

**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 de la Universalización de la Salud"

Lima, 10 de febrero de 2020

INFORME TECNICO N° -2020-SERVIR-GPGSC

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

Asunto : Sobre el marco legal de la negociación colectiva aplicable a los trabajadores de las empresas municipales

Referencia : Oficio N° 754-2019-DE/OTASS

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Director Ejecutivo del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento – OTASS, formula a SERVIR las siguientes consultas:

- a) Considerando que las empresas prestadoras de saneamiento (EPS) son empresas públicas del régimen privado ¿El procedimiento de negociación colectiva de los sindicatos de los trabajadores de las EPS deberán estar regulados en el marco de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (Sector Privado); o en el marco de la Ley del Servicio Civil (Sector Público)?
- b) En ese sentido, si el procedimiento de negociación colectiva de las organizaciones sindicales de las EPS se regulara a través de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, ¿las mencionadas organizaciones sindicales deberán estar inscritos en el Registro de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos, creado mediante Ley N° 27556, en concordancia con el Decreto Supremo N° 003-2004-TR?

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: 3MNMXLG



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"

Delimitación de la consulta

2.4 Respecto a la opinión solicitada, precisamos que estará referida al marco legal sobre la negociación colectiva, sin hacer alusión algún caso específico, dado que SERVIR como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, no se constituye en instancia previa a la toma de decisiones de las entidades de la Administración Pública, ni se pronuncia sobre situaciones particulares.

De las empresas municipales prestadoras de servicios de saneamiento y su condición de entidades sujetas al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

2.5 Las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (en adelante EPS) son empresas encargadas de brindar servicios de: i) agua potable, ii) alcantarillado sanitario, iii) tratamiento de aguas residuales y iv) disposición sanitarias 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.

2.6 Por su parte, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA, establece que 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.

2.7 Con respecto a la actividad empresarial del Estado, cabe señalar que conforme lo dispuesto por el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1031 las empresas del Estado se rigen por las normas de la actividad empresarial del Estado y de los Sistemas 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 Legislativo³.

¹ Artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento

² Artículo 11° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA

³ **Decreto Legislativo N° 1031, Decreto Legislativo que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado**

Disposición Complementaria, Transitoria y Modificatoria del

PRIMERA.- Disposiciones aplicables a las empresas de los tres niveles de gobierno

Las disposiciones de los artículos 3, 4, numeral 5.2 del artículo 5, artículo 6, numerales 7.1 y 7.3 del artículo 7 y del artículo 10 del presente Decreto Legislativo, también son de obligatorio cumplimiento para las Empresas del Estado pertenecientes al nivel de gobierno regional y local. Para estas empresas, la autorización a que se refiere el numeral 5.2 del artículo 5 será dictada mediante acuerdo del Consejo Regional o acuerdo del Concejo Municipal, según corresponda.



Al respecto, cabe anotar que, según la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), los sistemas administrativos son un tipo de sistema⁴ que regula la utilización de los recursos en las entidades públicas, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso⁵, se encuentran a cargo de un ente rector⁶, 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 Pública⁷.

- 2.8 De esta manera, tenemos que las Empresas Prestadoras de Servicios (EPS) de los Gobiernos Regionales y Locales se encuentran sujetas a las disposiciones del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante SAGRHR), y a la rectoría de Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Por tanto, la planificación y organización de la gestión de los recursos humanos de las EPS deberá diseñarse de acuerdo a la estructura del SAGRHR, 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 El SAGRHR establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil, a través del conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos.
- 2.10 Es pertinente precisar que el marco normativo del SAGRHR se encuentra conformado por las disposiciones legales contenidas en el Decreto Legislativo N° 1023, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante LSC), su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante Reglamento General), así como las demás disposiciones que emita SERVIR, en su condición de ente rector del SAGRHR.
- 2.11 En esa línea, de acuerdo con el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1023, y el artículo 3° del Reglamento General, el SAGRHR comprende siete (7) subsistemas⁸, entre ellos, el de "Gestión

⁴ Para la LOPE, los sistemas son conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública. Son de aplicación a todo el Estado y a todo nivel, lo que incluye organismos constitucionalmente autónomos, gobiernos regionales y gobiernos locales

⁵ Puede verse el artículo 46° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

⁶ Autoridad técnico-normativa a cargo de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados con su ámbito, coordinar su operación técnica y correcto funcionamiento.

