



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL N° 12 -2018-MTPE/2/14

Lima, 15 ENE. 2018

VISTOS:

La Hoja de Ruta N° 158674-2016-EXT, a través de la cual la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Piura (en adelante, la Dirección Regional) remite a esta Dirección General de Trabajo el Expediente N° PR.009-2016-REG-1009-DRTPE-DPSC-SDNCIHSO, en virtud del recurso de revisión interpuesto por el Sindicato de Trabajadores de Sanidad Municipal Talara - SITRASAMUNT (en adelante, el sindicato) contra la Resolución Directoral Regional N° 060-2016/GRP-DRTPE-DR, que resuelve confirmar la Resolución Directoral N° 266-2016-GRP-DRTPE-DPSC, emitida por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Dirección Regional.

CONSIDERANDO:

I. SOBRE EL RECURSO DE REVISION Y LA COMPETENCIA DE ESTA DIRECCIÓN GENERAL

Conforme a lo dispuesto por el artículo 215 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (TUO de la LPAG), el administrado tiene el derecho de contradecir el acto administrativo cuando considere que se ha violado, desconocido o lesionado un derecho o interés legítimo, lo que se materializa a través de los recursos administrativos detallados en el artículo 216 del referido cuerpo normativo, a saber: i) recurso de reconsideración, ii) recurso de apelación y iii) recurso de revisión.

El recurso de revisión procede solo en aquellos casos en los que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente dicha posibilidad. Al respecto, el artículo 7, numeral 3), de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, establece una competencia exclusiva a este ministerio para resolver, en instancia de revisión, sobre aquellos procedimientos determinados por norma legal o reglamentaria.

En ese marco, el artículo 4 del Decreto Supremo N° 017-2012-TR dispone que la Dirección General de Trabajo (DGT) es competente para conocer el recurso de revisión interpuesto contra lo resuelto en segunda instancia por las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo en materia de inicio y trámite de la negociación colectiva, como es el presente caso.

Por lo tanto, la DGT resulta competente para resolver el recurso de revisión interpuesto por EL SINDICATO contra la Resolución Directoral Regional N° 060-2016-GRP-GRDS-DRTPE-DR.

II. DE LOS HECHOS RELEVANTES DEL CASO

Mediante Oficio N° 02-SITRAMUNT-16, de fecha 01 de febrero del 2016, el sindicato presenta el proyecto de convenio colectivo 2017 ante la Municipalidad Provincial de Talara (en adelante, la empleadora). Asimismo, con fecha 18 de febrero de 2016 el





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

sindicato remite el proyecto de convenio colectivo 2017 a la Dirección Regional y solicita el inicio del procedimiento de negociación colectiva.

Posteriormente, con fecha 26 de febrero de 2016, la Dirección Regional emite el escrito N° 1009, mediante el cual dispone la apertura del expediente de negociación colectiva para el periodo fiscal 2017.

Con fecha 27 de julio de 2016, la empleadora emite el Oficio N° 46-07-2016-URH-MPT, mediante el cual le consulta a la Dirección Regional acerca del régimen de negociación colectiva aplicable a los obreros municipales, oficio que fue resuelto el 01 de agosto de 2016 por la citada dirección, señalándose que "el procedimiento administrativo materia del presente expediente debe regirse por la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y no por las estipulaciones previstas en la Ley del Servicio Civil".

Mediante comunicación de fecha 04 de agosto cursada a la empleadora y a la Dirección Regional, el sindicato informa que ha decidido romper el trato directo, solicitando además a esta última que se disponga fecha para la audiencia de conciliación, la misma que fue programada para el 01 de setiembre de 2016.

Con fecha 25 de agosto, la empleadora presenta una solicitud de nulidad de oficio ante la Dirección Regional en la que se solicita que se declare la nulidad de todo el procedimiento de negociación colectiva.

El 28 de setiembre, la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos emite la Resolución Directoral N° 266-2016-GRP-DRTPE-DPSC, en la cual *i)* se declara nulo todo lo actuado a partir de fojas 30 del expediente de autos (incluyendo la apertura del expediente de negociación colectiva de fecha 26 de febrero de 2016), *ii)* improcedente la comunicación de presentación del pliego de reclamos y *iii)* se ordena remitir el expediente a la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Contra dicha resolución, con fecha 31 de octubre de 2016, el sindicato interpone recurso de revisión, el mismo que fue calificado por la Dirección Regional como recurso de apelación, siendo declarado infundado mediante la Resolución Directoral Regional N° 060-2016/GRP-DRTPE-DR, de fecha 11 de noviembre de 2016.

