



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

INFORME TÉCNICO N° 2025 -2019-SERVIR/GPGSC

De : **CYNTHIA SÚ LAY**
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Prohibición de incrementos remunerativos en la Administración Pública, otorgamiento de condiciones de trabajo y cálculo de gratificaciones legales

Referencia : Oficio N° 383-2019-G/SAT-ICA

Fecha : Lima, 24 DIC. 2019

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, la Gerente General del Servicio de Administración Tributaria – SAT de Ica, consulta a SERVIR si es posible considerar el monto que se viene otorgando por concepto de condiciones de trabajo como parte de la remuneración computable para el pago de las gratificaciones de los trabajadores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.

II. Análisis

Competencias 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 SERVIR es 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.

Delimitación de la consulta

- 2.4 En atención a lo señalado, no corresponde a SERVIR, a través de una opinión técnica como la presente, pronunciarse respecto a casos concretos como el planteado por la entidad consultante; por lo que el presente informe abordará las reglas generales a considerar con relación a la materia consultada.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Sobre la negociación colectiva en el sector público

- 2.5 Como punto de partida, debe observarse que la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), entró en vigencia a partir del 5 de julio de 2013 y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento General de la LSC), 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 (por ejemplo, los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057); siendo así, las entidades públicas deben adecuar sus negociaciones colectivas en curso a las normas del nuevo régimen¹.
- 2.6 Siendo así, el procedimiento de negociación colectiva se sujeta a las normas del régimen de la LSC y su reglamento, aplicándose supletoriamente lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR, en lo que no se le oponga.

Sobre la fuerza vinculante de los convenios colectivos

- 2.7 El artículo 28 de la Constitución Política del Perú, establece que el Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, cautelando su ejercicio democrático y fomentando la negociación colectiva y promoviendo formas de solución pacífica de los conflictos laborales, además de precisar que la convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en el fundamento 33 de la sentencia recaída en el expediente N° 008-2005-PI/TC, ha precisado que: "(...) el inciso 2 del artículo 28° de la Constitución actual señala que las convenciones colectivas tienen fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado. (...)".

(Subrayado agregado)

- 2.8 Por su parte, el artículo 42 del TUO de la LRCT (en consonancia con la Constitución Política), establece que la convención colectiva de trabajo tiene fuerza vinculante para las partes que la adoptaron, obliga a estas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad a la entidad, con excepción de quienes ocupan puestos de dirección o desempeñan cargos de confianza.
- 2.9 Bajo este contexto, es necesario tener presente que las leyes de presupuesto de años anteriores², así como la Ley N° 30879, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal

¹ De conformidad con la Novena Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento General de la LSC, las negociaciones colectivas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigencia de dicho reglamento se adecuarán a lo establecido en el mismo, considerando para tal efecto, la etapa en la que se encuentren.

² Así tenemos por ejemplo:

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.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2015, Ley N° 30281, artículo 6.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

2019, establecen una limitación 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 colectivos³, dado que cualquier reajuste o incremento remunerativo debe ser autorizado por ley expresa.

Sobre las restricciones presupuestales aplicables a la negociación colectiva en el sector público

- 2.10 Por otro lado, SERVIR ha tenido anteriormente la oportunidad de pronunciarse sobre la posibilidad de otorgar incrementos remunerativos, bonificaciones u otros beneficios vía negociación colectiva en el Informe Técnico N° 1635-2018-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), señalando lo siguiente:

"2.9 En ese sentido, de conformidad con lo antes reseñado a efectos del otorgamiento de conceptos que impliquen un incremento remunerativo a los servidores y/o funcionarios de las entidades del Estado se requiere configuración legal expresa, de lo contrario se estaría infringiendo las restricciones presupuestales establecidas en la ley de presupuesto del presente año así como en las de años anteriores.

2.10 En efecto, las leyes de presupuesto de años anteriores, así como la del presente ejercicio presupuestal, Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, vienen estableciendo una limitación 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.

2.11 Por tanto, los beneficios otorgados por convenio colectivo no pueden ser incorporados a la planilla de los trabajadores afiliados, así dichos beneficios tengan la naturaleza de permanentes, ello en tanto el incremento de remuneraciones se encuentra prohibido en el sector público conforme a lo indicado en las leyes de presupuesto de cada año fiscal.

2.12 Finalmente, ante la inobservancia de dichas restricciones corresponderá a la entidad empleadora o a quien tenga legítimo interés solicitar la nulidad de tales acuerdos (sean convenios colectivos o laudos arbitrales) en esos extremos ante el órgano jurisdiccional competente; así como disponer el deslinde de responsabilidades por tal inobservancia, conforme a las normas legales vigentes."

- 2.11 Consecuentemente, cualquier reajuste o incremento remunerativo deberá encontrarse autorizado por ley expresa; caso contrario, si las convenciones colectivas no se encuentran acorde con las restricciones presupuestales corresponderá a la entidad empleadora o a quien tenga legítimo interés solicitar, ante el órgano jurisdiccional competente, la nulidad de tales acuerdos (convenios colectivos o laudos arbitrales) en esos extremos, a fin de dejarlos sin efecto.

Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2016, Ley N° 30372, artículo 6.

Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2017, Ley N° 30518, artículo 6.

Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2018, Ley N° 30693, artículo 6

³ Artículo 6 de la Ley N° 30879, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Así también, se deberá disponer el deslinde de responsabilidades por tal inobservancia, conforme a las normas legales vigentes.

Sobre las condiciones de trabajo

- 2.12 Es pertinente señalar que las condiciones de trabajo son aquellos bienes, servicios, prestaciones, gastos, montos dinerarios y todo aquello que es entregado por el empleador al servidor por ser imprescindibles y/o necesarios para el cabal desempeño de las labores o facilitan la prestación de servicios; caso contrario, por no contar con los medios que, razonablemente, puedan ser considerados como indispensables, necesarios o facilitadores, el servidor no podría laborar en la forma esperada ni ser responsable del incumplimiento total o parcial de la prestación de servicios.
- 2.13 Siendo así, debemos enfatizar que la entrega de un bien, percepción de un monto dinerario o prestación de un servicio será considerado como una condición de trabajo siempre que cumpla con las siguientes características:
- i) No tiene carácter remunerativo, porque no forma 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 (indispensables, necesarias o facilitan la prestación);
 - ii) Usualmente son en especie, y si son entregadas en dinero se destinan al cumplimiento de la prestación de servicios;
 - iii) No generan una ventaja patrimonial o enriquecimiento al servidor; y,
 - iv) No son de libre disposición del servidor.
- 2.14 Caso contrario, si no fueran indispensables para el cumplimiento de las labores y fueran entregadas al servidor para su libre disponibilidad, constituirían una ventaja patrimonial y no tendrían la connotación de condición de trabajo, formando parte de la remuneración o ingresos y configurándose así como un incremento remunerativo, lo cual se encuentra prohibido por las disposiciones presupuestales vigentes, como la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.
- 2.15 De esta manera, el otorgamiento de condiciones de trabajo por parte de una entidad pública, en su calidad de empleador, solo será procedente siempre que esta sea proporcionada a los servidores por ser indispensable y/o necesaria para el cabal cumplimiento de las labores o facilitar la prestación de servicios, dado que existen cuestiones particulares del servicio o características de las labores que hacen necesario que el empleador se encuentre obligado a otorgarlas, garantizando la calidad de vida de los servidores y logrando de ellos un rendimiento adecuado, acorde con los objetivos del puesto e institucionales.
- 2.16 Finalmente, nos remitimos y ratificamos el Informe Técnico N° 402-2017-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), en el que se concluyó:

"3.1 Las condiciones de trabajo se otorgan al trabajador (D.L. Nos 276, 728 y 1057) para el desempeño de su labor dentro del puesto por el cual es contratado, el otorgamiento de la misma no representa un incremento patrimonial para él, por ejemplo, movilidad, viáticos, uniformes, permisos, licencias, capacitación, uniformes, ambiente de trabajo y en general todo lo faciliten la labor del servidor para el cumplimiento de sus funciones.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

3.2 Las condiciones laborales se otorgan en función a las actividades laborales del puesto en el cual se desempeña el servidor y no por el régimen laboral al cual pertenezca dentro de la administración pública."

- 2.17 En ese sentido, y conforme lo señalado en el numeral 2.13 del presente informe, las condiciones de trabajo no tienen naturaleza remunerativa, sino más bien constituyen una condición necesaria para que el servidor pueda cumplir cabalmente sus funciones, por lo que corresponderá a cada entidad evaluar su otorgamiento sin vulnerar las disposiciones presupuestales antes mencionadas.

Sobre las condiciones de trabajo otorgadas mediante negociación colectiva

- 2.18 Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado anteriormente, debemos indicar que por medio de la negociación colectiva es factible el otorgamiento de condiciones de trabajo de acuerdo con el artículo 42° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. En dicha norma se establece que los servidores tienen derecho a solicitar la mejora de sus condiciones de trabajo, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de la entidad y la naturaleza de las funciones que en ella se cumplen⁴.

- 2.19 En tal sentido, los derechos que pueden conceder las entidades a sus trabajadores vía negociación colectiva o pacto colectivo son condiciones de trabajo en la medida que sean necesarios e indispensables para el desempeño de las labores del servidor y no constituya ventaja patrimonial⁵.

Sobre las gratificaciones y la remuneración computable

- 2.20 SERVIR ha tenido anteriormente la oportunidad de pronunciarse sobre el derecho de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada a percibir dos gratificaciones en el año, en el Informe Técnico N° 058-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), en el cual se señaló lo siguiente:

"2.12 Por otro lado, a efectos de determinar el monto de las gratificaciones ordinarias (remuneración computable), el inciso 3.1 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 005-2002-TR, establece que, se considera como remuneración ordinaria aquella percibida mensualmente por el trabajador, en dinero o en especie. Asimismo, señala que no se considera como remuneración computable los conceptos regulados en el Artículo 19 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 650, Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (en adelante, TUO de la CTS).

2.13 Sobre el particular, apreciamos que el artículo 19 del TUO de la CTS, establece como concepto no remunerativo, entre otros, lo siguiente:

⁴ Conforme a lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en los Expedientes N° 0025-2013-PI-TC, 0003-2014-PI-TC, 0008-2014-PI-TC y 0017-2014-PI-TC (Proceso de Amparo contra la Ley del Servicio Civil).

⁵ De no ser así, no será considerado como condición de trabajo sino que formaría parte de su remuneración y, por tanto, se encontraría dentro del marco de la prohibición de aprobación de incrementos remunerativos o nuevas compensaciones económicas dispuesta por la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, y la prohibición de ser materia de negociación colectiva dispuesta por la Ley del Servicio Civil.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

"Artículo 19.- No se consideran remuneraciones computables las siguientes:

a) Gratificaciones extraordinarias u otros pagos que perciba el trabajador ocasionalmente, a título de liberalidad del empleador o que hayan sido materia de convención colectiva, o aceptadas en los procedimientos de conciliación o mediación, o establecidas por resolución de la Autoridad Administrativa de Trabajo, o por laudo arbitral. Se incluye en este concepto a la bonificación por cierre de pliego (...)". (Subrayado agregado)

2.21 Asimismo, el literal c) del artículo 19 del TUO de la CTS establece que el costo o valor de las condiciones de trabajo no serán conceptos remunerativos computables. En ese sentido, la normativa vigente señala de manera expresa e inequívoca que los conceptos que impliquen condiciones de trabajo carecen de naturaleza remunerativa, es decir, no forman parte de la remuneración computable para efectos de determinar el monto de las gratificaciones ordinarias por Fiestas Patrias y Navidad.

III. Conclusiones

3.1 SERVIR ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la posibilidad de otorgar incrementos remunerativos, bonificaciones u otros beneficios en el Informe Técnico N° 1635-2018-SERVIR/GPGSC, disponible en: www.servir.gob.pe; por lo cual, nos remitimos a lo señalado en el mismo y ratificamos en dicho extremo.

3.2 Cualquier reajuste o incremento remunerativo deberá encontrarse autorizado por ley expresa; caso contrario, si las convenciones colectivas no se encuentran acorde con las restricciones presupuestales corresponderá a la entidad empleadora o a quien tenga legítimo interés solicitar, ante el órgano jurisdiccional competente, la nulidad de tales acuerdos (convenios colectivos o laudos arbitrales) en esos extremos, a fin de dejarlos sin efecto. Así también, se deberá disponer el deslinde de responsabilidades por tal inobservancia, conforme a las normas legales vigentes.

3.3 La entrega de un bien, percepción de un monto dinerario o prestación de un servicio será considerado como una condición de trabajo siempre que cumpla con las características previstas en el numeral 2.13 del presente informe; en consecuencia, el otorgamiento de condiciones de trabajo por parte de una entidad pública, en su calidad de empleador, es procedente siempre que sean indispensables, necesarias o faciliten la prestación, por lo que corresponderá a cada entidad evaluar su otorgamiento sin vulnerar las disposiciones presupuestales antes mencionadas.

3.4 Si los bienes, montos dinerarios o prestaciones de un servicio entregados como condición de trabajo no fueran indispensables para el cumplimiento de las labores y fueran entregadas al servidor para su libre disponibilidad, constituirían una ventaja patrimonial y no tendrían la connotación de condición de trabajo, formando parte de la remuneración o ingresos y configurándose así como un incremento remunerativo, lo cual se encuentra prohibido por las disposiciones presupuestales vigentes, como la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.

3.5 El inciso 3.1 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 005-2002-TR, establece que se considera como remuneración ordinaria aquella percibida mensualmente por el trabajador, en dinero o en especie. Asimismo, señala que no se considera como remuneración computable los conceptos regulados en el artículo 19 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 650.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

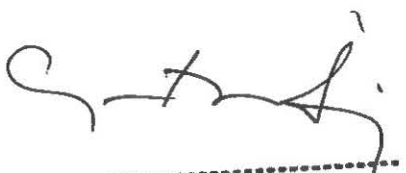
Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

- 3.6 El literal c) del artículo 19 del TUO de la CTS establece que el costo o valor de las condiciones de trabajo no serán conceptos remunerativos computables. En ese sentido, la normativa vigente señala de manera expresa e inequívoca que los conceptos que impliquen condiciones de trabajo carecen de naturaleza remunerativa, es decir, no forman parte de la remuneración computable para efectos de determinar el monto de las gratificaciones ordinarias por Fiestas Patrias y Navidad

Atentamente,



CYNTHIA SÚ LAY
Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL



El presente documento es una copia de un documento original que se encuentra en el archivo de la Oficina de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

El presente documento es una copia de un documento original que se encuentra en el archivo de la Oficina de la Alcaldía Mayor de Bogotá. El presente documento es una copia de un documento original que se encuentra en el archivo de la Oficina de la Alcaldía Mayor de Bogotá. El presente documento es una copia de un documento original que se encuentra en el archivo de la Oficina de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá


CYNTHIA SULAY
Secretaría de Planeación y Desarrollo Urbano
Alcaldía Mayor de Bogotá