

**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"
"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 : Oficio N° D000113-2021-SERPAR-LIMA-GAF.

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia la Gerente del Servicio de Parques de Lima – SERPAR consulta lo siguiente:

- a) ¿Resulta viable aplicar la Ley N° 31188 retroactivamente, respecto de negociaciones colectivas que quedaron sin negociar como en los casos derivados de Pliegos de Reclamos del año 2020?
- b) ¿Qué tratamiento debe seguir las entidades a seguir para las entidades Tipo B, tomando en cuenta los artículos derogados de la Ley N° 30057?
- c) ¿En caso de existir organizaciones sindicales de diferentes regímenes laborales en una misma entidad, cuál de ellas se encontraría legitimada para negociar?
- d) ¿Qué implica presentar un Proyecto de Convenio Colectivo, en lugar de Pliego de Reclamos?
- e) ¿Es necesario una reglamentación para su aplicación?

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

- 2.4 En cuanto a la consultas a) formulada, relativa a la aplicación de la Ley N° 31188 para los procedimientos de negociación colectiva iniciados antes de su entrada en vigencia, corresponde remitirnos al [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 manera retroactiva o en calidad de devengados, es decir cuya eficacia se

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

extendiera a períodos anteriores a la fecha de suscripción del convenio¹. En ese sentido, los convenios colectivos no pueden disponer el otorgamiento de beneficios que respondan a periodos 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 periodos 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 periodos 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."

¹ 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.



- 2.5 Por otra parte, con relación a la consulta b), es de señalar que -a diferencia de lo que regulaba el artículo 67° del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del servicio Civil²- la Ley N° 31188 no ha previsto reglas de representación especiales para las entidades tipo B, razón por la cual, correspondería a la mismas negociar como cualquier otra entidad pública y de acuerdo a las reglas de legitimación descritas en el artículo 9° de la Ley N° 31188, indistintamente de su condición de entidad tipo B.
- 2.6 Con respecto a la consulta d), se advierte que el artículo 12° de la Ley N° 31188 ha señalado que la negociación colectiva se inicia con la presentación del "proyecto de convenio colectivo"; sobre el particular, debe entenderse que dicho documento es precisamente aquel que contiene las peticiones de los servidores que se someterán a negociación, bajo la estructura de proyecto del virtual producto negocial a suscribirse, como es el convenio colectivo.
- Así pues, las organizaciones sindicales presentan este "proyecto de convenio" conteniendo las cláusulas que responden a sus peticiones, sin embargo la versión final del producto negocial (esto es, el convenio colectivo) será elaborado en base a los acuerdos arribados como consecuencia de la negociación propiamente dicha entre las partes, y teniendo en cuenta las materias negociables de acuerdo a los niveles de negociación descritos en el artículo 6° de la Ley N° 31188.
- 2.7 De otro lado, con respecto a la consulta e), es de precisar que la Ley N° 31188 no ha condicionado su vigencia o aplicación a la aprobación de su reglamento, motivo por el cual, a la fecha todas sus disposiciones se encuentran vigentes y resulta aplicables a los procedimientos de negociación de conformidad con las reglas previstas en el [Informe Técnico N° 001108-2021-SERVIR-GPGSC](#), cuyo contenido ha sido reseñado en el numeral 2.4 del presente informe técnico.

Sobre las reglas de legitimación para negociar de acuerdo a la Ley N° 31188

- 2.8 Con relación a la consulta c), en principio es de señalar que el artículo 7° de la Ley N° 31188 establece expresamente cuales son los sujetos que intervienen de acuerdo al nivel de negociación. Así pues, por la parte sindical, en el nivel centralizado intervienen las confederaciones sindicales más representativas de los trabajadores del Estado a nivel nacional, mientras que en el nivel descentralizado intervienen las organizaciones sindicales más representativas en el respectivo ámbito.
- 2.9 De lo anterior se puede advertir que las organizaciones sindicales de las entidades públicas pueden ser representadas en la negociación de nivel centralizado por las confederaciones sindicales más representativas de los trabajadores del Estado a nivel nacional, conforme a lo previsto en el literal a) del artículo 7° de la Ley N° 31188.
- 2.10 Sin perjuicio de lo anterior, las organizaciones sindicales de las entidades también pueden negociar con sus respectivas entidades a nivel descentralizado de acuerdo a su respectivo ámbito y respetando las materias pasibles de negociación en dicho nivel señaladas en el numeral 6.2 del artículo 6° de la Ley N° 31188, en virtud del cual solo es posible la negociación de: *"Las condiciones de empleo o condiciones de trabajo, que incluyen las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica que resulten de aplicación a los trabajadores comprendidos dentro del*

² Norma que pertenece al capítulo de negociación colectiva del Reglamento General de la Ley N° 30057, el cual fue derogado tácitamente con la entrada en vigencia del Decreto de Urgencia N° 014-2020.

respectivo ámbito, con exclusión de las materias pactadas a nivel centralizado, salvo acuerdo en contrario. (Énfasis es nuestro).

- 2.11 En esa línea, cabe indicar que el artículo 9° de la Ley N° 31188 establece las reglas de legitimación de las organizaciones sindicales para negociar según el nivel de negociación correspondiente. Así pues, en el caso de la negociación descentralizada, indica que:

“(…)

- a. *Se considera legitimada para negociar a la respectiva organización sindical del ámbito. En caso exista más de una organización sindical en el ámbito, se considera legitimada a la organización sindical mayoritaria.*
- b. *Las organizaciones sindicales negocian en nombre de todos los trabajadores del respectivo ámbito.*
- c. *Se considera mayoritaria a la organización sindical que afilie a la mayoría de trabajadores del ámbito respectivo.*
- d. *A propuesta de las organizaciones sindicales más representativas del respectivo ámbito, se establece mediante resolución de la autoridad competente, el número de los representantes sindicales para cada proceso de negociación descentralizada.”*

- 2.12 De lo anterior, se puede advertir que la organización sindical legitimada para negociar a nivel descentralizado con su respectiva entidad es aquella que tenga la condición de mayoritaria en su respectivo ámbito. Asimismo, dicha organización sindical representa a todos los servidores que pertenecieran a su ámbito, se encuentren afiliados o no a la misma.

- 2.13 Por consiguiente, en caso en una misma entidad hubiera varias organizaciones sindicales, en principio debe verificarse si estas corresponden a un mismo ámbito. Así por ejemplo, si en la entidad existe un sindicato que conforme a su estatuto tuviera como ámbito únicamente los servidores sujetos al régimen laboral del D.L. N° 728, y otro que tuviera como ámbito únicamente a los servidores sujetos al régimen laboral del D.L. N° 276 (ambos como únicos sindicatos de dichos ámbitos), corresponderá a la entidad negociar con ambas organizaciones sindicales de forma independiente.

De otro lado, en caso existiera en la entidad dos organizaciones sindicales que pertenecieran al mismo ámbito (por ejemplo, dos sindicatos de servidores sujetos al D.L. N° 728), la entidad deberá verificar si alguna de ellas ostenta la condición de mayoritaria, en cuyo caso deberá negociar con ella, representando la misma a todos los servidores del ámbito, se encuentren afiliados o no.

III. Conclusiones

- 3.1 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 y la posibilidad de negociar condiciones económicas bajo dicho marco normativo, 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.
- 3.2 La Ley N° 31188 no ha previsto reglas de representación especiales para las entidades tipo B, razón por la cual, correspondería a la mismas negociar como cualquier otra entidad pública y de acuerdo



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"

a las reglas de legitimación descritas en el artículo 9° de la Ley N° 31188, indistintamente de su condición de entidad tipo B.

- 3.3 Las organizaciones sindicales presentan el "proyecto de convenio" conteniendo las cláusulas que responden a sus peticiones, sin embargo la versión final del producto negocial (esto es, el convenio colectivo) será elaborado en base a los acuerdos arribados como consecuencia de la negociación propiamente dicha entre las partes, y teniendo en cuenta las materias negociables de acuerdo a los niveles de negociación descritos en el artículo 6° de la Ley N° 31188.
- 3.4 Las organizaciones sindicales de las entidades públicas pueden ser representadas a nivel centralizado por las confederaciones sindicales más representativas de los trabajadores del Estado a nivel nacional, conforme a lo previsto en el literal a) del artículo 7° de la Ley N° 31188.
- Sin perjuicio de ello, las organizaciones sindicales de las entidades también pueden negociar con sus respectivas entidades a nivel descentralizado de acuerdo a su respectivo ámbito y respetando las materias pasibles de negociación en dicho ámbito señaladas en el numeral 6.2 del artículo 6° de la Ley N° 31188.
- 3.5 La organización sindical legitimada para negociar a nivel descentralizado con su respectiva entidad es aquella que tenga la condición de mayoritaria en su respectivo ámbito. Asimismo, dicha organización sindical representa a todos los servidores que pertenecieran a su ámbito, se encuentren afiliados o no a la misma.
- 3.6 En caso en una misma entidad hubiera varias organizaciones sindicales, en principio debe verificarse si estas corresponden a un mismo ámbito. Así por ejemplo, si en la entidad existe un sindicato que conforme a su estatuto tuviera como ámbito únicamente los servidores sujetos al régimen laboral del D.L. N° 728, y otro que tuviera como ámbito únicamente a los servidores sujetos al régimen laboral del D.L. N° 276 (ambos como únicos sindicatos de dichos ámbitos), corresponderá a la entidad negociar con ambas organizaciones sindicales de forma independiente.
- 3.7 En caso existiera en la entidad dos organizaciones sindicales que pertenecieran al mismo ámbito (por ejemplo, dos sindicatos de servidores sujetos al D.L. N° 728), la entidad deberá verificar si alguna de ellas ostenta la condición de mayoritaria, en cuyo caso deberá negociar con ella.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

ÁNGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLÍS

Coordinador de Soporte y Orientación Legal
AUTORIDAD NACIONAL 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: HDOCVWE