Finalmente, con fecha 28 de noviembre de 2016, dentro del plazo legal, el sindicato interpone el recurso de revisión materia de autos.

III. DE LOS CONFLICTOS JURIDICOS IDENTIFICADOS EN EL CASO

3.1. De la autoridad competente para conducir la negociación colectiva en el presente caso

A fojas 13 y 14 se aprecia el proyecto de convenio colectivo 2017 presentado por el sindicato a la empleadora, así como la solicitud de inicio del procedimiento de negociación colectiva. En ambos documentos, el sindicato señala que el marco legal para la sustanciación de la negociación colectiva para el periodo 2017 es el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante, TUO de la LRCT), en virtud de que los obreros municipales están sujetos al régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728).





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

Por otro lado, a fojas 84 figura la solicitud de nulidad de oficio presentada por la empleadora en la cual se argumenta que, para el presente caso, es aplicable el procedimiento de negociación colectiva previsto en la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057 (en adelante, LSC) y su Reglamento General, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento de la LSC).

Finalmente, en la Resolución Directoral Regional N° 060-2016/GRP-DRTPE-DR (a fojas 148 y 149), que declara infundado el recurso de apelación presentado por el sindicato y confirma la Resolución Directoral N° 266-2016-GRP-DRTPE-DPSC, se sostiene que a los obreros municipales les resulta aplicables las disposiciones de la LSC en lo referido a la negociación colectiva, esto en virtud del Informe Técnico N° 1091-2015-SERVIR/GPBSC, del 02 de noviembre del 2015, de carácter vinculante.

Al respecto, 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 LSC, 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 de la 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.

Asimismo, la Novena Disposición Complementaria y Final de la LSC establece que a partir del día siguiente de su publicación, lo dispuesto en el Capítulo VI del Título III referido a los derechos colectivos es de aplicación inmediata para los servidores civiles de los regímenes del Decreto Legislativo N° 276 y Decreto Legislativo N° 728.

Por otro lado, según la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, los obreros municipales son servidores públicos; sin embargo, de manera especial, se establece que





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

*"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*

se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728).

A partir de la consideración de las disposiciones precedentemente señaladas, la Oficina General de Asesoría Jurídica 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."

En esa misma línea, mediante el Informe Técnico N° 1059-2015-SERVIR/GPGSC de fecha 28 de octubre de 2015 emitido por SERVIR relativo al régimen aplicable al procedimiento de negociación colectiva de los obreros municipales, el cual tiene carácter vinculante, se concluye que "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 en los informes indicados, esta Dirección General de Trabajo considera que las disposiciones sobre derechos colectivos contenidas en la LSC y su Reglamento 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.

Por otro lado, cabe resaltar que en la negociación colectiva regida por la LSC, la Autoridad Administrativa de Trabajo (AAT) ejerce sus competencias en los supuestos señalados en los artículos 72° y 87° del Reglamento de la LSC, así como en lo dispuesto por la Décima Disposición Complementaria y Transitoria del mismo reglamento. A saber, la AAT ejerce sus competencias en el procedimiento de conciliación, si hasta el último día de febrero las partes no hubieran llegado a un acuerdo; y, por otro lado, en tanto no se implemente la Comisión de Apoyo al Servicio Civil, la AAT podrá resolver sobre las siguientes materias: a) elección del presidente del tribunal arbitral, b) improcedencia e ilegalidad de la huelga y c) en caso de controversia, determinar los servicios mínimos de los servicios indispensables y de los servicios esenciales.

En esa misma línea, con fecha 27 de julio de 2016, mediante Resolución Ministerial N° 156-2016-TR se aprobó la Directiva General N° 01-2016-MTPE/2/14, Directiva General que regula la actuación de la AAT en el trámite de negociación colectiva del Sector Público, la misma que tiene como finalidad la uniformización de la actuación de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo en el trámite de la negociación colectiva previsto por la LSC y su Reglamento General.

Con respecto al trámite de la negociación colectiva, dicha directiva señala que en los casos en los que una organización sindical de servidores públicos presenten el pliego de reclamos ante la AAT, esta deberá remitirlo –en el plazo de cinco (5) días hábiles– a la Autoridad Nacional de Servicio Civil para que esta última proceda conforme a las competencias establecidas por ley.

Por lo tanto, concluimos que la autoridad competente para la presente negociación colectiva es la Autoridad Nacional del Servicio Civil; en ese sentido, corresponde remitir el respectivo expediente a dicha autoridad para los fines pertinentes conforme a ley.





