



Lima,

**INFORME TÉCNICO N° -2023-SERVIR-GPGSC**

Para : **JUAN BALTAZAR DEDIOS VARGAS**  
Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **CECILIA CAROLA GALLEGOS FERNANDEZ**  
Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal

Asunto : a) Sobre la vigencia de la negociación colectiva regulada por la Ley del Servicio Civil  
b) Sobre la fuerza vinculante de los convenios colectivos  
c) Sobre el alcance de los beneficios del convenio colectivo obtenidos durante la vigencia de la LSC, al personal nuevo y/o reincorporado por mandato judicial  
d) De la prohibición de incrementos remunerativos dispuesta por las leyes anuales de presupuesto del sector público de las negociaciones colectivas celebradas bajo las disposiciones entonces vigentes de la LSC  
e) De la competencia para emitir opinión en materia de ingresos del personal del Sector Público

Referencia : a) Oficio N° 512-2023-GG-EPS EMAPA CAÑETE S.A.  
b) Oficio N° 513-2023-GG-EPS EMAPA CAÑETE S.A.

**I. Objeto de la consulta**

Mediante los documentos de la referencia, el Gerente General de la EPS EMAPA Cañete S.A. formula a SERVIR las siguientes consultas, en el contexto en el cual, dicha empresa municipal, celebró en el año 2018 con el Sindicato Único de Trabajadores de la EPS EMAPA CAÑETE S.A el "Acta de Trato Directo 2015 y 2018" en el cual se aprobó un incremento en la remuneración básica por un importe de S/200.00 (Doscientos y 00/100 Soles), a favor de todos los trabajadores, siendo que dicho incremento fue adicionado a todos los niveles contemplados en la escala remunerativa vigente, haciéndose efectivo a partir del mes de enero de 2018, y que, en el año 2021 la Gerencia General dispuso la desagregación del referido incremento en la boleta de pago, excluyéndolo de todo cálculo de beneficios laborales, interponiendo además, una demanda de impugnación de convenio colectivo. Siendo así:

- a) ¿Corresponde a la EPS EMAPA Cañete S.A. continuar otorgando el incremento de S/.200.00 soles a la remuneración básica y beneficios sociales de todos los trabajadores de la EPS EMAPA Cañete S.A., siendo dicho incremento adicionado a todos los niveles contemplados en la escala remunerativa, ello en cumplimiento del Acta de Trato Directo 2015 y 2018?
- b) ¿Es procedente que la EPS EMAPA Cañete S.A. modifique de manera unilateral la cláusula del Acta de Trato Directo 2015 y 2018, en el cual se aprueba el incremento de S/.200.00 soles a la remuneración básica de todos los trabajadores?

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: OP50XHP



- c) ¿Corresponde que el incremento a la remuneración básica por el importe de S/.200.00 soles continúe siendo consignado de manera desagregada en la planilla de pago y sus boletas de pago de los trabajadores de la EPS EMAPA Cañete S.A.?
- d) ¿Es procedente otorgar el incremento de S/.200.00 soles a favor de los trabajadores incorporados, ya sea que se trate de nuevos servidores o servidores reincorporados por mandato judicial o medida cautelar?
- e) ¿Es procedente que la EPS EMAPA Cañete S.A. reintegre los S/.200.00 soles dejados de percibir en los beneficios sociales correspondientes a los años 2021, 2022 y 2023 a favor de los trabajadores en cumplimiento del Acta de Trato Directo 2015 y 2018?

