

**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"

Fecha

INFORME TÉCNICO N° -2020-SERVIR-GPGSC

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

Asunto : Negociación colectiva de condiciones económicas en el sector público

Referencia : a) Oficio Múltiple N° D000059-2020-PCM-SC
b) Documento s/n de fecha 22 de enero de 2020

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia a) la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros nos traslada el documento de la referencia b) a través del cual la Federación Regional de Obreros Municipales de Lima solicita dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Constitucional referida la regulación de la negociación colectiva de condiciones económicas en el sector público.

II. Análisis**Competencias de SERVIR**

- 2.1 Debe precisarse que las consultas que absuelve Autoridad Nacional del Servicio Civil – 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.

Sobre la negociación colectiva en el Estado Peruano

- 2.2 El Estado reconoce en sus artículos 28 y 42 de la Constitución Política del Perú los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga de los servidores públicos. Asimismo, cautela su ejercicio democrático; para lo cual garantiza la libertad sindical, fomenta la negociación colectiva, la misma que tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales.
- 2.3 Al respecto, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en los Expedientes N° 0025-2013-PI-TC; 0003-2014-PI-TC; 0008-2014-PI-TC; 0017-2014-PI-TC sobre la demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil ha establecido que:

«La negociación colectiva es un derecho fundamental que reconoce a los trabajadores un haz de facultades para regular conjuntamente sus intereses en el marco de una relación laboral. En ese sentido, el empleador y las organizaciones (o los representantes de los trabajadores en los casos en que aquellas organizaciones no existan) están facultados para realizar un proceso de diálogo

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: AFXJ2TB

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

encaminado a lograr un acuerdo, contrato o convenio colectivo, con el objeto de mejorar, reglamentar o fijar las condiciones de trabajo y de empleo. Asimismo, la negociación colectiva es un derecho fundamental de configuración legal en la medida en que la delimitación o configuración de su contenido, a las condiciones de su goce o ejercicio, así como las limitaciones o restricciones a las que este puede encontrarse sometido, corresponde ser desarrollado mediante ley, conforme a los criterios de idoneidad y proporcionalidad».¹

- 2.4 Adicionalmente, el Tribunal Constitucional precisa lo siguiente: *«no existe una legislación que regule de manera integral todos los aspectos vinculados con la negociación colectiva en el ámbito de la administración pública, tales como la información mínima que deben poseer los trabajadores para iniciar un proceso negocial; el procedimiento mismo de la negociación colectiva, la autoridad pública competente para intervenir en el proceso negocial, además de las partes; el límite de los incrementos remunerativos [...] entre otros aspectos».*
- 2.5 Como es de verse, el Congreso de la República no cumplió con la obligación de desarrollar de modo integral una regulación sobre negociación colectiva en el sector público que sea compatible con la capacidad presupuestaria estatal. Dicha falta de regulación se vio inevitablemente postergada con el cierre del Congreso de la República (2019) y el contexto político del país, en general. Sin embargo, por decisión del Poder Ejecutivo, se optó poner fin a la falta de regulación en materia de negociación colectiva del sector público y se encargó a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR y al Ministerio de Economía y Finanzas regular el proceso de negociación colectiva.

Sobre el Decreto de Urgencia Nº 014-2020

- 2.6 El 23 de enero de 2020 se publicó, en el diario oficial El Peruano, el Decreto de Urgencia Nº 014-2020 – Decreto de Urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público.
- 2.7 Dicho decreto de urgencia fue emitido de acuerdo con los criterios expuestos por el Tribunal Constitucional. De allí, que se reconozca principalmente:
- a) El ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del Estado, de las entidades y empresas públicas.
 - b) Los convenios colectivos y los laudos arbitrales no son de aplicación a los funcionarios públicos, los directivos públicos ni los servidores de confianza, trabajadores que ocupan puestos de dirección y trabajadores que desempeñan cargos de confianza en empresas públicas, miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional así como los jueces o fiscales.
 - c) La negociación colectiva puede realizarse sobre condiciones económicas, no económicas y de productividad.
 - d) La representación de los servidores públicos y los trabajadores de las empresas públicas presente ante su entidad o empresa pública, según corresponda, un solo pliego de reclamos de acuerdo al nivel de negociación respectivo.

¹ Considerando 147 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes Nº 0025-2013-PI-TC; 0003-2014-PI-TC; 0008-2014-PI-TC; 0017-2014-PI-TC.

