



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

## RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL N° 64 -2016/MTPE/2/14

Lima, 25 ABR. 2016

### VISTOS:

El recurso de revisión interpuesto por la Municipal Distrital de San Bartolo (en adelante, LA MUNICIPALIDAD) en contra de la Resolución Directoral N° 01-2016-MTPE/1/20, de fecha 03 de febrero de 2016, expedida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana (en adelante, DRTPELM), la cual declaró infundado el recurso de apelación formulado por LA MUNICIPALIDAD en contra del Auto Directoral 033-2015-MTPE/1/20.2, de fecha 17 de junio 2015, por la cual la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la DRTPELM declaró infundada la oposición presentada LA MUNICIPALIDAD a la negociación colectiva planteada por el Sindicato de Obreros Municipales de San Bartolo (en adelante, EL SINDICATO).

### CONSIDERANDO:

#### 1. Sobre el recurso de revisión

Conforme a lo señalado en el artículo 206 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Ley N° 27444, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción mediante los recursos administrativos que, según lo previsto en el artículo 207, son: i) Recurso de reconsideración, ii) Recurso de apelación, y iii) Recurso de revisión.

El Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2014-TR, señala en el artículo 47 literal b) que la Dirección General del Trabajo es competente para resolver en instancia de revisión los procedimientos administrativos sobre materia de su competencia cuando corresponda de acuerdo a ley.

LA MUNICIPALIDAD interpone recurso de revisión contra el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 01-2016-MTPE/1/20, emitida en segunda instancia por la DRTPELM en materia de negociación colectiva.

En tal sentido, a efectos de determinar la competencia de la Dirección General de Trabajo para conocer el presente recurso de revisión formulado por LA MUNICIPALIDAD, corresponde evaluar las reglas vinculadas a la negociación colectiva en el sector público y, concretamente, las disposiciones normativas aplicables al presente procedimiento de negociación colectiva.





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

## 2. De la Negociación Colectiva en el sector público

El artículo 28° de la Constitución Política del Perú de 1993, señala expresamente lo siguiente:

*"El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: [...] 2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales". La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado. [...]"*

Por su parte, el artículo 42° de la precitada Carta Magna, literalmente establece que:

*"Se reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos. No están comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional".*

A partir de una interpretación sistemática de ambos preceptos constitucionales, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2005-PI/TC ha reconocido el derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos, señalando que: *"(...) las organizaciones sindicales de los servidores públicos serán titulares del derecho a la negociación colectiva, con las excepciones que establece el mismo artículo 42°, a saber los funcionarios del Estado con poder de decisión, los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, y los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional".* (Fundamento 52)

En concordancia con ello, la Ley del Servicio Civil (en adelante, la LSC)<sup>1</sup>, aprobada por la Ley N° 30057, y publicada en el Diario Oficial "El Peruano" con fecha 04 de julio de 2013, cuyo objeto es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de éstas, establece en su Capítulo VI del Título III las disposiciones aplicables a los derechos colectivos (sindicalización, negociación colectiva y huelga) de los servidores civiles.

<sup>1</sup> Cabe precisar que, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), publicada en el Diario Oficial El Peruano con fecha 04 de julio del 2013, establece que su ámbito de aplicación, de acuerdo al siguiente detalle:

- a) El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos.
- b) El Poder Legislativo.
- c) El Poder Judicial.
- d) Los Gobiernos Regionales.
- e) Los Gobiernos Locales.
- f) Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
- g) Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público.



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

A su vez, el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, el Reglamento General de la LSC), y publicado en el Diario Oficial "El Peruano" con fecha 13 de junio de 2014, cuyo objeto es regular la aplicación general de lo dispuesto en la LSC, conforme lo establecido en el literal a) de la Décima Disposición Complementaria Final de la referida LSC, regula en sus artículos 70 y 72 el procedimiento de negociación colectiva en las entidades del sector público que se encuentran comprendidas bajo el ámbito de la referida LSC.

### 3. De las reglas aplicables a la presente negociación colectiva

En el presente caso resulta necesario identificar cuáles son las reglas aplicables al presente procedimiento de negociación colectiva de obreros municipales, a fin de verificar si las instancias administrativas correspondientes han identificado adecuadamente las competencias de la Autoridad Administrativa de Trabajo. Cabe precisar que en dicha evaluación se analizará, además, los argumentos expuestos en el recurso de revisión de LA MUNICIPALIDAD.