## II. Análisis

### Competencias de SERVIR

- 2.1 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, máxime cuando las oficinas de recursos humanos de las entidades o empresas del Estado, o las que hagan sus veces, son parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (de conformidad con el literal b) del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1023<sup>1</sup>) y constituyen el nivel descentralizado responsable de implementar las normas, principios, métodos, procedimientos y técnicas del Sistema, entre las que se encuentra la legislación en materia de negociación colectiva en el sector público.
- 2.2 Al respecto, resulta pertinente manifestar 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, en adelante SAGRH, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, por lo que, 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 Considerando el contexto en el cual es desarrollada la consulta, precisamos que el desarrollo de la respuesta a la misma estará referida a la vigencia de la negociación colectiva regulada por la Ley del Servicio Civil (en adelante la LSC), así como al alcance de los beneficios del convenio colectivo al personal nuevo y/o reincorporado por mandato judicial, obtenidos durante la vigencia de la LSC; ello, sin hacer alusión a 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.

<sup>1</sup> Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil



## Sobre la vigencia de la negociación colectiva regulada por la Ley del Servicio Civil

- 2.5 Al respecto, SERVIR ha emitido opinión en el [Informe Técnico N° 001301-2021-SERVIR-GPGSC<sup>2</sup>](#) (disponible en [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)) cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, en el cual se estableció lo siguiente:

(...)

- 2.20 En esa línea resulta útil recordar que a través del numeral 2.12 del Informe Técnico N° 0237-2020-SERVIR-GPGSC (disponible en el portal institucional web de SERVIR), se precisó lo siguiente:

“(...) 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.

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 LSC.”

- 2.21 De lo anterior, se puede apreciar que durante la vigencia de las disposiciones sobre negociación colectiva de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), las Empresas del Estado se encontraban sujetas a dicho marco jurídico; sin embargo, debe precisarse que con la entrada en vigencia del DU N° 014-2020, se produjo una derogación tácita del marco legal sobre la negociación colectiva contenido en los artículos 43 y 44 de la LSC, y el CAPÍTULO II del TÍTULO V del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento de la LSC).

- 2.22 Es así como, a partir 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 (incluidas las empresas públicas). No obstante, con fecha 23 de enero del 2021, se emitió la Ley N° 31114<sup>3</sup>, en cuyo artículo único se establece la derogación del Decreto de Urgencia N° 014-2020.

(...)

- 2.25 Por lo tanto, 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 concluir que, ante la ausencia de dicho marco legal, correspondía 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.

<sup>2</sup> Ver en: [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes\\_Legales/2021/IT\\_1301-2021-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2021/IT_1301-2021-SERVIR-GPGSC.pdf)

<sup>3</sup> Ley que deroga el Decreto de Urgencia N° 014-2020, decreto de urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público.

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: OP50XHP



- 2.26 En consecuencia, durante el periodo comprendido desde la derogatoria del D.U. N° 014-2020 y hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31188, la negociación colectiva de las Empresas del Estado se regía por el TUO de la LRCT<sup>4</sup>; sin embargo, también se encontraba sujeta a las restricciones presupuestales que resultarían aplicables, cuya materia es de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF).
- 2.6 Considerando la sucesión normativa reseñada en el informe antes glosado, se desprende que, en el periodo comprendido entre el 05 de julio de 2013 y hasta el 23 de enero de 2020<sup>5</sup>, las negociaciones colectivas llevadas a cabo por las empresas del Estado, entre las que se encuentran las celebradas por las empresas municipales<sup>6</sup> y sus sindicatos de trabajadores, se regularon por la LSC y su Reglamento General, siéndoles aplicables de manera supletoria lo dispuesto en el TUO de la LRCT.

### Sobre la fuerza vinculante de los convenios colectivos

- 2.7 Con relación a esta temática, corresponde citar lo desarrollado en el Informe Técnico N° 693-2023-SERVIR-GPGSC7 (disponible en [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)), a través del cual SERVIR se ha pronunciado señalando lo siguiente:
- 2.8 Sobre este tema, nos remitimos a lo expuesto en el Informe Técnico N° 001445-2022-SERVIR-GPGSC<sup>8</sup> e Informe Técnico N° 000122-2023-SERVIR-GPGSC<sup>9</sup>, cuyo contenido ratificamos. En estos informes, se hace mención al artículo 28 de la Constitución Política del Perú, el cual 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.**

<sup>4</sup> Cabe indicar que similar a conclusión, mutatis mutandis, se arribó en el caso del marco normativo aplicable a las entidades públicas tras la derogatoria del DU N° 014-2020, tal como se aprecia en el Informe Técnico 000523-2021-SERVIR-GPGSC, disponible en el portal institucional web de SERVIR, cuyo contenido recomendamos revisar para mayor detalle.

