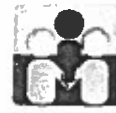




PERÚ

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"

RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL N° 39-2016/MTPE/2/14

Lima, 08 MAR. 2016

VISTOS:

El recurso de revisión interpuesto por el Sindicato de Obreros Municipales de San Martín de Porres - SOMUN SMP (en adelante, EL SINDICATO) en contra de la Resolución Directoral N° 057-2014-MTPE/1/20, de fecha 31 de diciembre de 2014, 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 EL SINDICATO en contra de la Resolución S/N, de fecha 14 de noviembre de 2014, por la cual la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la DRTPELM resolvió tener por no presentada la solicitud ingresada por EL SINDICATO relativa a la negociación colectiva iniciada por EL SINDICATO con la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres.

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.

EL SINDICATO interpone recurso de revisión contra el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 057-2014-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 EL SINDICATO, 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.

2. De la Negociación Colectiva en el sector público

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





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"*

"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)¹, 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.

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

¹ 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



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"

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 referido 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 EL SINDICATO.

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."*

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





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"

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 servidores 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 las 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."

Por otro lado, cabe precisar que mediante el Decreto Legislativo N° 1023, se crea 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 esta misma línea, 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 competencia².

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 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

² 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"

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.

4. Del recurso de revisión interpuesto por EL SINDICATO

El SINDICATO interpone recurso de revisión contra la Resolución Directoral N° 057-2014-MTPE/1/20 expedida por la DRTPELM, indicando como principales argumentos, los señalados a continuación:

- i) Se ha incurrido en error en los considerados séptimo, octavo, noveno de la Resolución materia de impugnación, al pretenderse desglosar y hacer una lectura diferente de la LSC, dado que dicha norma precisa que "no están comprendidos en dicha ley (...) los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales", por lo que ningún capítulo o artículo de la LSC es de aplicación a los trabajadores obreros municipales.
- ii) La DRTPELM no observa el principio constitucional de legalidad contenido en el artículo 51 de la Constitución Política del Estado, al aplicar el Reglamento de la LSC, el cual sustenta un análisis erróneo.
- iii) La consecuencia obtenida en el considerando noveno es equivocada, ya que las premisas normativas en los considerandos séptimo y octavo son erróneos desde todo punto de vista.

En cuanto a los argumentos expuestos por EL SINDICATO debemos señalar que los fundamentos séptimo, octavo y noveno de la Resolución Directoral N° 057-2014-MTPE/1/20, están referidos a exponer el ámbito de aplicación de las disposiciones de la normativa del servicio civil establecido en la LSC, norma con rango de ley y de carácter especial en la materia, y desarrolladas en su Reglamento General. En este orden de ideas, lo expuesto en la Resolución Directoral N° 057-2014-MTPE/1/20, se encuentra alineado conforme a lo precisado por la OGAJ en los referidos Informes a los que se ha hecho mención en líneas previas, se advierte que la LSC y su Reglamento General establecen el carácter expansivo de la noción de servidor civil y, por tanto, la aplicación de sus disposiciones sobre derechos colectivos independientemente del nivel de gobierno y modalidad y régimen de contratación laboral.

La OGAJ, en el Informe N° 1079-2014-MTPE/4/8, desarrolló lo siguiente: *"el artículo 40 de la LSC contiene una regulación con vocación de integralidad respecto de las relaciones colectivas de los servidores civiles. Por tanto, toda disposición legal referida a dicha materia que no esté comprendida en la LSC o el TUO de la LRCT, queda derogada respecto de los servidores civiles que estén bajo el ámbito de aplicación de la LSC. (...) debemos señalar que en el Capítulo VI de la LSC, el artículo 40 establece que tales normas se aplican respecto de los servidores civiles. Por su parte, el artículo IV del*





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"*

Título Preliminar del Reglamento de la LSC, que contiene diversas definiciones, establece que se entiende por servidores civiles "a los servidores del régimen de la Ley organizados en los siguientes grupos: funcionario público, directivo público, servidor civil de carrera y servidor de actividades complementarias. Comprende, también, 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."

Adicionalmente, se indica que a las disposiciones señaladas en el párrafo previo "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 276 y 728 el Capítulo VI del Título III, referido a los Derechos Colectivos, lo que nos lleva a considerar que en materia de derechos colectivos, la LSC y por lo tanto la LRCT se aplica a todos los trabajadores del Estado con la única excepción de aquellos que trabajan para empresas del Estado."

