



PERÚ

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

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

INFORME N° 61 -2016-MTPE/2/14.1

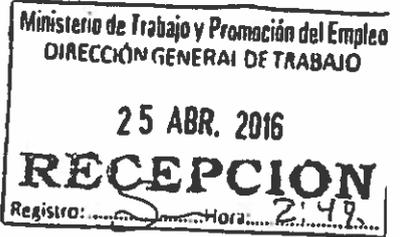
Para: Juan Carlos Gutiérrez Azabache
Director General de Trabajo

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

Fecha: 22 de abril de 2016

Asunto: Opinión técnica sobre nivel de negociación y ampliación de pliego de reclamos en el marco de negociaciones colectivas

Referencia: a) H.R. 27830-2016-EXT
b) H.R. 32130-2016-EXT
c) H.R. 36913-2016-EXT
d) H.R. 39524-2016-EXT



I. BASE LEGAL

- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil
- Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, Aprueban Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil
- Decreto Supremo N° 062-2008-PCM, Aprueban Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Servicio Civil
- Decreto Supremo N° 010-2003-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo
- Decreto Supremo N° 004-2014-TR, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

II. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la Referencia a), la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, Sunafil), cuyo personal está sujeto al régimen laboral de la actividad privada hasta que se implemente la carrera pública¹, solicita a la Dirección General de Trabajo la emisión de una opinión técnica respecto de "la viabilidad legal de negociar colectivamente con el Sindicato de Inspectores de Trabajo de la Sunafil - Lima por el período 2015-2016; y sobre la posibilidad de que el Sindicato Nacional de Inspectores de Trabajo de la Sunafil amplíe su pliego de reclamos por el período 2013-2014, respecto del cual se venía negociando con la Sunafil".

Según se indica en los antecedentes, el Sindicato de Inspectores de Trabajo de la Sunafil - Lima (en adelante, SIT SUNAFIL LIMA) ha presentado en el mes de enero de 2016 un pliego de reclamos para el periodo 2015 - 2016 a fin de iniciar una negociación colectiva en el ámbito territorial de Lima Metropolitana. Asimismo, entre los documentos alcanzados por Sunafil, se encuentra el Informe N° 86-2016-SUNAFIL/OGA-ORH, emitido por la Oficina de Recursos Humanos de dicha entidad, del cual se evidencia que existiría una negociación colectiva iniciada en el año 2015 con el Sindicato de Inspectores de la Sunafil (en adelante, SI SUNAFIL) a fin de

¹ Véase el artículo 20 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

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

tratar el pliego de reclamos del periodo 2013 - 2014. Se indica que si bien existieron negociaciones en años anteriores, el 19 de febrero del presente año se reanudaron las reuniones de negociación, acordándose otorgar un plazo al SI SUNAFIL, a efectos de que amplíe su pliego de reclamos por el periodo 2013 – 2016.

Mediante el documento de la Referencia b), el SIT SUNAFIL LIMA alcanza a la Dirección General de Trabajo sus consideraciones con relación a la consulta formulada por Sunafil, indicando que su organización puede válidamente negociar con dicha entidad al ser el único sindicato dentro del ámbito del centro de trabajo de Lima Metropolitana. De ese modo, descarta ser una organización sindical minoritaria, señalando que no existe "conflicto de representación", toda vez que existe un sindicato (SI SUNAFIL), cuyo ámbito es nacional, y otro (SIT SUNAFIL LIMA), cuyo ámbito o nivel es por centro de trabajo (Lima Metropolitana).

A través de los documentos de la Referencia c) y d), el SIT SUNAFIL LIMA reitera y desarrolla las consideraciones referidas en el párrafo anterior.

III. ANÁLISIS



Conforme a lo señalado en el acápite anterior, esta Dirección emite opinión técnica con la finalidad de informar sobre cuestiones relevantes en materia de negociación colectiva y libertad sindical, atendiendo a las normas que rigen las relaciones de trabajo y derechos sociolaborales de la actividad privada.

En primer término, nos pronunciaremos acerca de la autoridad administrativa competente para emitir opinión sobre las materias planteadas y, a continuación, sobre el nivel de negociación y la legitimidad negocial en una negociación colectiva de acuerdo con el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2003-TR (en adelante, TUO de la LRCT). En esa línea, este informe no comprende los requisitos para la presentación o ampliación de un pliego de reclamos en el sector público.

