



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL N° 027 -2015-MTPE/2/14

Lima, 10 MAR. 2015

VISTOS:

El recurso de revisión interpuesto por el Sindicato de Empleados de la Administradora Clínica Ricardo Palma S.A. (en adelante, EL SINDICATO) contra la Resolución Directoral N° 048-2014-MTPE/1/20, expedida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana (en adelante, la DRTPELM), la cual confirmó en todos sus extremos el Auto Directoral N° 083-2014-MTPE/1/20.2, emitido por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la DRTPELM, por el cual se declaró fundada la oposición deducida por la empresa Administradora Clínica Ricardo Palma S.A. (en adelante, EL EMPLEADOR) contra la negociación colectiva promovida por EL SINDICATO.

CONSIDERANDO:

1. Sobre el recurso de revisión y la competencia de la Dirección General de Trabajo

Los recursos administrativos deben su existencia al "lógico ofrecimiento [a los administrados] de posibilidades defensivas ante eventuales violaciones de sus derechos o atentados a sus intereses por parte de la Administración. La administración tiene también ocasión así de revisar sus conductas, rectificando las desviaciones en que pueda haber incurrido frente a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico o simplemente, sin que haya producido ilegalidad, adoptando una nueva decisión más razonable (...)".¹

Conforme a lo dispuesto por el artículo 206° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Ley N° 27444 (en adelante, LPAG), el administrado tiene el derecho de contradecir el acto administrativo que se supone está violando, desconociendo o lesionando un derecho o interés legítimo, lo que se materializa a través de los recursos administrativos detallados en el artículo 207° del referido cuerpo normativo; a saber: i) Recurso de reconsideración, ii) Recurso de apelación, y iii) Recurso de revisión.

Respecto al recurso de revisión, el artículo 210° de la LPAG señala que "Excepcionalmente hay lugar a recurso de revisión, ante una tercera instancia de competencia nacional, si las dos instancias anteriores fueron resueltas por autoridades que no son de competencia nacional, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico".

Conforme a lo dispuesto por el artículo 47°, literal b) del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado por

¹MARTÍN MATEO, Ramón. *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Aranzadi, 2005, Navarra, pp.309-310.





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

Decreto Supremo N° 004-2014-TR, la Dirección General del Trabajo (en adelante, DGT) es competente para resolver en instancia de revisión los procedimientos administrativos sobre materia de su competencia cuando corresponda de acuerdo a ley. En ese sentido, de conformidad con el artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR, la 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.

En tal sentido, esta Dirección General resulta competente para resolver el recurso de revisión interpuesto por EL SINDICATO contra la Resolución Directoral N° 048-2014-MTPE/1/20, expedida por la DRTPELM.

2. Del Derecho a la Libertad Sindical y Negociación Colectiva

La libertad sindical, es la facultad de asociarse a una organización sindical y de practicar todos los actos inherentes a ella. Desde similar perspectiva, se la puede definir como el derecho de los trabajadores a constituir y a afiliarse libremente a organizaciones sindicales, y el de estas y de aquellos a desarrollar actividades sindicales en defensa de sus intereses.

El Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) señala en su artículo 2° que "Los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones con la condición de observar los estatutos de las mismas".

Por otro lado, la negociación colectiva, se define como el proceso de toma de decisiones entre las partes que representan los intereses de los empleadores y de los trabajadores, teniendo como objeto primordial la negociación y la aplicación continua de un conjunto de reglas pactadas que regulen las condiciones reales y de procedimiento de la relación de trabajo y determinen la relación de las partes en este proceso.

El artículo 2° del Convenio 98 de la OIT señala que: "Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realicen directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración". Asimismo, el artículo 4° del referido Convenio establece que: "Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo"².

Estos derechos colectivos (libertad sindical y negociación colectiva), a su vez, se encuentran reconocidos en el artículo 28° de la Constitución Política, el cual prescribe

² En tanto los Convenios N° 87 y N° 98 de la OIT se encuentran ratificados por el Estado Peruano, sus disposiciones resultan directamente aplicables en nuestro ordenamiento, conforme a lo dispuesto por el artículo 55° de la Constitución Política, el cual señala que "Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional".





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

que: “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. [...].

En aplicación de lo dispuesto por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política, las normas relativas al derecho a la libertad sindical y negociaciones colectivas contenidas en el texto constitucional, deben ser interpretadas a la luz de los convenios internacionales señalados en los párrafos precedentes.

En ese orden de ideas, se desprende que los empleadores y trabajadores tienen derecho a constituir las organizaciones que estimen conveniente y negociar libremente las condiciones de trabajo, acorde con el principio de autonomía colectiva y de negociación libre y voluntaria de las partes. Desde luego, lo señalado no significa una abdicación al rol promotor de la negociación colectiva que, por mandato constitucional, debe asumir el Estado Peruano³.

3. Sobre el recurso interpuesto por EL SINDICATO

De acuerdo a lo previsto por el artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR, son requisitos para la procedencia del recurso de revisión, que el acto administrativo impugnado se sustente en una interpretación incorrecta de las fuentes del derecho, en especial, de la jurisprudencia establecida por el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, o haya incumplido las directivas o lineamientos de alcance nacional emitidos por las Direcciones Generales del MTPE o se haya apartado de los precedentes administrativos dictados por ellas.

Estando al recurso de revisión presentado por EL SINDICATO, se observa que el mismo ha sido interpuesto dentro del plazo legal, y tiene como sustento lo siguiente:

- i) La resolución recurrida debió haber merituado correctamente los medios probatorios ofrecidos para establecer la mayoría absoluta, privilegiando la información recogida por SUNAT como documento público que contiene la veracidad del número total de trabajadores de la empresa. En tal sentido, alega que ante la duda de cuál documento respaldar, debería aplicarse aquel que favorece al trabajador.
- ii) La sustentación de las resoluciones recurridas contiene una motivación inexacta, toda vez que han sido emitidas sin tomar en consideración la información proporcionada por SUNAT.

³ Esta conclusión ha sido asumida también por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, el cual señala que “[...] si bien el contenido del artículo 4° del Convenio 98 no obliga a un Gobierno a imponer coercitivamente la negociación colectiva a una organización determinada, puesto que una intervención de este tipo alteraría claramente el carácter voluntario de la negociación colectiva, ello no significa que los gobiernos deban abstenerse de adoptar medidas encaminadas a establecer mecanismos de negociación colectiva” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *La Libertad Sindical. Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, 5ta Ed., Ginebra, 2006. Párrafo 929).





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

- iii) El reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva no admite ninguna excepción, por lo que a través de una norma legal no es posible enervar dicho derecho constitucional.

4. La noción de representatividad en la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y las prerrogativas que ella conlleva

Nuestro sistema de relaciones colectivas de trabajo reconoce la pluralidad sindical, según el cual es posible que en un mismo ámbito coexista más de un sindicato, lo cual genera la necesidad de establecer criterios objetivos para atribuir la legitimidad negocial a uno de los sindicatos o a varios de ellos cuando juntos reúnan dicho criterio⁴. Es preciso indicar que las prerrogativas derivadas de una mayor representatividad se encuentran circunscritas a la negociación colectiva erga omnes y la participación institucional.

En el caso del Texto Único de de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR (en adelante, TUO de la LRCT), dicho criterio objetivo se encuentra delimitado por la consistencia numérica o afiliativa como criterio de selección para otorgar el estatus de organización más representativa, esto es, la mayoría absoluta, recogida en el artículo 9° del referido cuerpo normativo, que implica comprender a más de la mitad del total de trabajadores dentro de su ámbito. Así pues, si bien la organización sindical se encuentra legitimada para celebrar una convención colectiva con efecto erga omnes, en representación de todos los trabajadores del ámbito, estén o no afiliados a dicha organización sindical, cabe señalar que dicha situación conlleva a que el empleador no se encuentre obligado a negociar con organizaciones sindicales distintas a la mayoritaria, constituyendo ello una facultad del empleador en el marco de la naturaleza propia de la negociación colectiva, debiendo observar lo pactado con la organización más representativa.

5. Análisis del caso concreto

De autos se aprecia el proyecto de Convención Colectiva correspondiente al período 2013-2014 presentado por EL SINDICATO a EL EMPLEADOR con fecha 08 de febrero de 2013, y la solicitud de inicio del procedimiento de negociación colectiva presentada ante la Sub Dirección de Negociaciones Colectivas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con fecha 13 de febrero de 2013.

Por su parte, EL EMPLEADOR se opone al inicio del trámite de negociación colectiva bajo el argumento de no estar obligado a negociar con EL SINDICATO por motivo de la existencia, dentro del mismo ámbito, de otro sindicato (denominado Sindicato de Trabajadores de la Administradora Clínica Ricardo Palma S.A.) con calidad de mayoritario, por lo que no tendría la obligación de recepcionar el pliego por causa legal.

⁴ En ese sentido, el segundo párrafo del artículo 9° del Texto Único de la Ley de Relaciones Colectivas, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR, permite la posibilidad de que varios sindicatos del mismo ámbito ejerzan conjuntamente la representación de la totalidad de los trabajadores, siempre que en conjunto afilien a más de la mitad de ellos, requiriéndose acuerdo entre los sindicatos, caso contrario cada sindicato representará únicamente a sus afiliados.





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

Al respecto, es de indicar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 9° del TUO de la LRCT, en materia de negociación colectiva, 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.

En tal sentido, el artículo 4° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR (en adelante, Reglamento de la LRCT), precisa que por ámbito debe entenderse los niveles de empresa, actividad, gremio u oficios a los que se refiere el artículo 5° del TUO de la LRCT.

En el caso materia de autos, conforme ha sido señalado por EL EMPLEADOR y EL SINDICATO, éste último, al igual que la otra organización sindical, comparten el mismo ámbito, es decir, ambos son sindicatos de empresa.