<sup>5</sup> La Ley del Servicio Civil, publicada el 04 de julio de 2013, estuvo vigente desde el 05 de julio de 2013 y hasta el 23 de enero de 2020, fecha en la que fue publicado el Decreto de Urgencia N° 014-2020, Decreto de Urgencia que regula Disposiciones Generales necesarias para la Negociación Colectiva en el Sector Público.

<sup>6</sup> **Decreto Legislativo que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado**

**Artículo 3.- Ámbito de la Actividad Empresarial del Estado**

La Actividad Empresarial del Estado se desarrolla en forma subsidiaria, autorizada por Ley del Congreso de la República y sustentada en razón del alto interés público o manifiesta conveniencia nacional, en cualquier sector económico, sin que ello implique una reserva exclusiva a favor del Estado o se impida el acceso de la inversión privada.

Las Empresas del Estado se rigen por las normas de la Actividad Empresarial del Estado y de los Sistemas Administrativos del Estado, 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.

(...)

**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.

(...)

**SÉTIMA.- Régimen laboral**

Los trabajadores de las Empresas del Estado se rigen por el régimen laboral de la actividad privada.

<sup>7</sup> Véase en: [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes\\_Legales/2023/IT\\_0693-2023-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2023/IT_0693-2023-SERVIR-GPGSC.pdf)

<sup>8</sup> Véase en: [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes\\_Legales/2022/IT\\_1445-2022-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2022/IT_1445-2022-SERVIR-GPGSC.pdf)

<sup>9</sup> Véase en: [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes\\_Legales/2023/IT\\_0122-2023-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2023/IT_0122-2023-SERVIR-GPGSC.pdf)



- 2.9 Asimismo, 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 (...)**". (Énfasis es nuestro)
- 2.10 A partir de ello, es menester señalar que como consecuencia del efecto vinculante del convenio colectivo y respetando la autonomía de la voluntad de las partes, los beneficios pactados **deben ser entregados en los propios términos establecidos en las cláusulas convencionales que los contienen, no pudiendo las partes modificarlas ni negarse a su cumplimiento de forma unilateral.**
- 2.11 De otro lado, en caso la entidad considere que el convenio colectivo adolece de un vicio de nulidad, **deberá impugnar el mismo ante la vía judicial correspondiente**, debiendo cumplir con lo pactado convencionalmente hasta que el órgano jurisdiccional respectivo emita el fallo que declare su nulidad.
- 2.12 Estando a lo expuesto y, en atención a la consulta 2), cabe resaltar que los convenios colectivos mantienen su vigencia mientras no se declare la nulidad judicial, ello tiene sustento en que el convenio colectivo tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

(Énfasis agregado)

- 2.8 De lo antes expuesto se puede afirmar que, considerando que el convenio colectivo es el producto resultante de la negociación colectiva sostenida ente los dos (2) sujetos de la relación negocial, como son las organizaciones sindicales y las entidades públicas empleadoras, y, dada su fuerza vinculante entre esos mismos sujetos, la naturaleza del producto negocial es meramente bilateral, razón por la cual, resulta incompatible con dicha naturaleza que los acuerdos contenidos en el mismo sean modificados solo por una de las partes celebrantes. Consecuentemente, todo convenio colectivo para ser modificado, requiere de la voluntad expresada en un nuevo convenio colectivo por ambos sujetos de la relación negocial.

