

**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 y otros

Referencia : Oficio N° 038-2021-GRM/GRTPE.MOQ.

I. Objeto de la consulta:

Mediante el documento de la referencia, el Gerente Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Moquegua consulta a SERVIR sobre el marco normativo aplicable a las Negociaciones Colectivas tras la derogación del Decreto de Urgencia N° 014-2020 y otros.

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 En atención a lo señalado, no corresponde a SERVIR, a través de una opinión técnica como la presente, pronunciarse respecto a casos concretos como el planteado por la entidad consultante; por lo que el presente informe abordará las reglas generales a considerar con relación a la materia consultada.



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"

- 2.5 En ese sentido, en la presente consulta se abordará la situación de la negociación colectiva de las empresas del Estado luego de la derogación del Decreto de Urgencia N° 014-2020 y en el marco de la vigencia de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el sector estatal.

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

- 2.6 Mediante Decreto Legislativo N° 1023, se crea a SERVIR como organismo técnico especializado rector del Sistema Administrativo de Gestión de recursos Humanos (SAGRH), y establece en su artículo 3°, que el SAGRH está comprendido *“por todas las entidades de la administración pública señaladas en el Artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público¹”*.

Así pues, la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (en adelante, LMEP) establece en los numerales 2 y 5 del artículo III de su Título Preliminar, que, para sus efectos, se entenderá por entidades públicas, entre otros, a cualquier entidad perteneciente al Poder Ejecutivo, así a los Gobiernos Locales, sus órganos y entidades.

- 2.7 Frente a ello, es oportuno acotar que, si bien la norma antes mencionada omite mencionar expresamente a las empresas del Estado, es pertinente advertir que el propio Decreto Legislativo N° 1023, en el inciso b) de su artículo 4°, considera a las Oficinas de Recursos Humanos de las empresas del Estado como integrantes del SAGRH.
- 2.8 En esa línea, al ser las empresas del Estado integrantes del SAGRH, les resulta aplicable el marco regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, el cual, en su Novena Disposición Complementaria Final dispuso que, desde la entrada en vigencia de dicha ley, son de aplicación inmediata para los servidores civiles en los regímenes de los Decretos Legislativos 276 y 728, las disposiciones sobre el Capítulo VI del Título III, referido a los Derechos Colectivos.
- 2.9 Por tanto, una interpretación sistemática de las disposiciones comentadas precedentemente nos permite concluir que las empresas del Estado se encuentran comprendidas entre las entidades a que se refiere el Artículo III del Título Preliminar de la Ley Marco del Empleo Público y, por ende, forman parte del SAGRH, cuya rectoría corresponde a SERVIR. En esa línea, a las Empresas del Estado les resulta aplicable las normas que regulen el procedimiento de negociación colectiva en la Administración Pública.
- 2.10 Estando a la conclusión arribada, corresponde analizar el marco legal sobre negociación colectiva aplicable a las empresas del Estado, teniendo en cuenta que estas fueron incluidas en las reglas de

¹ Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público. Título Preliminar

Artículo III.- Ámbito de Aplicación

La presente Ley regula la prestación de los servicios personales, subordinada y remunerada entre una entidad de la administración pública y un empleado público, cualquiera fuera la clasificación que éste tenga, y la parte orgánica y funcional de la gestión del empleo público.

Para efectos de la presente Ley son entidades de la administración pública:

1. El Poder Legislativo, conforme a la Constitución y al Reglamento del Congreso de la República.
2. El Poder Ejecutivo: ministerios, organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y, en general, cualquier otra entidad perteneciente a este Poder.
3. El Poder Judicial, conforme a lo estipulado en su ley orgánica.
4. Los Gobiernos Regionales, sus órganos y entidades.
5. Los Gobiernos Locales, sus órganos y entidades.
6. Los organismos constitucionales autónomos.

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: WZSM2GV



negociación colectiva contenidas en el Decreto de Urgencia N° 014-2020, norma que actualmente se encuentra derogada.

