



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME TÉCNICO N° 84-2017-SERVIR/GPGSC

A : **JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN**
Presidente Ejecutivo

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

Asunto : Suspensión de pactos colectivos en gobiernos locales

Referencia : Oficio N° 042-2017-MPH-GM

Fecha : **22 AGO. 2017**



I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, se consulta sobre la suspensión de los beneficios obtenidos por negociación colectiva.

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 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.

De la negociación colectiva y la prohibición de incrementos remunerativos

- 2.3 La Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (vigente desde diciembre de 2004), sobre la aprobación de conceptos remunerativos en los gobiernos locales, establecía lo siguiente:

"Cuarta.- Tratamiento de las Remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y demás beneficios del Sector Público.

(...)

2. La aprobación y reajuste de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos y, refrigerio y movilidad de los trabajadores de los Gobiernos Locales, se atienden con cargo a los ingresos corrientes de cada Municipalidad. Su fijación se efectúa de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 070-85-PCM, publicado el 31 de julio de 1985 y de conformidad a lo prescrito en el presente artículo. Corresponde al





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Ministerio de Trabajo
y Promoción Social

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Concejo Provincial o Distrital, según sea el caso y bajo responsabilidad, garantizar que la aprobación y reajuste de los precitados conceptos cuenten con el correspondiente financiamiento debidamente previsto y disponible, bajo sanción de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que los formalicen. No son de aplicación a los Gobiernos Locales los aumentos de remuneraciones, bonificaciones o beneficios de cualquier otro tipo que otorgue el Poder Ejecutivo a los servidores del Sector Público. Cualquier pacto en contrario es nulo". (El énfasis es nuestro)

- 2.4 De acuerdo con dicha disposición, la aprobación y reajuste de los referidos ingresos de los trabajadores de los Gobiernos Locales se financiaban con los ingresos corrientes de cada Municipalidad, y su importe era fijado a través del procedimiento establecido en el Decreto Supremo N° 070-85-PCM, contando con la previsión presupuestal respectiva. Siendo así, el ya derogado Decreto Supremo N° 070-85-PCM¹, para efectos de la negociación colectiva, se encontraba sujeto a las limitaciones de las leyes anuales de presupuesto, las cuales venían siendo de observancia obligatoria para todas las entidades del Sector Público.
- 2.5 Al respecto, **las leyes de presupuesto** de años anteriores así como del presente ejercicio presupuestal, Ley N° 30518- Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, **viene estableciendo una limitación**² 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**; por lo que **cualquier reajuste o incremento remunerativo deberá encontrarse autorizado por ley expresa**; caso contrario, podemos inferir que **cualquier acuerdo** o decisión que vulnere o afecte normas imperativas, es nulo.
- 2.6 En relación a lo anterior, es importante tener en cuenta la **Sentencia expedida por el Tribunal Constitucional referida a los Expedientes N° 0003-2013, 004-2013 y 0023-2013-PI/TC**, en la cual se ha **declarado inconstitucional** las frases "beneficios de toda índole" y "mecanismo" referente a la **prohibición de ingresos** del Artículo 6° de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013 y de las leyes de presupuesto de los años 2014 y 2015, dado la conexión que existe entre estas.

¹ Resulta importante indicar que el Decreto Supremo N° 070-85-PCM ha sido derogado por las normas del nuevo régimen del Servicio Civil.

² Ley N° 30518- Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017

"Artículo 6°.- Ingresos del Personal

Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole 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."





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Ello, debido a que dichas frases involucrarían la prohibición absoluta de negociación colectiva para incrementos remunerativos. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que tales prohibiciones no pueden ser absolutas.

No obstante, el Tribunal Constitucional ha exhortado al Congreso de la República a que apruebe la regulación de la negociación colectiva para el sector público, a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017 y por el plazo que no podrá exceder de un año. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que durante este lapso se decreta la *vacatio sententiae* respecto de la inconstitucionalidad de la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales en el sector público.

- 2.7 De este modo, aún se **mantienen válidas y vigentes** las prohibiciones de negociación colectiva para incrementos remunerativos.
- 2.8 En el mismo sentido, en el régimen de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, el artículo 44° del Decreto Legislativo N° 276 señala que ***"Las Entidades Públicas están prohibidas de negociar con sus servidores, directamente o a través de sus organizaciones sindicales, condiciones de trabajo o beneficios que impliquen incrementos remunerativos o que modifiquen el Sistema Único de Remuneraciones que se establece por la presente Ley (...)." (El énfasis es nuestro)***
- 2.9 Por tanto, ante la inobservancia de dichas restricciones, **corresponderá a la entidad empleadora o a quien tenga legítimo interés solicitar la nulidad de tales acuerdos** (convenios colectivos) en esos extremos ante el órgano jurisdiccional competente.

