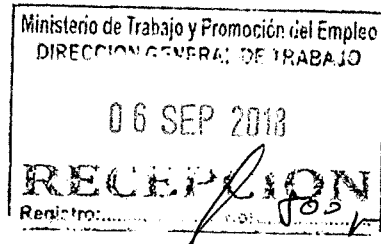




PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

**INFORME N° 114 -2018-MTPE/2/14.1**

**PARA :** VÍCTOR RENATO SARZO TAMAYO  
Director General de Trabajo (e)

**DE :** VÍCTOR RENATO SARZO TAMAYO  
Director de Políticas y Normativa de Trabajo (e)

**REFERENCIA :** Oficio N° 2808-2018-MTPE/4 (H.R. I-143074-2018)

**FECHA :** 06 de setiembre de 2018

**I. ASUNTO**

Informe sobre la eliminación de procedimientos del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y la improcedencia del análisis de calidad regulatoria (ACR) en relación también a procedimientos previstos en el TUPA del MTPE.

**II. BASE LEGAL**

- Decreto Legislativo N° 1310, que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa.
- Ley N° 27891, Ley del Refugiado.
- Decreto Supremo N° 075-2017-PCM, que aprueba el Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310.
- Decreto Supremo N° 010-2003-TR, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante, TUO de la LRCT).
- Decreto Supremo N° 011-92-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, (en adelante, Reglamento de la LRCT).
- Decreto Supremo N° 017-2012-TR, Determinan las dependencias que tramitarán y resolverán las solicitudes y reclamaciones que se inicien ante las Autoridades Administrativas de Trabajo.
- Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG).

**III. ANTECEDENTES**

Mediante el documento de la referencia, la Secretaría General del MTPE nos solicita remitir un informe que analice la viabilidad de la eliminación o la inclusión en la causal de improcedencia del ACR de las siguientes materias incluidas en el TUPA del MTPE como procedimientos administrativos, y que se encuentran bajo observación de la Comisión de Calidad Regulatoria de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM):

- Comunicación de trabajadores amparados por el fuero sindical, en sindicatos de primer grado, federaciones y confederaciones (procedimiento 20).



- Cancelación de registro sindical, solo después de la disolución del sindicato (procedimiento 21).
- Aprobación temporal de los contratos de trabajo de extranjeros solicitantes de refugio (procedimiento 119).
- Toma de conocimiento de la junta directiva y de la representación sindical (sindicatos, federaciones y confederaciones) y sus cambios (procedimientos 15.b y 15.d).
- Comunicación de la reforma de los estatutos de las federaciones y confederaciones (procedimiento 15.c)
- Designación de delegados de los trabajadores (procedimiento 17).

#### IV. ANÁLISIS

Mediante el Decreto Legislativo N° 1310 y el Decreto Supremo N° 075-2017-PCM se establecen diversas disposiciones para la implementación del ACR. Las entidades del Poder Ejecutivo realizan este análisis respecto de las normas de alcance general que establezcan procedimientos administrativos, luego de lo cual, estas deberán remitir su evaluación a una Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria de la PCM, para su validación<sup>1</sup>.

En el presente caso, respecto de las materias indicadas en los antecedentes, se evalúa su eliminación o no consideración como procedimientos en el TUPA del MTPE, o si existen motivos por los cuales no procedería la aplicación del ACR sobre los mismos.

##### 1. Eliminación de procedimientos a cargo de la Dirección General de Trabajo dentro del TUPA del MTPE

El artículo 29 del TUO de la LPAG define al procedimiento administrativo como el "conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, **conducentes a la emisión de un acto administrativo** que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados".

Por su parte, la doctrina especializada precisa que un procedimiento administrativo se estructura "como una integración coordinada y racional de actos procesales – fundamentalmente recepticios – dirigidos a un fin unitario (preparar una decisión final) y originados por los diversos sujetos partícipes del proceso"<sup>2</sup>.

En ese orden de ideas, sobre la inclusión de procedimientos en un TUPA, la referida doctrina indica que cada entidad debe identificar los procedimientos que, de ser seguidos por un ciudadano, permitan obtener un pronunciamiento que satisfaga una necesidad precisa y revele relevancia práctica<sup>3</sup>.

Atendiendo a la definición contenida en el artículo 29 del TUO de la LPAG y a lo indicado por la doctrina jurídica, respecto de 3 materias que son consideradas procedimientos a cargo de la Dirección General de Trabajo (dentro del TUPA del MTPE) y que han sido observadas por parte de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria de la PCM, detallamos lo siguiente:

<sup>1</sup> Artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310.

<sup>2</sup> MORÓN, Juan Carlos (2017). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley 27444. Tomo 1. Lima: Gaceta Jurídica, p. 336.

<sup>3</sup> Ídem, p. 344.



### **1.1. Sobre la comunicación de trabajadores amparados por el fuero sindical, en sindicatos de primer grado, federaciones y confederaciones**

En el TUPA del MTPE se incluye como procedimiento administrativo a la "comunicación de trabajadores amparados por el fuero sindical, en sindicatos de primer grado, federaciones y confederaciones" (procedimiento 20).