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

- 2.11 En principio, debemos indicar que el "CAPÍTULO VI: DERECHOS COLECTIVOS" de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC) reconoce los derechos de: sindicación, negociación colectiva y huelga.
- 2.12 Por su parte, el "TÍTULO V: DERECHOS COLECTIVOS, CAPÍTULO II: NEGOCIACIÓN COLECTIVA" del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento General de la LSC), regulaba el procedimiento de negociación colectiva en la administración pública.
- 2.13 Posteriormente, con fecha 23 de enero del 2020, se emitió el Decreto de Urgencia N° 014-2020² (en adelante, DU N° 014-2020), el cual tuvo por objeto emitir disposiciones generales para regular la negociación colectiva en el Sector Público.
- 2.14 En tal sentido, al regularse a través del DU N° 014-2020 el procedimiento de negociación colectiva en el sector público, se produjo una derogación tácita del marco legal sobre la negociación colectiva regulada en los artículos 43 y 44 de la LSC, y el CAPÍTULO II del TÍTULO V del Reglamento General de la LSC.
- 2.15 En esa línea, a partir del 24 de enero del 2020, el DU N° 014-2020 era el único marco legal aplicable a la negociación colectiva en el sector público. Sin embargo, con fecha 23 de enero del 2021, se emitió la Ley N° 31114³, en cuyo artículo único se establece la derogación del Decreto de Urgencia N° 014-2020.
- 2.16 En ese contexto, es relevante recordar que por la derogatoria de una ley no recobran vigencia las disposiciones que esta hubiera derogado; por lo tanto, aquellas normas de la LSC y su Reglamento General que fueron derogadas tácitamente por el DU N° 014-2020 no han recobrado vigencia como consecuencia de la derogatoria de esta última. Es por lo anterior que 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 éstos fueron derogados tácitamente.
- 2.17 En atención a lo anterior, a efectos de identificar adecuadamente el marco legal vigente que resulta aplicable al procedimiento de negociación colectiva en el sector público corresponde remitirnos a lo señalado en el artículo 40 de la LSC, norma que regula de forma general el tratamiento de los derechos colectivos de los servidores públicos⁴ y que no fue derogada tácitamente por el DU N° 014-2020.

² Decreto de Urgencia N° 014-2020, Decreto de Urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la Negociación Colectiva en el Sector Público.

³ Ley que deroga el decreto de urgencia 014-2020, decreto de urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público.

⁴ Siendo estos los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga.

2.18 En tal sentido, el artículo 40 expresa lo siguiente:

“Artículo 40. Derechos colectivos del servidor civil

Los derechos colectivos de los servidores civiles son los previstos en el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en los artículos de la función pública establecidos en la Constitución Política del Perú. No están comprendidos los funcionarios públicos, directivos públicos ni los servidores de confianza.

Se aplica supletoriamente lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, en lo que no se oponga a lo establecido en la presente Ley.”

(Énfasis es nuestro)