Autoridad Administrativa competente

1. Siendo que el objeto del presente informe se refiere a la negociación colectiva en el sector público, es preciso tener en consideración que la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil, es la norma vigente que regula la negociación colectiva para el mencionado sector desde el 5 de julio del año 2013².

Por su parte, el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, vigente desde el 14 de junio de 2014, establece un esquema mediante el cual se regulan los plazos y características que deberán ser observadas en el desarrollo de toda negociación colectiva que tenga lugar entre entidades públicas y los representantes de trabajadores de éstas³.

2. Las normas previstas en el TUO de la LRCT, y su reglamento, serán aplicables supletoriamente al esquema de negociación colectiva establecido en la Ley del Servicio Civil, en atención a lo dispuesto en el artículo 40 de dicha norma legal.

² Artículo 44 y Novena Disposición Complementaria Final de la Ley de Servicio Civil. Esta última disposición 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 N° 728, entre otras, las normas del Capítulo VI del Título III, referido a los Derechos Colectivos.

³ Artículos 70 y 72 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

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

3. Al respecto, considérese que, de acuerdo con el artículo 100 del Decreto Supremo N° 007-2010-PCM, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Normatividad del Servicio Civil, la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR es el ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en el Estado⁴ y, por lo tanto, tiene competencia sobre las entidades de la Administración Pública, como Sunafil, en aspectos vinculados a las relaciones de trabajo.

Asimismo, según el literal i) del artículo 5 del Reglamento de Organización y Funciones de SERVIR, aprobado por Decreto Supremo N° 062-2008-PCM, dicha entidad absuelve consultas y emite opinión técnica vinculante en las materias de su competencia.

Por lo tanto, corresponde que la presente consulta sea de conocimiento de SERVIR en el marco de sus competencias y atribuciones.



Sin perjuicio de ello, y según lo estipulado en el artículo 49 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2014-TR, el presente informe desarrolla únicamente aspectos generales en materia de relaciones colectivas de trabajo previstas en la normatividad del régimen laboral de la actividad privada.

Sobre la legitimidad negocial y el ámbito de negociación

4. La posibilidad de tratar el asunto objeto de consulta se deriva de la supletoriedad en el sector público de las normas de relaciones colectivas de trabajo del sector privado, según dispone el artículo 40 de la Ley del Servicio Civil.

Tanto la Ley de Servicio Civil como su Reglamento General establecen disposiciones con relación a la libertad sindical y negociación colectiva de los trabajadores públicos. No obstante, las disposiciones allí contenidas no desarrollan el tema de los ámbitos en los cuales se debe llevar a cabo una negociación colectiva, ni tampoco la legitimidad negocial que las partes deberán acreditar para entablar una negociación.

Siendo este el escenario, y dado que el TUO de la LRCT cumple un rol supletorio en la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley de Servicio Civil, nos limitamos a desarrollar lo previsto en el texto único ordenado antes mencionado.⁵

5. La Constitución Política del Perú, los Convenios Internacionales del Trabajo, los demás instrumentos internacionales en materia de derechos humanos⁶ y los

⁴ El artículo 100 del Decreto Supremo N° 007-2010-PCM señala lo siguiente: "Créase la Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] como Organismo Técnico Especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno, con competencia a nivel nacional y sobre todas las entidades de la administración pública, asumiendo la calidad de ente rector del Sistema [Administrativo de Gestión de Recursos Humanos]. (...)"

⁵ Cabe indicar que, la aplicación supletoria de la referida norma para los trabajadores al servicio del Estado debe tener en cuenta posibles particularidades en atención a determinados bienes jurídicos, tales como el principio de igualdad de oportunidades, las limitaciones derivadas del presupuesto público, la ordenación de los gastos del erario público, entre otros.

⁶ A modo ilustrativo, la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 23.4), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 22), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 8), la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José (artículo 16), los Convenios N° 87 y 98 de la OIT entre otros.



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

dispositivos legales a nivel interno reconocen y protegen la libertad de sindicalización, tanto en su fase positiva, como negativa.

En ese sentido, la presente opinión técnica no tiene por finalidad cuestionar la validez en la conformación de las organizaciones comprendidas en la consulta de Sunafil⁷.

