"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME TÉCNICO Nº 1510 -2018-SERVIR/GPGSC

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

Asunto : Opinión sobre pliego de reclamos del Sindicato de Obreros Municipales del SOMUN - MDJLO

Referencia : Carta N° 747-2018-MDJLO/GADH

Fecha : Lima, 10 OCT. 2018

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Gerente de Administración de Desarrollo Humano de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz solicita a SERVIR opinión sobre el pliego de reclamos del año 2019 del Sindicato de Obreros Municipales del SOMUN - MDJLO.

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 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.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL V°B° C. SU GPGSC

Delimitación de la consulta

2.4 Respecto a la opinión legal solicitada, precisamos que estará referida al marco legal sobre la negociación colectiva, sin hacer alusión 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.

Sobre la negociación colectiva en el sector público

2.5 En principio, debe observarse que Ley del Servicio Civil aprobada mediante Ley N° 30057 (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, está vigente desde el 14 de junio del 2014 (en adelante RLSC); por tanto, desde dichas fechas las disposiciones referidas a los derechos colectivos son de aplicación común a todos los regímenes laborales de las entidades (por ejemplo, los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057-CAS).

2.6 Siendo así, el procedimiento de negociación colectiva se sujeta a las normas del régimen de la LSC y su reglamento, 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.

2.7 Ahora bien, corresponde puntualizar que el artículo 72 del RLSC, señala que una vez recibido el pliego de reclamos, y antes de iniciar la negociación, la entidad Tipo A debe remitir copia del mismo a SERVIR, lo cual no supone que SERVIR deba evaluar o emitir pronunciamiento sobre su contenido o materias negociables concernidas, dado que corresponde a la entidad efectuar dicha evaluación[1].

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

2.8 Sin perjuicio de lo expuesto, cabe señalar que, en relación con la negociación colectiva en el sector público, las leyes de presupuesto del sector público han establecidos limitaciones en materia de negociación colectiva en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), en razón de que *"(...) la negociación colectiva en la Administración Publica está condicionada por los procesos presupuestarios, los cuales a su vez, dependen de factores como el crecimiento económico, la deuda pública, el nivel de descentralización, el grado de estabilidad política, la tendencia política del Gobierno, la demografía, la tasa de desempleo, la participación del sector público en el PBI, las reglas presupuestarias de cada ordenamiento (OIT. La negociación colectiva en el sector público. 2011)."*[2]

2.9 En tal sentido, desde el año 2006 hasta la actualidad[3], las Leyes de Presupuesto del Sector Público, han venido estableciendo una limitación aplicable en las entidades de los tres (3)

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL V°B° C. SU GPGSC

[1] En función de lo establecido en dicho artículo es facultativo, incluso, para el Ministerio de Economía y Finanzas opinar sobre si el resultado de la negociación pudiera alterar la valorización de los puestos o algún aspecto que estimare pertinente.

[2] Ver Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes N[os] 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC.

[3] Leyes de Presupuesto del Sector Público del 2006 - 2016:
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° 29465, 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.

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.

2.10 En la actualidad, el artículo 6 de la Ley N° 30693, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, sobre las prohibiciones respecto a los ingresos del personal, ha prohibido a las entidades del Gobierno Nacional, regionales y locales[4], no solo 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; sino también, la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole.

2.11 Por lo tanto, cualquier reajuste, nivelación o incremento remunerativo o la creación de beneficios económicos de cualquier índole deberá encontrarse autorizado por ley expresa; de lo contrario, la decisión que vulnere o afecte las normas acotadas de imperativo cumplimiento, es nulo.

Sobre los pronunciamientos del Tribunal Constitucional

2.12 Asimismo, debe tenerse en cuenta que para el Tribunal Constitucional el derecho a la negociación colectiva es un derecho fundamental de carácter colectivo y de configuración legal siendo que la Constitución ha dejado al legislador un margen de discrecionalidad dentro del cual este puede delimitar o configurar su contenido protegido, al mismo tiempo que establecer las condiciones de su ejercicio y las restricciones o limitaciones a las que este puede encontrarse sometido, las que en todos los casos han de ser idóneos, necesarias y proporcionales[5].

2.13 Así también, señala el Tribunal Constitucional que el resultado de la negociación colectiva en el sector público, por lo general, genera repercusiones directas en el presupuesto estatal, de ahí que deba efectuarse considerando el límite constitucional que impone un presupuesto equilibrado y equitativo, cuya aprobación corresponde al Congreso de la República, con lo cual el principio del equilibrio presupuestal constituye un límite a la negociación colectiva. Por dicha razón, ha indicado que al desarrollarse legislativamente el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos, el legislador no debe olvidar las previsiones y salvaguardas que explícita o implícitamente se deriven de los principios que regulan el derecho constitucional presupuestario y, en particular, el principio de equilibrio presupuestal.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL · V°B° C. SU · GPGSC

[4] En dicho dispositivo se especifica: *"(...) 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 (...)"*.

[5] Ver sentencias referidas a los Expedientes 0003-2013-PI-TC, 0004-2013-PI-TC y 0023-2013-PI-TC, contra las Leyes de Presupuesto para el Sector Público para el año 2013, 2014 y 2015, y a los Expedientes N° 0025-2013-PI-TC; 0003-2014-PI-TC; 0008-2014-PI-TC y 0017-2014-PI-TC, contra la Ley del Servicio Civil.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

2.14 Atendiendo a ello, se colige entonces que para el ejercicio efectivo de la negociación colectiva en materia de incrementos remunerativos se requiere de una configuración legal explícita a efectos de respetar el principio de equilibrio presupuestal.

Sobre el otorgamiento de condiciones de trabajo vía negociación colectiva

2.15 De acuerdo al artículo 42 de la LSC, 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 cumplen[6].

2.16 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".

2.17 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.

2.18 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 patrimonial[7].

III. Conclusiones

3.1 El artículo 72 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, señala que una vez recibido el pliego de reclamos, y antes de iniciar la negociación, la entidad Tipo A debe remitir copia del mismo a SERVIR, lo cual no supone que SERVIR deba evaluar o emitir pronunciamiento sobre su contenido o materias negociables concernidas, dado que corresponde a la entidad efectuar dicha evaluación.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL V°B° C. SU GPGSC

[6] 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).

[7] 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 2018, y la prohibición de ser materia de negociación colectiva dispuesta por la LSC.

3.2 Corresponde a la entidad evaluar el contenido del pliego de reclamos planteado por la organización sindical y evaluar las materias negociables concernidas conforme al ordenamiento jurídico vigente, lo cual supone que, de tratarse de reclamos con contenido económico, deberá tomar en cuenta las restricciones en materia presupuestal a las cuales se encuentran sometidas las entidades al momento de negociar frente a las organizaciones sindicales.

3.3 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 al artículo 42 de la Ley del Servicio Civil.

Atentamente,

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

CSL/abs/ccg
K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2018