



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 de la Universalización de la Salud"

Fecha

## INFORME TÉCNICO N° -2020-SERVIR-GPGSC

De : **CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY**  
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Sobre el otorgamiento de beneficios convencionales a favor del personal de gobierno local

Referencia : Documento con registro N° 15045-2020

---

### I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Alcalde de la Municipalidad Provincial de Huaylas - Caraz, consulta a SERVIR lo siguiente:

- ¿Es procedente seguir pagando bono de alimentos producto de un convenio colectivo a favor de los integrantes del sindicato único de trabajadores de la municipalidad Provincial de Huaylas – Áncash (SUTRAMUN HUAYLAS) el cual vienen percibiendo desde el año 2013?
- ¿Podrían alegar los derechos ganados por percibir ese bono desde el año 2013 teniendo en cuenta que dicho beneficio se ha venido incrementando paulatinamente?

### 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.

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: VXMYBKE



## 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 el consultante; por lo que el presente informe abordará las reglas generales a considerar con relación a la materia consultada.

## Sobre la fuerza vinculante de los convenios colectivos

- 2.5 En principio, corresponde observar que el artículo 28 de la Constitución Política del Perú, establece que el Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, cautelando su ejercicio democrático y fomentando la negociación colectiva y promoviendo formas de solución pacífica de los conflictos laborales, además de precisar que la convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.
- 2.6 Al respecto, el Tribunal Constitucional, en el fundamento 33 de la sentencia recaída en el expediente N° 008-2005-PI/TC ha precisado que: *"(...) el inciso 2 del artículo 28° de la Constitución actual señala que las convenciones colectivas tienen fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado. (...)".*
- 2.7 Además, debemos señalar que el Decreto de Urgencia N° 014-2020 en su artículo 5, numeral 2.4 prescribe que el convenio colectivo tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo acordado y se aplica para todos los servidores y servidoras del sector público, y los trabajadores y trabajadoras de entidades o empresas públicas; con excepción de quienes ocupan puestos de dirección o desempeñan cargos de confianza.

## Las restricciones presupuestales aplicables a la negociación colectiva en el sector público

- 2.8 Por otro lado y sin perjuicio de lo anteriormente señalado, debemos precisar que SERVIR ha tenido oportunidad de emitir opinión legal sobre las restricciones presupuestales aplicables en el sector público. Así tenemos que en el Informe Técnico N° 296-2018-SERVIR/GPGSC (disponible en su portal web: [www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)), se concluyó lo siguiente:

*"(...)*

*3.2 Las leyes de Presupuesto del Sector Público, han venido estableciendo una limitación aplicable en las entidades de los tres (3) niveles de gobierno en virtud de la cual se estaría eliminando cualquier posibilidad de incremento remunerativo, así como la aprobación de nuevas bonificaciones u otros beneficios (independientemente de la denominación, naturaleza o fuente de financiamiento) inclusive aquellas derivadas de convenios colectivo.*

*3.3 Cualquier reajuste o incremento remunerativo deberá encontrarse autorizado por ley expresa; caso contrario, cualquier acuerdo o decisión que vulnere o afecte normas imperativas, es nulo."*

- 2.9 Por lo tanto, en relación al pago de bonificaciones u otros conceptos con contenido económico (como por ejemplo incrementos remunerativos) se deben considerar las restricciones



contenidas en las leyes anuales de presupuesto del sector público<sup>1</sup> y el Decreto de Urgencia N° 014-2019 que aprueba el presupuesto del sector público para el año fiscal 2020, por lo que no podrían ser otorgados de manera unilateral por la entidad, con la finalidad de evitar su nulidad por vulnerar normas imperativas.