De la prohibición de negociar compensaciones económicas en la Ley del Servicio Civil

- 2.10 A modo de referencia, señalamos que la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, 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; por tanto, desde dichas fechas las disposiciones referidas a los derechos colectivos son de aplicación común a todos los regímenes laborales de las entidades (Decretos Legislativos N° 276, y 1057-CAS); **siendo así, los gobiernos locales debieron adecuar sus negociaciones colectivas en curso a las normas del nuevo régimen.**
- 2.11 En ese sentido, a partir de la entrada en vigencia dichas normas, el derecho de los servidores (en materia de negociación colectiva) a solicitar mejoras en las condiciones de trabajo no alcanza a las compensaciones económicas o remuneraciones, por lo que **la vía de la negociación colectiva no es la pertinente para obtener aumentos remunerativos**, de acuerdo al artículo 42° de referida Ley; **caso contrario, se declararán nulos los convenios colectivos o laudos arbitrales que vulneren lo señalado**, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 44° de la Ley del Servicio Civil concordante con el artículo 78° de su Reglamento General.



De las compensaciones no económicas y condiciones de trabajo como materias a negociar

- 2.12 De igual modo, a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 30057, su artículo 42°, en materia de negociación colectiva, establece lo siguiente: *"Los servidores civiles tienen*



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

*derecho a solicitar la mejora de sus **compensaciones no económicas**, incluyendo el cambio de **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" (El énfasis es nuestro).*

- 2.13 Del citado texto legal, debemos entender por **compensaciones no económicas** a los *"beneficios otorgados para motivar y elevar la competitividad de los servidores civiles. Estos beneficios no son de libre disposición del servidor"*³. Por su parte, en el marco de la negociación colectiva, 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 para el cumplimiento de funciones"*⁴.
- 2.14 Respecto de este último, el literal c) del artículo 19° del Texto Único Ordenado de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, aprobado por Decreto Supremo N° 001-97-TR, señala que **el costo o valor de las condiciones de trabajo no tiene naturaleza remunerativa** (de lo cual podemos inferir que no se encontraría dentro de la prohibición de incrementos remunerativos).
- 2.15 Por su parte, el literal i) de la misma norma precisa que **no tienen condición remunerativa todos aquellos montos que se otorgan al trabajador para el cabal desempeño de su labor o con ocasión de sus funciones**, tales como movilidad, viáticos, gastos de representación, vestuario y en general todo lo que razonablemente cumpla tal objeto y no constituya beneficio o ventaja patrimonial para aquél.
- 2.16 Por tanto, es importante precisar que no resultaría procedente otorgar vía convenio colectivo Compensaciones por Tiempo de Servicios, gratificaciones, aguinaldos, u otras bonificaciones que tengan carácter extraordinarios o adicionales a los previstos por ley, toda vez que su otorgamiento constituiría la aprobación de un nuevo ingreso, lo cual se encuentra dentro del marco de prohibición por las leyes anuales de presupuesto y por la Ley del Servicio Civil.

Sobre la posición adoptada por el Tribunal Constitucional respecto a la prohibición de incremento remunerativo

- 2.17 Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional, en las 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, en adelante STC 1)) 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, en adelante STC 2)), ha señalado que el derecho a la negociación colectiva es un derecho fundamental de carácter colectivo y de configuración legal (fund. 53 de la STC 1) 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



³ Literal b) del artículo 29° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

⁴ Literal e) del artículo 43° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

encontrarse sometido, las que en todos los casos han de ser idóneos, necesarias y proporcionales (fund. 56 de la STC 1).

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. (fund. 162 de la STC 2). 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. (fund. 80 de la STC 1 y fund. 183 de la STC 2).

- 2.18 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.

III. Conclusiones

- 3.1 Existe expresa prohibición normativa de las disposiciones legales de presupuesto del sector público y del artículo 44° del Decreto Legislativo N° 276, para que los servidores públicos sean beneficiados por los acuerdos en convenios colectivos referentes a incrementos remunerativos o aprobaciones de nuevas bonificaciones; caso contrario, cualquier acuerdo o decisión que vulnere o afecte normas imperativas, es nulo.
- 3.2 La inobservancia a las restricciones presupuestales, acarrearán la nulidad debiendo a quien corresponda (la entidad empleadora o a quien tenga legítimo interés) solicitar la nulidad de tales acuerdos (convenios colectivos) en esos extremos ante el órgano jurisdiccional competente.
- 3.3 En el marco de la Ley del Servicio Civil, el derecho de los servidores a solicitar mejoras en las condiciones de trabajo no alcanza a las compensaciones económicas o remuneraciones, por lo que la vía de la negociación colectiva no es la pertinente para obtener aumentos remunerativos. Cualquier acuerdo que contravenga lo señalado es nulo.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de oficio respectivo.

Atentamente,

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

CSL/locf

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2017

