



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerente de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

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

INFORME TÉCNICO N° 413 -2016-SERVIR/GPGSC

A : JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN
Presidente Ejecutivo

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

Asunto : Procedimiento de la Negociación Colectiva en la LSC

Referencia : a) Oficio N° 091-2014-GG.ICL/MML
b) Oficio N° 094-2014-GG.ICL/MML

Fecha : Lima, 15 MAR. 2016



I. Objeto de la consulta

Mediante los documentos de la referencia el Gerente General del Instituto Catastral de Lima, consulta a SERVIR sobre si corresponde iniciar la negociación colectiva bajo los parámetros del Decreto Supremo N° 010-2003-TR o las disposiciones dispuestas por la Ley N° 30057, teniendo en cuenta que el Sindicato de Trabajadores del Instituto Catastral de Lima ha presentado para el periodo 2015 y 2016 una serie de incrementos remunerativos y demás conceptos económicos.

II. Análisis

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 de la presente opinión no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

De los derechos colectivos en la Ley del Servicio Civil

2.4 La Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante LSC), publicada el 4 de julio del año 2013, tiene como objetivo contribuir a ordenar el desorden normativo y la confusión existente en el ámbito de los regímenes laborales de los servidores al servicio del Estado. Los derechos colectivos es uno de los principales temas que necesitaban ser ordenados.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

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

- 2.5 Precisamente por ello, el Capítulo VI del Título III de la LSC regula los derechos colectivos de los servidores civiles sujetos a dicho nuevo régimen, así como de aquellos comprendidos en los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y 728¹.
- 2.6 Asimismo, este capítulo regula diversos aspectos sobre el procedimiento de la negociación colectiva y establece –entre otros– lo siguiente:
- ✓ Los servidores públicos tienen derecho a solicitar mejora en sus compensaciones no económicas, incluyendo 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 (artículo 42°).
 - ✓ No se permite alterar la valorización de los puestos por negociación colectiva (artículo 40°).
 - ✓ La contrapropuesta o propuestas de la entidad relativas a compensaciones económicas son nulas de pleno derecho (literal b) del Artículo 44°).

En ese contexto, a partir de la vigencia de la LSC², resultan aplicables dichas normas para efectos de la negociación colectiva, así como las disposiciones del Reglamento General aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, vigente desde el 14 de junio de 2014; siendo así, los tres niveles de gobierno debieron adecuar sus negociaciones colectivas en curso a las normas del nuevo régimen.

- 2.7 Por otro lado, respecto al Reglamento de Compensaciones de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 138-2014-EF, cabe indicar que este tiene por objeto establecer las disposiciones reglamentarias para la valorización y regulación de las compensaciones económicas y la determinación de las compensaciones no económicas, conforme lo establecido en su artículo 1°.
- 2.8 En ese tenor, a partir de la entrada en vigencia de la LSC, 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.



Del procedimiento de negociación colectiva en los organismos públicos descentralizados de los gobiernos locales

- 2.9 Antes de realizar el desarrollo del procedimiento de la negociación colectiva, es necesario establecer la naturaleza jurídica de los organismos públicos descentralizados en los gobiernos locales. Al respecto, mediante Informe Técnico N° 2015-2015-

¹ Literal a) de la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057.

² Vigente a partir del 5 de julio de 2013



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Sistema de
Pliegos de Gestión
de Recursos Humanos

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

SERVIR/GPGSC, disponible en www.servir.gob.pe, se determinó que éstos cuentan con personería jurídica de derecho público constituyéndose a priori como entidades de Tipo A, salvo excepciones previstas de acuerdo a la normativa de cada entidad. Dicho ello, en el segundo párrafo del numeral 2.5 se señaló lo siguiente:

"(...) aquellos organismos públicos descentralizados que pese a tener condición de entidades Tipo A, pero que a su vez no constituyen pliego presupuestal de acuerdo a lo que estipulan las disposiciones legales de presupuesto; no pueden celebrar convenios colectivos (...), toda vez que tales organismos no constituyen pliego presupuestales". (Énfasis agregado)

