



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"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Lima,

INFORME TECNICO 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 : Aplicación y cumplimiento de los convenios colectivos.

Referencia : Documento con registro N° 30190-2021.

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia se consulta a SERVIR sobre la aplicación y cumplimiento de los convenios colectivos en los gobiernos locales.

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.
- 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 respuesta contenida en el presente informe técnico

- 2.4 De la revisión del documento de la referencia se observa que la consulta tiene por objeto que SERVIR emita opinión sobre la aplicación de convenios colectivos suscrito hasta el año 1992 en la Municipalidad Distrital de Puente Piedra.



- 2.5 Siendo ello así, es menester reiterar que no corresponde a SERVIR opinar respecto a casos específicos, motivo por el cual no es posible emitir pronunciamiento respecto a la consulta en los términos en que ha sido formulada. Sin perjuicio de ello, a través del presente informe técnico se abordara de forma general sobre la aplicación y cumplimiento de los convenios colectivos en las entidades públicas, específicamente, en los gobiernos locales.

Sobre la aplicación y cumplimiento de los convenios colectivos en los gobiernos locales

- 2.6 El artículo 42° de la Constitución Política del Perú reconoce los derechos de sindicación y huelga también para los servidores públicos, señalando expresamente quienes no se encuentran comprendidos, siendo estos -entre otros- los funcionarios del Estado con poder de decisión y, los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, entre otros supuestos. Dicho criterio fue adoptado en el [Informe Técnico N° 523-2014-SERVIR/GPGSC](#) de carácter vinculante (disponible en el portal institucional web de SERVIR).
- 2.7 Ahora bien, debe precisarse que el alcance y aplicación de los convenios colectivos se encuentra determinado, en primer lugar, por las disposiciones legales de carácter imperativo previstas en la norma vigente al momento de su suscripción (específicamente las referidas a las reglas de representación de las organizaciones sindicales en el procedimiento de negociación); y en segundo lugar, por la voluntad de las partes intervinientes en el proceso de negociación (entidad y organizaciones sindicales), la cual debe encontrarse plasmada expresamente en el propio convenio colectivo.
- 2.8 En el presente caso, dado que la consulta se encuentra referida a convenios colectivos suscritos en los gobiernos locales antes de la entrada en vigencia de las disposiciones sobre negociación colectiva contenidas en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (es decir, hasta el 4 de julio de 2013)¹, es oportuno precisar que antes de dicha norma los derechos de sindicación y negociación colectiva para los servidores de tales entidades se encontraban desarrollados por los siguientes dispositivos:
- i) Decreto Supremo N° 003-82-PCM, Servidores públicos tendrán derecho a constituir sus organizaciones sindicales².
 - ii) Decreto Supremo N° 026-82-JUS, Dictan disposiciones para el mejor cumplimiento del Decreto N° 003-82-PCM³
 - iii) Decreto Supremo N° 070-85-PCM, Establecen para Gobiernos Locales el procedimiento bilateral para la determinación de las remuneraciones por costo de vida y por condiciones de trabajo de sus funcionarios y servidores⁴, y

¹ Las disposiciones sobre negociación colectiva contenidas en la LSC entraron en vigencia el 5 de julio de 2013, de conformidad con lo previsto en la Novena Disposición Complementaria Final de la LSC: **"A partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley, son de aplicación inmediata para los servidores civiles en los regímenes de los Decretos Legislativos 276 y 728, las disposiciones sobre el artículo III del Título Preliminar, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; el Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y el Capítulo VI del Título III, referido a los Derechos Colectivos."**

² Norma derogada por el inciso k) de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, publicado el 13 junio 2014.

³ Norma derogada por el inciso l) de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, publicado el 13 junio 2014.

⁴ Norma derogada por el inciso n) de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, publicado el 13 junio 2014.



- iv) Decreto Supremo N° 74-95-PCM, Dictan disposiciones referidas a la transferencia de funciones desempeñadas por el INAP.

- 2.9 De esa manera, de acuerdo al artículo 1 del Decreto Supremo N° 070-85-PCM se dispuso que en los Gobiernos Locales la negociación colectiva se efectuaba bajo el procedimiento de negociación bilateral para la determinación de las remuneraciones por costo de vida y por condiciones de trabajo de sus funcionarios y servidores. Asimismo, en el artículo 2 del citado decreto supremo se indicaba que dicha negociación bilateral se efectuaba de acuerdo a las normas pertinentes del Decreto Supremo N° 003-82-PCM.
- 2.10 El Decreto Supremo N° 003-82-PCM, a partir de su artículo 24, regulaba la tramitología de la negociación colectiva en los gobiernos locales, precisando la oportunidad de presentación del pliego, la conformación de la comisión paritaria y el arbitraje. Por su parte, el Decreto Supremo N° 026-82-JUS a partir de su artículo 14° establecía disposiciones adicionales para viabilizar la negociación bilateral relativas al pliego de reclamos, las condiciones generales de trabajo y la designación del representante de la repartición ante la Comisión Paritaria.
- 2.11 Posteriormente, el segundo párrafo del artículo 3 del Decreto Supremo N° 74-95-PCM, dispuso que a partir de la vigencia de dicho dispositivo, la negociación colectiva en los gobiernos locales se efectuaría bilateralmente conforme a las normas legales presupuestales correspondientes.
- 2.12 Así pues, se puede advertir que los convenios colectivos celebrados en irrestricto respeto de las disposiciones antes descritas resultan plenamente válidos y ejecutables respecto de los servidores que aún se encuentran en actividad, no pudiendo las entidades negarse *motu proprio* a su cumplimiento, salvo disposición judicial en contrario.

