



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° 941 -2019-SERVIR/GPGSC

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

Asunto : a) Otorgamiento de bonos de alimentos mediante convenio colectivo
b) Condiciones de trabajo y otorgamiento de vales de consumo mediante tarjetas electrónicas

Referencia : Oficio N° 072-2019-SGRH-GAF/MC

Fecha : Lima, **25 JUN. 2019**

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Subgerente de Recursos Humanos de la Gerencia de Administración y Finanzas de la Municipalidad Distrital de Comas consulta a SERVIR lo siguiente:

- a) ¿Es posible acordar el otorgamiento del incremento mensual (entregado en dinero) de un concepto denominado “Bono de alimentos” que deberá ser entregado de manera regular y permanente y que deba ser considerado como concepto remunerativo?
- b) ¿Qué condiciones de trabajo resultan necesarias e indispensables (y que no constituyen ventaja patrimonial) para el desempeño de las labores que realizan trabajadores de una municipalidad?
- c) ¿Qué razones o circunstancias objetivamente demostrarían el otorgamiento de condiciones de trabajo, debidamente sustentadas, autorizadas y presupuestadas a los trabajadores de una Municipalidad?
- d) ¿Es posible el otorgamiento de la alimentación – a través de tarjetas electrónicas o vales de consumo – que no resultará indispensable o necesaria para el cumplimiento de las labores del servidor ni facilitara la prestación de servicios?

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.





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"

Delimitación del informe

- 2.4 En atención a lo señalado, no corresponde a SERVIR, a través de una opinión legal 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, las mismas que deben ser tomadas en cuenta para su aplicación caso por caso.

Sobre la negociación colectiva en el sector público

- 2.5 En principio, debemos señalar 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 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, N° 728 y 1057-CAS); siendo así, las entidades públicas deben adecuar sus negociaciones colectivas en curso a las normas del nuevo régimen.
- 2.6 En tal sentido, el procedimiento de negociación colectiva se sujeta a las normas del régimen de la LSC, aplicándose supletoriamente lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, en lo que no se oponga a lo establecido en la referida Ley (segundo párrafo del artículo 40° de la LSC).

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

- 2.7 Al respecto, SERVIR ha tenido oportunidad de emitir opinión legal sobre la prohibición de incrementos remunerativos vía negociación colectiva en el Informe Técnico N° 296-2018- SERVIR/GPGSC (disponible en su portal web: www.servir.gob.pe) concluyendo lo siguiente:

"(...)

- 3.2 *Las leyes de Presupuesto del Sector Público, han venido 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 colectivo.*
- 3.3 *Cualquier reajuste o incremento remunerativo deberá encontrarse autorizado por ley expresa; caso contrario, cualquier acuerdo o decisión que vulnere o afecte normas imperativas, es nulo.*
- 3.4 *De acuerdo a lo resuelto por el Tribunal Constitucional en las sentencias referidas a los expedientes contra las Leyes de Presupuesto para el Sector Público para el año 2013, 2014 y 2015 y a los expedientes contra la Ley del Servicio Civil, el incremento remunerativo vía negociación colectiva en el Sector Público requiere de una configuración legal explícita a efectos de respetar el principio de equilibrio presupuestal.*
- 3.5 *Los derechos que pueden conceder las entidades a sus trabajadores vía negociación colectiva o pacto colectivo son condiciones de trabajo o cambio de condiciones de empleo en la medida que sean necesarios e indispensables para el desempeño de las labores del servidor y no constituya ventaja patrimonial, de acuerdo con el artículo 42º de la Ley del Servicio Civil."*

- 2.8 Sobre el particular, debemos indicar que si bien las entidades públicas pueden gozar de autonomía económica en los asuntos de su competencia, esta 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 solo puede actuar y decidir siempre que exista norma habilitante que expresamente le permita conceder u otorgar beneficios al servidor.





“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

- 2.9 En efecto, desde el año 2006 a la actualidad¹, las leyes anuales de presupuesto del Sector Público aplicables a las entidades en los tres (3) niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local), prohíben el reajuste o incremento remunerativo, así como la aprobación de nuevas compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza, independientemente de su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento (lo que incluye a las bonificaciones por concepto de alimentos que no constituyan condición de trabajo). Dicha prohibición incluye a los convenios colectivos, dado que cualquier reajuste o incremento remunerativo debe ser autorizado por ley expresa.
- 2.10 No obstante, 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), respecto a dichos extremos, ante el órgano jurisdiccional competente; así como disponer el deslinde de responsabilidades por tal inobservancia, conforme a las normas legales vigentes.

Sobre la naturaleza de las condiciones de trabajo

- 2.11 Sobre el particular, debemos señalar que 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”*.
- 2.12 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”*.
- 2.13 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.

Cabe precisar que las condiciones de trabajo se otorgan en función a las labores o tareas que realiza el servidor por lo que son aplicables a aquellos sin hacer distinción por el régimen laboral al que pertenezcan.

1. Leyes de Presupuesto del Sector Público del 2006 al 2019:

- Ley N° 28652, Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2006, artículo 8°.
Ley N° 28927, Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2007, artículo 4°.
Ley N° 29142, Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2008, artículo 5°.
Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2009, artículo 5°.
Ley N° 29564, Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2010, artículo 6°.
Ley N° 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2011, artículo 6°.
Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2012, artículo 6°.
Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2013, artículo 6°.
Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2014, artículo 6°.
Ley N° 30281, Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2015, artículo 6°.
Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2016, artículo 6°.
Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2017, artículo 6°.
Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2018, artículo 6°.
Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2019, artículo 6°



**Sobre la forma de entrega de condición de trabajo**

- 2.14 La entrega de una condición de trabajo puede consistir en un bien o un servicio, así como en la entrega de un monto dinerario. Así, por ejemplo, cuando el servidor asume directamente el costo de la condición de trabajo, la entidad reembolsa a este el gasto incurrido (costo de la movilidad para acudir a una reunión realizada fuera del centro de trabajo).
- 2.15 No obstante, en los casos en que la entidad entregue una suma dineraria como condición de trabajo, el servidor debe rendir cuenta del uso de dicho dinero, de lo contrario, dicho monto sería de su libre disponibilidad y, en consecuencia, constituiría una ventaja patrimonial, perdiendo su naturaleza de condición de trabajo.
- 2.16 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.
- 2.17 En ese sentido, siempre que cumplan con las características señaladas en el numeral anterior, la movilidad, los viáticos, los gastos de representación, el uniforme o vestuario, "la alimentación", entre otros bienes, servicios o prestaciones, podrán constituir condiciones de trabajo, sin que pueda enumerarse o establecerse una lista taxativa, dado que corresponderá determinar, en cada caso específico, si el empleador está obligado a entregar al personal lo que se necesite para que pueda cumplir con sus obligaciones de forma debida.
- 2.18 En esa línea, respecto al otorgamiento de la alimentación -a través de tarjetas electrónicas o vales de consumo, por ejemplo- por parte de una entidad pública, en su calidad de empleador, solo será procedente siempre que ésta sea proporcionada a los servidores, por ser indispensable o necesaria para el cabal cumplimiento de las labores o facilitar la prestación de servicios. Ello debido a que existen cuestiones particulares del servicio o características de las labores que imposibilitan que los servidores por sus propios medios o cuenta propia puedan satisfacer las necesidades de alimentación, razón por la cual el empleador se encuentra obligado a otorgar la alimentación, garantizando la calidad de vida de los servidores y logrando de ellos un rendimiento adecuado, acorde con los objetivos del puesto e institucionales.
- Si no fuera así y la alimentación no resultará indispensable o necesaria para el cabal cumplimiento de las labores del servidor ni facilitará la prestación de servicios no podría ser considerada condición de trabajo; en consecuencia, formaría parte de su remuneración o ingreso (carácter remunerativo), constituyendo una ventaja patrimonial y de libre disposición para el servidor. En estos casos, tal otorgamiento implicaría un incremento de su remuneración, lo que se encuentra prohibido actualmente en las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, según lo establecido por el numeral 6.1 del artículo 6° de la Ley N° 30879 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.
- 2.19 En tal sentido, es responsabilidad de cada entidad evaluar las razones y circunstancias que demuestren objetivamente el otorgamiento de una condición de trabajo; asimismo deberán emitir e implementar los documentos normativos (directivas, lineamientos, entre otros) que contemplen el procedimiento y los mecanismos que se emplearán para la entrega de las condiciones de trabajo, su supervisión y fiscalización.





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”

III. Conclusiones

- 3.1 SERVIR ha tenido oportunidad de emitir opinión legal, respecto a la prohibición de incrementos remunerativos vía negociación colectiva, en el Informe Técnico N° 296-2018-SERVIR/GPGSC, al cual nos remitimos y ratificamos en todos sus extremos. De igual modo, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, aplicable a las entidades de los tres niveles de gobierno, prohíbe el reajuste o incremento remunerativo, así como la aprobación de nuevas compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza (lo que incluye a las bonificaciones por concepto de alimentos que no constituyan condición de trabajo), independientemente de su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento. Dicha prohibición incluye a los convenios colectivos, dado que cualquier reajuste o incremento remunerativo debe ser autorizado por ley expresa.
- 3.2 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), respecto a dichos extremos, ante el órgano jurisdiccional competente; así como, disponer el deslinde de responsabilidades conforme a las normas legales vigentes.
- 3.3 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. Corresponderá determinar, en cada caso específico, si el empleador está obligado a entregar al personal lo que se necesite para que pueda cumplir con sus obligaciones de forma debida.
- 3.4 Respecto al otorgamiento de la alimentación -a través de tarjetas electrónicas o vales de consumo, por ejemplo- por parte de una entidad pública, en su calidad de empleador, solo será procedente siempre que ésta sea proporcionada a los servidores, por ser indispensable o necesaria para el cabal cumplimiento de las labores o facilitar la prestación de servicios.

Atentamente,



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