- 2.10 Consecuentemente, ante la inobservancia de dichas restricciones corresponderá a la entidad empleadora o a quien tenga legítimo interés solicitar la nulidad de tales acuerdos (sean convenios colectivos o laudos arbitrales) en esos extremos ante el órgano jurisdiccional competente; así como disponer el deslinde de responsabilidades por tal inobservancia, conforme a las normas legales vigentes. (Resaltado agregado)

### **Sobre las condiciones de trabajo otorgadas a servidores públicos**

- 2.11 Ahora bien, con respecto a la entrega de apoyo alimentario, debemos indicar que este beneficio solo puede ser otorgado como condición de trabajo mediante convenio colectivo. Es pertinente señalar que las condiciones de trabajo son aquellos bienes, servicios, prestaciones, gastos, montos dinerarios y todo aquello que es entregado por el empleador al servidor por ser imprescindibles y/o necesarios para el cabal desempeño de las labores o facilitan la prestación de servicios; caso contrario, por no contar con los medios que, razonablemente, puedan ser considerados como indispensables, necesarios o facilitadores, el servidor no podría laborar en la forma esperada ni ser responsable del incumplimiento total o parcial de la prestación de servicios.
- 2.12 Siendo así, debemos enfatizar que la entrega de un bien, percepción de un monto dinerario o prestación de un servicio será considerado como una condición de trabajo siempre que cumpla con 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.
- 2.13 Caso contrario, si no fueran indispensables para el cumplimiento de las labores y fueran 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 el Decreto de Urgencia N° 014-

<sup>1</sup> Así por ejemplo la Ley N° 30879, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, en su artículo 6, sobre las prohibiciones respecto a los ingresos del personal, ha prohibido a las entidades del Gobierno Nacional, regionales y locales, no solo el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivo, compensaciones económicas y beneficios de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, y fuente de financiamiento; sino también, la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole.



2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

- 2.14 En ese sentido, y conforme lo señalado en el numeral 2.12 del presente informe, las condiciones de trabajo no tienen naturaleza remunerativa, sino más bien constituyen una condición necesaria para que el servidor pueda cumplir cabalmente sus funciones, por lo que corresponderá a cada entidad evaluar su otorgamiento sin vulnerar las disposiciones presupuestales antes mencionadas. De darse correctamente, y en virtud a la fuerza vinculante de los convenios colectivos, se dispondrá el cumplimiento del convenio y sus cláusulas vigentes; caso contrario, la entidad deberá proceder a solicitar la nulidad del convenio en la vía que corresponda.

### Sobre la vigencia de los convenios colectivos

- 2.15 Respecto a la vigencia de los convenios colectivos (celebrados antes de la publicación del Decreto de Urgencia N° 014-2020<sup>2</sup>), SERVIR ha tenido oportunidad de emitir opinión legal a través del [Informe Técnico N° 1741-2018-SERVIR/GPGSC](#), cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, en el cual se concluyó lo siguiente:

*“3.1 Respecto de la vigencia de un convenio colectivo y de sus respectivas cláusulas, debemos señalar que el artículo 73º del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, Reglamento General), establece que el plazo de vigencia del convenio colectivo es de (2) dos años, pudiendo las partes pactar un periodo mayor al establecido por la citada norma.*

*3.2 Un convenio colectivo contiene cláusulas cuya vigencia puede responder a tres situaciones: i) que la vigencia de las cláusulas sea la misma establecida para el propio convenio, ii) que las cláusulas hayan sido emitidas con calidad de permanente, lo cual se configura cuando las partes le otorgan tal calidad en el respectivo convenio, y iii) cuando por su naturaleza, forma de ejecución o acuerdo de partes, su vigencia es de una duración inferior a la del convenio.  
(...)”*

- 2.16 En ese sentido, bajo los alcances de la Ley del Servicio Civil, una cláusula tenía la condición de permanente cuando así había quedado estipulada expresamente en el convenio que la contenía, pues en este se manifestaba la voluntad de las partes para perpetuar una cláusula convencional.

### Sobre la negociación colectiva en la Administración Pública conforme al Decreto de Urgencia N° 014-2020

- 2.17 No obstante lo indicado en los numerales precedentes, debemos indicar que con fecha 23 de enero del 2020 se publicó el Decreto de Urgencia N° 014-2020 (en adelante DU N° 014-2020),

<sup>2</sup> Debemos señalar que actualmente el numeral 5.4 del artículo 5 del DU N° 014-2020 establece que: *“todo convenio colectivo suscrito o laudo arbitral de índole laboral tiene una vigencia mínima de dos (2) años. (...)”*. En dicho dispositivo no se ha desarrollado sobre la naturaleza de las cláusulas permanentes.



que tiene como objeto emitir disposiciones generales para regular la negociación colectiva en el Sector Público.