Sobre el particular, la LSC establece que las disposiciones sobre derechos colectivos (sindicalización, negociación colectiva y huelga) establecidos en su Capítulo VI del Título III se aplican a los servidores civiles.

Asimismo, el artículo IV, numeral i) del Título Preliminar del Reglamento de la LSC establece la definición de "servidor civil", señalando que también comprende:

*"(...) A los servidores de todas las entidades, independientemente de su nivel de gobierno cuyos derechos se regulan por los Decretos Legislativos N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de carreras especiales de acuerdo con la Ley, a los contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, así como bajo la modalidad de contratación directa a que hace referencia el presente Reglamento".*

A dichas disposiciones cabría agregar la contenida en la Novena Disposición Complementaria Final de la LSC que establece que a partir del día siguiente de su publicación son de aplicación inmediata para los servidores civiles en los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y 728 el Capítulo VI del Título III, referidos a los derechos colectivos.

A partir de la consideración de las disposiciones precedentemente señaladas, la Oficina General de Asesoría Jurídica (en adelante, la OGAJ) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo señaló en el Informe N° 1079-2014-MTPE/4/8, que *"en función de lo establecido en el artículo 40 de la LSC, la definición de servidor civil contenida en el artículo IV del Título Preliminar del Reglamento de la LSC y la Novena Disposición Complementaria Final de la LSC; el régimen de derecho colectivo se aplica a todos los trabajadores estatales con la única excepción de aquellos que trabajan para empresas del Estado."*



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

 Trabajo  
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

La precitada conclusión fue ratificada también en el Informe N° 009-2015-MTPE/4/8, a través del cual la OGAJ concluyó que:

*"Si bien existe duda sobre los alcances de la regulación en materia de relaciones colectivas contenida en la LSC, dicha duda se despeja al leer conjuntamente el artículo 40 de la LSC que señala que la materia colectiva contenida en la LSC se aplica a todos los servidores civiles; la definición de servidor civil contenida en el artículo IV del Título Preliminar del Reglamento General de la LSC; y, la regulación sobre servidores civiles contenida en la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento General de la LSC de la que se desprende que el Libro I del dicho reglamento se aplica para todo servidor civil independientemente de si está o no bajo alguna entidad sujeta al ámbito de aplicación de la LSC.*

*La aparente incoherencia que se presenta sobre los alcances de las normas contenidas en la LSC se despeja en el Reglamento General de la LSC al evidenciarse que las restricciones del "ámbito de aplicación" de la LSC aplican para las normas propias de la carrera administrativa y que en lo que respecta a las demás normas de relaciones laborales, entre las que se encuentran las relativas a las relaciones colectivas, se aplican a todos los servidores civiles."*

De otro lado, cabe precisar que mediante Decreto Legislativo N° 1023 se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, como entidad rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, disponiendo su competencia sobre todas las entidades de la Administración Pública en lo que respecta a la gestión del personal; tal norma establece que el servicio civil es el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, que debe armonizar los intereses de la sociedad y los derechos de las personas al servicio del Estado. En ese sentido, el Decreto Supremo N° 007-2010-PCM, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Normatividad del Servicio Civil, establece en su artículo 104, las funciones de SERVIR, teniendo entre otras, la función de emitir opinión técnica vinculante en las materias de su competencia<sup>2</sup>.

A ello se suma que, de conformidad con el artículo 5° del Decreto Supremo N° 062-2008-PCM y modificatorias por el cual se aprobó lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR tiene, entre sus funciones, la de absolver consultas y emitir opiniones técnicas vinculantes en las materias de su competencia, como resulta ser lo relativo a la aplicación de la LSC y su Reglamento General.

En ese orden de ideas, mediante el Informe Técnico N° 1059-2015-SERVIR/GPGSC de fecha 28 de octubre de 2015 (en adelante, el Informe Técnico) emitido por SERVIR

<sup>2</sup> El artículo 104 del Decreto Supremo N° 007-2010-PCM, dispone que la Autoridad (SERVIR) tiene las funciones siguientes:

h) Emitir opinión técnica vinculante en las materias de su competencia.



