

**PERÚ**Presidencia del
Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilGerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

Lima,

INFORME TÉCNICO N° -2021-SERVIR-GPGSC

Para : **BRATZO BENJAMÍN BARTRA IBAZETA**
Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **MARÍA EUGENIA DEL CARMEN CERNA GARCÍA DE ORSOS**
Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal

Asunto : Sobre los pliegos de reclamos y el Decreto de Urgencia N° 014-2020.

Referencia : Oficio N° 405-2020-JUS-OGRRHH

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, la Jefa de la Oficina General de Recursos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUSDH, formula a SERVIR las siguientes consultas:

- a) ¿Es posible, legalmente, la presentación de pliegos de reclamos por parte de los sindicatos, sin considerar el plazo de caducidad (extemporáneo) establecido en el Decreto de urgencia N° 014-2020, o es nula de pleno derecho?
- b) Un sindicato minoritario, no agremiado a la federación del sector, ¿puede presentar su pliego de reclamos individualmente o debe hacer de manera conjunta a través de la federación del sector?
- c) Cuando exista más de una organización sindical en una entidad, ¿a qué organización le corresponde presentar el pliego de reclamos a nivel del sector?
- d) ¿A qué tipo de elecciones hace referencia el numeral 5.2 del artículo 5 del Decreto de Urgencia N° 014-2020; presidencial, municipales, otros?
- e) ¿Cuál es el trámite a seguir respecto a los pliegos de reclamos presentados en el año 2020, luego de la entrada en vigencia del Decreto de Urgencia N° 014-2020?

II. Análisis**Competencias de SERVIR**

- 2.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es un organismo rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado. No puede entenderse que como parte de sus competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada entidad.
- 2.2 Debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa aplicable al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos. Por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, 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: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: ZFUHFSS



- 2.3 Considerando lo señalado hasta este punto resulta evidente que no corresponde a SERVIR –a través de una opinión técnica– emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias de la presente consulta.

Delimitación de la consulta

- 2.4 Respecto a la opinión solicitada, precisamos que estará referida al marco legal de la negociación colectiva durante la vigencia del Decreto de Urgencia N° 014-2020, en tanto la consulta se efectuó durante su vigencia.

Sobre la negociación colectiva en la Administración Pública a partir de la dación del Decreto de Urgencia N° 014-2020

- 2.5 Con respecto al procedimiento de negociación colectiva y la presentación de pliegos de reclamos, debemos precisar que con fecha 23 de enero del 2020 se publicó el Decreto de Urgencia N° 014-2020 (en adelante, DU N° 014-2020), que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público, en el cual se encuentra el Poder Ejecutivo, que comprende a ministerios y sus organismos públicos adscritos¹.
- 2.6 En esa línea, a partir de la entrada en vigencia del citado decreto de urgencia, la negociación colectiva en el sector público se rige por dicho marco normativo. Asimismo, se debe indicar que en su Tercera Disposición Complementaria Transitoria se precisó algunos alcances relacionados a la presentación de pliegos de reclamos durante el año fiscal 2020, en la cual se señaló:

“Durante el Año Fiscal 2020, únicamente pueden presentar su pliego de reclamos las organizaciones sindicales de las entidades del Sector Público que no tengan o no hayan iniciado alguna negociación colectiva que incluya condiciones económicas durante los años 2016, 2017, 2018 y 2019, teniendo en cuenta los tres (3) niveles de negociación colectiva.

La presentación de dicho pliego de reclamos se puede realizar hasta el 31 de marzo del 2020. Para tal efecto, exonérese a las organizaciones sindicales referidas en el párrafo anterior, de lo establecido en el numeral 5.2 del artículo 5 del presente Decreto de Urgencia. (...)”

Por tanto, durante el año 2020 solo pueden presentar pliego de reclamos las organizaciones sindicales que no tengan o no hayan iniciado una negociación colectiva que incluya condiciones económicas durante los años 2016, 2017, 2018 y 2019.

