



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 : 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.

Referencia : Oficio N° 0202-2021-MTPE/2/14.1.

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia el Director de Normativa de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo consulta lo siguiente:

- a) ¿Quién es el sujeto de derecho (empleador, organización sindical o SERVIR) encargado de determinar si un pliego de reclamos presentado por una organización sindical del sector público contiene condiciones económicas además de condiciones no económicas?
- b) ¿Dicho sujeto de derecho sería el único encargado de presentar a la Autoridad Administrativa de Trabajo la solicitud de elaboración de dictamen económico laboral respecto de dicho pliego que contendría únicamente condiciones no económicas?
- c) En caso la presentación de la solicitud de dictamen económico laboral pudiera ser presentada por cualquier administrado, ¿qué mecanismo o canal de verificación tendría a su disposición la Autoridad Administrativa de Trabajo para verificar que se trata de un pliego de reclamos que no contiene condiciones económicas?
- d) ¿Respecto de qué periodos de negociación la Autoridad Administrativa de Trabajo es competente para atender las solicitudes de elaboración de dictámenes económicos laborales?
- e) ¿Qué trámite corresponde realizar, a la Autoridad Administrativa de Trabajo, respecto de las solicitudes de elaboración de dictamen económico laboral presentadas antes, durante y en forma posterior a la vigencia del Decreto de Urgencia N° 014-2020?
- f) ¿Resulta viable valorizar de antemano un pliego de reclamos que va a ser devuelto por el empleador para ser modificado?



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 respuesta en el presente informe técnico

- 2.4 Teniendo en cuenta que a la fecha se encuentra vigente la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en Sector Estatal (publicada en diario oficial El Peruano con fecha 02 de mayo de 2021), el análisis a efectuar en el presente informe técnico sobre la consulta formulada se realizará bajo el marco normativo que resultaba aplicable a la fecha de presentada la misma, esto es, luego de la derogatoria del DU N° 014-2020 y antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31188.

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

- 2.5 En principio, teniendo en cuenta la fecha de presentación de la consulta así como su contexto, resulta oportuno recordar que a través del Informe Técnico N° 000448-2021-SERVIR-GPGSC, se emitió opinión con respecto al marco normativo aplicable a las Negociaciones Colectivas tras la derogación del Decreto de Urgencia N° 014-2020, concluyéndose -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.*

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."*

- 2.6 Así pues, a través el informe técnico antes reseñado se concluyó que, actualmente, 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 resulta posible la negociación colectiva de condiciones no económicas a través del 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.

- 2.7 De la misma manera, el informe técnico antes citado señala que 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.
- 2.8 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."***
- 2.9 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.
- 2.10 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 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."

- 2.11 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 concluye que esta prohibición contenida en la LPSP se configura válidamente como una causa legal objetivamente demostrable a que se refiere el artículo 54° del TUO de la LRCT que justifica la excepción a la obligatoriedad por parte de las entidades públicas a recibir pliegos de reclamos que contuvieran condiciones económicas, pudiendo dichas entidades proceder a su devolución para que las organizaciones sindicales los vuelvan a presentar conteniendo únicamente condiciones no económicas.
- 2.12 Ahora bien, bajo este contexto, con relación a la consulta a); en principio, el sujeto encargado de revisar que las peticiones formuladas en el pliego de reclamos respondiesen únicamente a condiciones no económica para su trámite correspondiente, o en su defecto, devolver el pliego en caso contuviera condiciones económicas, era la entidad empleadora. Ello en mérito precisamente a las restricciones presupuestales vigentes (referidas previamente) y la facultad descrita en el artículo 54° del TUO de la LRCT.
- 2.13 Por otro lado, sobre la consulta b), es oportuno recordar que de acuerdo al artículo 56° del TUO de la LRCT: *"En el curso del procedimiento, a petición de una de las partes o de oficio, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través de una oficina especializada, practicará la valorización de las peticiones de los trabajadores y examinará la situación económico - financiera de las empresas y su capacidad para atender dichas peticiones, teniendo en cuenta los niveles existentes en empresas similares, en la misma actividad económica o en la misma región."*¹
- 2.14 Así pues, se puede apreciar que en el marco del procedimiento de negociación colectiva del TUO de la LRCT (que resultaba aplicable para la negociación de condiciones no económicas hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31188), la facultad para solicitar la emisión del dictamen económico financiero a la autoridad administrativa de trabajo correspondía a cualquiera de las partes, ya sea el empleador o las organizaciones sindicales.
- Sin embargo en congruencia con lo desarrollado previamente, la solicitud de emisión de dictamen procedía una vez recibido el pliego de reclamos que contuviera únicamente condiciones no económicas (es decir una vez iniciado el procedimiento), siendo -por tanto- solo sobre dichas condiciones que procedía el análisis en el dictamen correspondiente.
- 2.15 Sobre la consulta c); es de precisar que, al momento del análisis correspondiente para la emisión del dictamen económico financiero, la autoridad administrativa de trabajo debía verificar que las condiciones contenidas en el pliego realmente se configuraban como condiciones no económicas. A efectos de dicha verificación se partiría de un cotejo entre la naturaleza de las peticiones contenidas en el pliego y aquellos conceptos cuyo otorgamiento