⁷ Se dice que los sistemas administrativos tienen carácter transversal, porque afectan y vinculan a toda entidad que conforma el Estado; sin importar el nivel de gobierno o su nivel de autonomía.

⁸ Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

Artículo 5.- Ámbito del Sistema El Sistema comprende:

- a) La planificación de políticas de recursos humanos.
- b) La organización del trabajo y su distribución.
- c) La gestión del empleo.
- d) La gestión del rendimiento.
- e) La gestión de la compensación.
- f) La gestión del desarrollo y la capacitación.
- g) La gestión de las relaciones humanas.
- h) La resolución de controversias.



de las Relaciones Humanas y Sociales", el mismo que se encuentra conformado, entre otros, por el proceso de relaciones laborales individuales y colectivas.

Por su parte, el punto 6.1.7 de la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH, "Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas", aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 238-2014-SERVIR-PE, señala que el **proceso denominado Relaciones Laborales Individuales y Colectivas**, busca realizar actividades de prevención y resolución de conflictos (...) comprende las relaciones colectivas, en cuyo caso las organizaciones de trabajadores (sindicatos, gremios, asociaciones u otros), recurren por los intereses del colectivo al que representan, como el derecho de sindicación, negociación colectiva, derecho de huelga, solución de controversias, entre otros. Tal proceso tiene como productos esperados: Registro de Sindicatos, Resolución de asuntos laborales individuales y colectivos, registro de pliegos de reclamos y de convenios colectivos, entre otros.

Ahora bien, sobre la aplicación de la LSC y su Reglamento General, debemos indicar que estos se encuentran vigentes desde el 5 de julio de 2013 y 14 de junio del 2014, respectivamente; y, desde dichas fechas las disposiciones referidas a los derechos colectivos eran de aplicación común a todos los regímenes laborales (Decretos Legislativos N° 276, N° 728 y N° 1057)⁹, en virtud de lo dispuesto por la Novena Disposición Complementaria Final de la LSC, por lo que los procesos de negociación colectiva que se encontraban en curso debían adecuarse a las normas procedimentales establecidas en la LSC.

- 2.12 En ese sentido, **el procedimiento de negociación colectiva que regulaba la LSC y su Reglamento eran aplicables a los trabajadores de las EPS pertenecientes a los gobiernos locales** por cuanto estos se encontraban sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728. (Resaltado agregado)

Asimismo, les resultaba aplicable de manera supletoria lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR (en adelante, el TUO de la LRCT), en lo que no se opusiese a lo establecido en la LSC¹⁰.

Por tanto, se concluye que los trabajadores de las EPS pertenecientes a los gobiernos locales, antes de la dación del Decreto de Urgencia N° 014-2020, debían negociar colectivamente la

⁹ Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES
"NOVENA. Vigencia de la Ley

a) *A partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley, son de aplicación inmediata para los servidores civiles en los regímenes de los Decretos Legislativos 276 y 728, las disposiciones sobre el artículo III del Título Preliminar, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; el Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y el Capítulo VI del Título III, referido a los Derechos Colectivos (...)*"

¹⁰ Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil
Artículo 40°. Derechos colectivos del servidor civil
"(...)

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".



mejora de sus condiciones de trabajo o condiciones de empleo¹¹, atendiendo a las normas de la LSC y su reglamento general; y, supletoriamente, a lo establecido en el TUO de la LRCT.

