



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° 210 -2019-SERVIR/GPGSC

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

Asunto : Prohibición de doble percepción de ingresos en la Administración Pública

Referencia : Oficio N° 004-2019-DAJ-UNSAAC

Fecha : Lima, **04 FEB. 2019**

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Director de Asesoría Jurídica de la Universidad de San Antonio de Abad del Cusco solicita a SERVIR emitir una opinión sobre la percepción y la labor realizada en calidad de docentes en la Escuela de Postgrado dictando Maestrías, Doctorados y otros, por los Decanos y/o Funcionarios Docentes, percibiendo a la vez conceptos de Función Directiva y Docente Postgrado.

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 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.

Delimitación de la consulta

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.





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"

Del ejercicio de la función docente como excepción a la prohibición de doble percepción

- 2.5 Con relación a este punto, el artículo 40 de la Constitución Política del Perú establece que ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de "uno más" por función docente. Dicha disposición es desarrollada por el artículo 3 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (LMEP), que establece:

"Ningún empleado público puede percibir del Estado más de una remuneración, retribución, emolumento o cualquier tipo de ingreso. Es incompatible la percepción simultánea de remuneración y pensión por servicios prestados al Estado."

Las únicas excepciones las constituyen la función docente y la percepción de dietas por participación en uno (1) de los directorios de entidades o empresas públicas."

- 2.6 En ese contexto, conforme a lo establecido en el artículo 3 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, en el sector público se encuentra prohibido percibir más de una remuneración, contraprestación, retribución, honorarios, emolumento o pensión por parte del Estado, independientemente de la denominación que se le otorgue, excepto las que se encuentren expresamente permitidas como es el caso de la docencia y la participación en directorios de entidades y empresas del Estado.

Sobre la incompatibilidad de funciones como docente universitario y personal administrativo

- 2.7 El artículo 85 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria (en adelante LU), prevé que los profesores ordinarios, por el régimen de dedicación a la universidad, pueden ser a: i) dedicación exclusiva, ii) tiempo completo y iii) tiempo parcial¹. Asimismo, precisa que en el régimen a dedicación exclusiva el docente tiene como única actividad remunerada la que presta a la universidad.
- 2.8 Con relación a ello, se debe tener en cuenta que toda norma que restringe derechos (como el derecho constitucional al trabajo, por ejemplo) o establece excepciones debe ser interpretada de manera restrictiva y no puede extenderse a supuestos no contemplados. En ese sentido, la dedicación exclusiva prevista en el mencionado artículo 85 de la LU implica la obligación de los empleados de dedicarse de manera exclusiva dentro de la jornada de trabajo a las labores que le asigna la entidad.

Así, los docentes universitarios a dedicación exclusiva están obligados a dedicarse durante su jornada de trabajo solamente a las labores que la entidad le asigne, sin poder realizar labor distinta, salvo que esta última se lleve a cabo fuera de la jornada laboral. Cabe precisar que la docencia está excluida de la prohibición de la doble percepción de ingresos prevista en la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público.



¹ Ley N° 30220, Ley Universitaria

Artículo 85. Régimen de dedicación de los docentes

Por el régimen de dedicación a la universidad, los profesores ordinarios pueden ser:

85.1 A dedicación exclusiva, el docente tiene como única actividad remunerada la que presta a la universidad.

85.2 A tiempo completo, cuando su permanencia es de cuarenta (40) horas semanales, en el horario fijado por la universidad.

85.3 A tiempo parcial, cuando su permanencia es menos de cuarenta (40) horas semanales. Cada universidad norma las condiciones del servicio docente y las incompatibilidades respectivas, de acuerdo con la Constitución Política del Perú, la presente Ley y su Estatuto.



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”

2.9 En ese sentido, un docente a tiempo completo podría prestar servicios de manera adicional a la misma u otra entidad, bajo cualquier forma de vinculación, únicamente para el ejercicio de la docencia; y siempre que dicha actividad se realice dentro de las horas permitidas por la ley y no sean incompatibles con su jornada laboral primigenia.

2.10 Ahora bien, es necesario precisar que si un empleado público desempeña su labor a tiempo completo en una entidad pública, ello impide que pueda establecer un segundo vínculo con el Estado también a tiempo completo, a pesar que el ingreso percibido de este segundo vínculo esté permitido por ley (función docente).

De este modo, un empleado público no podría laborar como docente a tiempo completo en una entidad pública y a la vez realizar otra actividad para el Estado también a tiempo completo.

2.11 Por otra parte, respecto a la posibilidad que un docente universitario ocupe un cargo administrativo al interior de la propia universidad, corresponde remitirnos a lo señalado en los numerales 2.2 y 2.3 del Informe Técnico N° 1357-2016-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, en el cual se precisó lo siguiente:

“(…)

2.3 (…)

Ahora bien, el artículo 132 señala que la gestión administrativa de las universidades públicas se realiza por servidores públicos no docentes de los regímenes laborales vigentes, es decir, regímenes distintos a la carrera especial regulada por la Ley Universitaria, consecuentemente, al personal que desempeñe tales funciones les sería de aplicación los derechos propios del régimen laboral público que corresponda².

De esta manera, salvo las funciones donde expresamente la Ley Universitaria ha previsto como requisito ser docente para el ejercicio del puesto (en las funciones de gobierno, ser Rector por ejemplo), las funciones administrativas no podrían ser desempeñadas por docentes pertenecientes al régimen especial regulado por la Ley Universitaria.”

2.12 Consecuentemente, y en virtud a lo previsto en el artículo 132 de la LU, el personal docente de las universidades públicas no puede ocupar cargos inherentes a la gestión administrativa de dichas universidades, salvo para aquellos casos en que la propia LU establece como requisito para su ejercicio el tener la condición de docente, siendo ello de carácter excepcional.

2.13 De otro lado, cabe agregar que no resulta incompatible que un servidor público pueda ostentar una doble vinculación en una universidad pública, siempre que la actividad de la que deriva el segundo vínculo sea la docencia universitaria, vale decir, que en su condición de servidor administrativo ejerciera de forma adicional la docencia universitaria ante la propia entidad.



Ley N° 30220, Ley Universitaria
“Artículo 132. Personal no docente

El personal no docente presta sus servicios de acuerdo a los fines de la universidad. Le corresponde los derechos propios del régimen laboral público o privado según labore en la universidad pública o privada. La gestión administrativa de las universidades públicas se realiza por servidores públicos no docentes de los regímenes laborales vigentes.”



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”

- 2.14 No obstante, tal como se deriva de lo indicado en el numeral precedente, no resulta posible que un docente universitario adquiera un segundo vínculo con la universidad para el ejercicio de un cargo inherente a la gestión administrativa de la misma.

Respecto de los incrementos remunerativos en el sector público

- 2.15 En principio, debemos mencionar que todas las entidades de la administración pública deberán observar respecto de sus acciones sobre gasto en ingresos de personal, la normativa presupuestaria.

- 2.16 Así, desde el año 2006 hasta la actualidad³, 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 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.

- 2.17 Asimismo, en la Ley N° 30879 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 se prevé que:

“Artículo 6.- Ingresos del Personal

Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, Ministerio Público; Jurado Nacional de Elecciones; Oficina Nacional de Procesos Electorales; Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; Contraloría General de la República; Consejo Nacional de la Magistratura; Defensoría del Pueblo; Tribunal Constitucional; universidades públicas; y demás entidades y organismos que cuenten con un crédito presupuestario aprobado en la presente ley, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, beneficios, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, beneficios, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las

³ Leyes de Presupuesto del Sector Público del 2006 - 2018:

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° 29465, 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.

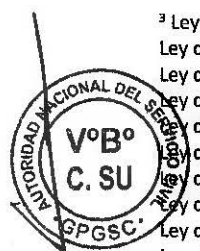
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2015, Ley N° 30281, artículo 6.

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.

Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2019, Ley N° 30879, 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"

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."

- 2.18 Por lo tanto, cualquier reajuste, nivelación o incremento remunerativo y conceptos de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento deberá encontrarse autorizado por ley expresa; de lo contrario, la decisión que vulnere o afecte las normas acotadas de imperativo cumplimiento es nulo.

III. Conclusiones

- 3.1 Conforme a lo establecido en el artículo 3 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, en el sector público se encuentra prohibido percibir más de una remuneración, contraprestación, retribución, honorarios, emolumento o pensión por parte del Estado, independientemente de la denominación que se le otorgue, excepto las que se encuentren expresamente permitidas como es el caso de la docencia y la participación en directorios de entidades y empresas del Estado.
- 3.2 El régimen de dedicación exclusiva previsto en el artículo 85 de la LU implica la obligación de dedicarse exclusivamente a las labores que asigna la entidad dentro de la jornada laboral. Así, los docentes universitarios a dedicación exclusiva están obligados a dedicarse durante su jornada de trabajo solamente a las labores que la universidad le asigne, sin poder realizar labor distinta, salvo que esta última se lleve a cabo fuera de la jornada laboral.
- 3.3 En virtud a lo previsto en el artículo 132 de la LU, el personal docente de las universidades públicas no puede ocupar cargos inherentes a la gestión administrativa de dichas universidades, salvo para aquellos casos en que la propia LU establece como requisito para su ejercicio el tener la condición de docente, siendo ello de carácter excepcional.
- 3.4 No resulta incompatible que un servidor público pueda ostentar una doble vinculación en una universidad pública, siempre que la actividad de la que deriva el segundo vínculo sea la docencia universitaria, vale decir, que en su condición de servidor administrativo ejerciera de forma adicional la docencia universitaria ante la propia entidad.
- 3.5 Las entidades de la administración pública deberán observar respecto a sus acciones sobre gastos en ingresos de personal, la normativa presupuestaria, siendo que las leyes de presupuesto desde el 2006 hasta la actualidad, prohíben a las entidades de los tres niveles de gobierno, el reajuste o incremento de remuneraciones y conceptos de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento; caso contrario, cualquier decisión que vulnere o afecte dichas normas presupuestales imperativas es nulo.

Atentamente,


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

CSL/abs/ccg

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2019

