



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° 135 -2016-SERVIR/GPGSC

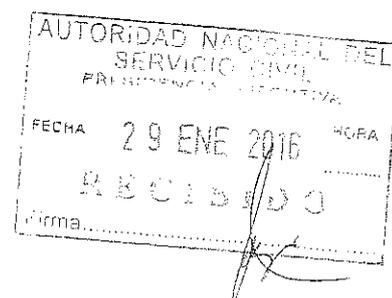
A : JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN
Presidente Ejecutivo

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

Asunto : Modificación del horario de trabajo en la Administración Pública

Referencia : Oficio N° 004-2016-MPH-GM

Fecha : Lima, 29 ENE. 2016



I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Gerente Municipal de la Municipalidad Provincial de Huarney, consulta a SERVIR sobre la legalidad del acuerdo sobre modificación en el horario de trabajo, adoptado entre la citada Municipalidad y su sindicato de empleados, mediante pacto colectivo aprobado con Resolución de Alcaldía N° 141-2015-MPH-A.

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.



Delimitación de la consulta

- 2.4 Con relación a la opinión legal solicitada, dado que la misma radica en determinar la legalidad o no de una cláusula sobre modificación de horario de trabajo, pactada mediante convenio colectivo por una entidad de gobierno local, en principio daremos alcances sobre cuáles son las



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”

materias negociables colectivamente en la Administración Pública, y posteriormente se desarrollará el marco legal de la determinación y modificación del horario de trabajo en el Sector Público.

Sobre las materias negociables colectivamente en el marco de la Ley del Servicio Civil

- 2.5 A partir de la entrada en vigencia de la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, el derecho de los servidores a negociar colectivamente solo comprende el solicitar mejoras en las condiciones de trabajo no alcanzando 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 la 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.
- 2.6 Tal sanción al incumplimiento de la prohibición referida es ratificada por el artículo 78° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, según el cual, son nulos todos los convenios colectivos y laudos arbitrales que trasgreden lo establecido en el artículo 44° de la Ley así como que excedan los alcances del tercer párrafo del artículo 40°, artículo 42° y el literal e) del artículo 43° de la Ley¹, constituyendo tales dispositivos límites a los alcances de la negociación colectiva en el ámbito de la Ley del Servicio Civil.
- 2.7 Así mismo, de conformidad con el Informe Legal Vinculante N° 1059-2015-SERVIR/GPGSC (disponible en: www.servir.gob.pe), se ha establecido que a efectos de determinar las materias previstas como susceptibles de ser negociadas colectivamente, se debe tener en consideración lo dispuesto en la Ley del Servicio Civil y considerando las restricciones de orden fiscal establecidas en las leyes anuales de presupuesto.
- 2.8 En tal sentido, es preciso indicar que las leyes de presupuesto de años anteriores así como la del presente ejercicio presupuestal, Ley N° 30372 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, 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

¹ En virtud de las referidas normas solo es posible negociar colectivamente condiciones de trabajo o condiciones de empleo, entendiéndose por ellas a 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.

² Ley N° 30372- Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016

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”.





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"

remunerativo deberá encontrarse autorizado por ley expresa; caso contrario, podemos inferir que cualquier acuerdo o decisión que vulnere o afecte normas imperativas, es nulo³.

Sobre la jornada de trabajo en el Sector Público

- 2.9 Nuestra Constitución Política del Perú, establece a través de su artículo 25° que la jornada de trabajo máxima es de 8 horas diarias o 48 horas semanales. En concordancia con la Constitución, el Decreto Legislativo N° 1023 - norma que crea a la Autoridad Nacional del Servicio Civil, precisa que la jornada de trabajo en el Sector Público es de *"ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales, como máximo. Cuando la Ley disponga una jornada de trabajo menor, esta será preferentemente destinada a la atención al público"*.
- 2.10 En tal sentido, de una lectura de las disposiciones mencionadas, se puede determinar que la jornada máxima de trabajo no puede superar las ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, por lo tanto, cabe la posibilidad de establecer jornadas inferiores a dicha jornada.
- 2.11 Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el Decreto Legislativo N° 800, establece la jornada de trabajo en el Sector Público. Dicha norma señala para los servidores de la Administración Pública un horario corrido en una sola jornada de trabajo diaria de siete horas cuarenta y cinco minutos de duración en los meses de enero a diciembre, de lunes a viernes; debiendo considerarse además el tiempo necesario para el refrigerio.
- 2.12 Ahora bien, además es preciso señalar que las instituciones públicas deberán respetar el horario de atención a los usuarios que ha establecido la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, a través de su artículo 138°, en el sentido que:
- i) En ningún caso la atención a los usuarios puede ser inferior a ocho horas diarias consecutivas.
 - ii) El horario de atención diario es establecido por cada entidad, cumpliendo un período no coincidente con la jornada laboral ordinaria, para favorecer el cumplimiento de las obligaciones y actuaciones de la ciudadanía; debiendo para este efecto, distribuir al personal en turnos, cumpliendo jornadas no mayores de ocho horas diarias (de atención).
- 2.13 De lo mencionado hasta el momento, se advierte que las entidades de la administración pública deben tener en cuenta que al establecer la jornada ordinaria de trabajo, esta no puede exceder los límites que la Constitución y la ley establecen (8 horas diarias o 48 horas



³ Al respecto, si bien el Tribunal Constitucional, a través de la sentencia recaída en los Expedientes N° 0003-2013, 004-2013 y 0023-2013-PI/TC, 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 existente entre estas; también lo es que 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 período 2016-2017 y por el 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.



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”

semanales como máximo) ni transgredir el horario de atención al público que señala el artículo 138° de la Ley N° 27444.

Sobre el horario de trabajo en el Sector Público

- 2.14 Al respecto, mientras la jornada es el tiempo de labor en el día o semana; el horario se refiere a la hora de ingreso y salida. Así, *“el horario de trabajo es la representación del periodo temporal durante el cual el trabajador se encuentra a disposición del empleador para la prestación de sus servicios y, evidentemente, este lapso no podrá ser mayor al de la jornada legal”*⁴.
- 2.15 Conforme a lo establecido en el artículo 138° de la Ley N° 27444, el **horario de atención es establecido por cada entidad** cumpliendo un período no coincidente con la jornada laboral ordinaria, con la finalidad de que los usuarios puedan seguir con sus trámites administrativos de manera ininterrumpida. Para el efecto, distribuye su personal en turnos, cumpliendo jornadas no mayores de ocho horas diarias.
- 2.16 En tal sentido, al no existir disposición que con carácter general determine el **horario de trabajo** de cada entidad de la Administración Pública, éste es **determinado, de manera objetiva, por la autoridad competente en función de sus necesidades, así como puede ser como producto de una negociación colectiva**. Cabe agregar que corresponde a cada entidad adoptar las acciones necesarias para dar cumplimiento al horario de trabajo determinado, y de ser el caso, el horario de atención al público; así como, para modificarlos teniendo en cuenta el límite señalado en la Constitución.
- 2.17 Finalmente, es preciso indicar que el horario de trabajo comprende desde el ingreso hasta la salida del servidor de la entidad de la Administración Pública, incluyendo el tiempo de refrigerio, correspondiendo a cada entidad, a través de sus documentos de gestión interna (Reglamento Interno de Trabajo, directivas u otros), determinar el horario de ingreso, refrigerio y el horario de salida, los mismos que son comunicados a los servidores para su cumplimiento.

Regulación de la jornada laboral en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento

- 2.18 Debemos indicar que el 14 de junio de 2013 entró en vigencia el Reglamento general de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, con lo cual dicha norma entra en plena vigencia. Al respecto, el artículo 35° de la Ley N° 30057, así como el artículo 129° de su Reglamento General (Decreto Supremo N° 040-2014-PCM), establecen una jornada de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales, como máximo; así como disponer que todas las entidades públicas deben contar con un único Reglamento Interno de los Servidores Civiles -RIS que contiene las disposiciones sobre la jornada de servicios, horario y tiempo de servicios, respectivamente.



⁴ TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge y VINATEA RECOBA, Luis. *“Guía Laboral 2013”*. Sexta Edición. Lima, abril, p. 282.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

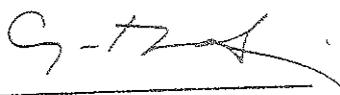
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

III. Conclusiones

- 3.1 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, deviniendo cualquier acuerdo que contravenga lo señalado, en nulo.
- 3.2 A efectos de determinar las materias previstas como susceptibles de ser negociadas colectivamente, se debe tener en consideración lo dispuesto en la Ley del Servicio Civil y considerando las restricciones de orden fiscal establecidas en las leyes anuales de presupuesto.
- 3.3 La Constitución Política del Perú establece que la jornada de trabajo máxima es de 8 horas o 48 horas semanales, siendo que en el Sector Público la jornada diaria de trabajo ha sido regulada mediante Decreto Legislativo N° 800 en siete horas cuarenta y cinco minutos de duración, la cual se enmarca en el límite constitucional referido. Asimismo, en caso se preste el servicio de atención al público en la Administración Pública, este debe respetar el horario de atención, conforme al artículo 138° de la Ley N° 27444.
- 3.4 En el Sector Público no existe una disposición que con carácter general regule la determinación del horario de trabajo de las entidades de la Administración Pública, por lo que cada entidad de manera objetiva, a través de sus documentos de gestión interna (Reglamento Interno de Personal, directivas u otros) deberá determinar -lo cual puede suceder a raíz de una negociación colectiva- el horario de trabajo, en función a sus necesidades y con sujeción al límite constitucional.

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

