00001-2021-PCC/TC, fundamentos 6 y 7.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

12. Este Tribunal, en su jurisprudencia, ha dejado establecido que los gobiernos regionales “tienen la obligación genérica de respetar la Constitución y las leyes que por encargo de ella limitan su actuación competencial. Y la obligación específica de cooperar con el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, cuando éstas (sic) precisen de la asistencia Regional para el cumplimiento de sus fines”³.

13. De igual forma, sobre la autonomía de los gobiernos regionales, este Tribunal ha indicado que aquella:

(...) no puede contraponerse, en ningún caso, al principio de unidad del Estado, porque si bien éste da vida a sub-ordenamientos que resultan necesarios para obtener la integración política de las comunidades locales en el Estado, estos no deben encontrarse en contraposición con el ordenamiento general⁴.

14. Asimismo, este órgano de control de la Constitución ha establecido que el principio de cooperación, lealtad nacional y regional implica que el carácter descentralizado del Estado peruano no es incompatible con la configuración de Estado unitario, toda vez que la autonomía política, económica y administrativa de los órganos de poder territorialmente delimitados debe realizarse dentro del marco constitucional y legal que regula el reparto competencial entre los diversos niveles de gobierno⁵.

15. En tal sentido, mientras el gobierno nacional debe cumplir el *principio de lealtad regional* y, por consiguiente, cooperar y colaborar con los gobiernos regionales; estos últimos deben *observar el principio de lealtad nacional*, en la medida en que no pueden afectar a través de sus actos normativos ningún fin estatal⁶.

16. Ahora bien, de manera específica, el solicitante de la presente medida cautelar invoca lo dispuesto en los artículos 189, 191 y 192 de la Constitución; en el artículo 14, incisos 1 y 2 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD); y en los artículos 5 y 48 de la Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (LOGR). Adicionalmente, menciona que las competencias en materia de trabajo, conferidas a los gobiernos

³ Sentencia 00020-2005-PI/TC y acumulados, fundamento 43.

⁴ Sentencia 00010-2008-PI/TC, fundamento 26.

⁵ Cfr. *ibidem*.

⁶ *Ibidem*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

regionales, según lo dispuesto en aquellas normas, ha permitido que, en los artículos 13 y 96 del vigente Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Ica, aprobado por la Ordenanza Regional 0013-2019-GORE-ICA, se establezca la dependencia jerárquica y administrativa de la DRTPE respecto de la Gerencia Regional de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Ica.

17. En lo que aquí interesa, los artículos 189, 191 y 192 de la Constitución prescriben lo siguiente:

FHP
JG
GJ
Q

Artículo 189.- El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos (...).

Artículo 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (...).

Artículo 192.- 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 (...).

18. A su vez, los incisos 1 y 2 del artículo 14 de la LBD establecen lo siguiente:

Artículo 14.- Criterios para la asignación y transferencia de competencias

14.1. Las competencias de cada nivel de gobierno, nacional, regional y local, se rigen por la Constitución y la presente Ley Orgánica.

14.2. La asignación y transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales se efectúa gradualmente bajo los siguientes criterios:

a) **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 éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones.

19. Asimismo, los artículos 5 y 48 de la LOGR disponen:

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.

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

- a) 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 (...).

20. Ahora bien, en cuanto a las disposiciones relacionadas con las competencias del Poder Ejecutivo, que se ejercen a través del MTPE, y que son citadas en la Resolución Ministerial 158-2022-TR, se aprecia que los literales g) y c) del artículo 8.2 de la Ley 29381, “Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo”, contemplan lo siguiente:

8.2 En el marco de sus competencias, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo cumple las siguientes *funciones compartidas* con los gobiernos regionales:

- (...)
- 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 (...).
- 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 (cursiva añadida).

21. Adicionalmente, en la mencionada Resolución Ministerial 158-2022-TR, se indica que el literal b) del artículo 61 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MTPE, aprobado por Resolución Ministerial 308-2019-TR,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

preceptúa que una de las funciones de la DGT es resolver los procedimientos administrativos sobre materias de su competencia, en calidad de instancia única, en aquellos casos de alcance *supra regional o nacional*, y en calidad de instancia de revisión, cuando corresponda de acuerdo a ley.

22. Finalmente, en la precitada Resolución Ministerial 158-2022-TR se invocan las siguientes disposiciones del Decreto Supremo 017-2012-TR:

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:
(...)

