"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

INFORME TÉCNICO Nº 1494 -2015-SERVIR/GPGSC

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
PRESIDENCIA EJECUTIVA
FECHA 21 DIC 2015 HORA 15:08
RECIBIDO
Firma.....

A	:	**JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN** Presidente Ejecutivo
De	:	**CYNTHIA SÚ LAY** Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil
Asunto	:	Opinión Legal sobre pliego de reclamos para negociación colectiva
Referencia	:	Oficio N° 024-2015-MDSL-GAF-SGP
Fecha	:	Lima, 21 DIC. 2015

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Sub Gerente de Personal de la Municipalidad Distrital de San Luis solicita a SERVIR opinión Legal sobre pliego de reclamos para negociación colectiva en el marco de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

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.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL Vº Bº F. SU GPGSC

De la negociación colectiva en los gobiernos locales y la prohibición de incrementos remunerativos

2.4 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 que estos 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-PCM**[1], **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 Nº 30281- Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, **vienen 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 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.

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***

---

[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 Nº 30281- Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015*
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 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 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".*

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 de acuerdo al Informe Legal N° 616-2011-SERVIR/GG-OAJ (disponible en www.servir.gob.pe), se han desarrollado los derechos colectivos en el sector público, en el cual se indicaron las siguientes reglas:

- La sindicalización y negociación colectiva de los servidores sujetos al régimen laboral público se regían, fundamentalmente, por los Decretos Supremos N° 003-82-PCM y 026-82-JUS ***(ambos actualmente derogados por el literal "m" de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil);***
- La sindicalización y negociación colectiva de los sujetos al régimen laboral de la actividad privada se vienen rigiendo por la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo-LRCT, y
- La huelga de los trabajadores sujetos a ambos regímenes se regían por la LRCT.

2.11 Ahora bien, 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 deben adecuar sus negociaciones colectivas en curso a las normas del nuevo régimen.**

2.12 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.

Por tanto, resulta importante precisar que no resultaría procedente otorgar vía convenio colectivo Compensaciones por Tiempo de Servicios (CTS), bonificaciones, gratificaciones o aguinaldos de 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 disposiciones legales de presupuesto y por la Ley del Servicio Civil (desde su vigencia).

De las compensaciones no económicas y condiciones de trabajo

2.13 De igual modo, **a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil**, 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).**

2.14 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].

De lo anterior, se desprende que corresponderá a la entidad determinar los elementos o aspectos que constituyan compensaciones no económicas a fin de otorgar las mismas a los servidores (por ejemplo, a través del proceso de Bienestar Social según Directiva Nº 002-2014-SERVIR/GDSRH) observando para ello dicha definición establecida en la Ley del Servicio Civil.

2.15 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].

2.16 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 Nº 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).

Asimismo, 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, alimentación, gastos de representación, vestuario (**uniformes**) y en general todo lo que razonablemente cumpla tal objeto y **no constituya beneficio o ventaja patrimonial para aquél.**

2.17 Finalmente, cabe señalar que en cuanto a los subsidios por fallecimiento y gastos de sepelio, debemos indicarle que en el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, estos solo corresponden a los servidores de carrera, de conformidad con los artículos 144° y 145° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276; beneficio que no puede ser otorgado a los obreros o empleados del mismo régimen toda vez que no constituye compensación no económica o condición de trabajo (materia negociable); caso contrario, su otorgamiento vía negociación colectiva implicaría un incremento remunerativo, lo cual se encuentra restringido.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL V°B° C. SU GPGSC

[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.

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. Debe tenerse en cuenta lo señalado en los puntos 2.6 y 2.7 del presente informe.

3.2 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.

3.3 En el marco de la Ley del Servicio Civil, 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.

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/mma
K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2015