- e) Los pliegos de reclamos se presentan cada 2 años, entre el 1 y el 30 de junio; sin embargo, no pueden presentarse en el año anterior a las elecciones que correspondan.
 - f) La fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado en la negociación colectiva. La vigencia mínima de la negociación colectiva de dos (2) años y su carácter no acumulativo.
 - g) En el caso de empresas públicas y de EsSalud, el convenio colectivo debe ser aprobado por su respectivo Directorio, teniendo en cuenta el Informe Económico Financiero emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas así como las disposiciones dictadas por FONAFE o quien haga sus veces.
 - h) Se crea el Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones Colectivas del Sector Público.
- 2.8 Mención aparte merece el Informe Económico Financiero, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, que contiene la valorización del pliego de reclamos, la situación económica, financiera y fiscal del sector público, la situación económica, financiera y disponibilidad presupuestaria, su proyección y la gestión fiscal de los recursos humanos de la entidad o empresa pública, según corresponda, así como el máximo negociable.
- 2.9 La incorporación del mencionado Informe Económico Financiero recoge los criterios expuestos por el Tribunal Constitucional en relación con la vinculación que se presenta entre presupuesto público y negociación colectiva; debido a que a través de él: (i) se pretende dotar a los servidores de información sobre la situación económica y social de la entidad, a fin que puedan establecer sus requerimientos y negociar con conocimiento de causa; (ii) se reconocen las limitaciones que pueden existir cuando se atraviesan crisis económicas, financieras o periodos de austeridad.
- 2.10 Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo a través del Comité de Libertad Sindical señala que *«la negociación colectiva en el sector público exige la verificación de los recursos disponibles en los distintos organismos o empresas públicas, de que tales recursos estén condicionados por los presupuestos del Estado, de que el periodo de vigencia de los contratos colectivos en el sector público no siempre coincide con la vigencia de la Ley de Presupuesto del Estado, lo cual puede plantear dificultades»*²
- 2.11 Cabe resaltar que como cualquier proceso de negociación, el establecimiento de un máximo negociable es el tope necesario que permite determinar cuánto es lo que se puede ofrecer sin afectar la situación financiera de una de las partes que negocian, no es por tanto una arbitrariedad por parte del empleador, en este caso del Estado. En el marco del sector público este establecimiento del máximo negociable se concreta en el principio de sostenibilidad fiscal y está regulado en el Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo marco de la administración financiera del sector público.
- 2.12 A modo de antecedente, se puede mencionar que el Informe Económico Financiero siempre ha existido³, lo realizaba el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, pero tenía grandes deficiencias cuando se trataba de entidades y empresa del Estado. Por ejemplo: no se consultaba formalmente al Ministerio de Economía y Finanzas los aspectos presupuestales y se omitía información para los gobiernos regionales y locales, a pesar del Decreto Legislativo

² En el caso núm. 1617 (Ecuador), párrafo 63.

³ Estaba regulado por el Decreto Ley N° 25593, Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

Nº 1275, Decreto Legislativo que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal de los gobiernos regionales y gobiernos locales.

2.13 De otro lado, el Decreto de Urgencia Nº 014-2020 reconoce la naturaleza de las entidades y empresas públicas, por lo que se ha optado por establecer que son tres (3) los niveles de la negociación colectiva:

- a) Negociación colectiva a nivel centralizado: Para las entidades del Poder Ejecutivo (Ministerios y sus organismos públicos adscritos y universidades públicas) y los gobiernos regionales y sus organismos públicos adscritos.
- b) Negociación colectiva a nivel centralizado especial: Para los sectores relacionados a los servidores públicos comprendidos en: (i) Sector Salud, para los profesionales de la salud y personal de la salud, técnico y auxiliar asistencial de la salud que prestan servicios al Estado, a los que se refiere el Decreto Legislativo Nº 1153, Decreto Legislativo que regula la política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de la salud al servicio del Estado, a cargo del Ministerio de Salud; (ii) Sector Educación, para los docentes y auxiliares de educación de la Ley Nº 29944, Ley de Reforma Magisterial y la Ley Nº 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la carrera pública de sus docentes, así como los docentes universitarios de la Ley Nº 30220, Ley Universitaria, a cargo del Ministerio de Educación.
- c) Negociación colectiva a nivel descentralizado: Para las entidades del Sector Público del Poder Legislativo, Poder Judicial, Ministerio Público, Contraloría General de la República, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Junta Nacional de Justicia, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, Seguro Social de Salud, Instituto Nacional Penitenciario, gobiernos locales, organismos públicos de gobiernos locales y empresas públicas, que no hubiesen sido anteriormente mencionadas.

2.14 Siendo así, es factible afirmar que el Decreto de Urgencia Nº 014-2020 se ha emitido en el marco de los parámetros que el Tribunal Constitucional y la Organización Internacional del Trabajo han expuesto en materia de negociación colectiva del sector público.

III. Conclusiones

3.1 El 23 de enero de 2020 se publicó, en el diario oficial El Peruano, el Decreto de Urgencia Nº 014-2020, Decreto de Urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público. Dicho decreto de urgencia se ha emitido en el marco de los parámetros que el Tribunal Constitucional y la Organización Internacional del Trabajo han expuesto en materia de negociación colectiva del sector público.

3.2 Dicha norma contempla la necesidad de contar con el Informe Económico Financiero, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, el cual contiene la valorización del pliego de reclamos, la situación económica, financiera y fiscal del sector público, la situación económica, financiera



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"

y disponibilidad presupuestaria, su proyección y la gestión fiscal de los recursos humanos de la entidad o empresa pública, según corresponda, así como el máximo negociable.

- 3.3 En el sector público el establecimiento del máximo negociable se concreta en el principio de sostenibilidad fiscal y está regulado en el Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo marco de la administración financiera del sector público.
- 3.4 El Decreto de Urgencia N° 014-2020 reconoce la naturaleza de las entidades y empresas públicas, por lo que ha optado por establecer que los niveles de la negociación colectiva son: a) Negociación colectiva a nivel centralizado, b) Negociación colectiva a nivel centralizado especial; y, c) Negociación colectiva a nivel descentralizado.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY

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

CSL/abs/iabe

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: AFXJ2TB