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

3.2. Sobre la nulidad establecida en la Resolución Directoral N° 266-2016-GRP-DRTPE-DPSC y confirmada por la Resolución Directoral Regional N° 060-2016/GRP-DRTPE-DR

En el caso materia de autos, se tiene el escrito presentado por la empleadora en donde se solicita la nulidad de todo lo actuado. Asimismo, a fojas 123 a 130, figura la Resolución Directoral N° 266-2016-GRP-DRTPE-DPSC, en cuya parte resolutive se declara la nulidad de "todo lo actuado" a partir de fojas 30 del expediente de autos (incluyendo la apertura del expediente de negociación colectiva), la misma que fue confirmada por la Resolución Directoral Regional N° 060-2016/GRP-DRTPE-DR.

Al respecto, la Autoridad Regional de Trabajo no ha reparado que el presente caso se trata de una negociación colectiva, en el cual la autoridad no constituye ni declara derechos a favor de las partes negociadoras a través de actos administrativos, sino más bien impulsa el trámite de la negociación en virtud al rol de fomento de la negociación colectiva. En esa línea, la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha señalado lo siguiente:

"...los actos por medio de los cuales la AAT fomenta la negociación entre las partes (entrega del pliego petitorio u oposición al mismo), no implican el ejercicio del *ius imperium* del Estado, por cuanto no equivalen a la adopción de una decisión de la Administración. (...) Estos actos no modifican la esfera jurídica de las partes pues no crean, modifican ni extinguen obligaciones o derechos de las partes, ni afectan sus intereses concretos. Así, a la luz de lo señalado en el artículo 1° de la LPAG, resulta evidente que estos actos no poseen el carácter de actos administrativos."¹

Conforme al artículo 10 del TUO de la LPAG, así como al artículo 211 de la misma norma, la nulidad, en este caso nulidad de oficio, procede respecto de actos administrativos. En el presente caso, se observa que el expediente contiene actos de trámite o de fomento a la negociación colectiva (por ejemplo, proveídos de derivación), así como otros documentos (actas de reunión o antecedentes de la vida del sindicato), los cuales no son actos administrativos. En tal sentido, no corresponde ejercer respecto de ellos la facultad de la nulidad de oficio. Por lo demás, resulta cuestionable una nulidad de oficio genérica, como aquella dispuesta por la Resolución Directoral N° 266-2016-GRP-DRTPE-DPSC, en la que se dispone la nulidad de "todo lo actuado".

Finalmente, el numeral 1) del artículo 10 del TUO de la LPAG sanciona con nulidad aquellos actos administrativos que contravengan la ley, la Constitución o las normas reglamentarias. Contraviene el TUO de la LPAG que la AAT declare la nulidad de oficio de actos que no son actos administrativos. Por ello, la Resolución Directoral Regional N° 060-2016/GRP-DRTPE-DR (acto administrativo), que confirma la "nulidad de todo lo actuado" sancionada por la Resolución Directoral N° 266-2016-GRP-DRTPE-DPSC (acto administrativo), contiene un vicio de nulidad. Asimismo, la nulidad de la Resolución Directoral Regional 060-2016/GRP-DRTPE-DR debe extenderse a los actos que confirma, en este caso, a la Resolución Directoral N° 266-2016-GRP-DRTPE-DPSC. Desde luego, todo ello es sin perjuicio de las competencias de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, previstas legalmente, para el presente trámite de negociación colectiva.

¹ Punto 4.2 del Informe N° 1012-2013-MTPE/4/B, de fecha 22 de agosto de 2013, emitido por Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

Estando a las consideraciones expuestas:

SE RESUELVE:

- ARTÍCULO PRIMERO.-** **DECLARAR NULAS** la Resolución Directoral Regional N° 060-2016/GRP-DRTPE-DR y la Resolución Directoral N° 266-2016-GRP-DRTPE-DPSC mediante las cuales se resuelve declarar la nulidad de todo el trámite de negociación colectiva y la improcedencia de la presentación de pliego de reclamos del sindicato.
- ARTÍCULO SEGUNDO.-** **REMITIR** a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR el expediente de autos para los fines de negociación colectiva, en virtud de lo dispuesto en el artículo 72° del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.
- ARTÍCULO TERCERO.-** **DECLARAR** el agotamiento de la vía administrativa, dejando a salvo el derecho del administrado de acudir a sede judicial; conforme a los artículos 226.1 y 226.2. del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.
- ARTÍCULO CUARTO.-** **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.

VICTOR RENATO SARZO TAMAYO
Director General de Trabajo (e)
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo