



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 : a) 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.  
b) Aplicación de la Sexagésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31084 en el marco del Decreto de Urgencia N° 014-2020.  
c) Aplicación y alcances de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.

Referencia : Oficio N° 0385-2021-SUNAFIL/GG/OGA/ORH.

#### I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, la Jefa de la Oficina de Recursos Humanos de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL consulta a SERVIR lo siguiente:

- a) Respecto a la normativa que regulaba la negociación colectiva de acuerdo al marco legal establecido por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y su Reglamento General ¿Se produjo la derogación tácita de dicho marco normativo como consecuencia de la entrada en vigor del Decreto de Urgencia N° 014-2020, sobre regulación de la negociación colectiva en el Sector Público?
- b) Tomando en consideración la derogación del Decreto de Urgencia N° 014-2020, por efecto de Ley N° 31114 ¿Cuál sería el marco normativo específico que regule la negociación colectiva en el sector público desde la fecha de emisión de la Ley N° 31114 hasta la publicación de la Ley N° 31188?
- c) En la línea de la interrogante descrita en el literal que antecede, ¿Resulta factible iniciar y/o reencausar dicho procedimiento de negociación colectiva, a fin de no afectar el derecho fundamental conforme a lo señalado en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú?
- d) Dada la vigencia de la Ley N° 31188, en caso una organización sindical hubiese presentado a una entidad pública su Pliego de Reclamos durante el vacío normativo generado hasta antes de su publicación, ¿cuál es el marco legal aplicable para su trámite? ¿puede aplicarse las disposiciones de la Ley N° 31188?



- e) En cuanto al hecho que las entidades públicas no puedan pactar (otorgar) con sus sindicatos ciertos beneficios o cláusulas de naturaleza económica, ¿Dichas limitantes continúan vigentes, y por ende las entidades públicas nos encontramos limitadas en cuanto a pactar condiciones económicas?
- f) En cuanto a los alcances de la Ley N° 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, concretamente en cuanto a la Sexagésima Quinta Disposición Complementaria Final, ¿Cómo debe interpretarse la exoneración de la prohibición establecida en el artículo 6 de la referida Ley, en cuanto a la aprobación de condiciones económicas, no económicas y de productividad en los procesos de negociación colectiva realizados en el marco del Decreto de Urgencia 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.
- 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 a) y b) se refieren al marco normativo 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, resulta oportuno remitirnos al [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.*



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

- 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 las entidades 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."*

- 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

aplicable únicamente de forma transitoria hasta la aprobación de una nueva norma con rango legal que regule la negociación colectiva en el sector público.

- 2.6 De la misma manera, el informe técnico antes citado señaló que durante dicho periodo<sup>1</sup> no resulta 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 En ese contexto, es menester recordar que el artículo 54° del TUO de la LRCT, establece expresamente lo siguiente: ***“Es obligatoria la recepción del pliego, salvo causa legal o convencional objetivamente demostrable.”***
- 2.8 Así pues, se puede apreciar si bien el TUO de la LRCT establece como regla general la obligatoriedad para la recepción de los pliegos de reclamos por parte de las entidades empleadoras, lo cierto es que también contempla situaciones excepcionales que justificarían que la entidad empleadora pueda rechazar la presentación del referido pliego. Estos supuestos son los siguientes: i) Causa legal objetivamente demostrable o ii) Causa convencional objetivamente demostrable.
- 2.9 Siendo ello así, debe precisarse que el reconocimiento de la posibilidad de las entidades públicas para devolver a las organizaciones sindicales aquellos pliegos de reclamos que contuvieran condiciones económicas, se sustenta precisamente en la existencia de una causa legal objetivamente demostrable a que se refiere el artículo 54° del TUO de la LRCT, siendo esta -concretamente- la vigencia del artículo 6° de la LPSP 2021, el cual establece taxativamente lo siguiente:

***“Artículo 6. Ingresos del personal***

***Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, Ministerio Público; Jurado Nacional de Elecciones; Oficina Nacional de Procesos Electorales; Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; Contraloría General de la República; Junta Nacional de Justicia; Defensoría del Pueblo; Tribunal Constitucional; universidades públicas; y demás entidades y organismos que cuenten con un crédito presupuestario aprobado en la presente ley, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, beneficios, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, beneficios, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones***

<sup>1</sup> Entiéndase luego de la derogatoria del DU N° 014-2020 y hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31188.



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

*legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas."*

- 2.10 Consecuentemente, dado que el citado artículo 6° de la LPSP 2021 contiene una prohibición expresa tanto para el incremento remunerativo como para la aprobación de bonificaciones, beneficios o cualquier otro concepto bajo cualquier denominación que implique una ventaja patrimonial a favor de los servidores, y siendo pues, que las condiciones económicas incorporadas en los pliegos de reclamos tienen por objeto precisamente la obtención de mejoras remunerativas, se concluyó que esta prohibición contenida en la LPSP se configuraba válidamente como la causa legal objetivamente demostrable a que se refiere el artículo 54° del TUO de la LRCT que justificaba la excepción a la obligatoriedad por parte de las entidades públicas a recibir pliegos de reclamos que contuvieran condiciones económicas, pudiendo dichas entidades devolverlos para que las organizaciones sindicales los vuelvan a presentar conteniendo únicamente condiciones no económicas.

#### **Sobre la aplicación de la Sexagésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31084 en el marco de la negociación colectiva regulada por el Decreto de Urgencia N° 014-2020**

- 2.11 Sobre el particular, es de señalar que la Sexagésima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2021 (en adelante, LPSP 2021) establece lo siguiente:

*"Dispónese que las condiciones económicas, no económicas y de productividad que se aprueben mediante los procesos de negociación colectiva que se implementen en el marco de lo dispuesto en el Decreto de Urgencia 014-2020, Decreto de Urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el Sector Público se encuentra exonerado de la prohibición establecida en el artículo 6 de la presente ley.*

*Asimismo, dispónese que las condiciones económicas, no económicas y de productividad que se hayan aprobado en convenios colectivos o laudos arbitrales anteriores a la vigencia del Decreto de Urgencia 014-2020 y que se sujeten a lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del referido Decreto de Urgencia quedan exceptuadas de lo dispuesto en lo establecido en el artículo 6 de la presente ley."*

- 2.12 Así pues, dicha disposición exoneraba a las negociaciones colectivas realizadas bajo el marco normativo del DU N° 014-2020 de las restricciones presupuestales previstas en el artículo 6° de la LPSP 2021, siendo posible por tanto la negociación de condiciones económicas siempre que se respetara el procedimiento y límites señalados en el referido decreto de urgencia; sin embargo, el DU N° 014-2020 actualmente se encuentra derogado.
- 2.13 Por consiguiente, la Sexagésima Disposición Complementaria Final de la LPSP 2021 no resulta aplicable para las negociaciones colectivas conducidas bajo el procedimiento regulado por Ley N° 31188. Sin perjuicio de ello, cabe recordar que de acuerdo al artículo 4° de la Ley N° 31188: *"Son objeto de la negociación colectiva la determinación de todo tipo de condiciones de trabajo*



*y empleo, que comprenden las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica, así como todo aspecto relativo a las relaciones entre empleadores y trabajadores, y las relaciones entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores”.*

## **Sobre la aplicación y alcances de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal**

2.14 En cuanto a las consultas c) d) y e) formuladas, relativas a la aplicación de la Ley N° 31188 para los procedimientos de negociación colectiva iniciados antes de su entrada en vigencia y la posibilidad de negociar condiciones económicas bajo dicho marco normativo, 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 convenio<sup>2</sup>. 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."*

<sup>2</sup> 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 relación al marco normativo 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, nos remitimos al [Informe Técnico N° 000448-2021-SERVIR-GPGSC](#), cuyas conclusiones han sido reseñadas en el numeral 2.4 del presente informe técnico.
- 3.2 La Sexagésima Quinta Disposición Complementaria Final de la LPSP 2021 exoneró de las restricciones presupuestales contenidas en el artículo 6° de dicha ley únicamente a las negociaciones colectivas realizadas bajo el Decreto de Urgencia N° 014-2020, el mismo que actualmente se encuentra derogado. Dicha disposición complementaria final no resulta aplicable para las negociaciones colectivas bajo el procedimiento regulado por Ley N° 31188.
- 3.3 Con respecto a la aplicación de la Ley N° 31188 para los procedimientos de negociación colectiva 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.

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: **ORZK7ML**