



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 Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

INFORME TÉCNICO N° 843 -2019-SERVIR/GPGSC

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

Asunto : Sobre la negociación colectiva y la bonificación especial prevista en el Decreto Supremo N° 051-91-PCM

Referencia : Oficio N° 006-2019-MPSI/GM

Fecha : Lima, **10 JUN. 2019**

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Gerente Municipal de la Municipalidad Provincial de San Ignacio consulta a SERVIR sobre la procedencia del pago de bonificación especial en base a los porcentajes establecidos en el artículo 12º del Decreto Supremo N° 051-91-PCM requerido en mérito de un convenio colectivo suscrito con el Sindicato de Trabajadores Municipales de la Municipalidad Provincial de San Ignacio.

II. Análisis

Competencia 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 Siendo SERVIR 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 que adopte cada Entidad.
- 2.3 En ese sentido, debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa sobre el 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 tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

Delimitación de la consulta

4 Respecto a la opinión legal solicitada, precisamos que se abordarán reglas generales a considerar en relación a la materia consultada, 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.





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 Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

Sobre la fuerza vinculante de los convenios colectivos

- 2.5 En principio, corresponde observar que el artículo 28 de la Constitución Política del Perú, 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.

Al respecto, 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. (...)".

- 2.6 Además, corresponde remitirnos a las disposiciones referidas a los derechos colectivos de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y su Reglamento General (aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM), que son de aplicación común a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057, y en las que se dispone la supletoriedad de las normas contenidas en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (Decreto Supremo N° 010-2003-TR y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-92-TR).
- 2.7 Así, el artículo 42 del Decreto Supremo N° 010-2003-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas (en consonancia con la Constitución Política), prescribe que la convención colectiva de trabajo tiene fuerza vinculante para las partes que la adoptaron, obliga a éstas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad a las empresas comprendidas en la misma, con excepción de quienes ocupan puestos de dirección o desempeñan cargos de confianza.

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

- 2.8 Al respecto, SERVIR ha tenido oportunidad de emitir opinión legal sobre la negociación colectiva en el sector público en el Informe Técnico N° 296-2018-SERVIR/GPGSC (disponible en su portal web: www.servir.gob.pe) en el que se concluyó lo siguiente:

"(...)

3.2 *Las leyes de Presupuesto del Sector Público, han venido 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 colectivo.*

3.3 *Cualquier reajuste o incremento remunerativo deberá encontrarse autorizado por ley expresa; caso contrario, cualquier acuerdo o decisión que vulnere o afecte normas imperativas, es nulo.*

3.4 *De acuerdo a lo resuelto por el Tribunal Constitucional en las sentencias referidas a los expedientes contra las Leyes de Presupuesto para el Sector Público para el año 2013, 2014 y 2015 y a los expedientes contra la Ley del Servicio Civil, el incremento remunerativo vía negociación colectiva en el Sector Público requiere de una*





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 Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

configuración legal explícita a efectos de respetar el principio de equilibrio presupuestal.

3.5 *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 patrimonial, de acuerdo con el artículo 42° de la Ley del Servicio Civil."*

2.9 Por lo tanto, en relación al pago de bonificaciones u otros conceptos con contenido económico (como por ejemplo incrementos remunerativos) se deben considerar las restricciones contenidas en las leyes anuales de presupuesto del sector público¹, así como las disposiciones de la Ley del Servicio Civil en materia de negociación colectiva, por lo que no podrían ser otorgados de manera unilateral por la entidad, con la finalidad de evitar su nulidad por vulnerar normas imperativas.

2.10 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 la bonificación especial señalada en el artículo 12° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM.

2.11 Ahora bien, mediante el artículo 12° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM² se dispuso hacer extensivo a los servidores de la administración pública bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 un porcentaje del beneficio reconocido a través del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 608³. El citado artículo, a su vez, autoriza al Ministerio de Educación a otorgar las

¹ Así por ejemplo la Ley N° 30879, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, en su artículo 6, sobre las prohibiciones respecto a los ingresos del personal, ha prohibido a las entidades del Gobierno Nacional, regionales y locales, no solo el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivo, compensaciones económicas y beneficios de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, y fuente de financiamiento; sino también, la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole.

