



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° 180 -2022-MTPE/2/14.1

PARA : **JUAN MARIANO NAVARRO PANDO**
Director General de la Dirección General de Trabajo

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

ASUNTO : Informe sobre solicitud de elaboración de dictamen económico
laboral de la Municipalidad Distrital de Ancón

REFERENCIA : a) Escrito con número de registro 069119-2021
b) Escrito con número de registro 047092-2022
c) Oficio N° 409-2018-MTPE/1/20.2

FECHA : 31 de mayo 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 escrito de la referencia a), el Sindicato de Obreros Municipales de Ancón - SOMA (en adelante, el sindicato), reitera la solicitud de elaboración de dictamen económico laboral correspondiente a la negociación colectiva que sostiene con la entidad empleadora Municipalidad Distrital de Ancón (en adelante, la entidad). Dicha negociación colectiva fue tramitada bajo el Expediente N° 66532-2018-MTPE/1/20.21.
- 1.2. Mediante escrito de la referencia b), el sindicato solicita a este despacho se le comunique la fecha en la cual se hará entrega del dictamen económico laboral respectivo.
- 1.3. Mediante oficio de la referencia c), la Sub Dirección de Negociaciones Colectivas de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana remite a este despacho copia del proyecto de convenio colectivo correspondiente al Expediente N° 66532-2018-MTPE/1/20.21.

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.

Esta es una copia autentica imprimible de un documento electrónico archivado 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

- 2.5. Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- 2.6. 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

De las competencias de la Dirección de Normativa de Trabajo

- 3.1. Como punto de partida, el artículo 56 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR (en adelante, TUO de la LRCT) establece que en el curso de la negociación colectiva a petición de una de las partes o de oficio, la Autoridad Administrativa de Trabajo de ámbito nacional o regional, practica la valorización de las peticiones de los trabajadores y examina la situación económica y financiera de los empleadores y su capacidad para atender dichas peticiones.
- 3.2. En atención a lo establecido, el literal e) del artículo 64 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado por Resolución Ministerial N° 308-2019-TR (en adelante, ROF del MTPE) prevé que la Dirección de Normativa de Trabajo tiene entre sus funciones la de coordinar la realización de estudios técnicos sobre la valorización de las peticiones de los trabajadores y el análisis de la situación económica-financiera de las empresas, así como su capacidad para atender las peticiones formuladas por las organizaciones gremiales, en aquellos casos específicos de alcance nacional o suprarregional.
- 3.3. Dicha labor se materializa a través de la elaboración del dictamen económico laboral, herramienta que contribuye al rol del Estado en cuanto al fomento de la negociación colectiva (artículo 28 de la Constitución Política del Perú), proporcionando a las partes información cierta que sirve de base para que estas acuerden el contenido y alcances del convenio colectivo.
- 3.4. Por otro lado, de acuerdo al literal c) del artículo 64 del ROF del MTPE, la Dirección de Normativa de Trabajo emite opinión técnica en materia de trabajo correspondiente al sector privado. Ello implica la posibilidad de pronunciarse emitiendo criterios generales sobre los alcances de la legislación laboral. No obstante la opinión técnica contenida en el presente documento, la misma de ninguna manera resuelve casos concretos ya que ello corresponde a las instancias administrativas o judiciales competentes de acuerdo al marco legal.

De las competencias Servir y de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas en materia de negociación colectiva

- 3.5. 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:

Esta es una copia autentica imprimible de un documento electrónico archivado 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



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

- 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 (SAGRHR), 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 SAGRHR 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)**.
- 3.6. En consecuencia, toda vez que mediante los escritos de la referencia a) y b) el sindicato solicita la elaboración del dictamen económico laboral de la Municipalidad Distrital de Ancón, cabe precisar que la atención de la misma, actualmente, se encuentra fuera del alcance de las competencias que tiene este ente rector, por su incidencia en relaciones laborales del sector público que son competencia de Servir.
- 3.7. Adicionalmente, cabe indicar que el Decreto Legislativo N° 1023, en concordancia con lo establecido en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, ambos modificados por el Decreto Legislativo N° 1450, publicado el 16 septiembre 2018, dispone en su artículo 4 que el SAGRHR establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del Servicio Civil, encontrándose conformado, entre otros, por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas. Dicho órgano de línea es el encargado de realizar el análisis financiero y técnico sobre las políticas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, conforme a las leyes respectivas¹.
- 3.8. Por lo tanto, con la modificatoria incorporada por el Decreto Legislativo N° 1450, se tiene que además de Servir, como ente rector del SAGRHR, la Dirección General de Gestión Fiscal

¹ De acuerdo a lo previsto en el artículo 154 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado por Resolución Ministerial N° 301-2019-EF/41.

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

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

de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas tiene participación en cuestiones vinculadas a dicho sistema administrativo.

Sobre la legislación de la negociación colectiva en el sector público

- 3.9. El artículo 56 del TUO de la LRCT, establece que, en el curso de la negociación colectiva, a petición de una de las partes o de oficio, la Autoridad Administrativa de Trabajo practica la valorización de las peticiones de los trabajadores y examina la situación económica y financiera de los empleadores y su capacidad para atender dichas peticiones. El resultado de esta labor es el dictamen económico laboral.
- 3.10. Con fecha 23 de enero de 2020, se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto de Urgencia N° 014-2020. Mediante el artículo 6 de la citada norma, se estableció la competencia del Ministerio de Economía y Finanzas para *“(…) emitir un Informe Económico Financiero², a partir del cual inician las reuniones entre las partes”* de la negociación colectiva en el sector público. Asimismo, 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”*. Por lo tanto, a partir del 24 de enero de 2020, la Autoridad Administrativa de Trabajo se encontró impedida de elaborar los dictámenes económico laborales para las negociaciones colectivas en el sector público, ya sea que se traten de negociaciones en trámite al tiempo de la dación del Decreto de Urgencia N° 014-2020 (por ejemplo, negociaciones en trámite correspondientes a los periodos 2016, 2017, 2018 y 2019) o nuevas negociaciones colectivas (por ejemplo, aquellas correspondientes al periodo 2020 en adelante).
- 3.11. 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.
- 3.12. 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 TUO de la LRCT.
- 3.13. Asimismo, el citado cuerpo legal no prevé ni otorga competencias al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para la elaboración de dictámenes económico laborales correspondientes a negociaciones colectivas de entidades públicas; función que, por lo demás, durante la vigencia del Decreto de Urgencia N° 014-2020 le fue encargada al Ministerio de Economía y Finanzas.

² Cuyo contenido consistía en la valorización del pliego de reclamos; la situación económica, financiera y fiscal del Sector Público; la situación económica, financiera y disponibilidad presupuestaria; su proyección y la gestión fiscal de los recursos humanos de la entidad pública.

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

- 3.14. 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, norma que no ha previsto la participación del MTPE [...] para la emisión del dictamen económico laboral”. Asimismo, señaló lo siguiente: “[...] corresponde al MTPE devolver los pliegos de reclamos pertenecientes a organizaciones sindicales de las entidades públicas sobre los cuales se le hubiera solicitado la emisión del dictamen económico laboral”.
- 3.15. 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 su artículo 13, prevé la elaboración de un Informe Final de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público, documento técnico elaborado y emitido por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas que tiene por finalidad determinar el espacio fiscal para la implementación de los procesos de negociación colectiva centralizados y descentralizados. Teniendo en cuenta el citado informe final, la parte empleadora emite su informe conteniendo el detalle del costo de implementación del proyecto de Convenio Colectivo y la disponibilidad presupuestal.

- 3.16. En virtud de lo expuesto, esta Dirección de Normativa de Trabajo no cuenta con marco legal y por ende carece de competencias, en la actualidad para elaborar dictámenes económico laborales correspondientes a negociaciones colectivas del sector público, esto es, en las que participan entidades públicas, como sucede en el presente caso.
- 3.17. Finalmente, toda vez que en mérito a la solicitud de elaboración de dictamen económico laboral de la Municipalidad Distrital de Ancón, la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana remitió a este despacho el documento de la referencia c), conteniendo, entre otros, el pliego de reclamos del periodo 2019; corresponde devolver dicha documentación a la citada dirección regional, para los fines que correspondan.

IV. CONCLUSIONES

- 4.1. Ley N° 31188, que regula la negociación colectiva en el Estado no prevé ni otorga competencias al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para la elaboración de dictámenes económico laborales correspondientes a negociaciones colectivas de entidades públicas.
- 4.2. La Dirección de Normativa de Trabajo carece de competencias, en la actualidad, para elaborar dictámenes económico laborales correspondientes a negociaciones colectivas del sector público, esto es, en las que participan entidades públicas, como sucede en el presente caso.



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*

- 4.3. Corresponde devolver a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana, la información remitida mediante el documento de la referencia c), para los fines que correspondan.

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. 069119-2021

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