- f) El inicio y trámite de la negociación colectiva; y,
- g) La declaratoria de improcedencia o ilegalidad de la huelga.
(...)

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*:

- (...)
d) El inicio y trámite de la negociación colectiva; 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*.

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

- 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 nacional⁷.

23. En síntesis, de acuerdo con la Resolución Ministerial 158-2022-TR, materia de controversia, la DGT del MTPE cuenta con las competencias mencionadas *supra*, cuando:

- (i) se verifica que hay trabajadores de una empresa con centros de trabajo en más de una región;
- (ii) 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.

FBD
JG
CJ
d/

24. Expuesto este marco, este Tribunal aprecia que el Gobierno Regional demandante solicita medida cautelar en favor de una competencia que se derivaría de la Constitución (artículos 189, 191 y 192) y el bloque de constitucionalidad⁸, como se ha detallado *supra*, la misma que, según se menciona en la citada Resolución Ministerial 158-2022-TR, la DRTPE, ejerce desde el año 2013; además, es una práctica común que las negociaciones colectivas de la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. y el sindicato anterior a la fecha se hayan tramitado ante la DRTPE.

25. Por su parte, la demandada reclama la competencia de la DGT a partir de una interpretación que hace del Decreto Supremo 017-2012-TR, que la conduce a afirmar que la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. desarrolla una actividad económica que tiene un impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional. Sin embargo, la actividad económica desarrollada por la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. no está expresamente mencionada como actividad de carácter “supra regional o nacional” por el precitado último párrafo del artículo 3 del Decreto Supremo 017-2012-TR.

26. Asimismo, este Tribunal tiene en consideración que la negociación colectiva es un proceso regulado por la ley, que

⁷ Cursiva añadida.

⁸ Cfr. artículo 78 del Nuevo Código Procesal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

exige el cumplimiento del marco jurídico establecido⁹. Por tanto, mientras no se dilucide las competencias de las direcciones involucradas, no se cumple con ese presupuesto indispensable para iniciarla.

27. Por tanto, al sustentar la solicitante su pedido en la Constitución y el bloque de constitucionalidad, este Tribunal concluye que existe verosimilitud en el ejercicio de la competencia reclamada, por lo que la medida cautelar planteada cumple con el presupuesto referido a la apariencia del derecho invocado.

Examen de peligro en la demora

28. La entidad solicitante sustenta el peligro en la demora en que la duración del proceso competencial causaría que la sentencia definitiva resulte inexigible o imposible de ejecutar.

29. Aduce la solicitante que el MTPE, a través del Oficio 0550-2022-MTPE/2/I4 (que adjunta) y otros, viene exigiendo al Gobierno Regional de Ica que le remita los expedientes de negociación colectiva y los procedimientos relacionados, con la finalidad de que sea el Ministerio de Trabajo quien tramite esos procedimientos. El cumplimiento de este requerimiento por parte del gobierno regional generaría que la determinación de la competencia objeto del presente proceso carezca de sentido, pues si el MTPE culmina con el procedimiento de negociación colectiva, no se tendría un procedimiento por el cual pronunciarse.

30. Asimismo, la solicitante indica que en la actualidad se viene tramitando la negociación colectiva entre el Sindicato Independiente de Empleados de Shougang Hierro Perú y la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. ante la Dirección Regional de Trabajo de Ica (Expediente 014-2022-SD-NC-RGP), por lo que la supuesta competencia del Ministerio de Trabajo para conocer las negociaciones colectivas de la empresa Shougang Hierro Perú, determinada a través de la Resolución Ministerial 158-2022-TR, también afecta a dicha negociación y a sus procedimientos relacionados, e incluso podría repercutir en las negociaciones colectivas de otras empresas, lo que generaría un daño irreparable e irreversible.

⁹ Cfr. TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (Decreto Supremo 010-2003-TR), artículo 41.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

31. Este Tribunal advierte que en caso de no dictarse la medida cautelar solicitada podrían presentarse situaciones irreversibles, como es que, en ejecución de lo dispuesto la Resolución Ministerial 158-2022-TR, la emplazada continúe y culmine el procedimiento de negociación colectiva entre el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos y la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. correspondiente al período 2022-2023, en una actuación viciada de incompetencia según se ha denunciado en el presente proceso competencial. Este Tribunal tiene en cuenta que, conforme al artículo 112 del NCPCo, la sentencia estimatoria del proceso competencial tiene efectos de *anulabilidad*, no de *nulidad*, de los actos viciados de incompetencia.