- 2.19 De lo anterior, se desprende que el citado artículo 40 de la LSC ha previsto expresamente -y de forma general- que, en materia de derechos colectivos, se aplica supletoriamente el TUO de la LRCT en lo que no se opusiera a lo regulado por la LSC.
- 2.20 Asimismo, teniendo presente que las disposiciones relativas al procedimiento de negociación colectiva contenidas en la LSC y su Reglamento General fueron derogadas tácitamente por el DU 014-2020, resulta razonable y jurídicamente válido -además de necesario- concluir que, ante la ausencia de dicho marco legal, correspondería la aplicación de la supletoriedad a que se refiere el segundo párrafo del artículo 40 de la LSC, a efectos de garantizar el ejercicio del derecho a la negociación colectiva.
- 2.21 A mayor abundamiento sobre este último punto, debe incidirse en el hecho de que la negociación colectiva constituye un derecho de anclaje constitucional, por lo que si bien el Tribunal Constitucional ha establecido que el mismo debe contar con un desarrollo legal⁵, dicha exigencia se sustenta en la necesidad de lograr un balance adecuado entre el derecho de los servidores a negociar condiciones económicas y el respeto a los principios presupuestales, tales como el de equilibrio presupuestal y provisión presupuestaria, a efectos de no lesionar indebidamente las arcas estatales. Sin embargo, esta necesidad de desarrollo legal expuesta por el Tribunal Constitucional no implica la imposibilidad total de negociar colectivamente en el sector público, pues los servidores sí podían negociar condiciones no económicas. Los límites reconocidos por el Tribunal Constitucional fueron previstos teniendo en cuenta la negociación de condiciones económicas, para las cuales sí es necesario un marco legal expreso que contenga normas que garanticen el equilibrio presupuestal.
- 2.22 Por lo anterior, es relevante precisar que la aplicación supletoria del TUO de la LRCT dispuesta por el art. 40 de la LSC para los procedimientos de negociación colectiva en el sector público solo procede para los casos de condiciones no económicas. Su utilización para la negociación de condiciones económicas habría quedado proscrita por los fundamentos antes citados de la Sentencia del Tribunal Constitucional; y, en adición, porque las entidades deben observar las

⁵ Es importante resultar en este punto que los derechos fundamentales de configuración legal (como la negociación colectiva), si bien requieren de la asistencia de una ley que los desarrolle, lo cierto es que no carecen de un contenido por sí mismo exigible a los poderes públicos, pues una interpretación en ese sentido sería contraria al principio de fuerza normativa de la Constitución (STC 1417-2005-AA/TC fj. 12).

restricciones presupuestales en materia de incrementos remunerativos establecidas en las leyes de presupuesto que se emiten cada año⁶.

- 2.23 Precisamente, en el artículo 6 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021 (en adelante, LPSP 2021) se prohíbe expresamente 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 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.” (Énfasis es nuestro)

- 2.24 El dispositivo citado ha establecido taxativamente la restricción para el reajuste de remuneraciones o el otorgamiento de nuevas bonificaciones -entre otros-, es decir, condiciones de carácter económico que supongan un incremento remunerativo para los servidores y funcionarios de las entidades del sector público, cualquiera sea la forma, modalidad o fuente de financiamiento.
- 2.25 Por tanto, en aplicación de la citada restricción presupuestal, el procedimiento de negociación colectiva en las entidades del sector público, que se regiría transitoriamente bajo el TUO de la LRCT (hasta la aprobación de la nueva ley que regule la negociación colectiva en el sector público), solo cuenta con marco legal habilitante para negociar condiciones no económicas, en aplicación del principio de legalidad.

Sobre la posibilidad de negociar condiciones económicas en las empresas públicas en el marco de la Ley N° 31188

- 2.26 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.
- 2.27 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:

⁶ Como la Ley N° 31084, Ley que Aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021.



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"

"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."

2.28 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).

III. Conclusiones:

3.1 Las empresas del Estado se encuentran comprendidas entre las entidades a que se refiere el Artículo III del Título Preliminar de la Ley Marco del Empleo Público y, por ende, forman parte del SAGRH, cuya rectoría corresponde a SERVIR. En esa línea, a las Empresas del Estado les resulta aplicable las normas que regulen el procedimiento de negociación colectiva en la Administración Pública.

3.2 Con la entrada en vigencia del DU N° 014-2020, el cual tuvo por objeto emitir disposiciones generales para regular la negociación colectiva en el Sector Público, se derogó tácitamente el marco legal sobre la negociación colectiva regulada en los artículos 43 y 44 de la LSC, y el CAPÍTULO II del TÍTULO V del Reglamento General de la LSC.

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 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.

3.4 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.

3.5 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.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS

Coordinador de Soporte y Orientación Legal
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

AYPP/abs/mma

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: WZSM2GV