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

 Trabajo  
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

relativo al régimen aplicable al procedimiento de negociación colectiva de los obreros municipales, el cual tiene carácter vinculante, se concluye lo siguiente:

*" a) A los obreros municipales sujetos al régimen privado del Decreto Legislativo N° 728, les resulta aplicable las disposiciones de la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057, sobre Derechos Colectivos, lo cual incluye la negociación colectiva."*

En consecuencia, atendiendo a lo señalado por la OGAJ en los informes indicados en los párrafos precedentes así como el Informe Técnico, de carácter vinculante, emitido por SERVIR, la Dirección General de Trabajo considera que las disposiciones sobre derechos colectivos contenidas en la LSC y su Reglamento General sí se aplican, en este caso, a los trabajadores obreros municipales sujetos al régimen laboral de la actividad privada contemplado en el Decreto Legislativo N° 728.

Expuesto ello, las competencias de la Autoridad Administrativa de Trabajo en el presente procedimiento de negociación colectiva se encuentra circunscrita a la función conciliatoria dentro del referido procedimiento de negociación (artículo 72° del Reglamento General de la LSC), así como a las funciones atribuidas a la Comisión de Apoyo al Servicio Civil en tanto ésta aún no se implemente (Décima Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento General de la LSC).

Cabe resaltar que el artículo 28<sup>o3</sup> de la Constitución Política, consagra el derecho a la negociación colectiva siendo que, a nivel legislativo, las disposiciones contenidas en la LSC, su Reglamento General y el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR<sup>4</sup>, evidencian que la tramitación y el desarrollo de la negociación colectiva corresponde a las partes, asumiendo ellas un papel protagónico y decisorio en cuanto a su desarrollo y culminación. En tal sentido, la actuación de la Autoridad Administrativa de Trabajo tiene por objeto, de forma exclusiva, garantizar y fomentar la negociación colectiva conforme a lo dispuesto por el mandato constitucional referido anteriormente, coadyuvando a que las partes puedan arribar a una solución en forma pacífica y armónica.

<sup>3</sup> Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 28.- El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:

1. Garantiza la libertad sindical.
2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.
3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones.

<sup>4</sup> Ley N° 30057, Artículo 40. Derechos colectivos del servidor civil

Los derechos colectivos de los servidores civiles son los previstos en el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en los artículos de la función pública establecidos en la Constitución Política del Perú. No están comprendidos los funcionarios públicos, directivos públicos ni los servidores de confianza.

Se aplica supletoriamente lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, en lo que no se oponga a lo establecido en la presente Ley.

Ninguna negociación colectiva puede alterar la valorización de los puestos que resulten de la aplicación de la presente Ley. (Resaltado nuestro).



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

#### 4. Del recurso de revisión interpuesto por LA MUNICIPALIDAD

LA MUNICIPALIDAD interpone recurso de revisión contra la Resolución Directoral N° 01-2016-MTPE/1/20, expedida por la DRTPELM, indicando como principales argumentos, los siguientes:

- i) No se les ha notificado el Informe de Actuaciones Inspectivas realizado por SUNAFIL (Orden de Inspección N° 4067-2015/SUNAFIL/ILM), a efectos de saber su contenido y conocer cuál es el criterio para determinar que los trabajadores CAS son considerados también obreros y no empleados. Por dicho motivo, se vulnera el principio de motivación, debido proceso, seguridad jurídica e ilegalidad.
- ii) La resolución impugnada no ha tomado en cuenta las labores de los veintiséis (26) trabajadores supuestamente obreros, es decir, si son eventuales, temporales o permanentes, dado que LA MUNICIPALIDAD considera que dichos trabajadores son empleados, habiendo ingresado por concurso público.

En tal sentido, el Sindicato de Trabajadores Obreros Permanentes de la Municipalidad Distrital de San Bartolo tiene la mayoría absoluta de todos los trabajadores obreros municipales, para continuar con la negociación colectiva.

Al respecto, previamente al análisis de los argumentos expuestos en el escrito de revisión, debe precisarse que, conforme lo establece en su artículo 40°, a los derechos colectivos de los servidores civiles establecidos en la LSC "se aplica supletoriamente lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR, en lo que no se oponga a lo establecido en la presente Ley".

De acuerdo con ello, y considerando que la impugnación a las instancias de mérito versan sobre el cuestionamiento de la representación del Sindicato de Obreros Municipales de San Bartolo (en adelante, EL SINDICATO), en el presente caso resultan aplicables los criterios de representación y representatividad de la organización sindical en la negociación colectiva, de acuerdo a lo establecido en el TUO de la LRCT.

