

**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"

Fecha

INFORME TÉCNICO 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 : Sobre el marco normativo aplicable a las Negociaciones Colectivas tras la derogación del Decreto de Urgencia N° 014-2020

Referencia : Oficio N° 123-2021-EPS SEMAPACH S.A./G.G.

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Coordinador de la Gerencia General de la Empresa Prestadora de Servicios – EPS SEMAPACH S.A., formula a SERVIR las siguientes consultas:

- a) ¿Cuál es el procedimiento para iniciar la negociación colectiva para el periodo 2021 tras la derogatoria del Decreto de Urgencia N° 014-2020?
- b) ¿Se puede iniciar la negociación colectiva para el periodo 2021 considerando el comunicado del Ministerio de Economía y Finanzas, el cual señala la imposibilidad de negociar colectivamente?

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 las empresas del Estado y su condición de entidades sujetas al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

- 2.4 Al respecto, como premisa se debe tener en consideración que las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento son empresas encargadas de brindar servicios de: i) agua potable, ii) alcantarillado sanitario, iii) tratamiento de aguas residuales y iv) disposición sanitaria de excretas. Dichas empresas son responsables de la prestación del servicio de saneamiento en el ámbito rural y urbano¹, mientras que los gobiernos regionales y gobiernos locales son responsables de asegurar la prestación eficiente de los servicios de saneamiento usando los medios institucionales, económicos y financieros que lo garanticen.
- 2.5 De acuerdo al Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, aprobado por Decreto Supremo 019-2017- VIVIENDA, las empresas prestadoras de servicios de saneamiento público con accionariado estatal o municipal² son creadas por ley como empresas públicas de derecho privado, de conformidad con el artículo 60 de la Constitución Política del Estado.
- 2.6 Ahora bien, con respecto a la actividad empresarial del Estado, cabe señalar que conforme lo dispuesto por el artículo 3 del Decreto Legislativo 1031 las empresas del Estado se rigen por las normas de la actividad empresarial del Estado y de los Sistema Administrativos de este, en cuanto sean aplicables, y supletoriamente por las normas que rigen la actividad empresarial privada, principalmente por la Ley General de Sociedades y el Código Civil, siendo el caso que dicha disposición es también aplicable a las empresas de los gobiernos locales (municipalidades provinciales o distritales), conforme a lo dispuesto por la Primera Disposición Complementaria y Transitoria del mencionado decreto legislativo.
- 2.7 De esta manera, cabe anotar que, según la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), los sistemas administrativos son un tipo de sistema que regula la utilización de los recursos en las entidades públicas, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso, se encuentran a cargo de un ente rector, que somete a las entidades al cumplimiento de sus directivas, y sus normas, procedimientos y guías son vinculantes para todas las entidades de la Administración Pública.
- 2.8 Siendo así, tenemos que las Empresas Prestadoras de Servicios de los Gobiernos Regionales y Locales se encuentran sujetas a las disposiciones del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante SAGRH), y a la rectoría de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Por tanto, la planificación y organización de los recursos humanos de las EPS deberá diseñarse de acuerdo a la estructura del SAGRH, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1023, y a las disposiciones que emite SERVIR, en su condición de ente rector.

De la negociación colectiva como proceso del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

- 2.9 Sobre el particular, es oportuno recordar que de conformidad con el numeral 8 del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (en adelante, DL 1440) las empresas del estado se encuentran dentro del ámbito de

¹ Artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1280.

² Artículo 11° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280.

aplicación del Sistema Nacional de Presupuesto, siéndoles de aplicación -por consiguiente- los principios previstos en el artículo 2° del citado decreto legislativo, entre estos, los de equilibrio presupuestario y equilibrio fiscal³.

- 2.10 Por su parte, el numeral 10 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público, señala que el Sector Público está conformado por el conjunto de entidades, empresas públicas, y otras formas organizativas a las cuales se aplica la Administración Financiera del Sector Público, que comprende el sector público financiero y no financiero, que conforme al numeral 5.2 del artículo 5 del citado Decreto Legislativo, comprende a todas las Empresas del Estado.
- 2.11 En esa línea, habiéndose establecido que las empresas del Estado se encuentran dentro del SAGRH, es de recordar que de acuerdo al literal g) del artículo 5° del DL 1023 uno de sus subsistemas es el correspondiente a la gestión de las relaciones humanas, el mismo que de conformidad con la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH "Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas" aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 238-2014-SERVIR-PE, comprende el proceso de relaciones laborales individuales y colectivas (dentro del cual se encuentra la negociación colectiva).
- 2.12 Así pues, se puede apreciar que las empresas públicas se encuentran comprendidas tanto dentro del Sistema Nacional de Presupuesto Público (pues evidentemente manejan recursos públicos), como dentro del SAGRH, por lo tanto, la norma que regule la negociación colectiva en el sector público -al tener incidencia sobre ambos sistemas- debería extender su ámbito de aplicación también a las negociaciones colectivas a desarrollarse en las empresas públicas.
- 2.13 Ahora bien, sin perjuicio de lo anteriormente señalado, cabe recalcar que todas las empresas del Estado están supeditadas al marco legal del Sistema Nacional de Presupuestario, conforme a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Por tanto, se encuentran supeditadas a sus principios, reglas y disposiciones, entre ellos, a los principios de equilibrio presupuestal y previsión presupuestaria.

³ **Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público**

"(...)"

Artículo 2. Principios

2.1 Adicionalmente a los principios de la Administración Financiera del Sector Público y los del Derecho Público en lo que resulte aplicable, el Sistema Nacional de Presupuesto Público se rige por los siguientes principios:

1. Equilibrio presupuestario: *Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.*

2. Equilibrio Fiscal: *Consiste en la preservación de la sostenibilidad y responsabilidad fiscal establecidos en la normatividad vigente durante la programación multianual, formulación, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Entidades Públicas."*



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"

Sobre el marco legal vigente aplicable al procedimiento de la negociación colectiva en el Sector Público tras la derogación del Decreto de Urgencia N° 014-2020

- 2.14 Respecto al marco legal aplicable al procedimiento de la negociación colectiva en el Sector Público tras la derogación del Decreto de Urgencia N° 014-2020, nos remitimos a lo desarrollado en el [Informe Técnico N° 00523-2021-GPGSC-SERVIR](#), el cual ratificamos y en cuyo contenido se concluyó lo siguiente:

“(…)

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 LSC⁴, 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.

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), las cuales impiden 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.

3.7 Las entidades deberán verificar que las condiciones no económicas formuladas en el pliego de reclamos respondan precisamente a dicha naturaleza y no se configuren en condiciones cuyo otorgamiento implique una ventaja patrimonial para los servidores, dado que ello les daría la condición de incrementos remunerativos, lo cual se encuentra proscrito por el antes citado artículo 6 de la LPSP 2021.

⁴ Debemos mencionar que dicha norma actualmente fue derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley N° 31188.

3.8 Ante la inobservancia de las restricciones presupuestales en el marco de la negociación colectiva corresponderá a la entidad empleadora o a quien tenga legítimo interés solicitar la nulidad de los acuerdos correspondientes (ya sea que se encuentren plasmados en convenios colectivos o laudos arbitrales) ante el órgano jurisdiccional competente; así como disponer el deslinde de responsabilidades por tal inobservancia, conforme a las normas legales vigentes.

3.9 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."

Sobre el marco legal aplicable a la negociación colectiva de las empresas públicas conforme a lo dispuesto en la Ley N° 31188

- 2.15 En primer lugar, debemos precisar que con fecha 02 de mayo del 2021, se publicó la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, constituyéndose en el nuevo marco legal del procedimiento de negociación colectiva en el Sector Público.
- 2.16 En esa línea, el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley N° 31188 regula lo concerniente al ámbito de aplicación de la citada ley, estableciendo lo siguiente:

"Las negociaciones colectivas de las empresas del Estado se rigen por lo regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, y su reglamento."

- 2.17 En ese sentido, tenemos que actualmente, el proceso de negociación colectiva de las empresas del Estado, como lo son las empresas prestadoras de servicios - EPS, se rige por el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante TUO de la LRCT), asimismo, éstas deberán tener en cuenta lo indicado en el numeral 2.13 del presente informe.

III. Conclusiones:

- 3.1 Las Empresas Prestadoras de Servicios de los Gobiernos Regionales y Locales se encuentran sujetas a las disposiciones del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante SAGRH), y a la rectoría de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Por tanto, la planificación y organización de los recursos humanos de las EPS deberá diseñarse de acuerdo a la estructura del SAGRH, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1023, y a las disposiciones que emite SERVIR, en su condición de ente rector.
- 3.2 Cabe recalcar que todas las empresas del Estado están supeditadas al marco legal del Sistema Nacional de Presupuestario, conforme a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Por

**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"

tanto, se encuentran supeditadas a sus principios, reglas y disposiciones, entre ellos, a los principios de equilibrio presupuestal y previsión presupuestaria.

- 3.3 Tras la derogación del DU N° 014-2020, los procedimientos de negociación colectiva iniciados en el marco del citado decreto de urgencia no se podían 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. Por tanto, 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- fue, supletoriamente, el TUO de la LRCT en lo que no se le opusiese a la LSC.
- 3.4 Actualmente y conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley N° 31188, el proceso de negociación colectiva de las empresas del Estado, como lo son las empresas prestadoras de servicios - EPS, se rige por el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante TUO de la LRCT), asimismo, éstas deberán tener en cuenta lo indicado en el numeral 2.13 del presente informe.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS

Coordinador de Soporte y Orientación Legal
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

AYPP/abs/jms

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2021