- 2.13 En ese sentido, debemos precisar que la LSC estableció que las organizaciones sindicales (sindicato, federación y confederación) solo podían negociar y presentar sus pliego de reclamos ante entidades tipo A¹².
- 2.14 Con respecto a la consulta sobre si las organizaciones sindicales de las empresas municipales deben inscribirse en el Registro de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos, debemos indicar que el Ministerio de Trabajo es la entidad a cargo de registrar a las organizaciones sindicales en general, por lo que la consulta deberá dirigirse a la Dirección de Registros Generales de dicha entidad.

Sobre la negociación colectiva en la Administración Pública a partir de la dación del Decreto de Urgencia N° 014-2020

- 2.15 Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, debemos precisar que con fecha 23 de enero del 2020 se publicó el Decreto de Urgencia N° 014-2020 (en adelante DU N° 014-2020), que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público. En esa línea, debemos precisar que en su artículo 3 se clasificó, para efectos de la aplicación normativa de dicho decreto de urgencia, quienes tienen la condición de entidades del Sector Público, estableciéndose en su numeral 2 a las empresas públicas:

“(…)

2. Empresas Públicas:

a. Empresas Públicas del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, fuera del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

b. Empresas Públicas bajo el ámbito del FONAFE.

“(…)”

- 2.16 Ahora bien, con respecto al procedimiento de negociación colectiva de los trabajadores de las empresas públicas, debemos señalar que el artículo 5 del DU 014-2020 establece las reglas generales para la negociación colectiva de las entidades del sector público, precisando en su numeral 5.1 lo siguiente:

“5.1 La representación de las/os servidoras/es públicas/os y de las/os trabajadoras/es de empresas públicas presenta ante su entidad o empresa pública, según corresponda, un solo pliego de reclamos de acuerdo al nivel de negociación y según lo establecido en el Reglamento, para que lo remita a SERVIR y este lo remita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a fin de que este emita el respectivo Informe Económico Financiero, al que hace referencia el artículo 6 del presente Decreto de Urgencia.”

¹¹ Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil
Artículo 42°

Los servidores civiles tienen derecho a solicitar la mejora de sus condiciones de trabajo o condiciones de empleo, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de la entidad y la naturaleza de las funciones que en ella se cumplen.

¹² Artículo 68 del Reglamento General de la Ley Servicio Civil.



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"

- 2.17 De acuerdo con lo expuesto en la norma en comento, las organizaciones sindicales de las empresas públicas presentarán sus pliegos de reclamos ante sus respectivas empresas empleadoras, de acuerdo al nivel de negociación y conforme al marco normativo que será desarrollado en el Reglamento del DU N° 014-2020.

III. Conclusiones

- 3.1 Conforme a lo establecido por las normas reseñadas en los numerales 2.4 al 2.8 del presente informe, las EPS de los Gobiernos Regionales y Locales se encuentran sujetos a las disposiciones del Sistema Administrativo de Recursos Humanos (en adelante SAGRH), y a la rectoría de Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).
- 3.2 De acuerdo a lo señalado en el numeral 2.11 del presente informe, las relaciones entre las organizaciones de trabajadores (sindicatos) así como el ejercicio de los derechos colectivos de trabajo (negociación colectiva, derecho a huelga, derecho de sindicación, entre otros) constituye un proceso del Subsistema de Relaciones Humanas y Sociales, el mismo que forma parte integrante del SAGRH.
- 3.3 La LSC estableció que las organizaciones sindicales (sindicato, federación y confederación) solo podían negociar y presentar sus pliego de reclamos ante entidades tipo A.
- 3.4 Con fecha 23 de enero del 2020 se publicó el Decreto de Urgencia N° 014-2020, que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público. Bajo esta vigente regulación, las organizaciones sindicales de las empresas estatales deberán de dirigir sus pliegos de reclamos respectivos, de acuerdo al nivel de negociación y conforme al marco normativo desarrollado en el Reglamento del DU N° 014-2020.

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: 3MNMXLG