Es oportuno precisar en este punto que, a efectos de verificar cuál es el alcance subjetivo⁵ así como el tiempo de vigencia de los acuerdos contenidos en el convenio (es decir, si son de carácter temporal o permanente), deberá revisarse lo señalado en el propio convenio.

- 2.13 Sin perjuicio de lo antes señalado, no puede obviarse que si bien en virtud del principio de autonomía de la voluntad se garantiza que las partes intervinientes en un procedimiento de negociación colectiva encuentren libertad para autorregular sus relaciones laborales, lo cierto es que, tratándose del sector público, dicha autonomía no es -ni podría ser- absoluta, dado que toda actuación de las entidades públicas se encuentra sometida expresamente al Principio de Legalidad⁶, vinculándolas incluso respecto de aquello que pueden pactar en el marco de una negociación colectiva.

Así pues, esta autonomía colectiva en el sector público se encuentra limitada por las disposiciones legales de carácter imperativo que rigen la actuación de las entidades del Estado, no siendo posible pactar, por ejemplo, sobre materias que son de competencia exclusiva de la

⁵ Es decir, a quiénes resulta aplicable.

⁶ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

"Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas."



potestad administrativa del Poder Ejecutivo⁷ o inobservando prohibiciones expresas previstas en la ley⁸.

- 2.14 Estando a ello, debe tenerse presente que desde el año 2006 y hasta la fecha, las leyes anuales de presupuesto del sector público han venido estableciendo una serie de restricciones de carácter presupuestal para las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, en virtud de las cuales, en el sector público, se encuentra prohibido el incremento de remuneraciones, así como el otorgamiento de nuevas bonificaciones, cualquiera fuera su denominación, forma o fuente de financiamiento⁹.
- 2.15 Por consiguiente, en el caso de que una entidad pública (indistintamente del nivel de gobierno), hubiera suscrito un convenio colectivo en el que se acuerda el otorgamiento de beneficios que constituyen incrementos remunerativos¹⁰, correspondía a la misma el inicio de las acciones legales correspondientes a efectos de lograr su anulación, sin perjuicio del deslinde de las responsabilidades a que hubiera lugar por la vulneración de las restricciones presupuestales antes mencionadas.

III. Conclusiones

- 3.1 No corresponde a SERVIR opinar respecto a casos específicos, motivo por el cual no es posible emitir pronunciamiento respecto a la consulta en los términos en que ha sido formulada.
- 3.2 Los convenios colectivos celebrados en los gobiernos locales antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que hubieran sido suscritos en irrestricto respeto de las disposiciones descritas en el numeral 2.8 del presente informe, resultan plenamente válidos y ejecutables respecto de los servidores que aún se encuentran en actividad, no pudiendo las entidades negarse *motu proprio* a su cumplimiento, salvo disposición judicial en contrario.
- 3.3 A efectos de verificar cuál es el alcance subjetivo¹¹ así como el tiempo de vigencia de los acuerdos contenidos en el convenio (es decir, si son de carácter temporal o permanente), deberá revisarse lo señalado en el propio convenio.
- 3.4 La autonomía colectiva en el sector público se encuentra limitada por las disposiciones legales de carácter imperativo que rigen la actuación de las entidades del Estado, no siendo posible pactar, por ejemplo, sobre materias que son de competencia exclusiva de la potestad administrativa del Poder Ejecutivo o inobservando prohibiciones expresas previstas en la ley.

⁷ Por ejemplo, acordar la designación, destitución o remoción de funcionarios o servidores.

⁸ Por ejemplo, acordar la contratación de personal sin concurso público.

⁹ A modo de referencia es de precisar que el artículo 6 de la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, estableció expresamente lo siguiente:

"Artículo 6. Ingreso de personal

Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas."

¹⁰ Entiéndase fuera del procedimiento de negociación regulado por la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva del Sector Estatal (cuyas reglas de aplicación han sido descritas en el [Informe Técnico N° 1108-2021-SERVIR-GPGSC](#), el mismo que tiene la condición de precedente vinculante.

¹¹ Es decir, a quiénes resulta aplicable.



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"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

- 3.5 Debe recordarse que desde el año 2006 y hasta la fecha, las leyes anuales de presupuesto del sector público han venido estableciendo una serie de restricciones de carácter presupuestal para las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, en virtud de la cuales, en el sector público, se encuentra prohibido el incremento de remuneraciones, así como el otorgamiento de nuevas bonificaciones, cualquiera fuera su denominación, forma o fuente de financiamiento.

Por lo tanto, en caso una entidad pública (indistintamente del nivel de gobierno), hubiera suscrito un convenio colectivo en el que se acuerda el otorgamiento de beneficios que constituyen incrementos remunerativos¹², correspondía a la misma el inicio de las acciones legales correspondientes a efectos de lograr su anulación, sin perjuicio del deslinde de las responsabilidades a que hubiera lugar por la vulneración de las restricciones presupuestales antes mencionadas.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

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

BBBI/meccg/ear
K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2021

¹² Entiéndase fuera del procedimiento de negociación regulado por la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva del Sector Estatal (cuyas reglas de aplicación han sido descritas en el [Informe Técnico N° 1108-2021-SERVIR-GPGSC](#), el mismo que tiene la condición de precedente vinculante.