Firmado digitalmente por BASTIDAS SOLIS Angel Augusto FAU 20477906461 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 2021/05/17 15:00:04-0500

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

Lima, 17 de mayo de 2021

INFORME TECNICO N° 000885-2021-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 Nº 026-2021-URH-MDSJ/C

I. Objeto de la consulta:

Mediante el documento de la referencia, la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos de la Municipalidad Distrital de San Jerónimo consulta a SERVIR sobre el marco legal aplicable a la negociación colectiva en el sector público, luego de la derogación del Decreto de Urgencia N° 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.

Firmado digitalmente por MEYO VIGARTE Laura Rosemy FAU 20477906461 soft
Motivo: Doy V°B°
Fecha: 2021/05/17 09:51:40-0500

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 mérito a lo señalado, debemos precisar que el presente informe abordará un contexto anterior a la dación de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal[1].

[1] Vigente a partir del 3 de mayo de 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: **FUYFQHE**

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

2.5 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.

2.6 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.

2.7 Posteriormente, con fecha 23 de enero del 2020, se emitió el Decreto de Urgencia N° 014-2020[2] (en adelante, DU N° 014-2020), el cual tuvo por objeto emitir disposiciones generales para regular la negociación colectiva en el Sector Público.

2.8 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.

2.9 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° 31114[3], en cuyo artículo único se establece la derogación del Decreto de Urgencia N° 014-2020.

2.10 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.

Firmado digitalmente por NIETO VIDARTE Laura Rosmery FAU 20477906461 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 2021/05/17 09:51:45-0500

2.11 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 públicos[4] y que no fue derogada tácticamente por el DU N° 014-2020.

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

"Artículo 40. Derechos colectivos del servidor civil

[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.

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: **FUYFQHE**

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)

2.13 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 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) en lo que no se opusiera a lo regulado por la LSC.

2.14 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.

2.15 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 legal[5], 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.

Firmado digitalmente por MIETO VIZARRETE Laura Rosemery FAU 20417960461 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 02.05.2021 09:51:40 -05:00

2.16 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 restricciones presupuestales en materia de incrementos remunerativos establecidas en las leyes de presupuesto que se emiten cada año[6].

2.17 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:

[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).

[6] Como la Ley N° 31084, Ley que Aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 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: **FUYFQHE**

> ***"Artículo 6. Ingresos del personal***
> *Prohíbase 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)*

2.18 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.

Por tanto, en aplicación de la citada restricción presupuestal, el procedimiento de negociación colectiva en las entidades del sector público, que se regirá 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.

2.19 En esa línea, es importante recordar que el Tribunal Constitucional en el fundamento 81 de la sentencia en el Caso Ley de Presupuesto Público – STC 0003-2013-AI/TC, precisó que *"(…) aun cuando se ha señalado que el derecho a la negociación colectiva implica la posibilidad que los trabajadores negocien colectivamente el incremento de salarios, ello no significa que eventualmente este derecho no pueda ser objeto de una restricción cuando concurra o tenga lugar una circunstancia excepcional. Dichas limitaciones deben ser razonables y proporcionales. Cuando lo Estados atraviesan crisis económicas, financieras o periodos de austeridad, es posible limitar el poder de negociación colectiva en materia de salarios. Así, el legislador puede prever que, durante la época de crisis, los trabajadores del sector público no puedan negociar el incremento anual del salario, el monto de horas extras o el monto de remuneración en días feriados"* (subrayado es nuestro). Dicha restricción válida se encuentra contenida precisamente en el artículo 6 de la LPSP 2021 (más aún teniendo en cuenta el contexto de emergencia sanitaria que aqueja a la nación).

2.20 En esa línea, los pliegos de reclamos que sean presentados en el marco de la negociación colectiva, para ser admitidos por las autoridades administrativas, solo podrían contener peticiones relacionadas a condiciones no económicas, encontrándose prohibidas las entidades de incorporar al procedimiento de negociación las condiciones económicas.

Firmado digitalmente por NIETO VIDARTE Laura Rosmery FAU 20477906461 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 2021.05.17 09:51:45-0500

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: **FUYFQHE**

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.

Asimismo, es preciso indicar que los convenios que las partes suscriban rigen a partir de su suscripción en adelante. No es posible negociar pliegos de reclamos de años anteriores y solicitar que su aplicación se efectúe de manera retroactiva, como en calidad de devengados. Ello en concordancia con la aplicación del Principio de Equilibrio Presupuestario[7].

2.21 Adicionalmente, 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.

2.22 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 ante el órgano jurisdiccional competente; así como disponer el deslinde de responsabilidades por tal inobservancia, conforme a las normas legales vigentes.

2.23 Sin perjuicio de lo expuesto, es de especial relevancia reiterar 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.

Además, debemos precisar que el plazo de vigencia de los convenios suscritos relacionados a condiciones no económicas conforme al marco legal del TUO de la LRCT, y sólo en caso de falta de acuerdo, es de un año conforme a lo dispuesto en el artículo 43 inciso c) de dicho dispositivo legal. Por tanto, las partes negociantes deberán observar la citada disposición al suscribir un convenio colectivo.

Firmado digitalmente por MEITO VIGARTE Laura Rosemy FAU 20417960461 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 03.05.2021 09:51:40 -05:00

Sobre la Ley N° 31188 - Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

2.24 Finalmente, es pertinente acotar que el 2 de mayo de 2021 se publicó en el Diario Oficial "El Peruano", la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, razón por la cual, en la actualidad, se encuentra vigente el citado marco normativo, el cual tiene como ámbito de aplicación [8] las negociaciones colectivas llevadas a cabo entre organizaciones sindicales de trabajadores estatales de entidades públicas del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los organismos a los que la Constitución Política del Perú y sus leyes orgánicas confieren autonomía y las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades implican el ejercicio de potestades administrativas.

[7] Artículo 2 del Decreto Legislativa N° 1440 – Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
[8] Artículo 2 de la Ley N° 31188 – Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

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: **FUYFQHE**

III. Conclusiones:

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.

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.

Firmado digitalmente por NIETO VIDARTE Laura Rosmery FAU 20477906461 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 2021.06.17 09:51:45-0500

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, que está prohibido por el artículo 6 de la LPSP 2021.

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

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: **FUYFQHE**

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.

3.10 Finalmente, partir del 3 de mayo de 2021 se encuentra vigente un nuevo marco normativo establecido en la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS
Coordinador de Soporte y Orientación Legal
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

APP/abs/lrnv
K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2021

Firmado digitalmente por
NIETO VIDARTE Laura
Rosmery FAU
20477906461 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 2021/05/17
09:51:45-0500

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: **FUYFQHE**