En esa línea, a partir de la entrada en vigencia del citado Decreto de Urgencia, la negociación colectiva en el sector público se rige por dicho marco normativo.

- 2.18 Ahora bien, el DU N° 014-2020, en su Primera Disposición Complementaria Transitoria establece algunos alcances con respecto a los acuerdos por convenios colectivos o laudos arbitrales que antes de la entrada en vigencia del DU N° 014-2020 hayan quedado firmes o, habiendo sido judicializados, cuenten con calidad de cosa juzgada.
- 2.19 En dicha disposición se precisa que en caso los convenios colectivos o laudos arbitrales afecten la disponibilidad presupuestaria de la entidad del Sector Público o en los supuestos previstos en el numeral 6.3 del artículo 6 del citado Decreto de Urgencia<sup>3</sup>, el titular de la entidad solicitará al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) un Informe Económico Financiero con la finalidad de iniciar una revisión del convenio colectivo o laudo arbitral, con las consecuencias establecidas en la citada disposición, y en conformidad a lo que se establezca en el Reglamento del DU 014-2020.

### III. Conclusiones

- 3.1 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.
- 3.2 En relación al pago de bonificaciones u otros conceptos con contenido económico, se deben considerar las restricciones contenidas en las leyes anuales de presupuesto del sector público, así como las disposiciones de la Ley del Servicio Civil en materia de negociación colectiva, por lo que no podrían ser otorgados de manera unilateral por la entidad, con la finalidad de evitar su nulidad por vulnerar normas imperativas.
- 3.3 Ante la inobservancia de dichas restricciones corresponderá a la entidad empleadora o a quien tenga legítimo interés solicitar la nulidad de tales acuerdos (sean convenios colectivos o laudos arbitrales) en esos extremos ante el órgano jurisdiccional competente; así como disponer el deslinde de responsabilidades por tal inobservancia, conforme a las normas legales vigentes.

#### <sup>3</sup> Artículo 6. Informe Económico Financiero emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas

(...)

6.3 El Informe Económico Financiero debe tener en cuenta la existencia de las siguientes situaciones excepcionales:

1. Si el año previo a que se realice la negociación colectiva, los ingresos del gobierno general, como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), caen en más de 2.0 puntos del PBI respecto al año previo, según las estadísticas oficiales públicas.
2. Si se publica una ley que disponga la aplicación de las cláusulas de excepción, en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero. Este supuesto se aplica únicamente para el año que se publica dicha ley.
3. Si se presentan desastres naturales y antrópicos de gran magnitud que ameriten la priorización del uso de recursos en la atención de los mismos.

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: VXMYBKE



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 de la Universalización de la Salud"

- 3.4 Conforme a lo señalado en el numeral 2.12 del presente informe, las condiciones de trabajo no tienen naturaleza remunerativa, sino más bien constituyen una condición necesaria para que el servidor pueda cumplir cabalmente sus funciones, por lo que corresponderá a cada entidad evaluar su otorgamiento sin vulnerar las disposiciones presupuestales antes mencionadas.
- 3.5 Respecto a la vigencia de los convenios colectivos (celebrados antes de la publicación del Decreto de Urgencia N° 014-2020) bajo los alcances de la Ley del Servicio Civil, se estableció que una cláusula tenía la condición de permanente cuando así había quedado estipulada expresamente en el convenio que la contenía, pues en este se manifestaba la voluntad de las partes para perpetuar una cláusula convencional.
- 3.6 A partir de la entrada en vigencia del Decreto de Urgencia N° 014-2020, la negociación colectiva en el sector público se rige por dicho marco normativo, en cuya Primera Disposición Complementaria Transitoria señala que las entidades que a la fecha cuenten con convenios colectivos o laudos arbitrales que dispongan la entrega de condiciones económicas, deberán ceñirse a lo regulado en el DU N° 014-2020 y en conformidad a lo que establezca su Reglamento.

Atentamente,

#### **DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE**

**CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY**

Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil  
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/abs/jms

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2020

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: VXMYBKE