32. Consecuentemente, se comprueba la configuración del *periculum in mora* en la medida cautelar solicitada.

Examen de la adecuación del derecho

33. El Tribunal Constitucional estima que la medida cautelar adecuada para este caso es aquella que establezca la suspensión temporal de todo acto del MTPE relacionado con el pliego de reclamos presentado por el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, en tanto no se resuelva el presente proceso competencial. Asimismo, debe suspenderse los efectos de la Resolución Ministerial 158-2022-TR, del 5 de junio de 2022.

34. Por ello, se concluye que la medida cautelar solicitada cumple el requisito de adecuación.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, con los votos singulares de los magistrados Gutiérrez Ticse y Monteagudo Valdez que se agregan.

RESUELVE

1. **CONCEDER** la medida cautelar solicitada; en consecuencia, **ORDENA** al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que no ejecute ningún acto relacionado con el pliego de reclamos presentado por el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, en tanto no se resuelva el presente proceso competencial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

2. SUSPENDER los efectos de la Resolución Ministerial 158-2022-TR, del 5 de junio de 2022.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
FERRERO COSTA
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH

PONENTE PACHECO ZERGA

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

**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, el auto firmado en mayoría efectúa un examen de verosimilitud o apariencia de la afectación competencial invocada (*fumus bonis iuris*). Al respecto, señala que la actividad económica desarrollada por la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. no está expresamente mencionada como actividad de carácter “supra regional o nacional” por el precitado último párrafo del artículo 3 del Decreto Supremo 017-2012-TR, y por tanto, la controversia contiene una situación de urgencia que debe ser resuelta provisoriamente.
2. Si bien es cierto la parte final del artículo 3 del DS 017-2012-TR señala algunas actividades económicas de carácter nacional o supra-regional (como transporte aéreo, administración aeropuertuaria, producción y suministro inter-regional de energía eléctrica, gas y petróleo, entre otros), lo hace a título enunciativo. Además, cabe señalar que la propia disposición señala expresamente que “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” (subrayado agregado). 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.
3. De otro lado, cabe analizar el examen que se realiza en el auto, respecto del peligro en la demora, al señalarse que -en caso de no dictarse la medida cautelar solicitada- podrían presentarse situaciones irreversibles, como es que, en ejecución de lo dispuesto la Resolución Ministerial 158-2022-TR, la emplazada continúe y culmine el procedimiento de negociación colectiva entre el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos y la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. correspondiente al período 2022-2023, en una actuación viciada de incompetencia.
4. Al respecto debe indicarse que la resolución cuestionada (Resolución Ministerial 158-2022-TR), determinó que la Dirección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

Empleo era competente para el proceso de negociación colectiva, y el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang ha iniciado un procedimiento de negociación colectiva ante esta entidad.

5. En ese sentido, la urgencia competencial en el presente caso no es real, ya que -de ser tutelado por el colegiado- el proceso de negociación colectiva puede ser continuado en sede regional o en su defecto, definirse dicha atribución para nuevas negociaciones.
6. En mi opinión, lo único que se hace con una cautelar en este estadio es perjudicar a los trabajadores, con mayor gravedad si la finalidad de la misma es que interrumpa la negociación colectiva ya iniciada.
7. Debe indicarse, además, que el 09 de octubre de 2022 la DGT declaró procedente la huelga del Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú, por lo que la medida cautelar trasciende del debate competencial para desproteger, adicionalmente, el derecho de huelga de los trabajadores, lo que finalmente se pondrá en evidencia, de ser el caso, una vez que se materialice el voto de la mayoría de mis colegas.
8. Finalmente, si ello es así, una cautelar competencial se estaría emitiendo a despecho de la desprotección de los derechos colectivos de rango constitucional precitados, al evidenciar el notorio interés del Gobierno Regional de Ica de impedir el ejercicio de las medidas de fuerza de los trabajadores de la empresa minera Shougang. Lo expuesto es más evidente en el presente caso, ya que el Gobierno Regional señalado ya había declarado improcedente la huelga laboral.
9. En ese sentido, la medida cautelar no tiene fundamento de urgencia, por lo que concederla solo beneficia a la empresa minera Shougang, en un procedimiento donde la lógica de la asignación de funciones competenciales no puede restar el deber estatal de proteger los derechos fundamentales.

Por los fundamentos expuestos, mi voto es por **NO CONCEDER** la medida cautelar solicitada

S.