Con el Informe N° 009-2015-MTPE/4/8, la OGAJ detalla que "(...) la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento de la LSC establece reglas para las entidades y servidores públicos que transiten o se incorporen o no al régimen de la LSC; especificando que, en lo que respecta a SERVIDORES: "a) Las personas designadas para ejercer una función pública o un encargo específico, bajo un régimen o forma de contratación diferente a la Ley N° 30057, se rigen por las disposiciones contenidas en el Libro I del presente Reglamento. b) En el caso de los servidores civiles del Banco Central de Reserva del Perú, el Congreso de la República, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la Contraloría General de la República, los servidores sujetos a carreras especiales y los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales, no les es aplicable las disposiciones contenidas en el Libro II del presente Reglamento (en sentido contrario sí les es aplicable el Libro I); sin embargo, se encuentran sujetas al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, conforme lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1023."

En ese sentido, la OGAJ determina que "si se tiene en cuenta que los derechos colectivos están contemplados en el Título V del Libro I del Reglamento de la LSC, denominado justamente, "Normas comunes a todos los regímenes y entidades", entonces, estamos ante una razón más para determinar que los derechos colectivos de los servidores civiles, estén o no bajo el ámbito de aplicación de la LSC son regulados actualmente por la LSC (...)".

En consecuencia, y en atención la interpretación señalada por la OGAJ, en el presente caso a la negociación colectiva iniciada por EL SINDICATO se aplica las disposiciones de la LSC y su Reglamento General.

Por su parte, como se mencionara en líneas previas, a través del Informe Técnico N° 1059-2015-SERVIR/GPGSC, SERVIR precisa que el carácter unificador del nuevo régimen del Servicio Civil del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos





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"

tiene como objeto el establecimiento de un régimen único y exclusivo para aquellas personas que prestan servicios en el Estado.

A ello se suma que en el referido Informe Técnico se precisa el alcance de exclusión prevista en la Primera Disposición Complementaria Final de la LSC, indicando que si bien la precitada disposición complementaria final *"excluye a los obreros municipales de los alcances del régimen del servidor de carrera (...) ello no los excluye del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, ni de la rectoría de SERVIR. Es por ello que dicha disposición hace referencia a la Ley del Servicio Civil y al Decreto Legislativo N° 1023. En ese contexto, los obreros municipales están sujetos –de manera general- a las disposiciones del nuevo régimen del servicio civil, particularmente, el Decreto Legislativo N° 1023, la Ley del Servicio Civil así como a sus disposiciones reglamentarias y complementarias."*³

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 28⁴ de la Constitución Política del Estado de 1993, 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-TR⁵, 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

³ Puntos 4.8 y 4.9 del Informe Técnico N° 1059-2015-SERVIR/GPGSC de fecha 28 de octubre de 2015, emitido por SERVIR.

⁴ 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.

⁵ 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



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"

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.

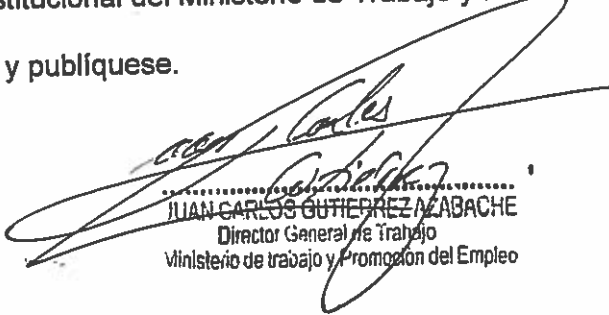
Finalmente, debe señalarse que el párrafo final del artículo 4 del Decreto Supremo N° 017-2012-TR establece que las resoluciones emitidas por la instancia de revisión se publican en el Diario Oficial El Peruano y constituyen precedentes administrativos vinculantes para todas las instancias administrativas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

Estando a las consideraciones expuestas:

SE RESUELVE:

- Artículo 1.-** **DECLARAR INFUNDADO** el recurso de revisión presentado por el Sindicato de Obreros Municipales de San Martín de Porres – SOMUN SMP, conforme a los fundamentos indicados en la presente resolución.
- Artículo 2.-** **DISPONER** que la presente resolución agota la vía administrativa, en virtud de lo dispuesto por el numeral 218.2 del artículo 218 de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Artículo 3.-** **REMITIR** a SERVIR los actuados en el Expediente N° 148973-2014-MTPE/1/20.21, para su conocimiento y demás fines que estime pertinente, 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.
- Artículo 4.-** **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 ubicada en la web institucional del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Regístrese, notifíquese y publíquese.


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