



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°172 -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 : Opinión técnica sobre el incumplimiento de la entrega o la entrega incompleta de la información solicitada durante el trámite del servicio de elaboración de dictamen económico laboral.

REFERENCIA : Informe N° 143-2022-MTPE/2/14.1

FECHA : 19 de mayo de 2022

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

I. ANTECEDENTES

- 1.1. En el marco de la reunión sostenida el día 3 de mayo de 2022, entre representantes del Despacho Viceministerial de Trabajo de este ministerio, representantes de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), el Director General de Trabajo y del Director de Normativa de Trabajo de este ministerio, se acordó la emisión de un informe que plantee la problemática relacionada con el incumplimiento de la entrega o la entrega incompleta de la información solicitada durante el trámite del servicio de elaboración de dictamen económico laboral.
- 1.2. Mediante Informe N° 143-2022-MTPE/2/14.1, de fecha 9 de mayo de 2022, la Dirección de Normativa de Trabajo emitió pronunciamiento en torno a la problemática identificada respecto al incumplimiento de la entrega o la entrega incompleta de la información económica, financiera y laboral por parte de las empresas, proponiendo poner en conocimiento dicho hecho a la Sunafil.
- 1.3. En este informe, se indicó que el dictamen económico laboral es un acto de fomento de la negociación colectiva y que la conducta empresarial referida al incumplimiento de la entrega o la entrega incompleta de la información solicitada para la elaboración del mismo termina afectando esta manifestación de la libertad sindical.
- 1.4. Con fecha 18 de mayo de 2022, en reunión convocada por el Despacho Viceministerial de Trabajo, representantes de la Dirección General de Políticas para la Promoción de la Formalización Laboral e Inspección del Trabajo (DGPPFLIT) solicitaron que lo desarrollado en el Informe N° 143-2022-MTPE/2/14.1 -según el detalle brindado en el párrafo anterior-, sea materia en un informe técnico independiente al recuento de la problemática desarrollada en el mismo. Finalmente, mediante Memorando N° 0548-2022-MTPE/2/16, la DGPPFLIT formalizó el pedido realizado en la reunión señalada en el párrafo anterior.

II. BASE LEGAL

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



- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.
- 2.3. 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).
- 2.4. Decreto Supremo N° 019-2006-TR que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del 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 (en adelante, ROF del MTPE).

III. ANÁLISIS

A. Sobre la importancia del dictamen económico laboral

- 3.1. En relación a la función del Estado de promover una negociación colectiva informada entre las partes, 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 ROF del MTPE prevé que la Dirección de Normativa de Trabajo tiene entre sus funciones, 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 de carácter referencial y no vinculante que contiene, por un lado, la valorización del pliego de reclamos, y por otro, el análisis de la situación económica y financiera de la empresa. Qué duda cabe que, a la luz del contenido del dictamen económico laboral, corresponde a las partes mantener o modificar sus estrategias de negociación, así como mantener o modificar los términos de sus propuestas; igualmente, a la luz del contenido del dictamen económico laboral, corresponde al Tribunal Arbitral tomar una decisión conforme a ley.

B. Sobre la afectación de la negociación colectiva por el incumplimiento de la entrega o la entrega incompleta de la información económica, financiera y laboral por parte de las empresas para la elaboración del dictamen económico laboral

- 3.4. Conforme se desarrolló en el Informe N° 143-2022-MTPE/2/14.1, de fecha 9 de mayo de 2022, el incumplimiento de la entrega o la entrega incompleta de la información económica, financiera y laboral por parte de las empresas impide que la Autoridad

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



Administrativa de Trabajo proceda a la elaboración del dictamen económico laboral. De esta manera, se priva a las partes de contar con la herramienta que le proporcionará datos concretos sobre la situación económica y financiera de su empleador, así como información sobre el costo de la valorización del pliego de reclamos, obstaculizando el fomento, por parte del Estado, de una negociación colectiva informada entre las partes.

- 3.5. A mayor abundamiento, cabe tener en cuenta que el derecho a la negociación colectiva se encuentra reconocido en el artículo 28 de la Constitución Política, el cual establece el deber de fomento que recae en el Estado, así la promoción de formas de solución pacífica de los conflictos laborales.
- 3.6. Asimismo, en aplicación de lo dispuesto por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política, el artículo 28 de la Constitución debe ser interpretado a la luz de los convenios internacionales que versen sobre la materia. En ese sentido, el artículo 4 del Convenio 98 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), contempla el principio de negociación libre y voluntaria en la negociación colectiva, en los siguientes términos:

*“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”.*

- 3.7. Estando a lo señalado, conviene reparar en que el dictamen económico laboral es una manera de canalizar la labor de fomento de la negociación colectiva. Esta última se nutre del dictamen a efecto de coadyuvar a una negociación colectiva informada.
- 3.8. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03561-2009-PA/TC, ha determinado los principios que irradian sus efectos a lo largo de la negociación colectiva, entre los cuales destacan la negociación libre y voluntaria y la buena fe:

- a) En virtud del principio de negociación libre y voluntaria, no deben existir medidas de coacción que alteren el carácter voluntario de la negociación. De este modo:

“El Estado no puede ni debe imponer, coercitivamente, un sistema de negociaciones colectivas a una organización determinada, intervención estatal que claramente atentaría no sólo contra el principio de la negociación libre y voluntaria, sino también contra los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva. No obstante, ello no impide que el Estado pueda prever legislativamente mecanismos de auxilio a la negociación, tales como la conciliación, la mediación o el arbitraje, ni órganos de control que tengan por finalidad facilitar las negociaciones”¹.

- b) El principio de buena fe, implica que para que la negociación colectiva funcione eficazmente, las dos partes deben actuar con buena fe y lealtad para el mantenimiento de un desarrollo armonioso del proceso de negociación colectiva,

¹ Fundamento 13 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03561-2009-PA/TC.

Esta es una copia auténtica 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



es decir, deben realizar un esfuerzo sincero de aproximación mutua para obtener un convenio.

- 3.9. En relación al citado principio de buena fe, el Comité de Libertad Sindical de la OIT, en el Informe N° 330, Caso N° 1804, párrafo 322, señaló que tanto los empleadores como los sindicatos deben negociar de buena fe, realizando esfuerzos para llegar a un acuerdo, situación que supone evitar todo retraso injustificado en el desarrollo de las negociaciones.
- 3.10. Atendiendo a lo señalado, queda claro que el dictamen económico laboral constituye una herramienta de carácter referencial que permite a las partes mantener o modificar sus estrategias de negociación o los términos de sus propuestas, así como al Tribunal Arbitral tomar una decisión conforme a ley, con la finalidad de solucionar el pliego de reclamos y con ello poner fin a la negociación colectiva. Situaciones en que una de las partes impide su elaboración -como el incumplimiento de la entrega o la entrega incompleta de la información económica, financiera y laboral por parte de las empresas- evidencian una actuación contraria al exigido por el principio de buena fe.
- 3.11. Lo señalado al final del párrafo anterior priva a la organización sindical de contar con la herramienta que le proporcionará datos concretos sobre la situación económica y financiera de su empleador, así como sobre el costo de la valorización del pliego de reclamos. Esto termina, por tanto, afectando la negociación colectiva, en tanto la misma podría interrumpirse o concluir en convenio colectivo que no haya tenido datos objetivos que permitan a las partes o Tribunal Arbitral tomar decisiones informadas.
- 3.12. Repárese en que los principios son mandatos de optimización de derechos, esto es, normas que se caracterizan por la búsqueda de la satisfacción de los derechos en la mayor medida posible, dentro de las condiciones reales y jurídicas del contexto concreto². En el caso del principio de buena fe, en el marco de una negociación colectiva, no hay duda que el mismo tendrá por objeto generar todos los actos posibles para que la negociación colectiva pueda ejercerse plenamente. Por el contrario, todo acto que busque entorpecer la negociación colectiva sería un acto proscrito por nuestro ordenamiento jurídico en tanto lesiona el referido principio.
- 3.13. Finalmente, conforme se ha señalado en el Informe N° 143-2022-MTPE/2/14.1, respecto a la afectación del principio de *non bis in idem*, en caso la Autoridad Inspectiva de Trabajo (Sunafil) intervenga en la evaluación de la comisión de infracción relacionada a la afectación de la libertad sindical, no se estaría vulnerando tal principio debido a la diferencia del fundamento de la sanción. En efecto, en el caso de la multa por no presentar los formatos financieros y laborales, la empresa incumple una obligación formal que tiene por objeto colaborar con la Autoridad Administrativa de Trabajo, a efecto de poder brindar el servicio de elaboración de dictamen. Por su parte, en lo que respecta al numeral 25.10 del artículo 25 del Reglamento de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, con este tipo legal se busca salvaguardar el respeto de la libertad sindical, en su manifestación de negociación colectiva.

² Alexy, R. Teoría de los derechos fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

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: QFPPP3



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”*

IV. CONCLUSIÓN

El incumplimiento de la entrega o la entrega incompleta de la información económica, financiera y laboral por parte de las empresas impide que la Autoridad Administrativa de Trabajo proceda a la elaboración del dictamen económico laboral. Tal conducta termina afectando la negociación colectiva, en tanto la misma podría interrumpirse o concluir en convenio colectivo que no haya tenido datos objetivos que permitan a las partes o Tribunal Arbitral tomar decisiones informadas.

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. 065963-2022

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: QFPPB3