² Decreto Supremo N° 051-91-PCM – Establecen en forma transitoria las normas reglamentarias orientadas a determinar los niveles remunerativos de los funcionarios, directivos, servidores y pensionistas del Estado en el marco del Proceso de Homologación, Carrera Pública y Sistema Único de Remuneraciones y Bonificaciones.

«Artículo 12.- Hágase extensivo a partir del 1 de febrero de 1991 los alcances del artículo 28 del Decreto Legislativo N° 608 a los funcionarios, directivos y servidores de la Administración Pública comprendidos en el Decreto Legislativo N° 276, como bonificación especial, de acuerdo a lo siguiente:

a) Funcionarios y Directivos: 35%

b) Profesionales, Técnicos y Auxiliares: 30%

La bonificación es excluyente de otra u otras de carácter institucional, sectorial, o de carrera específica que se han otorgado o se otorguen por disposición legal expresa, en cuyo caso se optará por lo que sea más favorable al trabajador.

Esta bonificación será financiada con la remuneración transitoria para homologación que resulte después de la aplicación del artículo tercero del presente Decreto Supremo y, a falta de ésta, con cargo a los recursos del Tesoro Público.

Para el caso de los funcionarios comprendidos en el D. S. No. 032.1-91-PCM el porcentaje señalado en el inciso a) queda incorporado dentro del Monto Único de Remuneración Total a que se refiere el citado Decreto Supremo.»

³ Decreto Legislativo N° 608 – Autorizan un Crédito Suplementario en el Presupuesto del Gobierno Central para el Ejercicio Fiscal 1990
«Artículo 28.- Facúltase al Ministerio de Economía y Finanzas a otorgar los recursos económicos para que el Ministerio de Educación dé cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 4 del Decreto Supremo N° 069-90-EF, en lo referente al personal sujeto al Decreto Legislativo N° 276.»





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

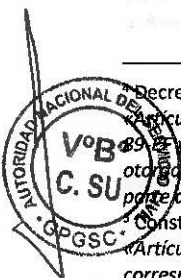
Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

bonificaciones y asignaciones previamente reconocidas por el artículo 4º del Decreto Supremo N° 069-90-EF⁴.

- 2.12 Las bonificaciones y asignaciones a las que se hace referencia en el citado artículo 4º delimitaban su alcance únicamente a los servidores que integraban las carreras especiales de docencia universitaria, profesorado y profesionales de la salud por lo que los servidores sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 276 no hubieran pedido reclamar su otorgamiento.
- 2.13 Sin embargo, en el marco del proceso de homologación de la Carrera Pública y el Sistema Único de Remuneraciones y Bonificaciones ordenado por el artículo 60 de la Constitución Política de 1979⁵, se emitió el Decreto Supremo N° 051-91-PCM que contiene múltiples disposiciones en materia remunerativa; entre ellas la ampliación del ámbito de aplicación de las bonificaciones y asignaciones reconocidas por el artículo 4º del Decreto Supremo N° 069-90-EF.
- 2.14 En tal sentido, el alcance de lo dispuesto en el artículo 12º del Decreto Supremo N° 051-91-PCM es para todos los servidores de carrera, directivos y funcionarios sujetos al régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 276 sin distinción de la entidad en la cual laboran. A estos les corresponde un porcentaje de la bonificación según su condición: Funcionarios y directivos perciben el 35%; mientras que, los profesionales, técnicos y auxiliares reciben el 30%.
- Cabe precisar que en mérito a lo dispuesto en el artículo 48º del Decreto Legislativo N° 276⁶, los servidores contratados bajo el régimen regulado por la norma en mención no se encuentran dentro del ámbito de aplicación de lo dispuesto en el artículo 12º del Decreto Supremo N° 051-91-PCM.
- 2.15 Asimismo, el citado artículo 12º establece que la bonificación es excluyente de otra u otras de carácter institucional, sectorial, o de carrera específica que se han otorgado o se otorguen por disposición legal expresa, debiendo optarse por aquella que resulte más favorable al servidor.
- 2.16 Debemos puntualizar que el cálculo de los porcentajes de la "bonificación especial" se realizará en función a la Remuneración Total Permanente del servidor, conforme a lo dispuesto en el artículo 9º del Decreto Supremo N° 051-91-PCM y a las excepciones que en él se precisan.
- 2.17 Finalmente, de acuerdo con lo señalado en el ítem 63 del Anexo 3 del Informe Legal N° 524-2012-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe) la bonificación especial señalada en el artículo 12º del Decreto Supremo N° 051-91-PCM no tiene carácter remunerativo.