- 2.10 Para ello, se debe señalar que de conformidad con el literal a) del artículo IV del Título Preliminar del Reglamento General, se denomina "entidad pública Tipo A" a la organización que cuente con personería jurídica de derecho público, la cual tiene potestades administrativas sujetas a las normas comunes de derecho público.
- 2.11 Por otra parte, se considera como entidad pública Tipo B a aquellos órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley Nº 28411 de una entidad pública Tipo A que, conforme a su manual de operaciones o documento equivalente, cumplan los siguientes criterios:
- i. Tener competencia para contratar, sancionar y despedir.
 - ii. Contar con una oficina de recursos humanos o la que haga sus veces, un titular, entendiéndose como la máxima autoridad administrativa y/o una alta dirección o la que haga sus veces.
 - iii. Contar con resolución del titular de la entidad pública a la que pertenece definiéndola como Entidad Tipo B.
- 2.12 Ahora bien, se debe indicar que en cuanto a la representación en la negociación colectiva, el artículo 67° del Reglamento General, señala que: "Los sindicatos representan a los servidores civiles que se encuentran afiliados a su organización (...)". Asimismo, dispone que "Para efectos de la negociación colectiva, las entidades Tipo B se encuentran representadas por las entidades Tipo A"
- 2.13 Asimismo, es requisito para celebrar un convenio colectivo que una de las partes sea una entidad pública Tipo A y que a su vez ésta constituya pliego presupuestal conforme lo señala el artículo 68° del Reglamento General. Esto nos lleva a inferir, a que los organismos descentralizados que tienen la condición de entidad de Tipo A, pero que no constituyan pliegos presupuestales, se configurarán como entidades de Tipo B.
- 2.14 En ese orden de ideas, la negociación colectiva inicia con la presentación de un pliego de reclamos ante el Jefe de la Oficina de Recursos Humanos de la entidad. Dicho pliego debe presentarse necesariamente entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del año siguiente (artículo 70°).





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Comando en
Jefe
de la Gerencia
del Servicio Civil

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

Asimismo, se hace la salvedad que en caso se presente el pliego de reclamos ante el Jefe de la Oficina de Recursos Humanos de la Entidad Tipo B, éste debe ponerlo en conocimiento del Jefe de la Oficina de Recursos Humanos de la Entidad Tipo A para el inicio de la negociación.

- 2.15 En lo que concierne a la conformación de la comisión negociadora, el artículo 71° del Reglamento General señala que las entidades públicas de Tipo A y las organizaciones sindicales son las que constituirán sus comisiones, el texto establece lo siguiente:

"En el marco de la negociación colectiva, las entidades públicas Tipo A y las organizaciones sindicales constituirán sus respectivas Comisiones Negociadoras.

En el caso de los servidores civiles, la Comisión Negociadora está compuesta hasta por tres (03) representantes, cuando el pliego de reclamos sea presentado por una organización sindical que represente a cien o menos de cien (100) servidores sindicalizados. En el caso que la organización sindical represente a más de cien (100) servidores sindicalizados, se incorporará un (01) representante más por cada cincuenta (50) servidores sindicalizados adicionales, hasta un número máximo de seis (06) representantes.

En el caso de sindicatos mayoritarios, la definición del número de representantes se establece con las mismas reglas del párrafo anterior a partir del número de servidores representados.

*Cada entidad pública Tipo A establecerá el número de miembros de su Comisión Negociadora y su conformación, respetando el límite máximo indicado en el párrafo anterior. En su conformación, **podrán considerarse miembros de las entidades Tipo B, de ser el caso.** El número total de miembros de la comisión de la entidad pública no deberá exceder el número de representantes de la comisión de la organización sindical"*

- 2.16 En se sentido, el punto 2.5 del Informe Técnico N° 063-2015-SERVIR/GPGSC, disponible en www.servir.gob.pe, señala lo siguiente:

"En ese contexto, podemos apreciar que la entidad Tipo A establece el número de miembros de su Comisión Negociadora así como su conformación, observando el límite máximo que señala dicho artículo. Asimismo, se indica que en dicha conformación, la entidad Tipo A puede optar, de ser el caso, por miembros de entidades Tipo B sin determinar cuántos pueden ser del total de miembros máximos que pueden haber, según la misma disposición legal; en consecuencia, se puede inferir que en la conformación de los miembros de la referida Comisión Negociadora, debe al menos estar integrada por un miembro de la Entidad Tipo A, a efectos de cumplir lo dispuesto por el último párrafo del artículo 67° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, el cual señala que las entidades Tipo B se encuentran representadas por las entidades Tipo A, para efectos de la negociación colectiva. Asimismo, habiendo precisado que la entidad Tipo A está a cargo de la conformación de su Comisión Negociadora, podemos colegir que esta también es la que formaliza dicha conformación mediante acto administrativo a efectos de continuar con el procedimiento de la negociación colectiva".





PERU

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

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

2.17 A su vez, el artículo 72° del Reglamento establece el procedimiento de la negociación colectiva, conforme lo señalamos a continuación:

- ✓ El Jefe de la Oficina de Recursos Humanos de la entidad Tipo A al recibir el pliego de reclamos y antes de iniciar la negociación, remitirá copia del mismo a SERVIR. Remitirá, también, una copia al Ministerio de Economía y Finanzas, quién podrá opinar respecto de alguna de las peticiones contenidas.
- ✓ Las partes informarán a SERVIR el inicio y la culminación de la negociación colectiva. SERVIR comunicará de estos hechos a la Autoridad Administrativa de Trabajo correspondiente.
- ✓ Si hasta el último día de febrero las partes no hubieran llegado a un acuerdo, cualquiera de ellas podrá solicitar el inicio de un procedimiento de conciliación hasta el 31 de marzo. La función conciliatoria estará a cargo de un cuerpo técnico especializado y calificado de la Autoridad Administrativa de Trabajo.

2.18 De no llegarse a acuerdo en la etapa de conciliación, cualquiera de las partes podrá requerir el inicio de un proceso arbitral potestativo, salvo que los trabajadores decidan irse a la huelga (artículo 74° del Reglamento General).

2.19 Es importante precisar, respecto a las materias negociables, que la LSC – artículo 42°- establece que *"los servidores civiles tienen 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)

2.20 Sobre el particular, debemos resaltar que las materias susceptibles de negociación de colectiva son las condiciones de empleo o trabajo (por ejemplo, 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), que inciden directamente sobre la prestación de servicios de los servidores civiles, pero no puede versar sobre las compensaciones económicas, por lo que cualquier acuerdo en contrario es nulo.



Sobre las compensaciones no económicas y condiciones de trabajo

2.21 Desde el año 2006 hasta la actualidad³, la Ley de Presupuesto Público, ha establecido una limitación aplicable en las entidades de los tres niveles de gobierno en virtud de la

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° 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°.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

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

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.

- 2.22 Así, a partir de la entrada en vigencia de la LSC, su artículo 42°, en materia de negociación colectiva, establece lo siguiente: " *Los servidores civiles tienen 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).
- 2.23 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"*⁴.
- 2.24 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"*⁵.
- 2.25 En concordancia con lo anterior, 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).

Por tanto, no resultaría procedente otorgar vía convenio colectivo **bonificaciones o asignaciones económicas extraordinarias o adicionales que son distintas a las previstas por ley** (por ejemplo distintos a los beneficios regulados en el Decreto Legislativo N° 276), toda vez que su otorgamiento no constituye condición de trabajo sino la aprobación de un nuevo ingreso, lo cual se encontraría dentro del marco de prohibición de las leyes anuales de presupuesto y de la LSC (desde su vigencia).

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

- 2.26 En este punto, es importante tener en cuenta la Sentencia expedida por el Tribunal Constitucional (en adelante TC) referida a los Expedientes N° 0003-2013, 004-2013 y 0023-2013-PI/TC⁶, en la cual las frases *"beneficios de toda índole"* y *"mecanismo"* del 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°.

⁴ Literal b) del artículo 29° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

⁵ Literal e) del artículo 43° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

⁶ Publicada el 18 de septiembre de 2015 en el Diario Oficial El Peruano.

Demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra diversos artículos de las Leyes N° 29812 y N° 29951, Leyes de Presupuesto para el Sector Público para los Años Fiscales 2012 y 2013, respectivamente.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Comisión de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

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

de la Ley de Presupuesto del Sector Público del Año 2013 han sido declaradas inconstitucionales y, por conexión (es decir, por mantener la misma situación), la prohibición de ingresos contenida en el artículo 6° de las Leyes de Presupuesto del Sector Público de los Años 2014 y 2015⁷.

Para el TC dichas frases involucrarían una prohibición absoluta de negociación colectiva para incrementos remunerativos, y tales prohibiciones no pueden ser absolutas.

- 2.27 Asimismo, el TC 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; decretando durante este lapso la *vacatio sententiae* respecto de la inconstitucionalidad de la prohibición de negociación colectiva para incrementos remunerativos o salariales en el Sector Público.
- 2.28 De este modo, aún se mantienen válidas y vigentes las prohibiciones o restricciones de negociación colectiva para incrementos remunerativos reguladas en las leyes de presupuesto antes mencionadas, dado que deben establecerse los alcances de la negociación colectiva en el Sector Público mediante norma con rango de ley.

III. Conclusiones

- 3.1 A partir de la vigencia de la LSC -15 de julio de 2013-, resultan aplicables las normas de la negociación colectiva, así como las disposiciones del Reglamento General aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, desde el 14 de junio de 2014, por lo que, los tres niveles de gobierno debieron adecuar sus negociaciones colectivas en curso a las normas del nuevo régimen. Estas disposiciones son aplicables a los servidores civiles sujetos a al régimen del LSC, así como de aquellos comprendidos en los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276, 728 y CAS.
- 3.2 Las disposiciones establecidas en el Texto único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR, se aplican supletoriamente lo en lo que no se oponga a lo establecido en la LSC.
- 3.3 Los organismos públicos descentralizados que pese a tener condición de entidades Tipo A, pero que no constituyen pliego presupuestal de acuerdo a lo que estipulan las disposiciones legales de presupuesto, no pueden celebrar convenios colectivos. Por lo tanto, éstos se configuran como entidades de Tipo B.
- 3.4 Los sindicatos de una entidad de tipo B deben remitir sus pliegos de reclamos al Jefe de Recursos Humanos de la entidad Tipo A para iniciar la negociación colectiva. Entiéndase que las entidades de tipo A ejercen la representación de las entidades de Tipo B en materia de negociación colectiva.
- 3.5 Las entidades de Tipo A establecerán el número de miembros de su Comisión Negociadora de conformidad con los límites señalados en el artículo 71° del Reglamento General, en su



⁷ Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, y Ley N° 30182, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Oficina de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

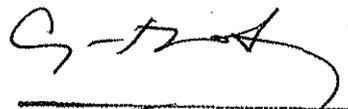
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

conformación podrán considerar miembros de las entidades de Tipo B, de ser el caso. (Por ejemplo el jefe de Recursos Humanos de la entidad Tipo B)

- 3.6 Las etapas de la negociación colectiva están definidas en la LSC y su Reglamento General, por lo que los servidores públicos deben sujetarse al cumplimiento irrestricto de los plazos establecidos, a fin de evitar las contingencias que acarrearía la omisión de tales plazos.
- 3.7 En la LSC, los servidores públicos en materia de negociación colectiva tendrán derecho a solicitar la mejora de sus compensaciones no económicas, así como de sus condiciones de trabajo para el cabal desempeño de sus labores o con ocasión de sus funciones. Tales materias no deben tener condición remunerativa ni constituir beneficio o ventaja patrimonial para dichos servidores.
- 3.8 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. En consecuencia, aún se mantienen válidas y vigentes, las prohibiciones de negociación colectiva para incrementos salariales.

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

CSL/jjm/ccj

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2016