¹ Conforme a lo indicado en el numeral 3.1 del artículo 3 del DU N° 014-2020



- 2.7 La organización sindical que se encuentre habilitada para presentar su pliego de reclamos durante el año 2020, podrá efectuarlo hasta el 31 de marzo del 2020, quedando exonerada de lo dispuesto por el numeral 5.2 del artículo 5 del DU N° 014-2020².

Sobre la declaración del Estado de Emergencia Nacional y la presentación de un pliego de reclamos

- 2.8 Ahora bien, sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, debemos indicar que, con fecha 15 de marzo de 2020 se publicó el Decreto de Urgencia N° 026-2020³ (en adelante, DU N° 026-2020), Decreto de Urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional.

En efecto, el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del DU N° 026-2020 declaró la suspensión por (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación del decreto de urgencia; esto es, desde el 16 de marzo de 2020 del cómputo de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la presente norma, con excepción de aquellos que cuenten con un pronunciamiento de la autoridad pendiente de notificación a los administrados.

- 2.9 Asimismo, con fecha 15 de marzo de 2020 se publicó el Decreto Supremo N° 044- 2020-PCM que declara el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19 y que en el artículo 4 se limita el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito de las personas, permitiéndose la circulación únicamente para los supuestos expresamente señalados en dicha norma.
- 2.10 Posteriormente, con Decreto de Urgencia N° 029-2020, publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 20 de marzo de 2020, se dictaron medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto del COVID-19 en la economía peruana. Dicho decreto de urgencia, en su artículo 28°, con relación a la suspensión de plazos de los procedimientos del Sector Público, señaló lo siguiente:

"Declárese la suspensión por treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto de Urgencia, del cómputo de los plazos de inicio y de tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole, incluso los regulados por leyes y disposiciones especiales, que se encuentren sujetos a plazo, que se tramiten en entidades del Sector Público, y que no estén comprendidos en los alcances de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020; incluyendo los que encuentran en trámite a la entrada en vigencia del presente Decreto de Urgencia."

² Quedan exonerados del numeral 5.2 del Artículo 5 del D.U. 014-2020, el cual establece que los pliegos de reclamos se presentan cada dos (2) años, entre el 1 y el 30 de junio. No pueden presentarse en el año anterior a las elecciones que correspondan.

³ Vigente desde el 16 de marzo de 2020.



- 2.11 Además, conviene señalar que el artículo 1° del Decreto Supremo N° 075-2020-PCM⁴, publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 25 de abril de 2020, dispuso prorrogar el Estado de Emergencia Nacional declarando mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, la ampliación temporalmente de los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM y N° 064-2020-PCM; y modificado por los Decretos Supremos N° 045-2020-PCM, N° 046-2020-PCM, N° 051-2020-PCM, N° 053-2020-PCM, N° 057-2020-PCM, N° 058-2020-PCM, N° 061-2020-PCM, N° 063-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 068-2020-PCM y N° 072-2020-PCM, por el término de catorce (14) días calendario, a partir del 27 de abril de 2020 hasta el 10 de mayo de 2020. Posteriormente, mediante el artículo 1° del Decreto Supremo N° 075-2020-PCM se dispuso la prórroga del Estado de Emergencia Nacional antes mencionado por el término de catorce (14) días calendario, a partir del lunes 11 de mayo de 2020 hasta el domingo 24 de mayo de 2020.
- 2.12 Consecuentemente, cabe precisar que de acuerdo con lo establecido en los artículos 1° y 2° del Decreto Supremo N° 087-2020-PCM⁵, se ha dispuesto prorrogar hasta el 10 de junio del 2020 las suspensiones del cómputo de los plazos regulado en el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020 (ampliado por el Decreto Supremo N° 076-2020-PCM) y regulado en el artículo 28° del Decreto de Urgencia N° 029-2020 (ampliado por el Decreto de Urgencia N° 053-2020), respectivamente.
- 2.13 En esa línea, debemos indicar que las disposiciones sobre el estado de emergencia nacional, así como la limitación al derecho de la libertad de tránsito de las personas fueron prorrogadas hasta el 10 de junio del 2020.
- 2.14 En ese sentido, para efectos de la presentación de pliegos de reclamos (conforme a lo establecido por el DU N° 014-2020) también corresponde la suspensión del plazo desde el 16 de marzo hasta el 10 de junio del 2020, debido a la suspensión del cómputo de plazos de los procedimientos administrativos en general, así como la atención al público de las entidades públicas.
- 2.15 Por tanto, las organizaciones sindicales podrán presentar sus pliegos de reclamos una vez que su respectiva entidad haya restablecido la atención al público para la recepción de documentos, contándose a partir del 10 de junio los días adicionales pendientes del mes de marzo del 2020, los cuales estuvieron suspendidos (desde el 16 de marzo hasta el 31 de marzo) debido a la cuarentena. Por tanto, las entidades estaban habilitadas a presentar sus pliegos de reclamos hasta el 25 de junio del 2020.

