



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"

Fecha

INFORME TÉCNICO N° -2021-SERVIR-GPGSC

De : **CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY**
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Sobre la validez de disponer de conceptos que se encuentran en controversia en sede judicial y el otorgamiento del derecho de comedor mediante convenio colectivo

Referencia : Oficio N° 308-2020-GRA/GRE/OAD.

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Director de Sistema Administrativo de la Gerencia Regional de Educación del Gobierno Regional de Arequipa, formula a SERVIR las siguientes consultas:

- a) ¿Se pueden regularizar los conceptos remunerativos que aún siguen ventilándose en el ámbito jurisdiccional?
- b) ¿Es procedente que la liquidación de los conceptos remunerativos que aún siguen ventilándose en el ámbito jurisdiccional se hayan efectuado por servidores de la oficina de planillas, siendo ellos también servidores beneficiados?
- c) ¿Una ordenanza que reconoce el otorgamiento de conceptos remunerativos que aún siguen ventilándose en el ámbito jurisdiccional debe ser ejecutada por la entidad?
- d) ¿Es procedente reconocer el derecho de comedor basado en el acta de convención colectiva de trabajo suscrita entre una federación y una entidad?

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 consulta

- 2.4 Al respecto, debemos indicar que si bien SERVIR tiene la facultad para emitir opinión técnica sobre las normas y el funcionamiento del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, el Decreto Legislativo N° 1442¹ establece que la atribución para brindar opiniones técnicas relacionadas a los ingresos del personal del Sector Público la ejerce de forma exclusiva el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos.
- 2.5 Estando a ello, no resulta factible que SERVIR atienda las preguntas formuladas sobre el pago o regularización de bonificaciones u otros conceptos económicos, más aún si estos se encuentran en controversia en sede judicial. Sin perjuicio de ello, el presente informe abordará la consulta referida a la posibilidad de otorgar alimentos (mediante vales de consumo, servicio de comedor, etc.) que se originó producto de un pacto colectivo.

Sobre la fuerza vinculante de los convenios colectivos

- 2.6 En principio, corresponde observar que el artículo 28 de la Constitución Política del Perú, establece que el Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, cautelando su ejercicio democrático y fomentando la negociación colectiva y promoviendo formas de solución pacífica de los conflictos laborales, además de precisar que la convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.
- 2.7 Asimismo, debemos señalar que el Decreto de Urgencia N° 014-2020 (en adelante DU N° 014-2020) en su artículo 5, numeral 2.4 prescribe que el convenio colectivo tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo acordado y se aplica para todos los servidores y servidoras del sector público, y los trabajadores y trabajadoras de entidades o empresas públicas; con excepción de quienes ocupan puestos de dirección o desempeñan cargos de confianza.
- 2.8 No obstante ello, debemos indicar que las entidades públicas están sometidas al principio de legalidad², en virtud del cual sólo pueden actuar según lo que establezcan la Constitución, la

¹ Decreto Legislativo N° 1442 – Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público

«Artículo 6.- Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos

6.1 La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, como órgano competente en materia de compensaciones económicas, que forma parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, es la encargada de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos.

6.2 Son funciones de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, en forma exclusiva y excluyente:

[...]11. Emitir opinión en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público [...].

Artículo 8.- Normas y opiniones en materia de ingresos de personal del Sector Público

8.3 En virtud del principio de exclusividad, establecido en el inciso 2 del artículo 2, se definen reglas sobre las opiniones sobre materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público:

1. El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, tiene la competencia exclusiva y excluyente para emitir opinión vinculante. [...]»

² Inciso 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General:

“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:



ley y el derecho. En ese sentido, aquellos pactos colectivos que se hayan celebrado en clara contravención a la ley y al derecho deberán ser impugnados por la entidad en la vía correspondiente, así como efectuar el deslinde de responsabilidades por dicha inobservancia.

Sobre el otorgamiento de condiciones de trabajo

- 2.9 Sobre la entrega de alimentos (mediante vales de consumo, servicio de comedor, etc.) en las entidades públicas (ya sea a través de un programa de bienestar, convenio colectivo o laudo arbitral) debemos indicar que dicha entrega solo puede ser otorgada como una condición de trabajo.
- 2.10 Sobre el otorgamiento de condición de trabajo, debemos señalar que SERVIR en diversos informes ha emitido pronunciamiento al respecto, como en el Informe Técnico N° 150-2017-SERVIR/GPGSC, el cual recomendamos revisar para mayor detalle y en cuyo numeral 2.8 se detalló las características para que se configure una condición de trabajo:

"2.8 Enfatizamos que toda condición de trabajo se sujeta a las siguientes características:

- i) No tiene carácter remunerativo, porque no forma parte de la remuneración debido a que su otorgamiento no implica una contraprestación al servicio prestado, sino más bien se entregan al servidor para el cabal cumplimiento de la prestación de servicios (indispensables, necesarias o facilitan la prestación);*
- ii) Usualmente son en especie, y si son entregadas en dinero se destinan al cumplimiento de la prestación de servicios;*
- iii) No generan una ventaja patrimonial o enriquecimiento al servidor; y,*
- iv) No son de libre disposición del servidor."*

- 2.11 De lo expuesto, debemos precisar que las condiciones de trabajo son (por su naturaleza) indispensables para el cumplimiento de las labores; por lo que deberán guardar las características³ señaladas en el numeral 2.10 del presente informe, incluso si estas son otorgadas mediante un convenio colectivo o laudo arbitral.
- 2.12 Caso contrario, de ser entregadas al servidor para su libre disponibilidad, constituirían una ventaja patrimonial y no tendrían la connotación de condición de trabajo, formando parte de la remuneración o ingresos y configurándose así como un incremento remunerativo, lo cual se encuentra prohibido por las disposiciones presupuestales vigentes, como la regulada en el Decreto de Urgencia N° 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020⁴ y la Ley N° 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021.

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."

³ Sin importar el modo o forma de su entrega, por ejemplo, la alimentación entregada como suministro directo, o a través de vales de consumo (suministro indirecto).

⁴ Del mismo modo, el artículo 6° de la Leyes del Presupuesto del Sector Público para los Años Fiscales 2017, 2018 y 2019, aplicable a las entidades de los tres niveles de gobierno, prohíbe el reajuste o incremento remunerativo, así como la aprobación de nuevas compensaciones económicas u otros beneficios, independientemente de su denominación, naturaleza o fuente de financiamiento.



- 2.13 En efecto, el artículo 6° de la Ley N° 31084 (así como las leyes de presupuesto de años anteriores), prohíbe 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.
- 2.14 Siendo ello así, las condiciones de trabajo deberán cumplir con las características indicadas en el numeral 2.10 del presente informe; caso contrario las mismas se configurarán como un incremento remunerativo, el cual está prohibido por las leyes presupuestales vigentes; por lo que la entidad deberá disponer el deslinde de responsabilidades por tal inobservancia.
- 2.15 Asimismo, resulta menester señalar que las referidas condiciones de trabajo, una vez acreditada su finalidad, deberán ser entregadas únicamente en los mismos términos mediante los cuales se han venido otorgando, sea mediante convenio colectivo, laudo arbitral o incluso mediante mandato judicial, por lo que dichas condiciones de trabajo no podrían ser otorgadas mediante otros mecanismos alternativos no autorizados.

Sobre la observancia de los convenios colectivos celebrado antes de la entrada en vigencia del Decreto de Urgencia N° 014-2020 que contienen cláusulas que afecten la disponibilidad presupuestaria de una entidad

- 2.16 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, por lo que las organizaciones sindicales y las entidades del sector público deberán tener en cuenta lo dispuesto en las normas citadas del DU N° 014-2020 y a lo que establezca su reglamento (cuando entre en vigencia) para efectos de llevar a cabo la negociación colectiva.
- 2.17 Ahora bien, debemos indicar que el DU N° 014-2020, en su Primera Disposición Complementaria Transitoria establece algunos alcances con respecto a los acuerdos por convenios colectivos o laudos arbitrales que antes de la entrada en vigencia del DU N° 014-2020 hayan quedado firmes o, habiendo sido judicializados, cuenten con calidad de cosa juzgada.
- 2.18 En dicha disposición se precisa que en caso los convenios colectivos o laudos arbitrales afecten la disponibilidad presupuestaria de la entidad del Sector Público o en los supuestos previstos en el numeral 6.3 del artículo 6 del citado Decreto de Urgencia⁵, el titular de la entidad solicitará al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) un Informe Económico Financiero con la

⁵ **Artículo 6. Informe Económico Financiero emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas**
(...)

6.3 El Informe Económico Financiero debe tener en cuenta la existencia de las siguientes situaciones excepcionales:

1. Si el año previo a que se realice la negociación colectiva, los ingresos del gobierno general, como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), caen en más de 2.0 puntos del PBI respecto al año previo, según las estadísticas oficiales públicas.
2. Si se publica una ley que disponga la aplicación de las cláusulas de excepción, en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero. Este supuesto se aplica únicamente para el año que se publica dicha ley.
3. Si se presentan desastres naturales y antrópicos de gran magnitud que ameriten la priorización del uso de recursos en la atención de los mismos.



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"

finalidad de iniciar una revisión del convenio colectivo o laudo arbitral, con las consecuencias establecidas en la citada disposición, y en conformidad a lo que se establezca en el Reglamento del DU 014-2020 (cuando esté vigente).

- 2.19 Si dichos convenios colectivos o laudos arbitrales no afectan disponibilidad presupuestaria, se procede a registrar en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público - AIRHSP, según corresponda, conforme a lo indicado en el primer párrafo de la citada disposición.

III. Conclusiones

- 3.1 Si bien SERVIR tiene la facultad para emitir opinión técnica sobre las normas y el funcionamiento del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, el Decreto Legislativo N° 1442 establece que la atribución para brindar opiniones técnicas relacionadas a los ingresos del personal del Sector Público la ejerce de forma exclusiva el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos.
- 3.2 Sobre la entrega de alimentos (mediante vales de consumo, servicio de comedor, etc.) en las entidades públicas (ya sea a través de un programa de bienestar, convenio colectivo o laudo arbitral), debemos indicar que dicha entrega solo puede ser otorgada como una condición de trabajo.
- 3.3 Las condiciones de trabajo son (por su naturaleza) indispensables para el cumplimiento de las labores; por lo que deberán guardar las características señaladas en el numeral 2.10 del presente informe, caso contrario las mismas se configurarán como un incremento remunerativo, el cual está prohibido por las leyes presupuestas vigentes; por lo que la entidad deberá disponer el deslinde de responsabilidades por tal inobservancia.
- 3.4 El artículo 6° de la Ley N° 31084 (así como las leyes de presupuesto de años anteriores), prohíbe 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.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY

Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/abs/jms

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: TWBVDFD