



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° 694-2017-SERVIR/GPGSC

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

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

Asunto : a) Prohibición a los incrementos remunerativos vía negociación colectiva
b) Aplicación de la Ley N° 30057 respecto de los obreros municipales

Referencia : Oficio N° 570-2017/MPT-ALC

Fecha : Lima, **12 JUL. 2017**



I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia el Alcalde de la Municipalidad Provincial de Tumbes nos pregunta sobre la legalidad de los convenios colectivos que aprueban o reconocen incrementos remunerativos. Asimismo, consulta si la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil es aplicable a los obreros de limpieza pública que actualmente se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728.

II. Análisis

Competencias de SERVIR

- 2.1 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 que adopte cada Entidad.
- 2.2 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 de incrementos remunerativos

- 2.3 Conforme al numeral 1) de la Quinta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (en adelante LGSNP)¹, las entidades del Sector Público, independientemente del régimen laboral que las regule, otorgan a sus funcionarios, servidores y/o pensionistas únicamente hasta doce (12) remuneraciones y/o pensiones anuales, una bonificación por escolaridad, un aguinaldo o gratificación por Fiestas Patrias y por Navidad, según corresponda.

¹ Vigente desde el 1 de enero de 2005.





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”

- 2.4 Las leyes de presupuesto de años anteriores² así como la Ley N° 30518- Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017³, 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.
- 2.5 Ahora bien, remitiéndonos a la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto para el Sector Público para el Año Fiscal 2013 (en adelante LPSP 2013), vigente desde el 5 de diciembre de 2012 y de carácter permanente, los procedimientos de negociación colectiva y los arbitrajes, incluso aquellos que se encontraban en trámite a dicha fecha, sólo pueden contener aspectos relacionados con las condiciones de trabajo; sancionándose con nulidad de pleno derecho los acuerdos, las resoluciones o los laudos arbitrales que contravengan dicha disposición.
- 2.6 No obstante, 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 (fundamento 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 encontrarse

² Leyes de Presupuesto del Sector Público del 2006 al 2016:

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

³ 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 cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, 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”

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

- 2.7 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. (fundamento 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. (fundamento 80 de la STC 1 y fundamento 183 de la STC 2).
- 2.8 Atendiendo a ello, se colige entonces que para el ejercicio efectivo de la negociación colectiva en materia de incrementos remunerativos requiere de una configuración legal explícita a efectos de respetar el principio de equilibrio presupuestal.

Sobre la aplicación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil en a los obreros de los gobiernos locales

- 2.9 Al respecto, resulta conveniente remitirnos al artículo 1 de la Ley N° 30057, que delimita en qué entidades públicas se aplicarán las disposiciones de la Ley del Servicio Civil así como la implementación del Régimen del Servicio Civil.

«Artículo 1. Ámbito de aplicación

El régimen del Servicio Civil se aplica a las entidades públicas de:

- a) El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos.*
- b) El Poder Legislativo.*
- c) El Poder Judicial.*
- d) Los Gobiernos Regionales.*
- e) Los Gobiernos Locales.***
- f) Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.*
- g) Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público.» (Énfasis agregado)*

Aunque, por su parte, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057 excluyó de sus alcances a un grupo de servidores públicos, ya sea porque pertenecen a carreras especiales, por la naturaleza de sus funciones o se encontraban adscritos a determinadas entidades. Entre el grupo de los servidores excluidos figuraban los obreros de los gobiernos regionales y locales, pues históricamente estos han pertenecido al régimen laboral de la actividad privada.

Pese a encontrarse excluidos del alcance de la ley, la misma disposición estableció que a estos servidores se les aplicaría supletoriamente lo señalado en el artículo III del Título





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”

Preliminar, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; el Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y el Título V, referido al Régimen Disciplinario y Proceso Administrativo Sancionador.

- 2.10 Asimismo, respecto a la negociación colectiva de los obreros municipales, se debe tener en cuenta que al tener la condición de servidores públicos y encontrarse bajo los alcances del régimen del Decreto Legislativo N° 728, los derechos colectivos de los obreros municipales se rigen por lo establecido en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, conforme desarrollamos en el Informe Técnico N° 1059-2015-SERVIR/GPGSC, con calidad de vinculante, y publicado en www.servir.gob.pe.
- 2.11 Ahora bien, el 4 de mayo de 2016 fue publicada en el Diario Oficial “El Peruano” la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC; 0008-2014-PI/TC; 0017-2014-PI/TC, por las demandas que buscaban declarar la inconstitucionalidad de la Ley del Servicio Civil.

Es así que el máximo intérprete de la Constitución analizó –entre otros– la constitucionalidad de la exclusión de los obreros regionales y locales del Régimen del Servicio Civil, señalando en el numeral 77 de la sentencia en mención lo siguiente:

«77. Podría decirse entonces que los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales deben encontrarse adscritos en el Régimen del Servicio Civil (aun cuando corresponda poner de relieve que no realizan, en puridad, carrera administrativa como se manifestara supra), por cuanto se debe tender a mantener un régimen uniforme para la función pública sin exclusiones arbitrarias y atendiendo además a que no pueden ser considerados parte de una carrera especial [...]».

- 2.12 Por lo que el Tribunal Constitucional procedió a declarar la inconstitucionalidad del primer y tercer párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, eliminando con ello la exclusión de los obreros de los gobiernos regionales y locales del Régimen del Servicio Civil.

Siendo así –a partir del 5 de mayo de 2016– estos se encuentran comprendidos en la Ley del Servicio Civil y les son aplicables, desde ese momento y aunque no transiten al nuevo régimen, sus disposiciones sobre Gestión de la Capacitación, Gestión del Rendimiento y Régimen Disciplinario.

III. Conclusiones

- 3.1 El otorgamiento de cualquier entrega económica denotaría un reajuste o incremento de remuneraciones o beneficios, lo cual está presupuestalmente prohibido en las entidades públicas de los tres (3) niveles de gobierno, según lo previsto en el artículo 6 de la Ley N° 30518 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.
- 3.2 De acuerdo a lo resuelto por el Tribunal Constitucional, el incremento remunerativo vía negociación colectiva en el Sector Público requiere de una configuración legal explícita a fin de ser ejercido.





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”

- 3.3 Inicialmente los obreros de los gobiernos regionales y locales se encontraban fuera de los alcances de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. Sin embargo, el Tribunal Constitucional determinó la inconstitucionalidad de dicha exclusión por lo que, a partir del 5 de mayo de 2016, a los obreros de los gobiernos regionales y locales les son aplicables las disposiciones de la Ley N° 30057 sobre Gestión de la Capacitación, Gestión del Rendimiento y Régimen Disciplinario así no transiten al nuevo régimen.
- 3.4 Aún antes de la publicación de la referida sentencia del Tribunal Constitucional la negociación colectiva de los obreros municipales ya se encontraba regulada por lo establecido en la Ley del Servicio Civil pues las disposiciones sobre derechos colectivos contenidas en esta son aplicables a todos los servidores públicos bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y 728 desde el 5 de julio de 2013.

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

Atentamente,

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