6. En materia de estructura sindical, el artículo 5 del TUO de LRCT prescribe los tipos de sindicatos que pueden conformar los trabajadores de la actividad privada:

"Artículo 5.- Los sindicatos pueden ser:

- a) De empresa, formados por trabajadores de diversas profesiones, oficios o especialidades, que presten servicios para un mismo empleador.
- b) De actividad, formados por trabajadores de profesiones, especialidades u oficios diversos de dos (2) o más empresas de la misma rama de actividad.
- c) De gremio, formados por trabajadores de diversas empresas que desempeñan un mismo oficio, profesión o especialidad.
- d) De oficios varios, formados por trabajadores de diversas profesiones, oficios o especialidades que trabajen en empresas diversas o de distinta actividad, cuando en determinado lugar, provincia o región el número de trabajadores no alcance el mínimo legal necesario para constituir sindicatos de otro tipo".

Considerando el carácter enunciativo del listado arriba citado, éste ofrece parámetros generales de la composición genérica que establece la ley para la conformación de organizaciones sindicales.

7. En materia de negociación colectiva, y de manera similar con lo dispuesto en el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, el TUO de la LRCT dispone, en el primer párrafo del artículo 9, que *"el sindicato que afilie a la mayoría absoluta de los trabajadores comprendidos dentro de su ámbito asume la representación de la totalidad de los mismos, aunque no se encuentren afiliados"*. Adicionalmente, dicha norma brinda una solución cuando sólo existen sindicatos minoritarios en un mismo ámbito:

"(...)

De existir varios sindicatos dentro de un mismo ámbito, podrán ejercer conjuntamente la representación de la totalidad de los trabajadores los sindicatos que afilien en conjunto a más de la mitad de ellos.

En tal caso, los sindicatos determinarán la forma en que ejercerán esa representación, sea a prorrata, proporcional al número de afiliados, o encomendada a uno de los sindicatos. De no haber acuerdo, cada sindicato representa únicamente a sus afiliados".

Como se puede apreciar, existe una preferencia normativa por centralizar el conflicto colectivo de trabajo, de forma que se desincentivan, aunque no se

⁷ Sindicato de Inspectores de Trabajo de la Sunafil - Lima y Sindicato Nacional de Inspectores de Trabajo de la Sunafil.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

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

descartan, escenarios de múltiples negociaciones colectivas en un mismo ámbito. A tal efecto, el artículo 9 opta por escoger el criterio de la mayoría absoluta, de forma que estarán legitimados para negociar colectivamente, por todos los trabajadores de determinado ámbito, aquel sindicato o conjunto de sindicatos que representen a la mayoría absoluta de aquellos.

Sobre el particular, téngase presente que, conforme al artículo 34 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 011-92-TR, se entiende por ámbito de una negociación colectiva "los niveles de empresa, o los de una categoría, sección o establecimiento de aquella; y los de actividad, gremio y oficios de que trata el artículo 5 de la Ley".

8. Como se aprecia, el ámbito de negociación del que parte el ordenamiento jurídico peruano es el de empresa, reconociendo además la existencia de otros superiores, tales como el de rama de actividad o gremio. Justamente por ello, cuando corresponde determinar los ámbitos de la convención colectiva, el artículo 44 del TUO de la LRCT prevé lo siguiente:

"Artículo 44.- La convención colectiva tendrá aplicación dentro del ámbito que las partes acuerden, que podrá ser:

- a) De la empresa, cuando se aplique a todos los trabajadores de una empresa, o a los de una categoría, sección o establecimiento determinado de aquella.*
- b) De una rama de actividad, cuando comprenda a todos los trabajadores de una misma actividad económica, o a parte determinada de ella.*
- c) De un gremio, cuando se aplique a todos los trabajadores que desempeñen una misma profesión, oficio o especialidad en distintas empresas".*

