



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° 515-2017-SERVIR/GPGSC

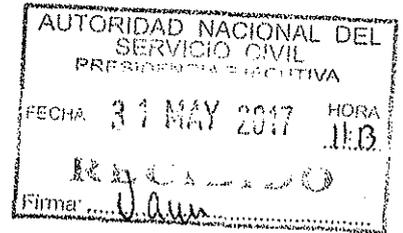
A : **JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN**
 Presidente Ejecutivo

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

Asunto : Consulta sobre otorgamiento de Bonificación por el Día de la Madre

Referencia : Oficio N° 060-2017-MDP/GM.

Fecha : Lima, **31 MAYO 2017**



I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Gerente Municipal de la Municipalidad Distrital de Pícsi, consulta a SERVIR sobre la procedencia de un pago equivalente al 75% de la remuneración mínima vital, por concepto de "Bonificación por el Día de la Madre", el cual podría constituir un derecho adquirido al venirse percibiendo en virtud de una Resolución Municipal del año 1990 así como de unos Acuerdos Municipales de 1995 y 2002.

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, 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 las restricciones presupuestarias sobre el incremento de remuneraciones en los gobiernos locales

- 2.4 Es importante señalar que si bien las municipalidades, incluidos sus organismos públicos, gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; esta se ejerce de conformidad con los límites que imponen las diversas normas que





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"

componen el ordenamiento jurídico vigente, entre las cuales se encuentran las normas presupuestales. En ese sentido, cualquier decisión que adopte el Estado, en calidad de empleador, debe emitirse dentro del marco de las potestades regladas que la ley le faculta.

- 2.5 Al respecto, **las leyes de presupuesto** de años anteriores¹ así como la del presente ejercicio presupuestal, Ley N° 30518 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, **vienen estableciendo una limitación²** 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 Asimismo, cabe indicar que los servidores sin importar el régimen al que pertenezcan -ya sea bajo el Decreto Legislativo N° 276 y 728- están sujetos a las disposiciones del nuevo régimen del Servicio Civil, particularmente, al Decreto Legislativo N° 1023, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, así como a sus disposiciones reglamentarias y complementarias, siendo que el literal e) del artículo III del Título Preliminar de la Ley del Servicio Civil, establece el principio de "Provisión Presupuestaria", según el cual *"Todo acto relativo al sistema del Servicio Civil está supeditado a la disponibilidad presupuestal, el cumplimiento de las reglas fiscales, la sostenibilidad de las finanzas del Estado, así como a estar previamente autorizado y presupuesto"*, de lo cual se advierte que todos los actos vinculados a los servidores civiles deben cumplir las normas del Sistema Nacional de Presupuesto Público y ser ejecutados de acuerdo a lo establecido en ellas.
- 2.7 Cabe señalar que respecto de cualquier acto que contravenga las prohibiciones contenidas en las normas anteriormente señaladas, corresponderá a cada entidad de la Administración Pública, dentro de sus atribuciones, adoptar las medidas pertinentes, y en mérito de ello,

¹ 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 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”

proceder a determinar las respectivas responsabilidades de los servidores y/o funcionarios que actuaron en contravención de normas de naturaleza imperativa.

De la negociación colectiva en el marco de la Ley del Servicio Civil

2.8 La Ley del Servicio Civil (vigente desde el 5 de julio de 2013) y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (vigente desde el 14 de junio de 2014)³, han establecido que 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, en virtud del artículo 42° de la referida ley; **la vía de la negociación colectiva no es la pertinente para obtener compensaciones económicas, caso contrario, en aplicación del segundo párrafo del artículo 44° de esta norma, se declararán nulos los convenios colectivos que vulneren lo señalado.**

2.9 Es importante tener en cuenta que el Tribunal Constitucional en las sentencias referidas a los Expedientes Nos 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC (contra la Ley del Servicio Civil) y Nos 0003-2013, 004-2013 y 0023-2013-PI/TC (contra las Leyes de Presupuesto de los años 2013, 2014 y 2015) ha declarado inconstitucionales las restricciones absolutas a la negociación colectiva en el Sector Público.

Adicionalmente, en dichas sentencias, el Tribunal Constitucional ha señalado que la negociación colectiva es un derecho fundamental de “configuración legal” cuyo contenido y alcance específico han sido encargados al legislador. Por tanto, para su ejercicio efectivo se requiere, previamente, tener dicha configuración legal.

2.10 En ese contexto, dicho Tribunal ha exhortado al Congreso de la República para que apruebe la regulación de la negociación colectiva para el Sector Público, a partir de la primera legislatura ordinaria del período 2016-2017 y por un plazo que no podrá exceder de un año.

Finalmente, 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. En consecuencia, aún se mantienen válidas y vigentes, las prohibiciones de negociación colectiva para incrementos salariales establecidos normativamente.

Sobre la vigencia de los beneficios otorgados por convenio colectivo y la teoría de los hechos cumplidos

2.11 Respecto a si las bonificaciones económicas otorgadas a través de convenios colectivos, son de carácter permanente y constituyen derechos adquiridos, señalamos lo siguiente:

- i. Los convenios colectivos son expresión del derecho a la negociación colectiva, que consiste en la potestad atribuida a los trabajadores para que organizados en un sindicato regulen con su empleador de manera autónoma los diferentes

³ A partir de la entrada en vigencia de tales normas, a los servidores públicos comprendidos en los regímenes laborales regulados por los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057, les resultan aplicables las disposiciones sobre derechos colectivos allí previstos.