Determinado ello, resulta pertinente advertir que, conforme a lo dispuesto en el literal b) del artículo 12° del TUO de la LRCT, el personal de dirección o de confianza del empleador, en principio, no forman parte de una organización sindical, salvo que el estatuto de aquélla expresamente lo admita. Sobre el particular cabe indicar que esta limitación “(...) cumple con resguardar el llamado “principio de pureza”, mediante el cual se protege a la organización sindical de cualquier injerencia del empleador, a través de sus representantes, dejando abierta la posibilidad que sí se pueden afiliar si la propia organización considera que dicha intervención no se produce con el ingreso de personal de dirección o de los trabajadores de confianza.”⁵

Conforme se aprecia del Informe de Actuaciones Inspectivas, Orden de Inspección N° 4797-2013-MTPE/1/20.4, de fecha 09 de abril de 2013 (obrante a fojas 138 a 218 del expediente), las dos organizaciones sindicales existentes al interior de EL EMPLEADOR (es decir, EL SINDICATO y el Sindicato de Trabajadores de las Administradora Clínica Ricardo Palma S.A.), permiten la afiliación de trabajadores de confianza. Entonces, a efectos de determinar la organización sindical más representativa, es decir, la que tendrá capacidad negocial *erga omnes*, se deberá verificar si alguna de dichas organizaciones comprende a la mayoría absoluta de los trabajadores de su ámbito (empresa), incluyendo al personal de confianza, de conformidad con lo previsto en el artículo 9° del TUO de la LRCT.

De esta manera, para determinar la organización sindical mayoritaria se ha dispuesto diligenciar una verificación inspectiva del número total de trabajadores existentes al 13 de febrero de 2013, la cual recae en el referido Informe de Actuaciones Inspectivas, Orden de Inspección N° 4797-2013-MTPE/1/20.4, que es adoptado como medio probatorio para determinar el número total de trabajadores con vínculo laboral vigente a la fecha de inicio de la negociación colectiva, siendo que al ser un acto elaborado por un Inspector de Trabajo merece fe, de conformidad con lo establecido en el artículo 47° de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo⁶.

Así pues, de la información contenida en dicho Informe de Actuaciones Inspectivas, se verifica que a la fecha de inicio de la negociación colectiva, esto es, al 13 de febrero de

⁵ BOZA PRO, Guillermo y Otros. Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo Comentada. Consultores Jurídicos Asociados. Lima, 1994. 1° ed. Pág.44.

⁶ Cabe precisar que según el artículo 47° la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobada por Ley N° 28806, “Los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses”.





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

2013, conforme lo establecido en el artículo 53° del TUO de la LRCT⁷, existían un total de novecientos setenta y dos (972) trabajadores, de los cuales trece (13) eran trabajadores de dirección, lo que significa que el total computable es de novecientos cincuenta y nueve (959) trabajadores, siendo que la mayoría absoluta se encuentra representada por un total de 481 trabajadores. En tal sentido, conforme a los documentos otorgados al inspector comisionado, EL SINDICATO se encuentra constituido por 253 afiliados, mientras que la otra organización sindical integra a 468 afiliados.

Por tal motivo, se concluye que dentro del ámbito de empresa no se advierte la existencia de un sindicato mayoritario, por lo que ninguna de las dos organizaciones sindicales existentes al interior de EL EMPLEADOR cuenta con la capacidad negocial *erga omnes*.

Siendo ello así, el recurso de revisión presentado por EL SINDICATO resulta amparable, en la medida que puede negociar, en los términos que las partes determinen, en el marco del procedimiento de negociación colectiva correspondiente al período 2013-2014.

Debe señalarse que el párrafo final del artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR establece que las resoluciones emitidas por la instancia de revisión se publican en el Diario Oficial El Peruano y constituyen precedentes administrativos vinculantes para todas las instancias administrativas regionales.

Estando a las consideraciones expuestas:

SE RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO.- **DECLARAR FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por el Sindicato de Empleados de la Administradora Clínica Ricardo Palma S.A., conforme a los fundamentos indicados en la presente resolución, y en consecuencia, **REVOCAR** la Resolución Directoral N° 048-2014-MTPE/1/20, expedida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana.

ARTICULO SEGUNDO.- **DISPONER** el inicio del procedimiento de negociación colectiva seguido entre el Sindicato de Empleados de la Administradora Clínica Ricardo Palma S.A. con la empresa Administradora Clínica Ricardo Palma S.A., correspondiente al pliego de reclamos del período 2013-2014.

⁷ De conformidad con lo establecido en el artículo 53° del TUO de la LRCT, "el pliego se presenta directamente a la empresa, remitiéndose copia del mismo a la Autoridad de Trabajo. En caso de que aquella se negara a recibirlo, la entrega se hará a través de la Autoridad de Trabajo, teniéndose como fecha de presentación la de ingreso por mesa de partes" (el subrayado es nuestro).





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

ARTICULO TERCERO.- INDICAR que la presente resolución agota la vía administrativa, en virtud de lo dispuesto por el numeral 218.2 del artículo 218° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Ley N° 27444.

ARTICULO 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.-

.....
JUAN CARLOS GUTIERREZ AZABACHE
Director General de Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo