

**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° 077-2021-GG/EPS MOQUEGUA S.A.

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Gerente General de la Empresa Prestadora de Servicios – EPS MOQUEGUA SA, formula a SERVIR las siguientes consultas:

- a) ¿Qué conceptos se consideran en condiciones de trabajo o empleo? ¿Cuáles sería las condiciones económicas y cuáles serían las no económicas que podrían ser materia de negociación colectiva?
- b) ¿El concepto de cierre de pacto puede ser materia de negociación colectiva, teniendo en cuenta que es un concepto de naturaleza económica?
- c) ¿Se podría otorgar un préstamo administrativo a favor del trabajador para profesionalizarse (desarrollo personal)?

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 aplicación del

¹ Artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1280.

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



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.

Sobre la entrega de condiciones de trabajo en la Administración Pública

- 2.14 Respecto a su primera consulta, debemos indicar que SERVIR ha tenido oportunidad de emitir opinión técnica sobre las características de las condiciones de trabajo (las cuales constituyen condiciones no económicas) en el marco de los convenios colectivos de acuerdo a la normativa vigente. Así, tenemos que en el [Informe Técnico N° 150-2017-SERVIR/GPGSC](#), el cual

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."



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."*

- 2.15 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 características señaladas en el numeral 2.14 del presente informe, incluso si estas son otorgadas mediante un laudo arbitral.
- 2.16 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 la Ley N° 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021⁴.
- 2.17 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.
- 2.18 Siendo ello así, las condiciones de trabajo deberán cumplir con las características indicadas en el numeral 2.14 del presente informe; caso contrario la misma se configurará 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.
- 2.19 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 características⁵ señaladas en el numeral 2.14 del presente informe, incluso si estas son otorgadas mediante un convenio colectivo o laudo arbitral.

⁴ Del mismo modo, el artículo 6° de la Leyes del Presupuesto del Sector Público para los Años Fiscales 2017, 2018 y 2019, así como el DU N° 014-2020 que Aprueba el Presupuesto Público para el Año Fiscal 2020, 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.

⁵ 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).



Sobre el marco legal aplicable a la negociación colectiva de las empresas públicas

2.20 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.

2.21 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.”

2.22 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).

Del otorgamiento de préstamos administrativos a servidores públicos

2.23 En primer lugar, debemos señalar que el otorgamiento de préstamos administrativos se encontraba regulado por el literal i) del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, en concordancia con la Ley N° 24663⁶ y se aplicaba solo para los servidores públicos sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 276 cuyo financiamiento se realizaba a través del CAFAE.

2.24 Situación similar también pudo haberse regulado para el caso del personal de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728) del sector público, sin embargo, de acuerdo a lo dispuesto en el literal d) de la Tercera Disposición Transitoria del T.U.O. de la Ley N° 28411⁷, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (aprobado por D.S. N° 304-2012-EF), se viene estableciendo la prohibición de que las entidades públicas autoricen o efectúen adelanto de remuneraciones o préstamos administrativos con cargo a remuneraciones, bonificaciones, pensiones o por compensación por tiempo de servicios⁸ a los servidores públicos.

2.25 Es así que existe prohibición expresa que restringe a las entidades públicas autorizar el otorgamiento de adelanto de remuneraciones o préstamos administrativos o de bonificaciones con cargo a descuentos posteriores sobre los ingresos futuros del servidor (remuneraciones, bonificaciones, CTS), salvo que dichos financiamientos provengan del CAFAE constituido en cada

⁶ Ley N°24663

Artículo 1.- Los préstamos administrativos que se otorguen a los empleados estatales, no devengarán intereses ni recargo alguno.

⁷ Norma derogada por la única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1440, publicado el 16 de septiembre del 2018, salvo la Tercera Disposición Transitoria, la cual mantiene su vigencia.

⁸ T.U.O. de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto

Tercera Disposición Transitoria

(...)

d) El pago de remuneraciones sólo corresponde como contraprestación por el trabajo efectivamente realizado, quedando prohibido, salvo disposición de Ley expresa en contrario o por aplicación de licencia con goce de haber de acuerdo a la normatividad vigente, el pago de remuneraciones por días no laborados. Asimismo, queda prohibido autorizar o efectuar adelantos con cargo a remuneraciones, bonificaciones, pensiones o por compensación por tiempo de servicios (...)."



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"

entidad (solo para los servidores sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 276), de acuerdo a lo señalado en el Informe Legal N° 074-2009-ANSC/OAJ.

III. Conclusiones:

- 3.1 Conforme a lo dispuesto 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.
- 3.2 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.
- 3.3 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.
- 3.4 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 2.14 del presente informe, caso contrario la misma se configurará 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.
- 3.5 De acuerdo a la Ley N° 28411, existe prohibición expresa para que las entidades públicas autoricen el otorgamiento de adelanto de remuneraciones o préstamos administrativos con cargo a descuentos posteriores sobre los ingresos futuros del servidor, salvo que el financiamiento provenga del CAFAE constituido en cada entidad (solo para el caso de servidores del régimen del Decreto Legislativo N° 276).

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

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: **JV6PE4M**