



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

INFORME TÉCNICO N° 1632 -2016-SERVIR/GPGSC

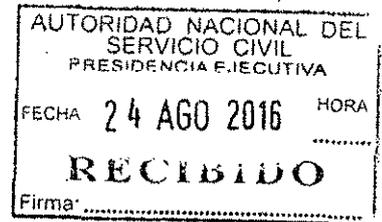
A : **JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN**
Presidente Ejecutivo

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

Asunto : Cuestionamiento a diversas disposiciones de la Ley del Servicio Civil

Referencia : a) Solicitud s/n del 17/07/2013
b) Oficio N° 6088-2013-PCM/SG-SC

Fecha : Lima, **24 AGO. 2016**



I. Objeto de la consulta

Mediante el documento a) de la referencia, impugna la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, por considerar que "viola el derecho constitucional al trabajo y vulnera los principales derechos laborales ganados por los trabajadores de las entidades públicas del Estado", según los términos allí expresados.

II. Análisis

Sobre la vía idónea para la impugnación de una norma con rango de ley

- 2.1 La solicitud del ciudadano (en adelante, el consultante) se dirige a impugnar diversas disposiciones de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, publicada el 04 de julio de 2013 en el Diario Oficial "El Peruano". Al respecto, se debe tener presente lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 200° de la Constitución Política del Perú, según el cual "la Acción de Inconstitucionalidad, procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo".
- 2.2 Por tanto, SERVIR no es la entidad competente para resolver las impugnaciones respecto a la constitucionalidad de dicha norma o de su conformidad con los derechos laborales vigentes, toda vez que por tratarse de una Ley, el mecanismo idóneo es el de la acción de inconstitucionalidad, cuya legitimidad y trámite se encuentran previstos en la propia Constitución y en el Código Procesal Constitucional, a efectos de obtener un pronunciamiento del Tribunal Constitucional.
- 2.3 No obstante, como quiera que SERVIR es el ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, conforme con su norma de creación (Decreto Legislativo N° 1023), es factible emitir opinión respecto de la interpretación de los alcances de la Ley N°





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

30057, Ley del Servicio Civil, sin que ello comporte efecto alguno sobre la vigencia o validez de dicha norma o de su conformidad con la Constitución. Todo ello con la finalidad de disipar algunas dudas o evitar interpretaciones incorrectas que se advierten en la solicitud de la referencia.

Sobre el cálculo de la Compensación por Tiempo de Servicios

- 2.4 El consultante señala que a tenor de lo dispuesto por el artículo 33° de la Ley N° 30057, la Compensación por Tiempo de Servicios "no es pagada con el último sueldo". Dicha mención es hecha inmediatamente después de señalar, con apoyo del tenor de la Ley que el cálculo de la CTS se hará efectiva tomando como base las compensaciones económicas recibidas en los 36 últimos meses. Al parecer, la disconformidad del solicitante radica en que la base del cálculo no sea la última remuneración.
- 2.5 Al respecto, el texto del artículo 33° de la Ley del servicio Civil, señala expresamente lo siguiente:

"El cálculo de la compensación por tiempo de servicio (CTS) equivale al 100% del promedio mensual del monto resultante de la valorización principal y ajustada que les fueron pagadas al servidor en cada mes durante los últimos treinta y seis (36) meses de trabajo efectivamente prestado, por cada año de servicios efectivamente prestados".

- 2.6 Ello significa que la base del cálculo para la determinación de la compensación por tiempo de servicios por cada año prestado no será la última remuneración percibida por el trabajador antes del cese, sino el promedio de las compensaciones de los 36 meses inmediatos anteriores a la terminación del servicio civil. La razón de no tomar como base la última remuneración consiste en evitar desplazamientos de personal antes del cese, que sean motivados únicamente en el incremento de la compensación económica mensual con el consiguiente efecto de aumento del monto de la compensación por tiempo de servicios a percibir.

Sobre los derechos y beneficios correspondientes en caso de desplazamiento

- 2.7 El consultante también resalta el extremo del artículo 35°, literal a) de la Ley del Servicio Civil, según el cual "los derechos y beneficios correspondientes a un puesto no son transferibles de producirse un supuesto de movilidad a otro puesto".
- 2.8 Aunque no se expresan argumentos por los cuales dicha determinación podría ser irregular, debe señalarse que la Ley, tratándose de compensaciones económicas (artículo 31°, numeral 31.1) establece hasta cuatro componentes de valorización: i) un componente *principal*, que se relaciona directamente con la familia de puestos, es decir con el conjunto de puestos en varias entidades públicas con funciones, características y propósitos similares, ii) un componente *ajustado*, relativo al tipo de entidad, asimismo, a los criterios de jerarquía, responsabilidad, presupuesto a cargo, etc., iii) vacaciones, y iv) aguinaldos por fiestas patrias y navidad. Asimismo, también se establece la posibilidad de incorporar una valorización *priorizada*, de acuerdo a situaciones atípicas para el desempeño del puesto, como las condiciones de accesibilidad geográfica, riesgo, entre otros.





“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la consolidación del Mar de Grau”

- 2.9 En consecuencia, se advierte que varios de los beneficios derivados del desempeño de un puesto obedecen a razones objetivas como la ubicación del puesto (familia de puestos) o de sus particulares características (tipo de entidad, accesibilidad geográfica, etc.), y no del servidor; de modo tal que en caso de desplazamiento de este (artículo 81° de la Ley), percibirá los derechos y beneficios que le correspondan en razón del nuevo puesto que desempeñe.

Sobre la jornada laboral

- 2.10 El consultante sostiene que en aplicación del literal c) del artículo 35° de la Ley N° 30057, aumentarían las horas de trabajo, sin embargo, no es una situación que se deduzca del tenor literal de dicha disposición. En efecto, la norma señala que los servidores tienen derecho a una jornada de 8 horas diarias o 48 horas semanales como máximo, lo que significa que las entidades públicas no podrán establecer jornadas ordinarias de trabajo que superen dichos períodos, pero no impide que la jornada laboral dure menos.
- 2.11 Es importante señalar que tal disposición de la Ley del Servicio Civil se realiza a la luz del texto constitucional, que mediante su artículo 25° establece que *“la jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo (...)”*, lo cual ratifica la constitucionalidad de su contenido.

Sobre la extinción del servicio civil y la estabilidad laboral

- 2.12 El consultante señala también que la nueva ley afecta la estabilidad laboral, al señalarse como causa de extinción de la relación del servicio civil (artículo 49°, literal k) a la supresión del puesto de trabajo debido a causas tecnológicas, estructurales u organizativas, entendidas como innovaciones científicas o de gestión o nuevas necesidades derivadas de los cambios del entorno social o económico, que llevan cambios en aspectos organizativos de la entidad. Entonces, concluye el consultante, que con la implementación de la Ley N° 30057, se estaría configurando el supuesto de cambio o innovación de la gestión, lo que puede derivar en una extinción del servicio civil o despido, pues el tránsito de las entidades a la nueva ley supone un cambio en su organización o estructuración.



- 2.13 Al respecto, debe decirse que si bien el paso de las entidades hacia la Ley del Servicio Civil supone un esfuerzo de reorganización (por ejemplo en la derogación del antiguo Cuadro Analítico de Personal hacia el nuevo Cuadro de Puestos de la Entidad a la que se refiere de manera concordada su Cuarta Disposición Complementaria Final y Tercera Disposición Complementaria Transitoria), ello de ningún modo va a suponer el término de la relación laboral que mantenían las entidades con sus servidores, pues tal posibilidad se encuentra excluida de manera expresa por la propia Ley, al señalar en la parte final de su Quinta Disposición Complementaria Transitoria, que *“el proceso de implementación de las entidades al régimen del Servicio Civil no configura la causal de terminación prevista en el inciso k) del artículo 49° de la presente Ley”*.

Del tránsito de los trabajadores al régimen de la Ley del Servicio Civil

- 2.14 En otro extremo de la consulta, el consultante señala que la ley obliga a los trabajadores a ingresar al régimen de la Ley del Servicio Civil, argumento que se ve enervado con lo dispuesto



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la consolidación del Mar de Grau”

en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la referida Ley, según la cual, el traslado de los servidores de los regímenes de los Decretos Legislativos Nos 276, 728 y 1057 es *voluntario* y previo concurso público de méritos.

Sobre la Negociación Colectiva en la Ley del Servicio Civil y de los servidores excluidos de los alcances de dicha norma

- 2.15 Por último, el ciudadano señala que a través de los artículos 40°, 42° y 44° de la Ley del Servicio Civil, se afecta el derecho a la negociación colectiva, al señalar que su ejercicio no puede alterar la valorización de puestos que resulten de la aplicación de la ley y que la misma debe limitarse a la mejora de las condiciones no económicas. Agrega también que la referida ley resulta discriminatoria al haberse excluido de sus alcances, a través de su Primera Disposición Complementaria Final, a un conjunto de entidades públicas.
- 2.16 Al respecto, 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.
- 2.17 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. 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; sin embargo, -precisa- 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.
- 2.18 Asimismo, a través de la ya mencionada sentencia “contra la Ley del Servicio Civil”, se ha declarado inconstitucional el primer y tercer párrafo -por conexidad- de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del Servicio Civil, en el extremo que dispone excluir a una serie de entidades de sus alcances. De esta forma -señala el Tribunal-, la citada disposición queda subsistente con el siguiente contenido:



“PRIMERA. Trabajadores, servidores, obreros, entidades y carreras no comprendidos en la presente Ley. No están comprendidos en la presente Ley los trabajadores de las empresas del Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en la tercera disposición complementaria final del Decreto Legislativo N° 1023, ni los servidores sujetos a carreras especiales (...).”

III. Conclusiones

- 3.1 La impugnación -total o parcial- de una norma con rango de ley se lleva a cabo ante el Tribunal Constitucional a través del Proceso de Inconstitucionalidad.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la consolidación del Mar de Grau”

- 3.2 En el marco de la Ley del Servicio Civil, la base del cálculo para la determinación de la compensación por tiempo de servicios por cada año prestado no será la última remuneración percibida por el trabajador antes del cese, sino el promedio de las compensaciones de los 36 meses inmediatos anteriores a la terminación del servicio civil, a razón de evitar el desplazamiento de personal antes del cese, motivado únicamente en el incremento de la compensación económica mensual con el consiguiente efecto de aumento del monto de la compensación por tiempo de servicios a percibir.
- 3.3 En el mismo escenario, los derechos y beneficios correspondientes a un puesto no son transferibles de producirse un supuesto de movilidad a otro puesto, debido a que varios de los beneficios derivados del desempeño de un puesto obedecen a razones objetivas como la ubicación del puesto o de sus particulares características, y no del servidor; de modo tal que en caso de desplazamiento de este, percibirá los derechos y beneficios que le correspondan en razón del nuevo puesto que desempeñe.
- 3.4 La jornada de trabajo prevista en el literal c) del artículo 35° de la Ley del Servicio Civil, se ha determinado a la luz del texto constitucional, según el cual, la jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo.
- 3.5 Si bien el paso de las entidades hacia la Ley del Servicio Civil supone un esfuerzo de reorganización, ello de ningún modo va a suponer el término de la relación laboral que mantenían las entidades con sus servidores, pues tal posibilidad se encuentra excluida de manera expresa por la propia Ley, al señalar en la parte final de su Quinta Disposición Complementaria Transitoria, que el proceso de implementación de las entidades al régimen del Servicio Civil no configura la causal de terminación prevista en el inciso k) del artículo 49° de la presente Ley.
- 3.6 De acuerdo a la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley del Servicio Civil, el traslado de los servidores de los regímenes de los Decretos Legislativos Nos 276, 728 y 1057 es *voluntario* y previo concurso público de méritos.
- 3.7 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.
- 3.8 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.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la consolidación del Mar de Grau”

- 3.9 Finalmente, también a través de la mencionada sentencia “contra la Ley del Servicio Civil”, el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional el primer y tercer párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final de la citada ley, en el extremo que dispone excluir a una serie de entidades de sus alcances, siendo que a partir de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, los únicos trabajadores que se encuentran excluidos de su regulación son los trabajadores de las empresas del Estado y aquellos sujetos a carreras especiales.

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