Decreto Supremo N° 069-90-EF – Autorizan Incremento de Remuneración Principal de los funcionarios y servidores públicos
Artículo 4.- En concordancia con lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto Supremo N° 028-89-PCM, artículo 1 del Decreto Supremo N° 168-89-EF y Decretos Supremos N°s. 009-89-SA y 161-89-EF, fijase a partir del 1 de marzo de 1990 las Bonificaciones y Asignaciones mensuales otorgadas al personal sujeto a las Leyes 23733, 24029, 23536, 23728 y 24050, en las fechas y montos que se indican en el anexo A que forma parte del presente Decreto Supremo.»

⁵ Constitución Política del Perú de 1979

⁶ Artículo 60.- Un sistema único homologa las remuneraciones, bonificaciones y pensiones de los servidores del Estado. La más alta jerarquía corresponde al Presidente de la República. A continuación, a Senadores y Diputados, Ministros de Estado y Magistrados de la Corte Suprema.»

⁶ Decreto Legislativo N° 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público

«Artículo 48.- La remuneración de los servidores contratados será fijada en el respectivo contrato de acuerdo a la especialidad, funciones y tareas específicas que se le asignan, y no conlleva bonificaciones de ningún tipo, ni los beneficios que esta Ley establece».



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 Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

III. Conclusiones

- 3.1 De acuerdo con la Constitución Política del Perú así como las normas relativas a la negociación colectiva previstas en la Ley del Servicio Civil y la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, de aplicación supletoria, los derechos y beneficios de origen convencional tienen fuerza vinculante para las partes que la adoptaron, y obliga las partes que la adoptaron, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad, con excepción de quienes ocupan puestos de dirección o desempeñan cargos de confianza.
- 3.2 Respecto a la prohibición de incrementos remunerativos vía negociación colectiva, SERVIR ha tenido oportunidad de emitir opinión legal en el Informe Técnico N° 296-2018-SERVIR/GPGSC, al cual nos remitimos y ratificamos en todos sus extremos. En relación al pago de bonificaciones u otros conceptos con contenido económico (como por ejemplo incrementos remunerativos) se deben considerar las restricciones contenidas en las leyes anuales de presupuesto del sector público, así como las disposiciones de la Ley del Servicio Civil en materia de negociación colectiva, por lo que no podrían ser otorgados de manera unilateral por la entidad, con la finalidad de evitar su nulidad por vulnerar normas imperativas.
- 3.3 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), respecto a dichos extremos, ante el órgano jurisdiccional competente; así como, disponer el deslinde de responsabilidades conforme a las normas legales vigentes.
- 3.4 Mediante el artículo 12º del Decreto Supremo N° 051-91-PCM se dispuso hacer extensivo a los servidores de la administración pública bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 un porcentaje del beneficio reconocido a través del artículo 28º del Decreto Legislativo N° 608. El alcance de la bonificación especial es para todos los servidores de carrera, directivos y funcionarios sujetos al régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 276 sin distinción de la entidad en la cual laboran. A estos les corresponde un porcentaje de la bonificación según su condición: Funcionarios y directivos perciben el 35%; mientras que, los profesionales, técnicos y auxiliares reciben el 30%.
- 3.5 El citado artículo 12º también establece que la bonificación es excluyente de otra u otras de carácter institucional, sectorial, o de carrera específica que se han otorgado o se otorguen por disposición legal expresa, debiendo optarse por aquella que resulte más favorable al servidor. Asimismo, el cálculo de los porcentajes de la "bonificación especial" se realizará en función a la Remuneración Total Permanente del servidor, conforme a lo dispuesto en el artículo 9º del Decreto Supremo N° 051-91-PCM y a las excepciones que en él se precisan.
- 3.6 Finalmente, de acuerdo con lo señalado en el ítem 63 del Anexo 3 del Informe Legal N° 524-2012-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe) la bonificación especial señalada en el artículo 12º del Decreto Supremo N° 051-91-PCM no tiene carácter remunerativo.

Atentamente;


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

CSL/abs/kah

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