Al respecto, el artículo 18 del Reglamento de la LRCT establece que – para los efectos del amparo por fuero sindical – la respectiva organización sindical hará de conocimiento del empleador y de la Autoridad Administrativa de Trabajo (AAT) los nombres y cargos de los dirigentes sindicales sujetos a los beneficios establecidos.

De lo expuesto se advierte que esta materia no configura un procedimiento administrativo, en tanto lo que establece el referido dispositivo es una exigencia de comunicación para las organizaciones sindicales a efectos del amparo por fuero sindical. En consecuencia, no corresponde que esta materia esté compendiada ni sistematizada en el TUPA del MTPE.

Sin perjuicio de ello, no debe perderse de vista que si bien no es preciso un pronunciamiento por parte de la AAT para que la protección por fuero sindical tenga efectos, aquel pronunciamiento sí se percibe por las organizaciones sindicales como una manifestación del rol tutitivo de la AAT.

### **1.2. Sobre la cancelación de registro sindical, solo después de la disolución del sindicato**

En el TUPA del MTPE se incluye como procedimiento administrativo a la "cancelación de registro sindical, solo después de la disolución del sindicato" (procedimiento 21).

Al respecto, el artículo 20 del TUO de la LRCT dispone que la cancelación del registro por la AAT se efectuará solo después de la disolución del sindicato, la misma que se producirá por las causales siguientes: (i) por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros; (ii) por cumplirse cualquiera de los eventos previstos en el estatuto para ese efecto; y, (iii) por pérdida de los requisitos constitutivos.

Como puede advertirse, en los dos primeros casos la disolución se produce de pleno derecho; mientras que en el tercer caso, la disolución requiere de una declaración judicial previa, esto quiere decir que solo mediante sentencia consentida o ejecutoriada que disponga la disolución del sindicato se efectuará la cancelación del registro.

Así, si bien el nombre del procedimiento habla de la cancelación del registro sindical, debe observarse que en realidad se trata de una comunicación a la AAT luego de disuelto un sindicato, siendo la cancelación del registro sindical solo una consecuencia lógica de la disolución de la organización sindical. Es decir, la Administración toma conocimiento de un hecho que ya se produjo previamente.

Por lo tanto, la cancelación del registro sindical a raíz de la disolución de un sindicato no constituye por sí misma un procedimiento administrativo, dado que no se trata de un conjunto de actos o diligencias que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.



En consecuencia, no corresponde que esta materia esté compendiada ni sistematizada en el TUPA del MTPE.

### **1.3. Sobre la aprobación temporal de los contratos de trabajo de extranjeros solicitantes de refugio**

En el TUPA del MTPE se incluye como procedimiento administrativo a la "aprobación temporal de los contratos de trabajo de extranjeros solicitantes de refugio" (procedimiento 119).

Al respecto, el artículo 14 de la Ley N° 27891 señala que mientras se encuentra en trámite la solicitud de refugio, la Comisión Especial para los Refugiados expide al solicitante un documento que acredite que su caso se encuentra en proceso de determinación. Dicho documento provisional faculta al solicitante a permanecer en el país mientras su solicitud se resuelve en forma definitiva y lo autoriza provisionalmente a trabajar. Asimismo, el referido documento tiene una vigencia de 60 días hábiles, pudiendo ser renovado a criterio de la Comisión Especial para los Refugiados.

Como puede apreciarse, los solicitantes de refugio constituyen supuestos especiales, regulados por el sector de Relaciones Exteriores; siendo que la normativa antes señalada no hace referencia a procedimiento administrativo que involucre a la AAT<sup>4</sup>.

En consecuencia, no corresponde que esta materia esté compendiada ni sistematizada en el TUPA del MTPE.

Sin perjuicio de lo anterior, si en determinado momento el Estado – en el marco de la política a favor de la migración por razones humanitarias – viese por necesario establecer un procedimiento administrativo con componente laboral, nos encontramos a disposición para las incorporaciones que se tengan que realizar en el TUPA del MTPE.

## **2. Improcedencia del ACR en relación a procedimientos dentro del TUPA del MTPE.**

Conforme al inciso 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310 y a la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 075-2017-PCM, las excepciones a la aplicación y las disposiciones normativas fuera del alcance del ACR son las siguientes:

- Disposiciones contenidas en leyes o normas con rango de ley.
- Resoluciones Ministeriales que se emiten dentro de un proceso de simplificación administrativa por parte de las entidades del Poder Ejecutivo, referidas a la eliminación de procedimientos o requisitos o a la simplificación de los mismos, así como aquellas referidas a modificaciones que no impliquen la creación de nuevos procedimientos, incremento de derechos de tramitación o requisitos.
- Disposiciones normativas de carácter general que no crean, modifican o establezcan procedimientos administrativos de iniciativa de parte.

<sup>4</sup> Téngase en cuenta que no se trata del procedimiento de "aprobación de contratos de trabajo de personal extranjero" (procedimiento 42 del TUPA del MTPE).



