



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° 739-2017-SERVIR/GPGSC



A : JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN
Presidente Ejecutivo

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

Asunto : Otorgamiento de vales de alimentación considerado como condición de trabajo y que constituye parte integrante de los programas de bienestar social

Referencia : Oficio N° 083-2017-SUEPUD-MINDEF

Fecha : Lima, 20 de julio de 2017

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Secretario de Defensa del Sindicato Único de Empleados Públicos del Ministerio de Defensa consulta a SERVIR sobre el otorgamiento de vales de alimentación como condición de trabajo y que constituyen parte integrante de los programas de bienestar.

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 por 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.

Sobre los alcances de los informes técnicos que expide SERVIR

- 2.4 SERVIR como ente rector tiene, entre otras, la función de planificar y formular las políticas nacionales del sistema en materia de recursos humanos, organización del trabajo y su distribución, gestión del empleo, rendimiento, evaluación, compensación, desarrollo y capacitación, y relaciones humanas en el servicio civil. Asimismo, tiene la función de emitir opinión técnica vinculante en las materias señaladas¹.
- 2.5 Los pronunciamientos emitidos a través de los informes técnicos expresan la posición técnico legal del ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos sobre determinadas materias

¹ Artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.



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”

consultadas por lo que deben ser consideradas en las actuaciones de los operadores del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en cada entidad.

- 2.6 En efecto, SERVIR en su calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos se constituye en autoridad técnico normativa de dicho sistema² y en tal sentido sus informes técnicos referidos a consultas sobre el sentido y alcance de la normativa relativa a dicho sistema fijan una posición que debe ser considerada por las oficinas de recursos humanos o las que hagan sus veces de las entidades en su calidad de integrantes del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

Sobre la naturaleza remunerativa de los vales de consumo

- 2.7 Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto y atendiendo al tema materia de consulta, debemos indicar que la condición de remunerativo o no remunerativo de un concepto económico se sustenta en la naturaleza del mismo, de manera que éste tendrá condición remunerativa si constituye una ventaja patrimonial para el trabajador y es de su libre disposición, y es otorgado regularmente, salvo que por ley se haya dispuesto expresamente que no tenga tal naturaleza, en cuyo caso se aplicará el principio de legalidad (no es la voluntad del empleador la que determina el carácter remunerativo o no de los conceptos percibidos por el trabajador)³.

- 2.8 Así, los conceptos que no tienen carácter remunerativo son de dos tipos: a) aquellos que no representan un beneficio para el trabajador, esto es, que por su naturaleza no son remuneración porque son entregas que se hacen al trabajador para que cumpla adecuadamente su labor (condiciones de trabajo); y b) aquellos que, representando una ventaja, le ha sido negado expresamente dicho carácter por la ley.

- 2.9 Ahora bien, con respecto a la entrega de vales de consumo, en principio se debe tener en cuenta que estos suponen un tipo de otorgamiento de alimentación, sobre los que no se ha negado su carácter remunerativo por una ley. Siendo ello así, debe analizarse si los vales de consumo pueden constituir o no condiciones de trabajo, ya que dependiendo de ello se determinará si tiene o no carácter remunerativo.

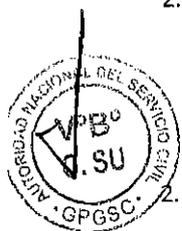
- 2.10 Según Jorge Toyama Miyagusuku, *“las condiciones de trabajo -tal como están concebidas en nuestro ordenamiento- son todas aquellas prestaciones que debe brindar el empleador para que el trabajador pueda laborar de manera adecuada. Todos los gastos, condiciones, prestaciones, bienes y servicios, que debe proporcionar el empleador para que el trabajador cumpla con su prestación ingresan dentro de esta categoría de condiciones de trabajo”*.

- 2.11 Por su parte, Javier Neves expresa que *“La puesta a disposición de los servicios del trabajador importa que el empleador debe brindar todas y cada una de las condiciones de trabajo que se requieran para la cabal prestación de servicios del trabajador. Son, por ello, necesarias para que el trabajo se ejecute y se entregan en razón de estar el trabajador al servicio de la empresa, de otro modo existiría el riesgo de incumplimiento total o parcial de la prestación de servicios”*.

- 2.12 Como se advierte, **las condiciones de trabajo se otorgan al servidor para el cabal desempeño de su labor o con ocasión de sus funciones**, por ejemplo, alimentación, movilidad, viáticos, gastos de representación, vestuario o uniforme y en general todo lo que razonablemente cumpla tal objeto y no constituya un beneficio o ventaja patrimonial para el servidor, dado que no tienen carácter remunerativo.

² Artículo 44° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

³ Conforme a las conclusiones del Informe Técnico N° 549-2013-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe).





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”

- 2.13 De lo mencionado hasta el momento, se advierte que las condiciones de trabajo tienen las siguientes características: i) No forman parte de la remuneración debido a que su otorgamiento no implica una contraprestación al servicio prestado, sino más bien se entregan al servidor para el cabal cumplimiento de la prestación de servicios (son necesarias e indispensables o facilitan la prestación); ii) Usualmente son en especie, y si son entregadas en dinero se destinan para cumplir el servicio; iii) No generan una ventaja patrimonial o enriquecimiento al servidor; y, iv) **No son de libre disposición** del servidor.
- 2.14 En ese sentido, para que los vales de consumo sean considerados condiciones de trabajo deben ser proporcionados a los servidores por el hecho de ser indispensables y/o necesarios para el cabal cumplimiento de sus labores o facilitar la prestación de servicios, en atención a las cuestiones particulares del servicio o características de las labores que imposibilitan que los servidores por sus propios medios puedan satisfacer las necesidades de alimentación; esto es lo que le otorga la naturaleza de condición de trabajo; caso contrario, formarían parte de la remuneración o ingreso (carácter remunerativo) del servidor, constituyendo una ventaja patrimonial y de libre disposición para el servidor⁴.

Sobre los programas de bienestar social en el régimen del Decreto Legislativo N° 276

- 2.15 Conforme al Reglamento de la Carrera Administrativa (en adelante Reglamento), aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, la Administración Pública, a través de sus entidades, deberá diseñar y establecer políticas para implementar, de modo progresivo, programas de bienestar social e incentivos dirigidos a la promoción humana de los servidores y su familia, así como contribuir al mejor ejercicio de las funciones asignadas⁵.
- 2.16 En concordancia con lo regulado en el artículo 43° del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de remuneraciones del Sector Público, y el artículo 8° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, los incentivos y/o entregas, programas o actividades de bienestar aprobados en el marco de lo dispuesto en el Reglamento no tienen naturaleza remunerativa⁶.
- 2.17 El artículo 142° del Reglamento de la Carrera Administrativa señala que: *“Los programas de bienestar social dirigidos a contribuir al desarrollo humano del servidor de carrera y de su familia en lo que corresponda, procuran la atención prioritaria de sus necesidades básicas, de modo progresivo, mediante la ejecución de acciones destinadas a cubrir los siguientes aspectos:*
- a) *Alimentación, referida a la que el servidor requiera durante la jornada legal de trabajo.”*
- 2.18 En este sentido, se regula de manera taxativa que la alimentación como programa de bienestar social previsto en el Reglamento de la Carrera Administrativa es aquella *“referida a la que el servidor requiera durante la jornada legal de trabajo”*; es decir, se equipara la alimentación a una condición de trabajo, dado que es la que el servidor de carrera necesita durante su jornada laboral o durante su prestación de servicios, no tratándose de la entrega de un monto dinerario de naturaleza remunerativa. Los vales de consumo no constituyen un alimento directo que el trabajador requiera durante la jornada de trabajo, por lo que no puede ser considerado parte de los programas de bienestar social regulados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276.



De la forma de entrega de la condición de trabajo

- 2.19 En ese sentido, la entrega de un bien, la percepción de un monto dinerario o la prestación de un servicio, será considerado condición de trabajo en la medida que sean necesarias e indispensables para el

⁴ Ello es conforme con lo expuesto en los numerales 2.8 y 2.9 del Informe Técnico N° 100-2017-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe).

⁵ Artículo 140° del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por decreto Supremo N° 005-90-PCM.

⁶ Artículo 1° del decreto Supremo N° 110-2001-EF, publicado el 21 de junio del 2001.



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"

desempeño de las labores del servidor y no constituya una ventaja patrimonial para éste. De lo contrario, si no fuera indispensable para el cumplimiento de la labor del servidor y fuera entregada a éste para su libre disponibilidad, constituiría una ventaja patrimonial y no tendría la connotación de condición de trabajo y, por ende, formaría parte de su remuneración.

- 2.20 Es importante señalar que si bien las entidades del estado gozan de autonomía económica en los asuntos de su competencia, ésta se ejerce de conformidad con los límites que imponen las diversas normas presupuestales⁷. De este modo, cualquier decisión que adopte el Estado, en su calidad de empleador, debe emitirse dentro del marco de las potestades regladas que la Ley le faculta, dado que sólo puede actuar y decidir siempre que exista norma habilitante que expresamente le permita conceder u otorgar beneficios al servidor.
- 2.21 En esa línea, la Quinta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, establece que las entidades del Sector Público, independientemente del régimen laboral que las regule, otorgan a sus funcionarios, servidores y/o pensionistas únicamente hasta doce (12) remuneraciones y/o pensiones anuales, una bonificación por escolaridad, un aguinaldo o gratificación por Fiestas Patrias y por Navidad, según corresponda; siendo las leyes de presupuesto del Sector Público las que anualmente fijan o establecen los montos de los aguinaldos y de la bonificación por escolaridad, estando prohibida la percepción de cualquier otro beneficio económico de naturaleza similar a los Aguinaldos y/o Gratificaciones y Bonificación por Escolaridad que se otorguen con igual o diferente denominación⁸.
- 2.22 Conforme a las leyes anuales de presupuesto del sector público, aplicable a las entidades de los tres niveles de gobierno, se ha venido prohibiendo el reajuste o incremento remunerativo así como la aprobación de nuevas compensaciones económicas u otros beneficios, independientemente de su denominación, naturaleza o fuente de financiamiento. Por lo que, cualquier reajuste o incremento remunerativo deberá ser autorizado por Ley expresa.
- 2.23 En tal sentido, de determinarse el carácter remunerativo de los vales de consumo, estos no podrían otorgarse ya que contravendrían las prohibiciones establecidas en las leyes anuales de presupuesto del sector público.

III. Conclusiones

- 3.1. SERVIR en su calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos se constituye en autoridad técnico normativa de dicho sistema y en tal sentido sus informes técnicos referidos a consultas sobre el sentido y alcance de la normativa relativa a dicho sistema fijan una posición que debe ser considerada por las oficinas de recursos humanos o las que hagan sus veces de las entidades en su calidad de integrantes del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.



⁷ Conforme al artículo IX del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, el presupuesto del Sector Público tiene vigencia anual.

⁸ Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto
Disposiciones Transitorias

"Quinta.- Remuneraciones, Aguinaldos por Fiestas Patrias, Navidad y Bonificación por Escolaridad

1. Las Entidades del Sector Público, independientemente del régimen laboral que las regule, otorgan a sus funcionarios, servidores y/o pensionistas, únicamente, hasta doce remuneraciones y/o pensiones anuales, una Bonificación por Escolaridad, un aguinaldo o gratificación por Fiestas Patrias y un aguinaldo o gratificación por Navidad, según corresponda.

2. Las Leyes de Presupuesto del Sector Público fijan los montos que por concepto de Aguinaldos o Gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad, según corresponda, y Bonificación por Escolaridad, se otorgan a los funcionarios, servidores, obreros, personal sujeto a Carreras reguladas por Leyes específicas, así como a los pensionistas del Sector Público. (...).

3. Queda prohibida la percepción de cualquier otro beneficio económico de naturaleza similar a los Aguinaldos y/o Gratificaciones y Bonificación por Escolaridad que se otorguen con igual o diferente denominación. (...)"



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"

- 3.2. Para que los vales de consumo sean considerados condiciones de trabajo deben ser proporcionados a los servidores por el hecho de ser indispensables y/o necesarios para el cabal cumplimiento de sus labores o facilitar la prestación de servicios, en atención a las cuestiones particulares del servicio o características de las labores que imposibilitan que los servidores por sus propios medios puedan satisfacer las necesidades de alimentación; esto es lo que le otorga la naturaleza de condición de trabajo; caso contrario, formarían parte de la remuneración o ingreso (carácter remunerativo) del servidor, constituyendo una ventaja patrimonial y de libre disposición para el servidor.
- 3.3. La alimentación como programa de bienestar social previsto en el Reglamento de la Carrera Administrativa es aquella *"referida a la que el servidor requiera durante la jornada legal de trabajo"*; es decir, se equipara la alimentación a una condición de trabajo, dado que es la que el servidor de carrera necesita durante su jornada laboral o durante su prestación de servicios, no tratándose de la entrega de un monto dinerario de naturaleza remunerativa. Los vales de consumo no constituyen un alimento directo que el trabajador requiera durante la jornada de trabajo, por lo que no puede ser considerado parte de los programas de bienestar social regulados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276.
- 3.4. Si bien las entidades del estado gozan de autonomía económica en los asuntos de su competencia, ésta se ejerce de conformidad con los límites que imponen las diversas normas presupuestales. De este modo, cualquier decisión que adopte el Estado, en su calidad de empleador, debe emitirse dentro del marco de las potestades regladas que la Ley le faculta, dado que sólo puede actuar y decidir siempre que exista norma habilitante que expresamente le permita conceder u otorgar beneficios al servidor.
- 3.5. Las leyes anuales de presupuesto del sector público, aplicable a las entidades de los tres niveles de gobierno, han venido prohibiendo el reajuste o incremento remunerativo así como la aprobación de nuevas compensaciones económicas u otros beneficios, independientemente de su denominación, naturaleza o fuente de financiamiento. Por lo que, cualquier reajuste o incremento remunerativo deberá ser autorizado por Ley expresa.
- 3.6. De determinarse el carácter remunerativo de los vales de consumo, estos no podrían otorgarse ya que contravendrían las prohibiciones establecidas en las leyes anuales de presupuesto del sector público.

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