⁴ Decreto Supremo N° 075-2020-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19

"Artículo 1.- Prórroga del Estado de Emergencia Nacional

Prorrogar el Estado de Emergencia Nacional declarado mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, ampliado temporalmente mediante los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM y N° 064-2020-PCM; y precisado o modificado por los Decretos Supremos N° 045-2020-PCM, N° 046-2020-PCM, N° 051-2020-PCM, N° 053-2020-PCM, N° 057-2020-PCM, N° 058-2020-PCM, N° 061-2020-PCM, N° 063-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 068-2020-PCM y N° 072-2020-PCM, por el término de catorce (14) días calendario, a partir del 27 de abril de 2020 hasta el 10 de mayo de 2020."

⁵ Decreto Supremo que dispone la prórroga de la suspensión del cómputo de plazos regulada en el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del D.U. N° 026-2020, ampliado por el Decreto Supremo N° 076-2020-PCM y de lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020, ampliado por el Decreto de Urgencia N° 053-2020.



Sobre el procedimiento de negociación colectiva conforme al Decreto de Urgencia N° 014-2020

- 2.16 Previamente, sobre la especificación del tipo de elecciones electorales que se hace referencia el numeral 5.2 del artículo 5 del DU N° 014-2020, indica que esta debió estar establecida en el reglamento.
- 2.17 Ahora bien, debemos señalar que el numeral 4.1 del artículo 4 del DU N° 014-2020 establecía tres niveles de negociación colectiva en el sector público: nivel centralizado, centralizado especial y nivel descentralizado. Conforme a lo dispuesto en la norma, los ministerios y sus organismos públicos adscritos se ubican en el nivel centralizado⁶.
- 2.18 Es preciso mencionar que el nivel de negociación descentralizada se desarrolla entre la comisión ad hoc del Poder Ejecutivo, la cual debió estar designada conforme a lo que se pudiera prever en el Reglamento del DU N° 014-2020 y los representantes designados por las organizaciones sindicales de los servidores públicos sujetos a los regímenes laborales regulados por:
- i. Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
 - ii. Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
 - iii. Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.
 - iv. Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- 2.19 Asimismo, debemos indicar que bajo el procedimiento de la negociación colectiva de nivel centralizado se negocian las condiciones económicas y de productividad, cuyos alcances debieron estar regulados en el reglamento del DU N° 014-2020. No obstante, debemos precisar que las condiciones no económicas en este nivel se negociarían conforme al procedimiento del nivel descentralizado.
- 2.20 En ese sentido, la negociación de condiciones económicas y de productividad en el nivel centralizado se efectúa entre la comisión ad-hoc del Poder Ejecutivo y los representantes designados por las organizaciones sindicales de servidores públicos sujetos a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057, así como los servidores de Ley N° 30057. Las precisiones sobre este procedimiento de negociación debieron estar desarrolladas en el reglamento.
- 2.21 Por su parte, solo la negociación de condiciones no económicas en este nivel se negociará conforme al procedimiento de negociación colectiva descentralizada, el cual se desarrolla entre la comisión ad hoc de cada entidad, designada conforme lo prevé el Reglamento del DU

⁶ El inciso 3 del numeral 4.1, del artículo 4 del DU 014-2020 establece que la negociación colectiva centralizada se realiza con las entidades del sector público a que se refieren los incisos 1 y 2 del numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto de Urgencia. Sobre dicha remisión, debemos indicar que en aquella norma se agrupa al Poder Ejecutivo, que comprende a Ministerios y sus organismos públicos adscritos y universidades públicas, con excepción a los previstos en los incisos 3 y 4 del numeral 3.2 del artículo 3 del citado Decreto de Urgencia. También se incluye a los gobiernos regionales y sus organismos públicos adscritos.