### **Sobre el alcance de los beneficios del convenio colectivo obtenidos durante la vigencia de la LSC, al personal nuevo y/o reincorporado por mandato judicial**

- 2.9 Al respecto, es oportuno precisar que SERVIR ha emitido pronunciamiento a través del Informe Técnico N° 001711-2021-SERVIR-GPGSC<sup>10</sup> (disponible en [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)), en el cual se señaló lo siguiente:
- 2.9 En este extremo, debe precisarse que el alcance y aplicación de los convenios colectivos se encuentra determinado, en primer lugar, por las disposiciones legales de carácter imperativo previstas en la norma vigente al momento de su suscripción (específicamente las referidas a las reglas de representación de las organizaciones sindicales en el procedimiento de negociación); y en segundo lugar, por la voluntad de las partes intervinientes en el proceso de negociación (entidad y organizaciones

<sup>10</sup> Véase en: [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes\\_Legales/2021/IT\\_1711-2021-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2021/IT_1711-2021-SERVIR-GPGSC.pdf)

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: OP50XHP



sindicales), la cual debe encontrarse plasmada expresamente en el propio convenio colectivo.

2.10 Así pues, teniendo como referencia la sucesión normativa descrita en el primer punto del presente informe técnico, se puede observar que tanto la LSC, como el DU N° 014-2020 y el TUO de la LRCT, contemplaron las mismas reglas de representación de las organizaciones sindicales en el marco de la negociación colectiva entre los servidores sus entidades empleadoras, siendo estas las siguientes<sup>11</sup>:

- a) Los sindicatos mayoritarios representan a todos los servidores del ámbito al que pertenecen, ya sea que estos se encuentren afiliados o no.
- b) Los sindicatos minoritarios representan únicamente a los servidores que se encuentran afiliados a estos.
- (...)

2.12 Ahora bien, teniendo en cuenta lo descrito en los numerales 2.9 y 2.10 precedentes, a efectos de establecer si un determinado convenio colectivo<sup>12</sup> resulta aplicable a los servidores que ingresaron a la entidad en forma posterior a su suscripción (ya sea que se trate de nuevos servidores, o servidores reincorporados por mandato judicial) deberá tenerse en cuenta lo siguiente:

- a) En caso el convenio colectivo hubiera sido suscrito por el sindicato mayoritario de un determinado ámbito (por ejemplo, servidores sujetos al D.L. N° 276), este alcanza a todos los servidores de la entidad que pertenecieran a dicho ámbito, ya sea que se encontraran afiliados o no a la organización sindical, incluyendo a aquellos servidores del mismo ámbito que ingresaron a la entidad en forma posterior a su suscripción (sean nuevos o reincorporados).
- b) En caso el convenio colectivo hubiera sido suscrito por un sindicato minoritario de un determinado ámbito (nuevamente por ejemplo, servidores sujetos al D.L. N° 276), este sólo alcanza a los servidores que se encontraran afiliados a dicho sindicato, siendo que los servidores del mismo ámbito que ingresaron a la entidad en forma posterior a la suscripción de dicho convenio solo podrán acceder a los beneficios contenidos en este si se afiliaran al sindicato que lo suscribió.

Los beneficios de este convenio solo serán aplicables a los servidores que ingresaron en forma posterior a su suscripción desde su afiliación al sindicato hacia adelante, no siendo posible la percepción de aquellos beneficios que hubieran sido ejecutados antes de dicha afiliación<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> En el caso del TUO de la LRCT dichas reglas están previstas en su artículo 9; en el caso de la negociación colectiva regulada por la LSC se encontraban en el artículo 67° de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM; y en el caso del D.U N° 014-2020 se encontraban en el punto 3 del numeral 4.1 su artículo 4°

<sup>12</sup> Suscrito bajo el marco normativo de la LSC, el DU N° 014-2020 o el TUO de la LRCT

<sup>13</sup> Por ejemplo, si se hubiera pactado el otorgamiento de un beneficio "A" con una periodicidad mensual, el servidor que se afiliara posteriormente al sindicato solo podrá percibir dicho beneficio en la oportunidad siguiente en que deba otorgarse desde su afiliación, no siendo posible que percibiera aquellos que fueron otorgados antes de su afiliación en calidad de "devengados".



- c) Sin perjuicio de las reglas antes mencionadas -las mismas que emanan de las normas descritas en el numeral 2.10 del presente informe-, las entidades deberán tener en cuenta los acuerdos contenidos en el propio convenio colectivo sobre el alcance del mismo.
- 2.10 Por lo tanto, a efectos de establecer si un determinado producto negocial (el cual se materializa en un convenio colectivo, acuerdo conciliatorio o laudo arbitral) resulta aplicable a los servidores que ingresaron a la entidad en forma posterior a su suscripción (como nuevos servidores o servidores reincorporados por mandato judicial), tratándose de productos negociales celebrados en el marco normativo vigente en ese entonces de la LSC (y su Reglamento General), deberán tenerse en cuenta las reglas de representación de la organización sindical en relación a su ámbito plasmadas en dicha normativa, además del contenido expreso de los acuerdos del producto negocial, en estricto respeto a la autonomía colectiva de las partes.
- 2.11 Bajo dicha premisa, el otorgamiento de beneficios de un convenio colectivo o su sucedáneo (acuerdo conciliatorio o laudo arbitral) suscrito con una organización sindical mayoritaria de un determinado ámbito será extensivo a los servidores que se vinculen o se reincorporen (por mandato judicial) a una entidad bajo dicho ámbito con fecha posterior a la suscripción del convenio colectivo, indistintamente que se hayan o no afiliado a la organización sindical. Así, en el caso que se haya suscrito el convenio colectivo con una organización sindical minoritaria de un determinado ámbito, el otorgamiento de los beneficios será extensivo a los servidores que se vinculen o se reincorporen (por mandato judicial) a la entidad bajo dicho ámbito con fecha posterior a la suscripción del convenio colectivo, en tanto se hayan afiliado a dicha organización sindical.
- 2.12 Por último, es oportuno indicar que los beneficios del convenio colectivo o su sucedáneo (acuerdo conciliatorio o laudo arbitral) aplicables a los servidores que ingresaron en forma posterior a su suscripción, serán otorgados hacia adelante desde su respectivo ingreso (en caso se trate de una organización mayoritaria) o su afiliación al sindicato (en caso se trate de uno minoritario), en tanto dichos beneficios convencionales se encuentren vigentes al momento de su otorgamiento.

### **De la prohibición de incrementos remunerativos dispuesta por las leyes anuales de presupuesto del sector público de las negociaciones colectivas celebradas bajo las disposiciones entonces vigentes de la LSC**

- 2.13 Sin perjuicio de todo lo antes expresado, téngase en cuenta que las negociaciones colectivas celebradas bajo las disposiciones entonces vigentes de la LSC se encontraron sujetas a restricciones presupuestales comprendidas en las leyes anuales de presupuesto del sector público.
- 2.14 A mayor ahondamiento, en el Informe Técnico N° 1060-2019-SERVIR-GPGSC<sup>14</sup> (disponible en [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)), se señala lo siguiente:

<sup>14</sup> Véase en: [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes\\_Legales/2019/IT\\_1060-2019-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_1060-2019-SERVIR-GPGSC.pdf)

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: OP50XHP



## Sobre las restricciones en materia presupuestal en el sector público

- 2.5 En principio, debemos indicar que si bien las entidades públicas pueden gozar de autonomía económica en los asuntos de su competencia, esta se ejerce de conformidad con los límites que imponen las diversas normas presupuestales. De este modo, cualquier decisión que adopte el Estado, en su calidad de empleador, debe emitirse dentro del marco de las potestades regladas que la ley le faculta, dado que solo puede actuar y decidir siempre que exista norma habilitante que expresamente le permita conceder u otorgar beneficios al servidor.
- 2.6 En efecto, desde el año 2006 la actualidad<sup>1</sup>, las leyes de presupuesto anual del Sector Público estipulan limitaciones aplicables a las entidades en los tres (3) niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local); regulándose en el artículo 6° de la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, prohibiciones o restricciones respecto a los ingresos del personal:

***“Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos focales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole 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”***

- 2.7 Como se advierte de la norma citada en el numeral precedente podemos concluir lo siguiente:
- Se prohíbe el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, beneficios, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y conceptos de cualquiera naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento;
  - Se prohíbe la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, beneficios, dietas, compensaciones económicas y conceptos de cualquiera naturaleza, con las mismas características señaladas anteriormente; y,
  - Estas prohibiciones incluyen el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas.
- 2.8 Por lo tanto, cualquier reajuste, nivelación o incremento remunerativo deberá encontrarse autorizado por ley expresa; de lo contrario, la decisión que vulnere o afecte las normas acotadas de imperativo cumplimiento es nulo.

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: OP50XHP



- 2.15 Aunado a ello, específicamente la temática referida a pactar incrementos remunerativos en convenios colectivos por las empresas municipales, en el Informe Técnico N° 1505-2017-SERVIR-GPGSC<sup>15</sup> (disponible en [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)), se precisó lo siguiente:
- 2.11 No obstante lo antes mencionado, cabe señalar que La Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, dispone en su artículo 2º, que las Empresas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales se encuentran dentro de su ámbito de aplicación, de lo cual se advierte que los beneficios e incrementos remunerativos solicitados mediante Negociación Colectiva por trabajadores de una empresa del estado se encuentran sujetos a la normatividad en materia de Presupuesto Público.
- 2.12 En tal sentido, es preciso indicar que las leyes de presupuesto de años anteriores<sup>1</sup> [2006 al 2016] así como la del presente ejercicio presupuestal, Ley N° 30518 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, vienen estableciendo una limitación<sup>2</sup> 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 colectivos; por lo que cualquier reajuste o incremento remunerativo deberá encontrarse autorizado por ley expresa; caso contrario, podemos inferir que cualquier acuerdo o decisión que vulnere o afecte normas imperativas, es nulo.
- 2.13 A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional en las sentencias referidas a los Expedientes N°s 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC (contra la Ley del Servicio Civil) y N°s 0003-2013, 004-2013 y 0023-2013-PI/TC (contra las Leyes de Presupuesto de los años 2013, 2014 y 2015) ha señalado que la negociación colectiva es un derecho fundamental de "configuración legal" cuyo contenido y alcance específico han sido encargados al legislador, para lo cual ha exhortado al Congreso de la República para que apruebe la regulación de la negociación colectiva para el Sector Público. El máximo supremo intérprete de la Constitución ha reafirmado que el principio del equilibrio presupuestal constituye un límite a la negociación colectiva, límite que adquiere mayor relevancia en contextos especiales, los cuales generan un impacto económico negativo en la actividad desarrollada por el Estado que haga propicia la adopción de tales medidas a fin de evitar mayores perjuicios económicos, concluyendo que la negociación colectiva en el ámbito de la administración pública está condicionada por los procesos presupuestarios y su lógica (fundamentos 162 y 163 de la STC).
- 2.14 Consecuentemente, de acuerdo con las limitaciones presupuestales vigentes no sería posible la aprobación de convenios colectivos que dispongan nuevos incentivos o beneficios remunerativos, dado que ello está prohibido, debiendo enmarcarse el ejercicio de tales derechos dentro de las limitaciones de carácter presupuestal señaladas en las referidas leyes de presupuesto.



- 2.16 De lo antes expresado se desprende que las negociaciones colectivas entre las empresas municipales y sus organizaciones sindicales, celebradas en el marco de las disposiciones entonces vigentes de la LSC, -vigentes desde el 05 de julio de 2013 y hasta el 23 de enero 2020-, debían obligatoriamente observar las leyes anuales de presupuesto del sector público que establecían desde el 2006 una limitación aplicable en las entidades de los tres (3) niveles de gobierno en virtud de la cual, se eliminó cualquier posibilidad de incremento remunerativo así como la aprobación de nuevas bonificaciones u otros beneficios (independientemente de la denominación, naturaleza o fuente de financiamiento) incluyendo las devenidas de convenios colectivos.

### De la competencia para emitir opinión en materia de ingresos del personal del Sector Público

- 2.17 Si bien SERVIR tiene la facultad para emitir opinión técnica sobre las normas y el funcionamiento del SAGRH, se debe precisar que desde la vigencia del Decreto de Urgencia N° 044-2021<sup>16</sup>, la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF) tiene competencia exclusiva y excluyente para emitir opinión vinculante en materia de ingresos del personal del Sector Público, conforme lo establece en su artículo 2:

#### Artículo 2. Materias en Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público

(...)

2.3 La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas **tiene competencia exclusiva y excluyente para emitir opinión vinculante en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público**, y para desarrollar normas sobre dicha materia. Asimismo, emite opinión respecto a compensaciones no económicas, en caso la propuesta tenga efectos fiscales.

(...)

(Énfasis añadido)

- 2.18 Asimismo, el Decreto Supremo N° 153-2021-EF, en el numeral 3.2 de su artículo 3 de su Anexo<sup>17</sup> establece que para la aplicación de las medidas en materias en Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público, en el marco de lo establecido en el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 044-2021, se debe considerar lo siguiente:

**3.2 Los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público comprenden los conceptos financiados por Fondos Públicos** que corresponden al personal activo y los pensionistas de los diferentes regímenes previsionales a cargo del Estado, como ingresos de personal, aportes del Estado, cualquier otro concepto económico o no económico, las pensiones y reconocimientos estatales; así como, gastos por encargo, bajo los diferentes regímenes laborales, contractuales, carreras especiales y regímenes previsionales a cargo del Estado, según corresponda, otorgados en el marco de una Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central y/o Decreto Supremo, **convenios colectivos y laudos arbitrales emitidos en el marco de la**

<sup>16</sup> Decreto de urgencia que establece medidas extraordinarias y urgentes en materia de gestión fiscal de los recursos humanos del sector público, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el día 9 de mayo de 2021.

<sup>17</sup> Disposiciones complementarias para la aplicación del Decreto de Urgencia N° 044- 2021, decreto de urgencia que establece medidas extraordinarias y urgentes en materia de gestión fiscal de los recursos humanos del sector público.



**normatividad específica**, en lo que corresponda, así como los ordenados por mandatos judiciales, además de las cargas sociales.  
(Énfasis añadido)

- 2.19 En este punto, debe entenderse por ingresos de personal a las contraprestaciones en dinero, permanentes o periódicas, excepcionales u ocasionales, que otorgan las entidades del Sector Público al personal activo, bajo los diferentes regímenes laborales, contractuales y carreras especiales, las mismas que comprenden compensaciones, entregas, valorizaciones, bonificaciones, asignaciones, retribuciones, incentivos, así como otros beneficios de similar naturaleza. Ello, de acuerdo con el numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 153-2021-EF.
- 2.20 Por consiguiente, el análisis y el pronunciamiento sobre las consultas a), c) y e), las cuales versan sobre el otorgamiento de incrementos de compensaciones económicas que se desprenden de un convenio colectivo o laudo arbitral, le corresponde a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas por ser parte de sus atribuciones, en su calidad de órgano de línea de dicho ministerio, encargado de realizar el análisis financiero y técnico sobre las políticas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, conforme a las leyes respectivas, y proponer medidas en estas materias, conforme lo establecen el artículo 154 y siguientes del Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado por Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41.
- 2.21 En ese sentido, estando a que SERVIR carece de competencia para evaluar, entre otros, los incrementos de compensaciones económicas devenidos sea de un convenio colectivo o laudo arbitral correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, corresponderá remitir su consulta a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, por ser materia de su competencia.

### III. Conclusiones

- 3.1 SERVIR ha emitido opinión en el [Informe Técnico N° 001301-2021-SERVIR-GPGSC](#) (disponible en [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)) cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, sobre el marco legal aplicable a la negociación colectiva de las empresas del estado, así como la sucesión normativa en dicha materia; siendo que, en el periodo comprendido entre el 05 de julio de 2013 y hasta el 23 de enero de 2020, las negociaciones colectivas llevadas a cabo por las empresas del Estado, entre las que se encuentran las celebradas por las empresas municipales y sus sindicatos de trabajadores, se regularon por la LSC y su Reglamento General, siéndoles aplicables de manera supletoria lo dispuesto en el TUO de la LRCT.
- 3.2 Asimismo, considerando que el convenio colectivo es el producto resultante de la negociación colectiva sostenida ente los dos (2) sujetos de la relación negocial, como son las organizaciones sindicales y las entidades públicas empleadoras, y dada su fuerza vinculante entre esos mismos sujetos, la naturaleza del producto negocial es meramente bilateral, razón por la cual, resulta incompatible con dicha naturaleza que los acuerdos contenidos en el mismo sean modificados solo por una de las partes celebrantes. Consecuentemente, todo convenio colectivo para ser

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: OP50XHP



modificado, requiere de la voluntad expresada en un nuevo convenio colectivo por ambos sujetos de la relación negocial

- 3.3 Sobre el alcance y aplicación de los convenios colectivos, ello se encuentra determinado por las disposiciones legales de carácter imperativo previstas en la norma vigente al momento de su suscripción (por ejemplo las disposiciones entonces vigentes en materia de negociación colectiva de LSC) y por la voluntad de las partes intervinientes en el proceso de negociación (entidad y organizaciones sindicales), la cual debe encontrarse plasmada expresamente en el propio convenio colectivo. Dicha temática ha sido desarrollada en el Informe Técnico N° 001711-2021-SERVIR-GPGSC (disponible en [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)), cuyo contenido recomendamos revisar para mayor ilustración.
- 3.4 Las negociaciones colectivas llevadas a cabo entre las empresas municipales y sus organizaciones sindicales, celebradas en el marco de las disposiciones entonces vigentes de la LSC, -vigentes desde el 05 de julio de 2013 y hasta el 23 de enero 2020-, debían obligatoriamente observar las leyes anuales de presupuesto del sector público que establecían desde el 2006 una limitación aplicable en las entidades de los tres (3) niveles de gobierno, en virtud de la cual se eliminó cualquier posibilidad de incremento remunerativo así como la aprobación de nuevas bonificaciones u otros beneficios (independientemente de la denominación, naturaleza o fuente de financiamiento) incluyendo las devenidas de convenios colectivos.
- 3.5 Corresponde a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas el análisis y el pronunciamiento respecto al incremento de compensaciones económicas devenidos de un convenio colectivo o laudo arbitral, por ser materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, por lo que, corresponderá remitir el documento de la referencia a la mencionada entidad a fin de que se pronuncie conforme a sus atribuciones.

Atentamente,

Firmado por

**CECILIA CAROLA GALLEGOS FERNANDEZ**

Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

**LORENA JULISSA AGUINAGA VELEZ**

Especialista de Soporte y Orientación Legal de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil»

JBDV/ccgf/ljav

K:/8. Consultas y Opinión Técnica/02 Informes técnicos/2023

Reg. N° 0028873-2023

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: OP50XHP