



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de lucha contra la corrupción y la impunidad”

INFORME TÉCNICO N° 1327 -2019-SERVIR/GPGSC

De : **CYNTHIA SÚ LAY**
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Prohibición de incrementos remunerativos en la Administración Pública y el contenido de un pliego de reclamos

Referencia : Oficio N° 041-2019-MPM/GM

Fecha : Lima, **26 AGO. 2019**

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, la Gerente Municipal de la Municipalidad Provincial de Melgar consulta a SERVIR sobre la procedencia de las prestaciones económicas solicitadas por el Sindicato de Trabajadores Municipales – SITRAMUN.

II. Análisis

Competencias de SERVIR

- 2.1 Las competencias de SERVIR para emitir opiniones en materia del Servicio Civil están contextualizadas en el marco de las políticas que en materia de gestión del empleo e ingreso al Servicio Civil, entre otras, emita de manera progresiva.
- 2.2 SERVIR es un órgano 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 por cada Entidad.

Delimitación de la consulta

- 2.3 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 negociación colectiva en el sector público

- 2.4 Como punto de partida, debe observarse que la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), entró en vigencia a partir del 5 de julio de 2013 y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento General de la LSC), está vigente desde el 14 de junio del 2014; en cuanto a las disposiciones referidas a los derechos colectivos son de aplicación común a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057 – CAS.



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de lucha contra la corrupción y la impunidad"

- 2.5 Siendo así, el procedimiento de negociación colectiva se sujeta a las normas del régimen de la LSC y su Reglamento General, aplicándose supletoriamente lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR (en adelante, TUO de la LRCT), en lo que no se le oponga, conforme lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 40° de la LSC.

Sobre las restricciones presupuestales aplicables a la negociación colectiva en el sector público

- 2.6 Por otro lado, con respecto a la presentación de un pliego de reclamos y el análisis del contenido del mismo, debemos precisar que SERVIR ha tenido oportunidad de emitir opinión legal sobre la negociación colectiva en el sector público en el Informe Técnico N° 1635-2018-SERVIR/GPGSC (disponible en su portal web: www.servir.gob.pe) en el que se concluyó lo siguiente:

"2.9 En ese sentido, de conformidad con lo antes reseñado a efectos del otorgamiento de conceptos que impliquen un incremento remunerativo a los servidores y/o funcionarios de las entidades del Estado se requiere configuración legal expresa, de lo contrario se estaría infringiendo las restricciones presupuestales establecidas en la ley de presupuesto del presente año así como en las de años anteriores.

2.10 En efecto, las leyes de presupuesto de años anteriores, así como la del presente ejercicio presupuestal, Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, vienen 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 colectivos.

2.11 Por tanto, los beneficios otorgados por convenio colectivo no pueden ser incorporados a la planilla de los trabajadores afiliados, así dichos beneficios tengan la naturaleza de permanentes, ello en tanto el incremento de remuneraciones se encuentra prohibido en el sector público conforme a lo indicado en las leyes de presupuesto de cada año fiscal.

2.12 Finalmente, 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."



- 2.7 Así, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019¹, aplicable a las entidades de los tres niveles de gobierno, prohíbe el reajuste o incremento remunerativo, así como la aprobación de nuevas compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza, independientemente de su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento. Dicha prohibición incluye a los convenios colectivos, dado que cualquier reajuste o incremento remunerativo debe ser autorizado por ley expresa.

¹ Artículo 6° de la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de lucha contra la corrupción y la impunidad”

- 2.8 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.

Sobre las condiciones de trabajo otorgadas mediante negociación colectiva

- 2.9 Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado, debemos indicar que en vía negociación colectiva es factible el otorgamiento de condiciones de trabajo de acuerdo al artículo 42° de la Ley del Servicio Civil. En dicha norma se establece que los servidores 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 cumplen².
- 2.10 Respecto a las condiciones de trabajo, nos remitimos a lo señalado en numeral 2.5 del Informe Técnico N° 878-2016-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe):

“La entrega de un bien, la percepción de un monto dinerario o la prestación de un servicio serán consideradas como condiciones de trabajo siempre que cumplan las siguientes características: i) No forman 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 (necesarias e indispensables o facilitan la prestación); ii) Usualmente son en especie, y si son entregadas en dinero se destinan para cumplir el servicio; iii) No generan una ventaja patrimonial o enriquecimiento al servidor; y, iv) No son de libre disposición del servidor.”

- 2.11 Entonces, debemos entender por condiciones de trabajo o condiciones de empleo a los permisos, licencias, capacitación, uniformes, ambiente de trabajo y, en general, todas aquellas que faciliten la actividad del servidor civil para el cumplimiento de sus funciones.

En tal sentido, los derechos que pueden conceder las entidades a sus trabajadores vía negociación colectiva o pacto colectivo son condiciones de trabajo o cambio de condiciones de empleo en la medida que sean necesarios e indispensables para el desempeño de las labores del servidor y no constituya ventaja patrimonial³.



² Conforme a lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en los Expedientes N° 0025-2013-PI-TC, 0003-2014-PI-TC, 0008-2014-PI-TC y 0017-2014-PI-TC (Proceso de Amparo contra la Ley del Servicio Civil).

³ De no ser así, no será considerado como condición de trabajo sino que formaría parte de su remuneración y, siendo ello así, se encontraría dentro del marco de la prohibición de aprobación de incrementos remunerativos o nuevas compensaciones económicas dispuesta por la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, y la prohibición de ser materia de negociación colectiva dispuesta por la LSC.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de lucha contra la corrupción y la impunidad”

Sobre la aplicación del Decreto de Urgencia N° 037-94 en los gobiernos locales

2.12 Al respecto, SERVIR ha tenido oportunidad de emitir opinión en el Informe Técnico N° 655-2015-SERVIR/GPGSC (disponible en su portal web: www.servir.gob.pe) en el que se concluyó lo siguiente:

“3.1 De una lectura concordada del artículo 6 del Decreto de Urgencia N° 037-94 y del artículo 23 de la Ley N° 26268, Ley de Presupuesto del Sector Público de 1994, se concluye que la bonificación especial aprobada por la primera de dichas normas no es de aplicación al personal que presta servicios en los gobiernos locales, siendo nulo todo pacto en contrario.

*3.2 Los servidores de los gobiernos locales se encuentran sujetos a lo estipulado en las leyes de presupuesto. El numeral 2) de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, en el mismo sentido que el artículo 23 de la Ley N° 26268, preceptúan que la aprobación y reajuste de las bonificaciones de los servidores de los gobiernos locales se atienden con cargo a los ingresos propios o corrientes de cada municipalidad.
(...)”*

2.13 En consecuencia, se excluye del ámbito de aplicación del Decreto de Urgencia N° 037-94 y, por ende, del otorgamiento de la bonificación especial aprobada, a los servidores de los gobiernos locales, siendo nulo todo pacto en contrario, como se ha desarrollado en el informe técnico referido, respecto del cual nos remitimos y ratificamos.

Sobre la modificación del Cuadro para Asignación de Personal (CAP)

2.14 La Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, dispone la creación del Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) como instrumento de gestión que reemplaza al CAP y al Presupuesto Analítico de Personal (PAP). El CPE de cada entidad se aprueba mediante resolución del Consejo Directivo de SERVIR, con opinión favorable de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

2.15 En este sentido, a través de la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 304-2015-SERVIR/PE se aprueba la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GDSRH⁴, que establece las normas técnicas y procedimientos de observancia obligatoria que las entidades públicas deben seguir para la elaboración y aprobación del CPE y para la gestión del proceso de Administración de Puestos del Subsistema de Organización del Trabajo y su Distribución, del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

2.16 Conforme a la regulación prevista en la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GDSRH, precisamos lo siguiente:

- i. El CAP Provisional es un documento de gestión institucional de carácter temporal que contiene los cargos definidos y aprobados de la entidad, sobre la base de su estructura orgánica vigente prevista en su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), cuya

⁴ Modificada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 057-2016-SERVIR-PE, de fecha 30 de marzo de 2016.

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de lucha contra la corrupción y la impunidad”

finalidad es viabilizar la operación de las entidades públicas durante la etapa de transición del Sector Público al régimen del servicio civil.

- ii. El numeral 1) del Anexo N° 4 señala los únicos supuestos que habilitan a una entidad pública para aprobar el CAP Provisional, entre los cuales se encuentran: cuando una norma sustantiva le asigne nuevas funciones o le reasigne funciones existentes; contextos en los que determinadas entidades son exceptuadas de las prohibiciones de ingreso, nombramiento, designación y contratación previstas en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público; cuando una entidad considere un ajuste de hasta por un máximo del 5% del total de cargos aprobados por la entidad para el inicio del año fiscal sin requerir mayores recursos presupuestarios; el cumplimiento de una sentencia que disponga la reincorporación de un servidor; cuando una entidad Tipo B realice el tránsito al nuevo régimen de la Ley del Servicio Civil antes de la entidad Tipo A a la que pertenece; las entidades creadas bajo el régimen de la Ley N° 30057 que cuenten con ROF o Manual de Operaciones vigente.

Sobre el Sistema Único de Remuneraciones del Decreto Legislativo N° 276

- 2.17 Al respecto, mediante el régimen del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, se creó un sistema de remuneraciones único para los servidores que ingrese a este régimen.
- 2.18 Así, el artículo 43° del Decreto Legislativo N° 276 establece lo siguiente:

“La remuneración de los funcionarios y servidores públicos estará constituida por el haber básico, las bonificaciones y los beneficios.

El haber básico se fija para los funcionarios, de acuerdo a cada cargo, y para los servidores, de acuerdo a cada nivel de carrera. En uno y otro caso, el haber básico es el mismo para cada cargo y para cada nivel, según corresponda.

Las bonificaciones son: la personal, que corresponde a la antigüedad en el servicio computadas por quinquenios; la familiar, que corresponde a las cargas familiares; y la diferencial, que no podrá ser superior al porcentaje que con carácter único y uniforme para todo el Sector Público se regulará anualmente.

Los beneficios son los establecidos por las Leyes y el Reglamento, y son uniformes para toda la Administración Pública”.

- 2.19 De igual forma, el artículo 45° del dispositivo citado precisa que ningún sistema de remuneraciones de servidores públicos podrá establecerse sobre la base de utilizar como patrón de reajuste el sueldo mínimo, la unidad de referencia u otro similar, debiendo todos regirse exclusivamente por el Sistema Único de Remuneraciones.
- 2.20 En tal sentido, de acuerdo con el Decreto Legislativo N° 276, la remuneración de los funcionarios y servidores públicos de la carrera administrativa se encuentra sujeta al Sistema Único de Remuneraciones, no siendo posible su modificación.





“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de lucha contra la corrupción y la impunidad”

III. Conclusiones

- 3.1 SERVIR ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la posibilidad de otorgar incrementos remunerativos, bonificaciones u otros beneficios en el Informe Técnico N° 1635-2018-SERVIR/GPGSC, (disponible en: www.servir.gob.pe); por lo cual, nos remitimos a lo señalado en el mismo y ratificamos en dicho extremo.
- 3.2 El artículo 6° de la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 (así como las leyes de presupuesto de años anteriores), 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, correspondiendo 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.
- 3.3 Los derechos que pueden conceder las entidades a sus trabajadores vía negociación colectiva son condiciones de trabajo o cambio de condiciones de empleo en la medida que sean necesarios e indispensables para el desempeño de las labores del servidor y no constituya ventaja patrimonial.
- 3.4 Sobre la aplicación del Decreto de Urgencia N° 037-94 en los gobiernos locales, SERVIR ha tenido oportunidad de emitir opinión, en el Informe Técnico N° 655-2015-SERVIR/GPGSC (disponible en: www.servir.gob.pe), al que nos remitimos y ratificamos.
- 3.5 El CAP Provisional es un documento de gestión institucional de carácter temporal que contiene los cargos definidos y aprobados de la entidad, sobre la base de su estructura orgánica vigente prevista en su Reglamento de Organización y Funciones (ROF). El numeral 1) del Anexo N° 4 señala los únicos supuestos que habilitan a una entidad pública para aprobar el CAP Provisional.
- 3.6 De acuerdo con el Decreto Legislativo N° 276, la remuneración de los funcionarios y servidores públicos de la carrera administrativa se encuentra sujeta al Sistema Único de Remuneraciones, no siendo posible su modificación.

Atentamente,



CYNTHIA SÚ LAY
Gerente (a) de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/abs/pjat

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2019