¹ Cabe indicar que de acuerdo al artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1451, Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del Gobierno Regional o del Gobierno Local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones, establece que la referencia a "Autoridad Administrativa de Trabajo" del artículo 56° del TUO de la LRCT, debe decir "Autoridad Administrativa de trabajo, de ámbito nacional o regional, según corresponda".



ha sido proscrito expresamente por el artículo 6° de la LPSP 2021, de forma tal que si alguna de estas peticiones se subsume en dicha norma, no resultaría posible su tramitación, correspondiendo la comunicación respectiva tanto a la organización sindical como a la entidad empleadora a efectos de que se procediera conforme a lo señalado en el numeral 2.11 del presente informe técnico.

Por su parte, en el caso de que el pliego contuviera condiciones de trabajo, el análisis de su naturaleza debía efectuarse a partir de la Jurisprudencia de la Corte Suprema relacionada a los elementos que caracterizan las condiciones de trabajo², siendo que de no cumplirse las mismas y observar que en realidad constituyen condiciones económicas, se debe proceder conforme a lo señalado en el numeral 2.11 del presente informe técnico.

- 2.16 Sobre las consultas d) y e); es de precisar que a la fecha de presentación de la consulta, habrían existido procedimientos de negociación colectiva que fueron iniciados bajo el marco del DU 014-2020, pero que no hubieran arribado a un convenio colectivo, manteniéndose en la etapa de negociación. Siendo ello así, al haber desaparecido el marco normativo bajo el cual fueron inicialmente tramitados, correspondería su adecuación al procedimiento de negociación regulado por el TUO de la LRCT, y por lo tanto se sujetaban a las reglas para la emisión del informe económico financiero a que se refiere el artículo 56° de dicho cuerpo normativo.
- 2.17 Es importante precisar en este punto que, ciertamente, no es posible que a través de un nuevo pliego de reclamos se acuerde el otorgamiento de beneficios aplicables de forma retroactiva (por ejemplo, negociar en el año 2021 el otorgamiento de un beneficio "correspondiente" al año 2019 o 2020 que fue dejado fuera del convenio colectivo suscrito para dicho periodo)³.
- 2.18 Por dicha razón en caso la autoridad de trabajo hubiera advertido que en el pliego de reclamos remitido para dictamen económico financiero existieran peticiones de carácter retroactivo, las mismas no deberían ser objeto del dictamen económico, correspondiendo comunicar dicha situación tanto a la organización sindical como a la entidad empleadora a efectos de que se procediera conforme a lo señalado en el numeral 2.11 del presente informe técnico.
- 2.19 Sobre la consulta f); en la medida que de acuerdo al artículo 56° del TUO de la LRCT la emisión del dictamen económico financiero se producía en el marco de un procedimiento de negociación iniciado y dado que no resultaba posible la negociación de condiciones económicas a través del procedimiento regulado por dicho cuerpo normativo, si la autoridad administrativa de trabajo advirtiera la existencia de condiciones económicas en el pliego sometido a dictamen, no procedía la emisión de dictamen económico financiero, sino más bien la comunicación respectiva tanto a la organización sindical como a la entidad empleadora a

² Por ejemplo en la Casación Laboral 8193-2015, Lima, en la cual se precisa lo siguiente:

"Décimo Primero: Las condiciones de trabajo se definen como "(...) aquellos conceptos que el empleador otorga a sus trabajadores para el cabal desempeño de sus funciones, ya sea porque son necesarios e indispensables o porque facilitan la prestación de servicios. Están conformados por todos aquellos gastos (en dinero o en materiales) que, directa o indirectamente, son necesarios para que el trabajador cumpla con los servicios contratados. En ese mismo sentido, Toyama Miyagusuku señala que: "(...) los elementos que pueden contribuir a determinar la calificación como condición de trabajo son la necesidad, razonabilidad, proporcionalidad y otros elementos objetivos los que pueden utilizarse (temporalidad, tipo de actividad realizada, funciones del trabajador, etc.)".

³ No se encuentran incluidos en esta prohibición aquellos acuerdos que tuvieran por finalidad pactar el cumplimiento de un acuerdo que sí fue incluido en el convenio anterior pero cuya ejecución no hubiera sido cumplida por el empleador.



efectos de que se procediera conforme a lo señalado en el numeral 2.11 del presente informe técnico.

III. Conclusiones

- 3.1. Durante el período posterior a la derogatoria del Decreto de Urgencia N° 014-2020, Decreto de Urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la Negociación Colectiva en el Sector Público y hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva del Sector Estatal, solo resultaba posible la negociación colectiva de condiciones no económicas a través del procedimiento de negociación colectiva regulado por el TUO de la LRCT.
- 3.2. El artículo 6° de la LPSP 2021 constituye 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 en el marco del procedimiento de negociación del TUO de la LRCT, pudiendo dichas entidades proceder a su devolución para que las organizaciones sindicales los vuelvan a presentar conteniendo únicamente condiciones no económicas.
- 3.3. Durante el periodo señalado en el numeral 3.1 precedente, el sujeto encargado de revisar que las peticiones formuladas en el pliego de reclamos respondiesen únicamente a condiciones no económica para su trámite correspondiente, o en su defecto, devolver el pliego en caso contuviera condiciones económicas, era la entidad empleadora. Ello en mérito precisamente a las restricciones presupuestales vigentes (referidas previamente) y la facultad descrita en el artículo 54° del TUO de la LRCT.
- 3.4. Durante el periodo señalado en el numeral 3.1 precedente, la facultad para solicitar la emisión del dictamen económico financiero a la autoridad administrativa de trabajo correspondía a cualquiera de las partes, ya sea el empleador o las organizaciones sindicales; sin embargo, la solicitud de emisión de dictamen correspondía una vez recibido el pliego de reclamos que contuviera únicamente condiciones no económicas, siendo -por tanto- solo sobre dichas condiciones que procedía el análisis en el dictamen correspondiente.
- 3.5. Durante el periodo señalado en el numeral 3.1 precedente, la autoridad administrativa de trabajo al recibir el pliego para la emisión de dictamen debía verificar que las condiciones contenidas en el pliego realmente se configuraban como condiciones no económicas, conforme a lo indicado en el numeral 3.15.
- 3.6. Durante el período señalado en el numeral 3.1 precedente, en caso la autoridad de trabajo hubiera advertido que en el pliego de reclamos remitido para dictamen económico financiero existieran peticiones de carácter retroactivo, las mismas no deberían ser objeto del dictamen económico, correspondiendo comunicar dicha situación tanto a la organización sindical como a la entidad empleadora a efectos de que se procediera conforme a lo señalado en el numeral 2.11 del presente informe técnico.
- 3.7. Durante el período señalado en el numeral 3.1 precedente, la emisión del dictamen económico financiero se producía en el marco de un procedimiento de negociación iniciado y dado que no resultaba posible la negociación de condiciones económicas a través del procedimiento regulado por dicho cuerpo normativo, si la autoridad administrativa de trabajo advirtiera la



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"

existencia de condiciones económicas en el pliego sometido a dictamen, no procedía la emisión de dictamen económico financiero, sino más bien la comunicación tanto a la organización sindical como a la entidad empleadora a efectos de que se procediera conforme a lo señalado en el numeral 2.11 del presente informe técnico

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS

Coordinador de Soporte y Orientación Legal
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/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: 4ZEJP8Q