



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 del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

INFORME TÉCNICO N° 614 -2018-SERVIR/GPGSC

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

Asunto : Consulta sobre la naturaleza y otorgamiento del incentivo único CAFAE

Referencia : Oficio N° 097-GG-CPAS-2017

Fecha : Lima, **25 ABR. 2018**

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Gerente General de la Caja de Protección y Asistencia Social - Ley 10674 consulta a SERVIR lo siguiente:

- a. ¿En el caso del Decreto de Urgencia N° 088-2001, dicha norma se encuentra plenamente vigente en cuanto al pago de incentivos vía CAFAE?
- b. ¿Cuáles son las reglas para determinar qué ingresos conforman el patrimonio del CAFAE de nuestra institución y en qué caso puede proceder la transferencia de recursos propios a los que hace referencia el DU N° 088-2001?
- c. ¿Qué procedimiento debe seguirse para aprobar el pago de incentivos en el marco de CAFAE, al amparo de las normas presupuestales vigentes?
- d. ¿Qué consecuencias podría tener el pago de incentivos para los trabajadores que perciban dichos montos y para los responsables de dichos pagos, en caso no se hubiera seguido el trámite respectivo, y de ser el caso, si existe alguna posibilidad de regularizar pagos de estos incentivos que no se hayan realizado bajo la observancia de las normas presupuestales?

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 del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

Sobre la naturaleza del CAFAE

- 2.4 Con relación a la naturaleza del CAFAE, nos remitimos a lo expuesto en el Informe Técnico N° 649-2013-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), en cual se concluyó que el CAFAE es una organización de naturaleza especial, pues se constituye y se extingue cada dos años. Asimismo, se indicó que el CAFAE no tiene la calidad de empleador y es distinta a la entidad pública en la que los servidores prestan servicios.
- 2.5 En efecto, si bien los miembros del Comité que administra el CAFAE son representantes del Estado¹, dicha organización no es un organismo público, y los incentivos que otorga, no lo hace en calidad de empleador², sino por la disposición legal que los faculta³.

Sobre los fondos percibidos por el CAFAE

- 2.6 Al respecto, debe tenerse en cuenta que el CAFAE percibe y administra fondos públicos⁴, pero también fondos de carácter privado.
- 2.7 En efecto, conforme al artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 088-2001, constituyen recursos del Fondo de Asistencia y Estímulo los siguientes:
- Los descuentos por tardanza o inasistencia al centro de labores.
 - Las donaciones y legados.
 - Las transferencias de recurso que por cualquier fuente reciban de la propia entidad, autorizadas por su Titular.
 - Las rentas generadas por los activos propios y/o bajo su administración.
 - Los demás ingresos que obtenga por actividades y/o servicio.
- 2.8 Así, de un lado, como consecuencia del carácter público de los fondos que le son transferidos, se tiene que estos solo pueden ser utilizados para el pago de incentivos laborales al personal administrativo del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276. Además, el CAFAE tiene la obligación de restituir los fondos públicos que le hayan sido transferidos y que no fueron utilizados en el año fiscal, esto es, que corresponde su devolución directamente al Tesoro Público, de lo cual se infiere que dichos fondos no pueden tener otro destino.
- 2.9 Por otro lado, como consecuencia del carácter privado de los otros fondos que administra el CAFAE, se tiene que con ellos puede otorgarse a los servidores beneficios – distintos a los incentivos laborales

¹ Conforme al artículo 6 del Decreto Supremo N° 006-75-PM/INAP, el CAFAE será integrado por: i) un representante del Titular del Pliego Presupuestal, quien lo presidirá; ii) el director de personal o quien haga sus veces; iii) el contador general o quien haga sus veces; y, iv) tres trabajadores de la entidad, elegidos por los trabajadores de esta.

² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 6117-2005-PA/TC:

“8. (...) los Cafae constituyen organizaciones administradas por trabajadores en actividad, para beneficio de los mismos, y, en ese sentido, son solo ellos los destinatarios de sus prestaciones, sean estas de carácter dinerario o no. En esa medida, los montos otorgados por Cafae a los trabajadores no ostentan un carácter remunerativo sino básicamente asistencial y de estímulo para el mejor desempeño de sus funciones.

Por tanto, los beneficios o incentivos que los trabajadores perciben a través del Cafae no forman parte de sus remuneraciones, porque los fondos que se transfieren para su financiamiento son administrados por el propio Cafae, organización que no tiene la calidad de empleador y es distinta a aquella en la que los servidores prestan servicios, razón por la cual el empleador no se encuentra obligado a hacer extensivos tales beneficios a los pensionistas”.

³ Conforme a la Octava Disposición Transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por Decreto Supremo N° 304-2012-EF.

⁴ Las transferencias de fondos públicos al CAFAE, en el marco de los Decretos supremos Nos. 067-92-EF y 025-93-PCM y del Decreto de Urgencia N° 088-2001, se realizan de acuerdo con la Octava Disposición Transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; siendo que, únicamente los pliegos presupuestarios de los Gobiernos Nacional y Regional, cuyo personal se encuentra sujeto al régimen del Decreto Legislativo N° 276, están autorizados para efectuar transferencias de fondos públicos al CAFAE.





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 del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

pagados con los recursos transferidos por la entidad – como los circunscritos a actividades con fines asistenciales (familiar, educativo, recreación, etc.), los cuales son financiados con sus recursos propios.

Sobre el incentivo único otorgado por el CAFAE

2.10 El Decreto de Urgencia N° 088-2001 establece que el Fondo de Asistencia y Estímulo administrado por CAFAE será destinado a brindar asistencia, reembolsable o no, a los servidores de la entidad, de acuerdo a su disponibilidad y por acuerdo del Comité de Administración, en los siguientes rubros⁵:

- i) Asistencia Educativa, destinada a brindar capacitación o perfeccionamiento al trabajador público, cónyuge e hijos;
- ii) Asistencia Familiar para atender gastos imprevistos no cubiertos por la seguridad social;
- iii) Apoyo de actividades de recreación, educación física y deportes, así como artísticas y culturales de los servidores y sus familiares;
- iv) Asistencia alimentaria, destinada a entregar productos alimenticios; y,
- v) Asistencia económica, incluyendo aguinaldos, incentivos o estímulos, asignaciones o gratificaciones.

2.11 Con la finalidad de financiar la asistencia económica brindada por el CAFAE, este se agencia de recursos provenientes de los descuentos por tardanza e inasistencias al centro de labores, donaciones y legados, rentas propias, los demás ingresos que obtenga por actividades o servicios así como las transferencias de recursos que por cualquier fuente reciba de la propia entidad, conforme se señaló en el numeral 2.7 del presente informe.

Cabe precisar que la Quincuagésima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, estableció el proceso para dar por concluido el procedimiento previsto en la Ley N° 29874 - Ley que implementa medidas destinadas a fijar una escala base para el otorgamiento del incentivo laboral que se otorga a través de los CAFAE, y también concluir con la aprobación de la Escala del Incentivo Único a que se refiere la Centésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013. En tal sentido, las entidades debieron sujetarse a lo señalado por dichos instrumentos legales a fin de que su titular de pliego apruebe su nueva Escala de Incentivo Único, previa opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

2.12 De lo reseñado en los numerales precedentes, se desprende que con la entrada en vigencia de la Ley N° 29874 y sus normas complementarias, se derogó tácitamente el marco legal que habilitaba a las entidades públicas a aprobar mediante acto resolutivo, las escalas para el otorgamiento de los incentivos y estímulos laborales que se otorgaban a través del CAFAE; lo cual conllevó a que dichas escalas quedaran sin efecto.

2.13 De otro lado, debemos indicar que la Quincuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30693, Ley de Presupuesto para el Sector Público para el Año Fiscal 2018 (en adelante, LPSP 2018), autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a establecer el nuevo monto de la Escala Base del Incentivo Único, mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, a propuesta de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos en coordinación con la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, así como dictar las disposiciones complementarias que resulten necesarias.

2.14 Es así que a través del artículo 5° del Decreto Supremo N° 004-2018-EF, Decreto Supremo que establece el nuevo monto de la Escala Base del Incentivo Único previsto en la Quincuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30693 y dicta disposiciones complementarias (publicado el 10 de enero

⁵ D.U. N° 088-2001, artículo 2





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 del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

de 2018 en el diario oficial “El Peruano”), se aprobó el nuevo monto de la escala base del incentivo único, siendo el siguiente:

GRUPO OCUPACIONAL	MONTO S/.
Funcionario	1,100.00
Profesional	1,000.00
Técnico	850.00
Auxiliar	850.00

- 2.15 De esa manera se advierte que, a través de la norma antes mencionada, ya se realizó una modificación al incentivo único, habiéndose exonerado a dicha disposición de las prohibiciones establecidas en el literal a.5 de la octava disposición transitoria del TUO LGSNP y el artículo 6º de la LPSP 2018.
- 2.16 A mayor abundamiento, es pertinente recordar que en virtud a lo dispuesto en el último párrafo de la Quincuagésima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2014, la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas es la competente para emitir opinión sobre el sentido, alcance y aplicación de la aprobación del incentivo único otorgado por el CAFAE así como sus normas complementarias y conexas.
- 2.17 Sin perjuicio de ello, cabe precisar que el artículo 6º de la LPSP 2018, al igual que las leyes de presupuesto de años anteriores, ha establecido expresamente limitaciones presupuestales aplicables a toda entidad pública, que proscriben todo incremento de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento:

“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, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas 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.”

El principio de legalidad

- 2.18 Finalmente, y aun cuando no es materia de consulta consideramos necesario recordar que las autoridades de la Administración Pública, conforme al principio de legalidad, deben actuar dentro de las facultades que le estén atribuidas, no pudiendo otorgar beneficios o tratamientos especiales, por ejemplo, si no existe norma previa que específicamente los habilite para ello, por lo tanto, cualquier decisión que adopte el Estado, en calidad de empleador debe emitirse dentro del marco normativo de las potestades regladas que la Ley le faculta, caso contrario, cualquier exceso a dichos límites carecería de sustento legal válido.





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 del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

- 2.19 Dicho principio tiene como propósito salvaguardar la objetividad de las decisiones que toma administración pública respecto de los recursos públicos que administra, evitándose así, por ejemplo, que se concedan beneficios o tratamientos especiales sobre la base de apreciaciones subjetivas o discrecionales que puedan afectar intereses generales.

III. Conclusiones

- 3.1. El CAFAE es una organización de naturaleza especial, que no es un organismo público ni tiene la calidad de empleador. Los recursos que administra el CAFAE comprende tanto transferencias de fondos públicos como otros fondos de carácter privado (como las donaciones, rentas, entre otros).
- 3.2. Para ser beneficiario de los Incentivos Laborales del CAFAE (en términos generales), el servidor debe estar sujeto al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 276, tener vínculo laboral vigente y no percibir alguno de los conceptos señalados en la norma, estando a su vez prohibido transferir recursos del CAFAE cuando la plaza no se encuentre ocupada y cuando se trate de una plaza en la que el servidor no perciba efectivamente las remuneraciones que correspondan a la misma.
- 3.3. Las entidades de la Administración Públicas debieron aplicar el procedimiento establecido en la Ley N° 29874 a efectos de aprobar su Nueva Escala de Incentivos Laborales, a nivel de cada unidad ejecutora, por cada grupo ocupacional y en forma individualizada por cada servidor. La cual debe ser aplicada por las entidades y sus unidades ejecutoras, a partir de su aprobación por el Titular del Pliego.
- 3.4. A través del artículo 5º del Decreto Supremo N° 004-2018-EF, Decreto Supremo que establece el nuevo monto de la Escala Base del Incentivo Único previsto en la Quincuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30693 y dicta disposiciones complementarias (publicado el 10 de enero de 2018 en el diario oficial “El Peruano”), se aprobó el nuevo monto de la escala base del incentivo único, señalado en el numeral 2.14 del presente informe.
- 3.5. En virtud a lo dispuesto en el último párrafo de la Quincuagésima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2014, la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas es la competente para emitir opinión sobre el sentido, alcance y aplicación de la aprobación del incentivo único otorgado por el CAFAE así como sus normas complementarias y conexas
- 3.6. El artículo 6º de la LPSP 2018, al igual que las leyes de presupuesto de años anteriores, ha establecido expresamente limitaciones presupuestales aplicables a toda entidad pública, que proscriben todo reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento.

Atentamente,


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

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

1