- Disposiciones que regulen procedimientos sancionadores, procedimientos administrativos disciplinarios, procedimientos administrativos de gestión interna, procedimientos iniciados y tramitados de oficio por parte de las entidades públicas.
- Disposiciones normativas emitidas por los Organismos Reguladores que no establezcan procedimientos administrativos de iniciativa de parte.
- Reglamentos de Organización y Funciones y demás instrumentos de gestión, los mismos que se elaboran y aprueban en el marco de las disposiciones vigentes que los regulan.
- Disposiciones normativas de naturaleza tributaria, salvo los derechos de tramitación a que se refiere el TUO de la LPAG.

Atendiendo a ello, respecto de 4 materias que son consideradas procedimientos a cargo de la Dirección General de Trabajo (dentro del TUPA del MTPE) y que han sido observadas por parte de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria de la PCM, detallamos lo siguiente:

### **2.1. Sobre la toma de conocimiento de la junta directiva y de la representación sindical (sindicatos, federaciones y confederaciones) y sus cambios, y la comunicación de la reforma de los estatutos de las federaciones y confederaciones.**

En el TUPA del MTPE se incluye como procedimientos administrativos a: i) la "toma de conocimiento de la junta directiva (de la organización sindical) y sus cambios" (procedimiento 15.b); ii) la "comunicación de la reforma de los estatutos de las federaciones y confederaciones" (procedimiento 15.c); y, iii) la "toma de conocimiento de la representación sindical (de las federaciones y confederaciones) y sus cambios" (procedimiento 15.d).

Al respecto, debe tenerse en cuenta que dichos procedimientos tienen su origen en el artículo 10 del TUO de la LRCT; por lo que, al tratarse de un procedimiento que ha sido establecido mediante una norma con rango de ley, no procede la aplicación del ACR al mismo, conforme a lo dispuesto en el inciso 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310.

Cabe resaltar que la evaluación y conformidad que brinda la AAT a la reforma de los estatutos, así como a la junta directiva, representación sindical y sus cambios, otorga certeza a los miembros de la organización sindical de que sus actos gremiales no serán desconocidos por terceros. En ese sentido, el pronunciamiento emitido por la AAT proporciona seguridad y legitimidad para el correcto ejercicio del derecho de libertad sindical en beneficio de la propia organización sindical, sus afiliados y la comunidad en general.

### **2.2. Sobre la designación de delegados de los trabajadores**

En el TUPA del MTPE se incluye como procedimiento administrativo a la "designación de delegados de los trabajadores" (procedimiento 17).

Al respecto, debe observarse que dicho procedimiento tiene su origen en el artículo 15 del TUO de la LRCT; por lo que, al tratarse de un procedimiento que ha sido establecido mediante una norma con rango de ley, no procede la aplicación del ACR al mismo, conforme a lo dispuesto en el inciso 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310.

Cabe resaltar que la "designación de delegados de los trabajadores" está reconocida expresamente como procedimiento en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 017-2012-TR,



mediante el cual se determinan las dependencias que tramitarán y resolverán las solicitudes y reclamaciones que se inicien ante la AAT <sup>5</sup>.

## V. CONCLUSIONES

1. Las materias "comunicación de trabajadores amparados por el fuero sindical, en sindicatos de primer grado, federaciones y confederaciones" y "cancelación de registro sindical, solo después de la disolución del sindicato" no constituyen procedimientos administrativos; en tal sentido, resulta viable su eliminación o no consideración como tales en el TUPA del MTPE.
2. Respecto a la materia "aprobación temporal de los contratos de trabajo de extranjeros solicitantes de refugio", cabe señalar que los solicitantes de refugio constituyen supuestos especiales, regulados por el sector de Relaciones Exteriores; por tanto, dado que la normativa antes señalada no hace referencia a procedimiento administrativo que involucre a la AAT, no corresponde que esta materia esté compendiada ni sistematizada en el TUPA del MTPE.

Sin perjuicio de ello, si en determinado momento el Estado – en el marco de la política a favor de la migración por razones humanitarias – viese por necesario establecer un procedimiento administrativo con componente laboral, nos encontramos a disposición para las incorporaciones que se tengan que realizar en el TUPA del MTPE.

3. Las materias "toma de conocimiento de la junta directiva (de la organización sindical) y sus cambios", "comunicación de la reforma de los estatutos de las federaciones y confederaciones", "toma de conocimiento de la representación sindical (de las federaciones y confederaciones) y sus cambios" y "designación de delegados de los trabajadores" no se encuentran sujetas a la aplicación del ACR de procedimientos administrativos.

Atentamente,

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

<sup>5</sup> Artículo 2.- De las competencias territoriales de los gobiernos regionales

La Dirección de Prevención y Solución de Conflictos, u órgano que haga sus veces en el Gobierno Regional correspondiente, resuelve en primera instancia los siguientes procedimientos, siempre que sean de alcance local o regional:

(...)

d) La designación de delegados de los trabajadores:

(...)

Corresponde a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo expedir la resolución de segunda instancia, relativa a los recursos administrativos planteados contra las resoluciones de primera instancia." (Subrayado nuestro)