



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° 143 -2019-SERVIR/GPGSC

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

Asunto : a) Sobre el ámbito y alcances de la negociación colectiva
b) Sobre incrementos remunerativos mediante negociación colectiva

Referencia : Oficio N° 060-2019-A/MPP

Fecha : Lima, 24 ENE 2019

I. Objeto de la consulta

Mediante documento de la referencia, el alcalde de la Municipalidad Provincial de Piura formula a SERVIR, las siguientes consultas:

- a) ¿Resulta válido que mediante negociación colectiva se establezcan como acuerdos el otorgamiento o incremento de bonificaciones?
- b) ¿Los pactos colectivos asumidos por la Municipalidad Provincial de Piura son de aplicación a los servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057?

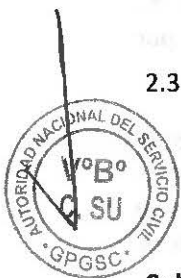
II. Análisis

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 por 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, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos; por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

Sobre la negociación colectiva en el sector público

- 2.4 En principio, debe considerarse que Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC) y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento de la LSC), 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; siendo así, las entidades públicas deben llevar a cabo sus negociaciones colectivas según las normas del nuevo régimen.
- 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 el ámbito de aplicación de los pactos colectivos

- 2.6 Ahora bien, las organizaciones sindicales se encuentran constituidas por servidores vinculados a la entidad pública bajo cualquier régimen laboral, en cuyo universo se excluyen a los funcionarios públicos, directivos públicos y personal de confianza, conforme a lo establecido en el artículo 40 de la LSC.
- 2.7 En esa línea, las organizaciones sindicales pueden recurrir a distintos parámetros o criterios para su conformación, como son el tipo de servidores que la integran (ámbito personal), el tipo de actividad que realizan los servidores su profesión, oficio o especialidad (ámbito funcional), la extensión espacial que abarca (territorial), entre otros.
- 2.8 En ese sentido, los beneficios o mejoras de condiciones laborales que se presente en el pliego de reclamos, sólo pueden estar dirigidos al personal que cumpla con las condiciones de servidores públicos con vínculo laboral vigente.
- 2.9 Asimismo, el convenio, pacto, o laudo al que las partes arriben, será aplicable a los servidores que se encuentren comprendidos dentro del ámbito que el sindicato haya establecido como parámetro para su conformación (por ejemplo, el Estatuto puede delimitar el ámbito de la organización sindical, señalando que sus afiliados están únicamente bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276).

Respecto a los alcances del producto negocial

- 2.10 A partir de lo establecido en el artículo 67 del Reglamento General de la LSC¹, se desprende que los convenios colectivos que celebre el sindicato que represente a la mayoría absoluta surten efectos para todos los servidores de la entidad; mientras que, de coexistir sindicatos minoritarios en la entidad, los convenios colectivos que se celebren solo surtirán efectos para los afiliados de cada sindicato.
- 2.11 Según la regla de consistencia numérica prevista en el artículo 67 del Reglamento General LSC, el sindicato mayoritario es aquél que afilia al cincuenta por ciento más uno de servidores del ámbito para poder extender la eficacia del producto negocial a todos los servidores de dicho ámbito. Es por ello que se dice que dicho producto negocial tendrá efectos *erga omnes*.
- 2.12 En este punto resulta importante señalar que en uso de su autonomía colectiva y como manifestación de su libertad sindical (derecho fundamental) las organizaciones sindicales proyectan su representatividad sobre un ámbito específico y libremente elegido, en el cual el producto negocial al que arriben (de ser el caso) tendrá eficacia normativa y efectos *erga omnes*, por disposición de la ley, cuando se trate de un sindicato mayoritario.
- 2.13 Ahora bien, la libertad que ostentan las organizaciones sindicales de decidir la extensión del producto negocial (léase convenio o laudo arbitral), a través de la determinación de su ámbito de aplicación, también les permite limitarlo, situación que se presenta cuando, a pesar de los efectos que la norma le atribuye, en alguna de sus cláusulas se restringe expresamente su aplicación. Es lo que ocurre en el caso de la entrega de un beneficio que resulte de aplicación únicamente a sus

¹ Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM: "Artículo 67.- Los sindicatos representan a los servidores civiles que se encuentren afiliados a su organización. Por extensión, los sindicatos que afilien a la mayoría absoluta de los servidores públicos de la entidad representan también a los servidores no afiliados a esa organización para efectos de la negociación colectiva. Se entiende por mayoría absoluta al cincuenta por ciento más uno, de servidores civiles más uno del ámbito correspondiente."



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"

afiliados, en función que así lo establezca, en alguna de sus cláusulas, el convenio o laudo obtenido por un sindicato mayoritario.

- 2.14 Ello será posible -en primer término- porque dicha manifestación de voluntad deriva de la autonomía colectiva de las partes y -en segundo término- por resultar válido que las organizaciones sindicales establezcan los acuerdos que estimen convenientes a sus intereses y que, en ese orden de ideas, se encuentren destinados a potenciarlas, en la medida que ello resulte razonable.
- 2.15 Así, el artículo 28 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR², señala que, en función de la fuerza vinculante que la Ley le atribuye, en la convención colectiva las partes podrán establecer el alcance, las limitaciones o exclusiones que autónomamente acuerden con arreglo a ley; de tal forma, de ser el caso, corresponderá a la entidad remitirse a las cláusulas del producto negocial a efectos de determinar el alcance subjetivo del mismo.

Sobre la fuerza vinculante de los convenios colectivos

- 2.16 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. (...)".

- 2.17 Así, el artículo 42 del TUO de la LRCT (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.
- 2.18 Por otro lado, debe tenerse presente que las leyes de presupuesto de años anteriores³, así como la del presente ejercicio presupuestal, Ley N° 30879 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, 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 nuevos conceptos o beneficios (independientemente de la denominación, naturaleza o fuente de financiamiento) inclusive aquellas derivadas de convenios colectivos⁴.



Nos remitimos a dicho articulado en función de lo previsto en el artículo 40 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que faculta la aplicación supletoria de la normativa laboral colectiva del régimen privado.

³ Así tenemos por ejemplo:

Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2006, Ley N° 28652, artículo 8°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2007, Ley N° 28927, artículo 4°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2008, Ley N° 29142, artículo 5°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2009, Ley N° 29289, artículo 5°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2010, Ley N° 29564, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2011, Ley N° 29626, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2012, Ley N° 29812, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2013, Ley N° 29951, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2014, Ley N° 30114, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2015, Ley N° 30281, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2016, Ley N° 30372, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2017, Ley N° 30518, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2018, Ley N° 30693, artículo 6°.

⁴ Ley N° 30879- Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019

"Artículo 6°.- Ingresos del Personal



- 2.19 Consecuentemente, ante la inobservancia de las referidas 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 respectivo deslinde de responsabilidades, conforme a las normas legales vigentes.

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

- 2.20 En la línea de lo precedentemente señalado, 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 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."

Por lo tanto, en relación a la negociación colectiva en el sector público nos remitimos al referido informe técnico, el que ratificamos en todos sus extremos.

III. Conclusiones

- 3.1 El procedimiento de negociación colectiva se sujeta a las normas del régimen de la Ley N° 30057, y su Reglamento General aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, 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 lo que no se le oponga.

- 3.2 Las organizaciones sindicales pueden recurrir a distintos parámetros o criterios para su conformación, como son el tipo de servidores que la integran (ámbito personal), el tipo de actividad

Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, Ministerio Público; Jurado Nacional de Elecciones; Oficina Nacional de Procesos Electorales; Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; Contraloría General de la República; Consejo Nacional de la Magistratura; Defensoría del Pueblo; Tribunal Constitucional; universidades públicas; y demás entidades y organismos que cuenten con un crédito presupuestario aprobado en la presente ley, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, beneficios, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, beneficios, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza 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."



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

que realizan los servidores, su profesión, oficio o especialidad (ámbito funcional), la extensión espacial que abarca (territorial), entre otros. En ese sentido, el convenio, pacto, o laudo al que las partes arriben, será aplicable a los servidores que se encuentren comprendidos dentro del ámbito que el sindicato haya establecido como parámetro para su conformación.

- 3.3 A partir de lo establecido en el artículo 67 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, se desprende que los convenios colectivos que celebre el sindicato que represente a la mayoría absoluta surten efectos para todos los servidores de la entidad del ámbito; mientras que, de coexistir sindicatos minoritarios en la entidad, los convenios colectivos que se celebren solo surtirán efectos para los afiliados de cada sindicato.
- 3.4 En uso de la autonomía colectiva y como manifestación de la libertad sindical (derecho fundamental) las organizaciones sindicales mayoritarias se encuentran facultadas en proyectar el alcance, las limitaciones o exclusiones que autónomamente acuerden con arreglo a ley, de acuerdo al artículo 28 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR; de tal forma, de ser el caso, corresponderá a la entidad remitirse a las cláusulas del producto negocial a efectos de determinar el alcance subjetivo del mismo.
- 3.5 De acuerdo al inciso 2 del artículo 28 de la Constitución Política del Perú y el 42 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR, las convenciones colectivas tienen fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado; sin embargo, las leyes de presupuesto Sector Público, vienen prohibiendo cualquier posibilidad de incremento remunerativo (independientemente de la denominación, naturaleza o fuente de financiamiento) inclusive aquellas derivadas de convenios colectivos, de tal forma que corresponderá a la entidad empleadora o a quien tenga legítimo interés solicitar, ante el órgano jurisdiccional competente, la nulidad de tales acuerdos, a fin de dejarlos sin efecto. Asimismo, deberá disponer el respectivo deslinde de responsabilidades.
- 3.6 SERVIR ha tenido oportunidad de emitir pronunciamiento con ocasión del Informe Técnico N° 296-2018-SERVIR/GPGSC (disponible en: www.servir.gob.pe), en el cual se menciona las restricciones en materia presupuestal a las cuales se encuentran sometidas las entidades al momento de negociar frente a las organizaciones sindicales, sobre el cual nos remitimos y ratificamos en todos sus extremos.

Atentamente,


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

