



PERÚ

Presidencia del
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Lima,

INFORME TECNICO N° -2021-SERVIR-GPGSC

Para : **ADA YESENIA PACA PALAO**
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **MARÍA EUGENIA DEL CARMEN CERNA GARCÍA DE ORSOS**
Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal

Asunto : Sobre la compensación por gastos adicionales en el desarrollo del trabajo remoto.

Referencia : Oficio N° 351-2021-SUNARP-OGRH.

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia la Jefa de la Oficina de Recursos Humanos la Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP consulta a SERVIR lo siguiente:

- ¿Existe la viabilidad y obligatoriedad de la entidad en compensar los gastos adicionales derivados del uso de los medios y mecanismos por la realización de labores bajo modalidad mixta y remota (uso de internet, electricidad, uso de equipos informáticos y sillas ergonómicas, etc.), otorgando una suma de dinero a los/as servidores/as, desde el inicio de la emergencia sanitaria y nacional a causa de la COVID- 2019?

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.

Sobre el principio de legalidad

- 2.4 En principio, se debe tener en cuenta que en virtud del principio de legalidad las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
- 2.5 Este principio general del derecho supone el sometimiento pleno de la Administración Pública a la ley y al derecho; es decir, la sujeción de la Administración Pública al bloque normativo, donde todas las actuaciones deben estar legitimadas y previstas en las normas jurídicas, y sólo puede actuar donde se han concedido potestades. De este modo, la Administración Pública no puede modificar o derogar normas respecto a casos concretos y determinados, ni hacer excepciones no contempladas normativamente.

Sobre la posibilidad de efectuar compensación de gastos en el trabajo remoto realizado en el sector público

- 2.6 El trabajo remoto se rige por lo establecido en el Título II del Decreto de Urgencia N° 026- 2020, Decreto de Urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del Coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional; el Decreto Legislativo N° 1505, Decreto Legislativo que establece medidas temporales excepcionales en materia de gestión de recursos humanos en el sector público ante la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 y la ["Directiva para la aplicación del trabajo remoto"](#), aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000039-2020-SERVIR-PE.
- 2.7 En ese marco legal, respecto a los equipos, medios y herramientas para desarrollar el trabajo remoto en el sector público, tenemos las siguientes disposiciones:
- Los equipos y medios informáticos, de telecomunicaciones y análogos (internet, telefonía u otros), así como de cualquier otra naturaleza que resulten necesarios para la prestación de servicios pueden ser proporcionados por el empleador o el trabajador¹.
 - De manera excepcional, las entidades pueden proporcionar a los servidores civiles equipos informáticos a efectos de ser destinados en calidad de préstamo para la realización de trabajo remoto, cuando corresponda².
- 2.8 De lo señalado, se advierte que la entidad pública y el servidor pueden brindar los equipos, medios y herramientas necesarios para el desarrollo del trabajo remoto; no obstante, se debe considerar las posibilidades que se tengan para brindarlo. Así, por ejemplo, las entidades podrían considerar la posibilidad de facilitar muebles de oficina tales como sillas y/o escritorios a los servidores que realicen trabajo remoto, pudiendo ser trasladados temporalmente aquellos bienes que ya tenían asignados previamente para el trabajo presencial.
- 2.9 Por otra parte, se advierte que no se autoriza a las entidades públicas a efectuar compensación de gastos por algún equipo, medio o herramientas brindados por el servidor para el desarrollo del trabajo remoto. Por tanto, y en virtud del principio de legalidad, las entidades públicas

¹ Artículo 19 del Decreto de Urgencia N° 026-2020

² Literal b) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1505, cuya vigencia ha sido prorrogada hasta el 28 de julio de 2021 por Decreto de Urgencia N° 139-2020

deberán proceder conforme a las disposiciones específicas establecidas respecto de los equipos, medios y herramientas de trabajo que se utilicen para la ejecución del trabajo remoto en el Sector Público.

- 2.10 Finalmente, es importante señalar que las entidades de la administración pública deben observar, respecto de sus acciones sobre gastos en ingresos de personal, la normativa presupuestaria, dado que las leyes de presupuesto desde el 2006 hasta la actualidad³, prohíben a las entidades de los tres niveles de gobierno, el reajuste o incremento de remuneraciones, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento; caso contrario, cualquier decisión que vulnere o afecte dichas normas presupuestales imperativas es nulo, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran corresponder.

Sobre la negociación colectiva en el marco de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

- 2.11 Por otra parte, a título de referencia, teniendo en cuenta que la consulta podría referirse a una solicitud efectuada por una organización sindical a través un pliego de reclamos (no se precisa en la consulta), es oportuno precisar que conforme al literal a) del numeral 13.1, así como el literal a) del numeral 13.2 del artículo 13° de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal⁴, tanto en el nivel de negociación colectiva centralizada como descentralizada el proyecto de convenio debe ser presentado recién a partir del 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.
- 2.12 Asimismo, en caso se tratara de un procedimiento de negociación colectiva que ya encontraba en trámite al momento de la entrada en vigencia de la Ley N° 31188, nos remitimos a lo señalado en el [Informe Técnico N° 001108-2021-SERVIR-GPGSC](#) publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 08 de junio de 2021, el mismo que tiene carácter de vinculante al haber sido aprobado por el Consejo Directivo de SERVIR en Sesión N° 014 -2021, con fecha 4 de junio de 2021 -cuyo contenido recomendamos revisar para mayor detalle- a través del cual se concluyó lo siguiente:

“(…)

3.1 *Ley N° 31188, ha establecido un marco normativo diferenciado para la negociación colectiva en el sector público dependiendo de si se trata de entidades públicas o empresas del Estado. Las entidades públicas -descritas en el literal a) del numeral 2.10 del presente informe- se rigen por el procedimiento de negociación de la Ley N° 31188, mientras que las empresas del Estado se rigen directamente por el TUO de la LRCT.*

³ Ley N° 31084, Ley de Presupuesto del Sector público para el Año Fiscal 2021, artículo 6

⁴ Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

“(…)

Artículo 13 . Procedimiento de la negociación colectiva en el sector público

13.1 La negociación colectiva centralizada se desarrolla de acuerdo al siguiente procedimiento:

a. El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la Presidencia del Consejo de Ministros entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.

(…)

13.2 La negociación colectiva descentralizada se desarrolla de acuerdo al siguiente procedimiento:

a. El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la entidad pública entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.”

- 3.2 *Siguiendo el criterio del Tribunal Constitucional para la resolución de controversias sobre la aplicación de la ley en el tiempo, en virtud del cual corresponde observar la teoría de los hechos cumplidos y el principio de aplicación inmediata de las normas, se concluye que la Ley N° 31188 resulta aplicable también a los procedimientos de negociación colectiva y/o procesos arbitrales que se encontraban en trámite al momento de su entrada en vigencia. Sin embargo, dado que la Ley N° 31188 establece una estructura y plazos distintos tanto para el procedimiento de negociación colectiva como para el proceso arbitral, los mismos deberán reconducirse conforme a las reglas descritas en la citada ley. (Énfasis es nuestro)*
- 3.3 *Por lo tanto, a efectos del ejercicio de la negociación colectiva bajo la Ley N° 31188 se deberá tener en cuenta las siguientes reglas:*
- a) *Los pliegos de reclamos que dieron origen a los procedimientos de negociación en trámite a la fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 31188 deberán ser presentados nuevamente a partir del 1 de noviembre de 2021 para su trámite correspondiente bajo la nueva estructura, procedimiento de negociación y plazos previsto en la Ley N° 31188.* (Énfasis es nuestro)
 - b) *No es posible negociar pliegos de reclamos en los que se solicite el otorgamiento de condiciones -ya sean económicas o no económicas- de manera retroactiva o en calidad de devengados, es decir cuya eficacia se extendiera a periodos anteriores a la fecha de suscripción del convenio⁵. En ese sentido, los convenios colectivos no pueden disponer el otorgamiento de beneficios que respondan a periodos anteriores a su fecha de suscripción.* (Énfasis es nuestro)
 - c) *Los procesos arbitrales en trámite iniciados a mérito de pliegos de reclamos presentados antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31188 deberán ser reconducidos a través de lo previsto en la citada ley, iniciándose en los plazos y forma señalada por dicho marco normativo.*
 - d) *No es posible que a través de laudos arbitrales se disponga el otorgamiento de beneficios de manera retroactiva o en calidad de devengados respecto de periodos anteriores a su fecha de emisión.*
- 3.4 *Los convenios colectivos con cláusulas de incidencia presupuestaria rigen a partir del año siguiente a su suscripción en adelante, debiendo contar con la debida disponibilidad presupuestaria para ello conforme a lo indicado por la Ley N° 31188. Por lo tanto, no es posible negociar pliegos de reclamos anteriores a la fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 31188 y solicitar que*

⁵ Ejemplos: Pliego de reclamos 2019-2020 con cláusulas de incidencia presupuestaria (bonos, asignaciones, incrementos). Sea que se encuentren en proceso de negociación colectiva y/o arbitraje de índole laboral, aún no resuelto (convenio colectivo y/o laudo arbitral), deberán ser devueltos.

su aplicación se efectúe de manera retroactiva. Los convenios colectivos no pueden disponer el otorgamiento de beneficios que respondan a periodos ya transcurridos al momento de su suscripción. (Énfasis es nuestro)

- 3.5 *La Ley N° 31188 no ha previsto la participación del MTPE en ninguna de las etapas de procedimiento de negociación colectiva para las entidades públicas, por lo tanto, corresponde al MTPE devolver los pliegos de reclamos pertenecientes a organizaciones sindicales de entidades públicas sobre los cuales se le hubiera solicitado la emisión de dictamen económico laboral, a efectos de que, en todo caso, sean presentados de conformidad con las reglas descritas en el numeral 3.1 a 3.3 del presente informe.*
- 3.6 *La Ley N° 31188 no ha previsto la emisión de un informe económico financiero en el marco de la negociación colectiva de las entidades públicas; sin embargo, no debe desconocerse que se encuentran vigentes disposiciones en materia de recursos humanos del Sector Público que son de carácter transversal y que garantiza la Sostenibilidad Fiscal y Responsabilidad Fiscal; cuya materia es de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas.*
- 3.7 *En el caso del procedimiento negociación colectiva de las empresas del Estado, la Autoridad Administrativa de Trabajo de ámbito regional o local correspondiente sí cuenta con la facultad para emitir el dictamen a que se refiere el artículo 56 del TUO de la LRCT, por lo que corresponderá a dicho sector proceder conforme a sus atribuciones."*

III. Conclusiones

- 3.1 De acuerdo con las disposiciones señaladas en el numeral 2.7 del presente informe, la entidad pública y el servidor pueden brindar los equipos, medios y herramientas necesarios para el desarrollo del trabajo remoto; no obstante, se debe considerar las posibilidades que se tengan para brindarlo.
- 3.2 Por otra parte, se advierte que no se autoriza a las entidades públicas a efectuar compensación de gastos por algún equipo, medio o herramientas brindados por el servidor para el desarrollo del trabajo remoto. Por tanto, y en virtud del principio de legalidad, las entidades públicas deberán proceder conforme a las disposiciones específicas establecidas respecto de los equipos, medios y herramientas de trabajo que se utilicen para la ejecución del trabajo remoto en el Sector Público.
- 3.3 Es importante señalar que las entidades de la administración pública deben observar, respecto de sus acciones sobre gastos en ingresos de personal, la normativa presupuestaria, dado que las leyes de presupuesto desde el 2006 hasta la actualidad, prohíben a las entidades de los tres niveles de gobierno, el reajuste o incremento de remuneraciones, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento; caso contrario, cualquier decisión que vulnere o afecte dichas normas presupuestales imperativas es nulo, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran corresponder.

- 3.4 Conforme al literal a) del numeral 13.1, así como el literal a) del numeral 13.2 del artículo 13° de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal⁶, tanto en el nivel de negociación colectiva centralizada como descentralizada el proyecto de convenio debe ser presentado recién a partir del 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.
- 3.5 En caso la consulta tuviera relación con un procedimiento de negociación colectiva que ya encontraba en trámite al momento de la entrada en vigencia de la Ley N° 31188, nos remitimos a lo señalado en el [Informe Técnico N° 001108-2021-SERVIR-GPGSC](#) publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 08 de junio de 2021, el mismo que tiene carácter de vinculante, conforme a lo reseñado en el numeral 2.12 del presente informe técnico.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

MARÍA EUGENIA DEL CARMEN CERNA GARCÍA DE ORSOS

Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

AYPP/meccg/ear

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2021

⁶ Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

"(...)

Artículo 13 . Procedimiento de la negociación colectiva en el sector público

13.1 La negociación colectiva centralizada se desarrolla de acuerdo al siguiente procedimiento:

a. El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la Presidencia del Consejo de Ministros entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.

"(...)

13.2 La negociación colectiva descentralizada se desarrolla de acuerdo al siguiente procedimiento:

a. El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la entidad pública entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año."