N° 014-2020 y los representantes designados por las organizaciones sindicales designados por las organizaciones sindicales de servidores de la respectiva entidad.

- 2.22 Ahora bien, debemos indicar que la legitimidad para negociar de los servidores públicos ubicados en la negociación colectiva a nivel centralizado, la tendrá aquella organización sindical o las organizaciones sindicales de los servidores públicos agrupadas que tengan mayor representatividad de manera conjunta, de acuerdo a lo que señale el Reglamento.
- 2.23 Por tanto, a fin de tener las reglas pertinentes para dar inicio a la negociación colectiva a nivel centralizado con respecto a las condiciones económicas y de productividad, era indispensable la entrada en vigencia del Reglamento del DU N° 014-2020. Sin embargo, con fecha 23 de enero del 2021, se emitió la Ley N° 31114⁷, en cuyo artículo único se establece la derogación del Decreto de Urgencia N° 014-2020.
- 2.24 Ahora bien, durante el periodo comprendido desde el 24 de enero hasta el 2 de mayo de 2021 no existió una regulación expresa que rigiera la negociación colectiva en el sector público, motivo por el cual, SERVIR, a través del Informe Técnico N° 447-2021-SERVIR-GPGSC y otros, emitió opinión sobre el marco normativo aplicable para el ejercicio de dicho derecho luego de la derogatoria del DU 014-2020 (y hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31188), habiendo establecido -entre otras- las siguientes reglas:
- a) En estricta observancia de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 40 de la LSC, el marco normativo vigente aplicable para el procedimiento de negociación colectiva de condiciones no económicas en el sector público -transitoriamente y hasta la emisión de una nueva norma que regulara la negociación colectiva en el sector público- era el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N° 10-2003-TR (en adelante, TUO de la LRCT) en lo que no se opusiera a la LSC.
 - b) Durante dicho periodo no existía un marco legal habilitante para la negociación de condiciones económicas en el sector público, encontrándose ello expresamente prohibido por el artículo 6 de la LPSP 2021 (así como las leyes de presupuesto de años anteriores), que impide el reajuste e incremento remunerativo, así como la aprobación de nuevas compensaciones económicas u otros beneficios, independientemente de su denominación, naturaleza o fuente de financiamiento.
- 2.25 Finalmente, desde el 3 de mayo se encuentra vigente la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público, siendo que la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, a través del Informe Técnico N° 1108-2021-SERVIR-GPGSC aprobado por su Consejo Directivo, precisó las nuevas reglas para el ejercicio del derecho a la negociación colectiva en el sector público en el marco de la Ley N° 31188.

⁷ Ley que deroga el decreto de urgencia 014-2020, decreto de urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público.



PERÚ

Presidencia del
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

III. Conclusiones

- 3.1 Con fecha 23 de enero del 2021, se emitió la Ley N° 31114⁸, en cuyo artículo único se establece la derogación del Decreto de Urgencia N° 014-2020.
- 3.2 Finalmente, desde el 3 de mayo del 2021 se encuentra vigente la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público, para la cual, la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, a través del Informe Técnico N° 1108-2021-SERVIR-GPGSC aprobado por su Consejo Directivo, precisó las nuevas reglas para el ejercicio del derecho a la negociación colectiva en el sector público en el marco de la Ley N° 31188.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

MARÍA EUGENIA DEL CARMEN CERNA GARCÍA DE ORSOS
Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

BBBI/meccgo/cab
K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2021

⁸ Ley que deroga el decreto de urgencia 014-2020, decreto de urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, 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: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: ZFUHFSS