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"

aspectos de su relación jurídica, plasmando dicha regulación en un instrumento con fuerza vinculante, cualquiera sea la denominación que éste adopte (acuerdo, pacto, convención o convenio colectivo). La fuerza vinculante del convenio colectivo tiene respaldo constitucional en el artículo 28° de la Constitución Política, la cual precisa que "la convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado". En tal sentido, en el caso que una entidad pública cuente con un pacto colectivo mediante el cual se otorgan beneficios a sus trabajadores, corresponde verificar los términos y condiciones en los que se negoció el otorgamiento de dichos beneficios.

- ii. En cuanto a los derechos adquiridos, debemos remitirnos a la posición que el Tribunal Constitucional ha adoptado referente a que la teoría de los hechos cumplidos dejó de lado la teoría de los derechos adquiridos; siendo que en la sentencia del Tribunal Constitucional STC EXP. N.° 00316-2011-PA/TC se señaló:

"26. A partir de la reforma constitucional del artículo 103 de la Constitución, validada por este Colegiado en la STC 0050-2004-AI/TC, y en posteriores pronunciamientos, se ha adoptado la teoría de los hechos cumplidos dejando de lado la teoría de los derechos adquiridos, salvo cuando la misma norma constitucional lo habilite. De igual forma, tal como se explicó en la STC 0002-2006-PI/TC (fund. 11) citando a Diez-Picazo, la teoría de los hechos cumplidos implica que la ley despliega sus efectos desde el momento en que entra en vigor, debiendo ser "aplicada a toda situación subsumible en el supuesto de hecho; luego no hay razón alguna por la que deba aplicarse la antigua ley a las situaciones, aún no extinguidas, nacidas con anterioridad."
(El resaltado es agregado)

- 2.12 En tal sentido, los beneficios establecidos por convenios colectivos se otorgan de acuerdo a las condiciones (requisitos, períodos de vigencia) señaladas en los mismos, es así que, un beneficio otorgado por pacto colectivo será de carácter permanente cuando así se haya establecido en el acuerdo. Los beneficios otorgados mediante convenio colectivo no son derechos adquiridos, por el contrario, se sujetan a las reglas de los hechos cumplidos y se otorgan conforme a las reglas pactadas en el convenio.

III. Conclusiones

- 3.1 Las leyes de presupuesto de años anteriores así como la del presente ejercicio fiscal prohíben a las entidades de los tres niveles de gobierno, el reajuste o incremento de remuneraciones así como la aprobación de nuevas bonificaciones u otros beneficios, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento, inclusive aquellas derivadas de convenios colectivos.

- 3.2 Toda contravención a dicha norma presupuestal, resulta nulo, por lo que corresponde a cada entidad adoptar las medidas pertinentes que suspendan los actos contrarios a ley que se sigan ejecutando y en mérito de ello, proceder a determinar las respectivas responsabilidades de los servidores y/o funcionarios que actuaron en contravención de normas de naturaleza imperativa.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

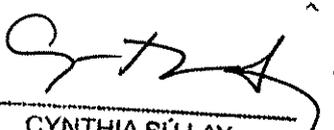
Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

- 3.3 Las normas sobre derechos colectivos previstas en la Ley del Servicio Civil y sus normas reglamentarias señalan que 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 compensaciones económicas, caso contrario, se declararán nulos los convenios colectivos que vulneren lo señalado.
- 3.4 Al respecto, el Tribunal Constitucional, a través de las sentencias recaídas en los Expedientes Nos 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC (contra la Ley del Servicio Civil) y Nos 0003-2013, 004-2013 y 0023-2013-PI/TC (contra las Leyes de Presupuesto de los años 2013, 2014 y 2015) ha declarado inconstitucionales las restricciones absolutas a la negociación colectiva en el Sector Público, señalando que la negociación colectiva es un derecho fundamental de “configuración legal” cuyo contenido y alcance específico han sido encargados al legislador; por tanto, para su ejercicio efectivo se requiere, previamente, tener dicha configuración legal.
- 3.5 En ese contexto, dicho Tribunal ha exhortado al Congreso de la República para que apruebe la regulación de la negociación colectiva para el Sector Público, a partir de la primera legislatura ordinaria del período 2016-2017 y por un plazo que no podrá exceder de un año, señalando 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; en consecuencia, aún se mantienen válidas y vigentes, las prohibiciones de negociación colectiva para incrementos salariales establecidos normativamente.
- 3.6 Los beneficios establecidos por convenios colectivos se otorgan de acuerdo a las condiciones señaladas en los mismos, por lo que un beneficio será de carácter permanente cuando así se haya establecido en el pacto colectivo. Los beneficios otorgados mediante convenio colectivo no son derechos adquiridos, por el contrario, se sujetan a las reglas de los hechos cumplidos y se otorgan conforme a las reglas pactadas en el pacto

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 (a) de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