GUTIÉRREZ TICSE

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO
MONTEAGUDO VALDEZ**

Con el debido respeto por la decisión adoptada en mayoría, emito el presente voto singular en base a las razones que a continuación expongo.

1. Mediante el auto de admisibilidad de fecha 18 de agosto de 2022, se admitió a trámite la demanda de competencial interpuesta por el titular del Gobierno Regional de Ica. Asimismo, se declaró inadmisible la solicitud de medida cautelar, por cuanto el demandante no había cumplido con desarrollar los fundamentos que sustentaran dicha pretensión.
2. Con fecha 14 de setiembre de 2022, el Gobierno Regional de Ica presentó su absolución y expuso los fundamentos que sustentan su pretensión de medida cautelar (fojas 240 del cuadernillo), a fin de que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) no ejecute ningún acto relacionado con el pliego de reclamos presentado por el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos, y que, en consecuencia, se suspendan los efectos de la Resolución Ministerial 158-2022-TR del 5 de junio de 2022.
3. El artículo 110 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo.) establece que, a través de una medida cautelar, el demandante puede solicitar al Tribunal Constitucional “la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto de conflicto”.
4. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha dejado establecido que para el otorgamiento de medidas cautelares en este tipo de procesos se requiere de la configuración de manera concurrente de determinados presupuestos, cuya verificación determinará el otorgamiento o rechazo de las mismas (cfr. Resolución de fecha 21 de mayo de 2013 recaída en el Exp. 00002-2013-PCC/TC y Resolución de fecha 3 de agosto de 2021 recaída en el Exp. 00001-2021-PCC/TC).
5. De esta manera, debe analizarse si en el presente caso se cumple con acreditar:
 - (i) Verosimilitud o apariencia de la afectación competencial invocada (*fumus bonis iuris*): se exige que en la solicitud cautelar se demuestre la existencia de un vicio competencial, sobre la base de un examen preliminar y sumario de los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

actuados. Es decir, no se trata de una determinación de la competencia, sino de un examen *prima facie* de la incidencia inmediata y grave del acto materia de controversia en la o las competencias invocadas por el solicitante;

- (ii) Peligro en la demora (*periculum in mora*): se evalúa si resulta *prima facie* indispensable emitir un pronunciamiento que suspenda la eficacia del acto materia de controversia, a fin de que no se generen efectos inconstitucionales en el ámbito de las competencias del solicitante que puedan resultar irreversibles. En todo caso, el solicitante debe demostrar que, en caso de no adoptarse la medida de inmediato, determinada afectación de sus competencias podría resultar permanente; y,
- (iii) Adecuación de la pretensión: se requiere que el pedido cautelar sea congruente, proporcional y correlacionado con lo que se pretende asegurar (objeto de la cautela), teniendo en cuenta criterios de razonabilidad y utilidad, a fin de no poner en riesgo innecesariamente los derechos o competencias de la parte demandada.
- (iv) Principio de reversibilidad: el órgano jurisdiccional que conceda una medida cautelar debe observar que, en caso de confirmarse la inexistencia de afectación o menoscabo de la competencia invocada en la demanda, se puedan retrotraer las cosas al estado anterior al momento en que se dictó la medida.
6. La concurrencia de estos presupuestos se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 18 del NCPCo. Esta disposición, aplicable supletoriamente al proceso competencial, en lo que resulte pertinente, establece lo siguiente:
- La medida cautelar solo debe limitarse a garantizar el contenido de la pretensión constitucional, teniendo en cuenta su irreversibilidad, el orden público y el perjuicio que se pueda ocasionar. El juez, atendiendo los requisitos dicta la medida cautelar sin correr traslado al demandado (...).
7. Así las cosas, debe verificarse si lo solicitado en autos cumple con cada uno de los presupuestos reseñados para el otorgamiento de la medida cautelar.

Sobre la verosimilitud o apariencia de la afectación competencial invocada.

