



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 : **ADA YESENIA PACA PALAO**
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**
Coordinador de Soporte y Orientación Legal

Asunto : Aplicación y alcances de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.

Referencia : a) Oficio N° 0923-2021-MTPE/4.
b) Oficio N° 0196-2021-EF/77.01.

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento a) de la referencia la Secretaria General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo traslada el documento b) a través del cual la Procuraduría Pública Especializada en Materia Hacendaria del Ministerio de Economía y Finanzas consulta lo siguiente:

- a) ¿La emisión del Decreto de Urgencia N° 014-2020 derogó tácitamente alguna disposición de la LSC y del RLSC respecto a la negociación colectiva en el Sector Público?
- b) Como consecuencia de la derogación del Decreto de Urgencia N° 014-2020, ¿Cuál es el marco normativo aplicable a las negociaciones colectivas en el sector público (trabajadores de los Decretos legislativos N° 276, 728 y 1057, y de la Ley N° 30057)?
- c) ¿Qué normativa es la aplicable a los procesos que han iniciado bajo las disposiciones del Decreto de Urgencia N° 014-2020?, ¿estos deben ser suspendidos debido al vacío legal existente, más aún si se tienen en cuenta que el derecho de negociación colectiva en el Sector Publico es un derecho de configuración legal?
- d) ¿En atención a la derogatoria del Decreto de Urgencia en mención, las entidades pueden designar a sus representantes para atender los pliegos de reclamos 2021 en delante, incoado por los sindicatos o federaciones de las entidades públicas; o, ¿si dicha designación puede determinar alguna responsabilidad funcional?

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.

Sobre el marco normativo para la negociación colectiva en el sector público después de la derogatoria del DU N° 014-2020 y antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31188

- 2.4 En principio, teniendo en cuenta que las consultas formuladas se refieren al marco aplicable a la negociación colectiva en el sector público tras la derogatoria del Decreto de Urgencia N° 014-2020 y hasta la antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, corresponde remitirnos a la lo señalado en el [Informe Técnico N° 000448-2021-SERVIR-GPGSC](#), cuyo contenido recomendamos revisar para mayor detalle, en el cual se concluyó -entre otros- lo siguiente:

“(…)

- 3.1 Con la entrada en vigencia del DU N° 014-2020, se derogó tácitamente el marco legal sobre la negociación colectiva regulado en los artículos 43 y 44 de la LSC, y el CAPÍTULO II del TÍTULO V del Reglamento General de la LSC.
- 3.2 *Tras la derogación del DU N° 014-2020, los procedimientos de negociación colectiva iniciados en el marco del citado decreto de urgencia no se podrían reconducir a partir de lo regulado por los artículos 43 y 44 de la LSC y su Reglamento General, ya que estos fueron derogados tácitamente, no habiendo recobrado vigencia.*
- 3.3 *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 regule la negociación colectiva en el sector público- es supletoriamente el TUO de la LRCT en lo que no se le oponga a la LSC, y solo para negociar los aspectos no económicos.*
- 3.4 **Actualmente no existe un marco legal habilitante para la negociación de condiciones económicas en el sector público, dado que ello se encuentra 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.**



3.5 Por tal motivo, los pliegos de reclamos que sean presentados en el marco de la negociación colectiva bajo el procedimiento regulado por el TUO de la LRCT solo podrán contener peticiones relacionadas a condiciones no económicas, encontrándose prohibidas las entidades de incorporar al procedimiento de negociación las condiciones económicas.

3.6 En los casos en que [ante] las entidades [se] presentaran pliegos de reclamos conteniendo tanto condiciones económicas como no económicas, corresponderá a la entidad devolver el pliego de reclamos a la organización sindical a efectos de que dicho pliego sea presentado nuevamente conteniendo únicamente las condiciones no económicas.

(...)

3.10 *Sin perjuicio de todo lo anterior, debe reiterarse que la aplicación del TUO de la LRCT para la negociación colectiva de condiciones no económicas en el sector público, tiene un carácter excepcional y transitorio (derivado de la necesidad de su aplicación supletoria), ya que con la derogatoria del DU N° 014-2020 aún se mantiene pendiente la obligación impuesta por el Tribunal Constitucional referida a la emisión de una norma específica que regule la negociación colectiva en el sector público que concilie el derecho de los trabajadores con los principios presupuestales."*

(Subrayado y negrita es nuestro)

2.5 Así pues, a través el informe técnico antes reseñado se concluyó que, tras la derogación del Decreto de Urgencia N° 014-2020, en aplicación del artículo 40° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC) en el sector público solo resultaba posible la negociación colectiva de condiciones no económicas aplicando el procedimiento de negociación colectiva regulado por el 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), marco normativo que era aplicable únicamente de forma transitoria hasta la aprobación de una nueva norma con rango legal que regule la negociación colectiva en el sector público¹.

2.6 De la misma manera, el informe técnico antes citado señaló que durante dicho periodo² no resultaba posible la negociación colectiva de condiciones económicas como consecuencia de la prohibición expresa de incrementos remunerativos contenida en el artículo 6° de la Ley N° 31048, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021 (en adelante, LPSP 2021), razón por la cual establece que, en caso las organizaciones sindicales presentaran pliegos de reclamos conteniendo tanto condiciones económicas como no económicas, corresponderá a la entidad devolver el pliego de reclamos a la organización sindical a efectos de que dicho pliego sea presentado nuevamente conteniendo únicamente condiciones no económicas.

2.7 Finalmente, es oportuno reiterar que lo señalado en el [Informe Técnico N° 000448-2021-SERVIR-GPGSC](#), resulta aplicable únicamente respecto del período comprendido desde la

¹ Dicha norma es actualmente la Ley N° 31188, Ley de Negociación colectiva en el Sector Estatal.

² Entiéndase luego de la derogatoria del DU N° 014-2020 y hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31188.



derogatoria del Decreto de Urgencia N° 014-2020 hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (publicada el 02 de mayo de 2021 en el diario oficial El Peruano) norma que rige actualmente la negociación colectiva en el sector público.

Sobre la negociación colectiva en el marco de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

2.8 Superado lo anterior, a título de referencia, resulta oportuno referirnos a las reglas de aplicación de la Ley N° 31188 para los procedimientos de negociación colectiva iniciados antes de su entrada en vigencia, materia que ha sido desarrollada a través del [Informe Técnico N° 001108-2021-SERVIR-GPGSC](#) publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 08 de junio de 2021, el mismo que tiene carácter de vinculante al haber sido aprobado por el Consejo Directivo de SERVIR en Sesión N° 014 -2021, con fecha 4 de junio de 2021 -cuyo contenido recomendamos revisar para mayor detalle- a través del cual se concluyó lo siguiente:

“(…)

3.1 *Ley N° 31188, 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 el literal a) del numeral 2.10 del presente informe- 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.*

3.2 *Siguiendo el criterio del Tribunal Constitucional para la resolución de controversias sobre la aplicación de la ley en el tiempo, en virtud del cual corresponde observar la teoría de los hechos cumplidos y el principio de aplicación inmediata de las normas, se concluye que la Ley N° 31188 resulta aplicable también a los procedimientos de negociación colectiva y/o procesos arbitrales que se encontraban en trámite al momento de su entrada en vigencia. Sin embargo, dado que la Ley N° 31188 establece una estructura y plazos distintos tanto para el procedimiento de negociación colectiva como para el proceso arbitral, los mismos deberán reconducirse conforme a las reglas descritas en la citada ley. (Énfasis es nuestro)*

3.3 *Por lo tanto, a efectos del ejercicio de la negociación colectiva bajo la Ley N° 31188 se deberá tener en cuenta las siguientes reglas:*

a) Los pliegos de reclamos que dieron origen a los procedimientos de negociación en trámite a la fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 31188 deberán ser presentados nuevamente a partir del 1 de noviembre de 2021 para su trámite correspondiente bajo la nueva estructura, procedimiento de negociación y plazos previsto en la Ley N° 31188. (Énfasis es nuestro)

b) No es posible negociar pliegos de reclamos en los que se solicite el otorgamiento de condiciones -ya sean económicas o no económicas- de

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

manera retroactiva o en calidad de devengados, es decir cuya eficacia se extendiera a períodos anteriores a la fecha de suscripción del convenio³. En ese sentido, los convenios colectivos no pueden disponer el otorgamiento de beneficios que respondan a períodos anteriores a su fecha de suscripción. (Énfasis es nuestro)

- c) Los procesos arbitrales en trámite iniciados a mérito de pliegos de reclamos presentados antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31188 deberán ser reconducidos a través de lo previsto en la citada ley, iniciándose en los plazos y forma señalada por dicho marco normativo.*
- d) No es posible que a través de laudos arbitrales se disponga el otorgamiento de beneficios de manera retroactiva o en calidad de devengados respecto de períodos anteriores a su fecha de emisión.*

3.4 Los convenios colectivos con cláusulas de incidencia presupuestaria rigen a partir del año siguiente a su suscripción en adelante, debiendo contar con la debida disponibilidad presupuestaria para ello conforme a lo indicado por la Ley N° 31188. Por lo tanto, no es posible negociar pliegos de reclamos anteriores a la fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 31188 y solicitar que su aplicación se efectúe de manera retroactiva. Los convenios colectivos no pueden disponer el otorgamiento de beneficios que respondan a períodos ya transcurridos al momento de su suscripción. (Énfasis es nuestro)

3.5 La Ley N° 31188 no ha previsto la participación del MTPE en ninguna de las etapas de procedimiento de negociación colectiva para las entidades públicas, por lo tanto, corresponde al MTPE devolver los pliegos de reclamos pertenecientes a organizaciones sindicales de entidades públicas sobre los cuales se le hubiera solicitado la emisión de dictamen económico laboral, a efectos de que, en todo caso, sean presentados de conformidad con las reglas descritas en el numeral 3.1 a 3.3 del presente informe.

3.6 La Ley N° 31188 no ha previsto la emisión de un informe económico financiero en el marco de la negociación colectiva de las entidades públicas; sin embargo, no debe desconocerse que se encuentran vigentes disposiciones en materia de recursos humanos del Sector Público que son de carácter transversal y que garantiza la Sostenibilidad Fiscal y Responsabilidad Fiscal; cuya materia es de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

3.7 En el caso del procedimiento negociación colectiva de las empresas del Estado, la Autoridad Administrativa de Trabajo de ámbito regional o local correspondiente sí cuenta con la facultad para emitir el dictamen a que se refiere el artículo 56 del TUO de la LRCT, por lo que corresponderá a dicho sector proceder conforme a sus atribuciones."

³ Ejemplos: Pliego de reclamos 2019-2020 con cláusulas de incidencia presupuestaria (bonos, asignaciones, incrementos). Sea que se encuentren en proceso de negociación colectiva y/o arbitraje de índole laboral, aún no resuelto (convenio colectivo y/o laudo arbitral), deberán ser devueltos.



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"

III. Conclusiones:

- 3.1 Con la entrada en vigencia del DU N° 014-2020, se derogó tácitamente el marco legal sobre la negociación colectiva regulado en los artículos 43 y 44 de la LSC, y el CAPÍTULO II del TÍTULO V del Reglamento General de la LSC.
- 3.2 Después de la derogatoria del Decreto de Urgencia N° 014-2020 y hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, el marco normativo aplicable para el procedimiento de negociación colectiva de condiciones no económicas en el sector público era -transitoria y supletoriamente- el TUO de la LRCT en lo que no se opusiera a la LSC, y solo para negociar los aspectos no económicos.
- 3.3 Durante el periodo antes mencionado, en casos que las organizaciones hubieran presentado pliegos de reclamos conteniendo tanto condiciones económicas como no económicas, correspondía a la entidad devolver el pliego de reclamos a la organización sindical a efectos de este sea presentado nuevamente conteniendo únicamente las condiciones no económicas.
- 3.4 Con respecto la aplicación de la Ley N° 31188 para los procedimientos de negociación colectiva o procesos arbitrales iniciados antes de su entrada en vigencia, nos remitimos a lo desarrollado en el [Informe Técnico N° 001108-2021-SERVIR-GPGSC](#) publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 08 de junio de 2021, el mismo que tiene carácter de vinculante al haber sido aprobado por el Consejo Directivo de SERVIR en Sesión N° 014 -2021, con fecha 4 de junio de 2021.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

ÁNGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS

Coordinador de Soporte y Orientación Legal
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

AYPP/abs/ear
K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2021

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: LRHAXGO