9. Lo anteriormente expuesto permite entender, además, que la "categoría", la "sección" o el "establecimiento" no son niveles de negociación independientes del ámbito de empresa; sin embargo, ello no afecta per se la capacidad y legitimidad negociales de los sindicatos que pudiesen haberse conformado en aquellos niveles. Al respecto, un criterio importante a seguir, según las reglas de representatividad previstas en el TUO de la LRCT y su reglamento, es la existencia o no de un sindicato mayoritario en el ámbito de la empresa.⁸
10. Desde luego, la preferencia por el sindicato mayoritario no debe eliminar la posibilidad de que las demás organizaciones sindicales existentes en el ámbito continúen velando por los intereses de sus afiliados. En este caso, corresponderá que, "dentro del ámbito en el que ejercen o representan sus intereses los sindicatos minoritarios, los pliegos, las propuestas, los reclamos u otros deben ser canalizados, escuchados o incluso, si fuera el caso, integrándose en forma activa en la negociación que lleve a cabo el sindicato mayoritario. Esto obviamente ocurrirá según el libre acuerdo con que los sindicatos mayoritario y minoritarios establezcan como mecanismo más idóneo de participación mutua (...). El sindicato mayoritario, por su parte, tiene el deber

⁸ Si bien el ordenamiento jurídico en materia de relaciones colectivas de trabajo busca centralizar el conflicto colectivo que acaece en una empresa, estableciendo que la organización sindical mayoritaria en dicho ámbito negocia en representación de los trabajadores comprendidos en él, estén o no afiliados a dicha organización sindical; no es posible descartar un escenario de múltiples negociaciones colectivas (a niveles de categoría, sección o establecimiento), por ejemplo, cuando únicamente existan sindicatos minoritarios en la empresa.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

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

de recibir todas las propuestas de las minorías sindicales y concertar de la mejor forma posible todos los intereses involucrados por las partes involucradas".⁹

11. Finalmente, debemos hacer especial énfasis en que, de acuerdo con lo previsto en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, esta Dirección brinda criterios generales respecto de las materias comprendidas en la legislación laboral. Por tanto, la opinión técnica contenida en el presente documento no incide, ni produce efectos jurídicos sobre la situación jurídica de la entidad empleadora y sus sindicatos, al no resolver un caso concreto, lo que corresponde a las instancias administrativas o judiciales competentes de acuerdo al marco legal.

Del mismo modo, se debe considerar que sea SERVIR la entidad que brinde su opinión respecto de las materias consultadas sobre negociación colectiva en el sector público, dada su calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en el Estado.

IV. CONCLUSIONES

1. Corresponde que la consulta sea derivada por Sunafil a la Autoridad Nacional del Servicio Civil, al ser esta entidad el organismo rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en el Estado.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil podrá brindar alcances acerca de las particularidades que presenta la negociación colectiva en el ámbito del sector público, teniendo en cuenta, entre otras, determinados principios y valores jurídicos presentes en las relaciones laborales en el Estado, así como las disposiciones de la Ley del Servicio Civil.

2. Considerando que ni la Ley del Servicio Civil, ni su Reglamento General, establecen disposiciones con relación a la determinación del ámbito o nivel de negociación en las negociaciones colectivas llevadas a cabo por organizaciones sindicales de trabajadores públicos, es posible acudir supletoriamente a las normas contenidas en el TUO de la LRCT y su respectivo reglamento.

En ese contexto, opinamos que la "categoría", la "sección" o el "establecimiento" no son niveles de negociación independientes del ámbito de empresa; sin embargo, ello no afecta per se la capacidad y legitimidad negociales de los sindicatos que pudiesen haberse conformado en aquellos niveles.

3. El ordenamiento jurídico en materia de relaciones colectivas de trabajo establece que la organización sindical que afille a la mayoría absoluta de trabajadores en el ámbito de empresa negociará en representación de los trabajadores comprometidos en él, estén o no afiliados a dicha organización sindical. En este caso, el sindicato mayoritario debería facilitar, a favor de los sindicatos minoritarios, mecanismos de participación en la negociación colectiva que lleve a cabo, conforme indica el Tribunal Constitucional

Cabe anotar que lo expuesto sobre legitimidad negocial no afecta la posibilidad de que los trabajadores puedan libremente constituir las organizaciones sindicales que consideren convenientes, a fin de proteger sus intereses y particularidades, en respeto al derecho de libertad sindical reconocido en nuestro ordenamiento.

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03655-2011-PA/TC, de fecha 21 de julio de 2014, f.j. 18.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

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

3. La presente opinión técnica no incide, ni produce efectos jurídicos, sobre la situación jurídica de Sunafil y sus sindicatos, al no resolver un caso concreto, lo que corresponde a las Instancias administrativas o judiciales competentes de acuerdo al marco legal.

Atentamente,

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