En el presente caso, las instancias de mérito han determinado que al interior de LA MUNICIPALIDAD no existe sindicato que afilie a la mayoría absoluta de trabajadores obreros (que en su totalidad son 82), sobre la base de lo verificado en la Orden de Inspección N° 4067-2015-SUNAFIL/ILM, por lo que concluyen que se debe continuar con el procedimiento de negociación colectiva planteado por EL SINDICATO.

Sobre el particular, debe precisarse que, de conformidad con el artículo 47° de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, "Los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que pueden aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses".



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

La precitada disposición normativa conlleva a asignarle veracidad a lo constatado en la inspección de trabajo, en aplicación estricta del principio de primacía de la realidad, atendiendo al rol que dicho principio cumple en el ámbito laboral. En tal sentido, al no acreditar la MUNICIPALIDAD una situación distinta a la constatada por la Autoridad Inspectiva de Trabajo, corresponde establecer la validez a la realidad verificada en la Orden de Inspección N° 4067-2015-SUNAFIL/ILM.

Entonces, al determinarse en la referida orden de inspección que LA MUNICIPALIDAD cuenta con un total de ochenta y dos (82) trabajadores obreros, y que EL SINDICATO cuenta con veintitrés (23) trabajadores, mientras que el Sindicato de Trabajadores Obreros de la Municipalidad de San Bartolo cuenta con treinta y un (31) trabajadores obreros, resulta claro que LA MUNICIPALIDAD no cuenta con organización sindical de carácter mayoritario, por lo cual esta Dirección General considera que debe proseguirse el procedimiento de negociación colectiva.

Debe precisarse que, contrariamente a lo que considera LA MUNICIPALIDAD, el hecho que una organización sindical cuente con un mayor número de trabajadores afiliados no la convierte, *per se*, en una organización sindical mayoritaria y, por tanto, con representación erga omnes; siendo necesario, además, que dicha organización sindical integre a más de la mitad de los trabajadores del ámbito, de conformidad con las reglas establecidas en los artículos 9° y 47° del TUO de la LRCT, y el artículo 34° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR.

Cabe adicionar que no existe vulneración al derecho de defensa de LA MUNICIPALIDAD en cuanto a la ausencia de notificación de la Orden de Inspección N° 4067-2015-SUNAFIL/ILM, en la medida que la misma se elaboró en presencia y con participación de los funcionarios de LA MUNICIPALIDAD, la cual pudo ejercer de forma plena su derecho de defensa.

Finalmente, debe señalarse que el párrafo final del artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR establece que las resoluciones emitidas por la instancia de revisión se publican en el Diario Oficial El Peruano y constituyen precedentes administrativos vinculantes para todas las instancias administrativas regionales.

Estando a las consideraciones expuestas:

**SE RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** **DECLARAR INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la Municipal Distrital de San Bartolo, contra la Resolución Directoral N° 01-2016-MTPE/1/20, expedida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana, conforme a los fundamentos expuestos en la presente resolución.



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

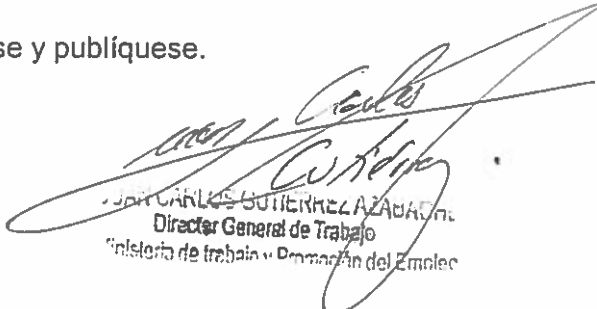
 Trabajo  
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** REMITIR a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR los actuados en el Expediente N° 154552-2013-MTPE/1/20.21, para su conocimiento y fines pertinentes, debiendo obrar una copia fedateada del pliego de reclamos ante la Autoridad Administrativa de Trabajo correspondiente a fin de servir como antecedente y, de ser el caso, sea utilizado en su oportunidad, conforme a sus competencias funcionales y lo establecido en el artículo 72° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° N° 040-2014-PCM.

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

Regístrese, notifíquese y publíquese.

  
JUAN CARLOS GUTIÉRREZ AZABARA  
Director General de Trabajo  
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo