



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES  
AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL

**INFORME N° 103 -2022-MTPE/2/14.1**

**PARA** : **ERNESTO ALONSO AGUINAGA MEZA**  
Director General de Trabajo

**DE** : **KENNY DÍAZ RONCAL**  
Director de Normativa de Trabajo

**ASUNTO** : Opinión técnica sobre consulta del SUIT - SUNAFIL

**REFERENCIA** : a) Oficio N° 047 -2022- SUIT SUNAFIL.  
b) Proveído N° 0611-2022-MTPE/2/14

**FECHA** : 23 de marzo de 2022

---

Es grato dirigirme a usted con relación al asunto y documentos de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

1.1. Mediante el documento de la referencia a), el Sindicato Único de Inspectores y Trabajadores (SUIT) de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), remite a la Dirección General de Trabajo de este Ministerio, las observaciones realizadas por el Jefe de Recursos Humanos de la SUNAFIL, así como las respuestas remitidas por dicha organización sindical en el marco del procedimiento de negociación colectiva iniciado ante la citada entidad empleadora. Al respecto, precisa entre otros, lo siguiente:

*“El jefe de la Oficina de Recursos Humanos de la SUNAFIL Carlos Eduardo Saco Chipana, evidenciando un total desconocimiento de la normativa, nos ha devuelto nuestro pliego de reclamos del año 2022 desconociendo nuestro derecho de negociación colectiva”.*

1.2. Asimismo, en cuanto a las observaciones realizadas por el Jefe de Recursos Humanos de la SUNAFIL, refiere las siguientes:

*“1° Observación: Que a la **presentación de nuestro Pliego de Reclamos mediante Oficio SG N° 024-2021-SUIT SUNAFIL, al no contarse con marco legal que permitiera el inicio de la negociación colectiva, es que dicho proceso no se llevó a cabo, conllevando con ello que en el presente caso no se produzca una reanudación, sino el inicio de un nuevo proceso de negociación conforme a las disposiciones vigentes”.***

*“(...) de la revisión efectuada a su Pliego de Reclamos, tenemos que su vigencia se considera desde el 01 de enero de 2022 al 31 de diciembre de 2022, vale decir, con fecha anterior incluso a la presentación del mismo, lo cual contravendría los aspectos descritos en los párrafos que anteceden”.*

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>” e ingresando la siguiente clave: QFPPB3

DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES  
AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL

***“(…) de acuerdo a la Primera Disposición Complementaria Transitoria de los Lineamientos antes descrito, para efectos de poder cumplir con el proceso de revisión y subsanación a que hace referencia el artículo 15 de los presentes Lineamientos, y con la finalidad de contar con proyectos de convenios colectivos sin observaciones, la presentación inicial de los mismos debe efectuarse ante la entidad respectiva hasta el 21 de enero del 2022, plazo que no ha sido respetado por vuestro gremio sindical”.***

- 1.3. En mérito de lo expuesto, el SUIT-SUNAFIL culmina señalando lo siguiente: *“En ese sentido, remitimos las observaciones realizadas por el Jefe de Recursos Humanos de la Sunafil, junto a nuestras respuestas para la consulta respectiva ante vuestro Despacho”.*
- 1.4. Mediante el documento de la referencia b), la Dirección General de Trabajo traslada a este despacho el documento presentado por la SUIT - SUNAFIL, a efecto de brindar atención.

## II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil
- 2.3. Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.
- 2.4. Decreto Supremo N° 010-2003-TR, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.
- 2.5. Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

## III. ANÁLISIS

### A. De las competencias de la Dirección de Normativa de Trabajo

- 3.1. A través de una opinión técnica, la Dirección de Normativa de Trabajo emite criterios generales sobre los alcances de la legislación laboral, por lo que una opinión técnica no resuelve, ni se pronuncia sobre casos concretos, pues ello corresponde a las instancias administrativas o judiciales competentes de acuerdo al marco legal vigente. En tal sentido, en el presente informe se expondrán criterios generales referidos a lo señalado por la SUIT - SUNAFIL, mediante el documento de la referencia a).
- 3.2. Asimismo, corresponde señalar que, conforme al literal c) del artículo 64 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 308-2019-TR (en adelante, ROF del MTPE), la Dirección de Normativa de Trabajo emite opinión técnica en materia de trabajo correspondiente al sector privado.

**B. De las competencias de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) en materia de negociación colectiva**

3.3. En cuanto a las materias referidas a derechos individuales y colectivos de servidores civiles, estas son competencia de Servir. A mayor abundamiento, a continuación se resumen las normas que le otorgan tal competencia:

- De acuerdo con la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), en el Estado peruano existen 11 Sistemas Administrativos que buscan emplear los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia.
- Según lo establece el artículo 44 de la LOPE, los sistemas administrativos están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional. Dicho ente rector dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito, coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de sus leyes especiales y disposiciones complementarias.
- Por su parte, el artículo 47 de la LOPE establece las atribuciones de los entes rectores. Entre ellas se encuentran la de expedir normas reglamentarias y emitir opinión vinculante sobre la materia del Sistema.
- En lo que corresponde al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado (SAGRH), según los artículos 1 y 6 del Decreto Legislativo N° 1023, la rectoría recae en Servir.
- Conforme al artículo 3 del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, el SAGRH comprende 7 subsistemas, a saber: i) Planificación de Políticas de Recursos Humanos; ii) Organización del trabajo y su distribución; iii) Gestión del empleo; iv) Gestión del Rendimiento; v) Gestión de la Compensación; vi) Gestión del Desarrollo y la Capacitación; y **vii) Gestión de Relaciones Humanas y Sociales (incluye relaciones laborales individuales y colectivas).**

3.4. En consecuencia, sobre la consulta trasladada a través del documento de la referencia a), por parte del SUIIT - SUNAFIL, a fin de que se emita pronunciamiento respecto a la legitimidad negocial de su pliego de reclamos del periodo 2022, corresponde señalar que se encuentra fuera del alcance de las competencias que tiene el MTPE. Por su incidencia en relaciones laborales del sector público, corresponde que sean atendidas por Servir.

**C. Sobre la legislación de la negociación colectiva en el sector público**

3.5. Con fecha 23 de enero de 2020, se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto de Urgencia N° 014-2020. Dicha norma, mediante la Segunda Disposición Complementaria Transitoria dispuso que *“las negociaciones colectivas y arbitrajes de índole laboral de entidades del sector público que se encuentren en proceso, se adecúan a lo establecido en el presente Decreto de Urgencia”*.

DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES  
AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL

- 3.6. Posteriormente, mediante la Ley N° 31114, publicada el 23 de enero de 2021 en el Diario Oficial El Peruano se derogó el Decreto de Urgencia N° 014-2020.
- 3.7. Tras dicha derogatoria, el 2 de mayo de 2021 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 31188, que regula la negociación colectiva en el Estado. Dicha ley ha establecido un marco normativo diferenciado para la negociación colectiva en el sector público dependiendo de si se trata de entidades públicas o empresas del Estado. Las entidades públicas -descritas en su artículo 2- se rigen por el procedimiento de negociación de la Ley N° 31188, mientras que las empresas del Estado se rigen directamente por 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).
- 3.8. El citado cuerpo legal en el numeral 13 de su artículo 2, en cuanto al procedimiento para la negociación colectiva centralizada como descentralizada, prevé que el proyecto de convenio colectivo debe ser presentado entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año, ante la Presidencia del Consejo de Ministros o la entidad pública, según corresponda. El trato directo debe iniciarse dentro de los diez (10) días calendarios siguientes a la presentación del proyecto de convenio y puede ser extendido hasta los treinta (30) días siguientes de iniciado el trato directo. Asimismo, para el caso de la negociación colectiva descentralizada, el artículo 13 de la citada Ley ha señalado que en caso no se llegara a un acuerdo en el trato directo las partes pueden utilizar el mecanismo de conciliación, y de no llegar a acuerdo el mismo, podrán alternativamente requerir el inicio de un proceso arbitral potestativo o declarar la huelga.
- 3.9. En esa línea, mediante opinión vinculante contenida en el Informe Técnico N° 001108-2021-SERVIR-GPGSC, publicado el 8 de junio de 2021, Servir ha señalado que *"[...] a partir del 3 de mayo de 2021, la negociación colectiva para las entidades públicas se sujeta al procedimiento de negociación descrito en la Ley N° 31188 [...]. La Ley N° 31188, ha establecido un marco normativo diferenciado para la negociación colectiva en el sector público dependiendo de si se trata de entidades públicas o empresas del Estado".* Asimismo, concluyó lo siguiente: *"[...] se concluye que la Ley N° 31188 resulta aplicable también a los procedimientos de negociación colectiva y/o procesos arbitrales que se encontraban en trámite al momento de su entrada en vigencia. Sin embargo, dado que la Ley N° 31188 establece una estructura y plazos distintos tanto para el procedimiento de negociación colectiva como para el proceso arbitral, los mismos deberán reconducirse conforme a las reglas descritas en la citada ley".*
- 3.10. En ese contexto, resulta importante indicar que, mediante Decreto Supremo N° 008-2022-PCM se aprobaron los lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188, los cuales facilitan reglas para desarrollar las etapas y plazos para la negociación colectiva en el sector público, sea a nivel centralizado o descentralizado.

Dicho dispositivo en el Capítulo III del Título II, aborda aspectos referidos a la legitimidad para negociar a nivel centralizado y descentralizado, así como la representación de las Entidades Públicas en la Comisión Negociadora en ambos niveles.

Del mismo modo, en su Título III, la Ley N° 31188 desarrolla lo concerniente al procedimiento de negociación colectiva en el nivel centralizado y descentralizado.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>" e ingresando la siguiente clave: QFPPPB3



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES  
AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL

- 3.11. En virtud de lo expuesto, esta Dirección de Normativa de Trabajo no cuenta con marco legal y por ende carece de competencias para emitir pronunciamiento en el marco de negociaciones colectivas del sector público, esto es, en las que participan organizaciones sindicales de entidades públicas, como sucede en el presente caso.
- 3.12. No obstante ello, cumplimos con remitir adjunto al presente documento el Informe N° 0027-2022-MTPE/2/14.1, emitido por esta Dirección de Normativa de Trabajo, a través del cual ofrecemos alcances generales respecto al parámetro internacional para determinar el sindicato mayoritario, estableciendo, entre otros, lo siguiente:

*“En atención a lo señalado, se ha dicho que el modelo del sindicato más representativo es una limitación que, siendo lícita por ser reconocida por la OIT y la CIDH, debe ser interpretada restrictivamente. En términos prácticos, tal lectura supone entender que el modelo señalado debe emplear el criterio de mayoría absoluta, en tanto es el menos lesivo para las organizaciones sindicales minoritarias.*

*En consecuencia, es opinión de esta Dirección que toda norma que regule el modelo del sindicato más representativo, debe leerse conforme a los párrafos precedentes. De ello se sigue que, en contextos de pluralidad sindical, en tanto no haya un sindicato mayoritario en términos absolutos, todas las organizaciones sindicales del ámbito están habilitadas a presentar sus correspondientes pliegos de reclamos dentro de los plazos establecidos en la legislación de la materia”.*

#### IV. CONCLUSIONES

- 4.1. En mérito de lo expuesto, la Dirección de Normativa de Trabajo concluye que los asuntos relacionados al SAGRH, como el que es materia de consulta por el SUI-T-SUNAFIL, son competencia de Servir.
- 4.2. Sin perjuicio de ello, con el propósito de ofrecer alcances generales a los interesados, esta Dirección remite adjunto al presente documento, el informe señalado en el apartado 3.12 precedente.

#### V. RECOMENDACIÓN

Se recomienda que el presente informe sea puesto a consideración de la Dirección General de Trabajo, a fin de que previo visto bueno de la misma, continúe el trámite correspondiente.

Atentamente,

**KENNY DÍAZ RONCAL**  
Director de Normativa de Trabajo

H.R. E-012382-2022

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>” e ingresando la siguiente clave: QFPPPB3