8. Respecto de la verosimilitud o apariencia de la afectación competencial invocada, a fojas 2 del escrito de subsanación de medida cautelar, el recurrente alega que el MTPE ha establecido indebidamente, a través de la Resolución Ministerial 158-2022-TR, que la Dirección General de Trabajo (DGT) es competente para conocer los asuntos relacionados con las negociaciones colectivas respecto a la Empresa Shougang Hierro Perú, cuando en realidad dicha competencia corresponde a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo (DRTPE) del Gobierno Regional de Ica.
9. En tal sentido, el recurrente sostiene que la emisión de la Resolución Ministerial 158-2022-TR desconoce las referidas competencias del gobierno regional y resuelve administrativamente un conflicto de índole constitucional.
10. Por su parte, el procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo, en su escrito de fecha 19 de setiembre de 2022, sostiene que no se ha acreditado el requisito de verosimilitud, por cuanto de la revisión de la normativa invocada por el solicitante no se concluye que el Gobierno Regional de Ica tenga una competencia “evidente y clara” sobre procedimientos de negociación colectiva. Añade que ello, en realidad, constituye el fondo de lo pretendido y que debe ser evaluado a partir de otras normas legales y reglamentarias en materia laboral.
11. El Tribunal Constitucional, en su jurisprudencia, ha dejado establecido que los gobiernos regionales “tienen la obligación genérica de respetar la Constitución y las leyes que por encargo de ella limitan su actuación competencial, [y] la obligación específica de cooperar con el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales, cuando estas precisen de la asistencia Regional para el cumplimiento de sus fines” (cfr. Sentencia recaída en el Exp. 00020-2005-PI/TC y acumulados, fundamento 43).
12. De igual forma, sobre la autonomía de los Gobiernos Regionales, ha indicado que aquella:

[...] no puede contraponerse, en ningún caso, al *principio de unidad del Estado*, porque si bien éste da vida a sub-ordenamientos que resultan necesarios para obtener la integración política de las comunidades locales en el Estado, estos no deben encontrarse en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

contraposición con el ordenamiento general (cfr. Sentencia recaída en el Exp. 00010-2008-PI/TC, fundamento 26).

13. Asimismo, en diversos pronunciamientos, ha establecido que el principio de cooperación, lealtad nacional y regional implica que el carácter descentralizado del Estado peruano no es incompatible con la configuración de Estado unitario, toda vez que la autonomía política, económica y administrativa de los órganos de poder territorialmente delimitados debe realizarse dentro del marco constitucional y legal que regula el reparto competencial entre los diversos niveles de gobierno (cfr. Sentencia recaída en el Exp. 00010-2008-PI/TC, fundamento 26).
14. En tal sentido, mientras el gobierno nacional debe *cumplir* el *principio de lealtad regional* y, por consiguiente, cooperar y colaborar con los gobiernos regionales; estos últimos deben *observar el principio de lealtad nacional*, en la medida en que no pueden afectar a través de sus actos normativos ningún fin estatal (cfr. Sentencia recaída en el Exp. 00010-2008-PI/TC, fundamento 26) (énfasis añadido).
15. Ahora bien, de manera específica el solicitante de la presente medida cautelar invoca lo dispuesto en los artículos 189, 191 y 192 de la Constitución; en el artículo 14, incisos 1 y 2 de la Ley de Bases de la Descentralización (LBD); y en los artículos 5 y 48 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (LOGR). Adicionalmente, menciona que las competencias en materia de trabajo, conferidas a los gobiernos regionales, según lo dispuesto en aquellas normas, ha conllevado que, en los artículos 13 y 96 del vigente Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Gobierno Regional de Ica, aprobado por la Ordenanza Regional 0013-2019-GORE-ICA, se establezca la dependencia jerárquica y administrativa de la DRTPE, respecto de la Gerencia Regional de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Ica.
16. En lo que aquí interesa, los artículos 189, 191 y 192 de la Constitución establecen lo siguiente:

Artículo 189. El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos (...).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

Artículo 191. Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (...).

Artículo 192.- 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 (...).

17. A su vez, los incisos 1 y 2 del artículo 14 de la LBD establecen lo siguiente:

Artículo 14.- Criterios para la asignación y transferencia de competencias

14.1. Las competencias de cada nivel de gobierno, nacional, regional y local, se rigen por la Constitución y la presente Ley Orgánica.

14.2. La asignación y transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales se efectúa gradualmente bajo los siguientes criterios:

a) 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 éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones (...).

18. Asimismo, los artículos 5 y 48 de la LOGR disponen 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.

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

a) 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 (...).

19. Ahora bien, en cuanto a las disposiciones relacionadas con las competencias del Poder Ejecutivo, que se ejercen a través del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

MTPE, y que son citadas en la Resolución Ministerial 158-2022-TR, se aprecia que los literales g) y c) del artículo 8.2 de la Ley 29381, “Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo” establecen que:

8.2 En el marco de sus competencias, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo cumple las siguientes *funciones compartidas* con los gobiernos regionales:

(...)

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 (...).

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).

20. Adicionalmente, en la aludida Resolución Ministerial 158-2022-TR se indica que el literal b) del artículo 61 del Texto Integrado del ROF del MTPE, aprobado por Resolución Ministerial 308-2019-TR, establece que una de las funciones de su DGT es resolver los procedimientos administrativos sobre materias de su competencia, en calidad de instancia única, en aquellos casos de alcance *supra regional o nacional*, y en calidad de instancia de revisión, cuando corresponda de acuerdo a ley.
21. Finalmente, en dicha resolución se invoca lo dispuesto en el último párrafo del artículo 3 del Decreto Supremo 017-2012-TR. Según dicha disposición, debe entenderse que el *carácter suprarregional o nacional*, mencionado en el literal d) de dicho artículo, relativo a la competencia de la DGT para resolver en instancia única, no solo aplica en supuestos que involucren a “trabajadores de una empresa o sector productivo con centros de trabajo en más de una región”, sino también “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”.
22. En síntesis, de acuerdo a la normativa en la que se basa la Resolución Ministerial 308-2019-TR, materia de controversia, la DGT del MTPE cuenta con las competencias detalladas *supra*, cuando:
- (iii) se verifica que hay trabajadores de una empresa con centros de trabajo en más de una región;

- (iv) 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; y,
- (v) la actividad económica desarrollada por el sector productivo tiene un efecto o impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional.
23. Asimismo, según la información económica oficial citada en la referida Resolución Ministerial 308-2019-TR, la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A desarrolla actividad económica dentro de un sector productivo que tiene un efecto o impacto notorio en la economía de más de una región o a nivel nacional.
24. Por todo lo expuesto, considero que, de la normativa analizada previamente, no se aprecia, *de modo verosímil*, que el Gobierno Regional de Ica, a través de la DRTPE, tenga la competencia para conocer los asuntos relacionados con las negociaciones colectivas respecto a la Empresa Shougang Hierro Perú.
25. El análisis preliminar de las normas constitucionales, del bloque de constitucionalidad y de desarrollo previamente glosadas no permite identificar de un modo *prima facie* evidente el vicio competencial denunciado. A ello debe añadirse la existencia de normativa que descartaría, en principio, que sea el Gobierno Regional de Ica el titular de las competencias reclamadas, según lo explicado previamente.
26. Por lo tanto, considero que la medida cautelar planteada por el Gobierno Regional de Ica no cumple con el presupuesto referido a la verosimilitud o apariencia de la afectación competencial invocada.

Sobre el peligro en la demora.

27. Haber descartado el cumplimiento del primer requisito para la concesión de una medida cautelar en esta causa ya es razón suficiente para desestimar su solicitud, puesto que, como quedó dicho, sus requisitos deben presentarse copulativamente para su concesión.
28. No obstante, considero pertinente enfatizar que resulta adicionalmente bastante evidente que en este caso tampoco se presenta el requisito del peligro en la demora.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00002-2022-PCC/TC
GOBIERNO REGIONAL DE ICA
MEDIDA CAUTELAR

29. En efecto, tal como se ha señalado *supra*, este requisito consiste en evaluar si resulta *prima facie* indispensable emitir un pronunciamiento que suspenda la eficacia del acto materia de controversia, a fin de que no se generen efectos inconstitucionales en el ámbito de las competencias del solicitante que puedan resultar irreversibles. En todo caso, el solicitante debe demostrar que, en caso de no adoptarse la medida de inmediato, determinada afectación de sus competencias podría resultar permanente; y,
30. Nada de ello podría ocurrir en este caso si se toma en consideración que de conformidad con el artículo 111 del NCPCo., la sentencia emitida en un proceso competencial “[d]etermina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. Asimismo, resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos”.
31. Ello significa que en los procesos competenciales, el Tribunal Constitucional tiene un amplio margen de acción en la determinación de los objetos sobre los que recaerá su pronunciamiento y de los efectos en el tiempo de la decisión, motivo por el cual, salvo situaciones excepcionales y claramente apremiantes (que en este caso no se dan), siempre existirá la posibilidad de retrotraer las cosas al estado inmediatamente anterior al momento en que se produjo el vicio competencial en la eventualidad de que se detecte.

Por estas consideraciones, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de medida cautelar.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL