



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° 603 -2017-SERVIR/GPGSC

A : **JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN**
Presidente Ejecutivo

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

Asunto : Condiciones de trabajo

Referencia : Oficio N° 1935-2013-MTPE/4

Fecha : Lima, **26 JUN. 2017**



I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Secretario General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo traslada el documento suscrito por los servidores administrativos del Instituto Superior Pedagógico Público "Manuel Gonzales Prada" sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 276, quienes solicitan la entrega del derecho adquirido de incentivo laboral de vestuario (uniforme) que vinieron percibiendo desde el año 1994, pero que han dejado de percibir desde el año 2010.

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 encuentre 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.

Sobre las condiciones de trabajo

- 2.4 La entrega de un bien, la percepción de un monto dinerario o la prestación de un servicio serán consideradas condiciones de trabajo siempre que cumplan 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 (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.
- 2.5 Caso contrario, si no fueran indispensables para el cumplimiento de la labor del servidor y fueran entregadas a éste para su libre disponibilidad, constituirían una ventaja patrimonial, no tendrían la connotación de condición de trabajo y, por ende, formarían parte de la remuneración.
- 2.6 Por lo tanto, todo bien, servicio y/o prestación otorgada como condición de trabajo debe estar debidamente sustentada o justificada, autorizada y presupuestada, bajo responsabilidad de las autoridades de la entidad.
- 2.7 De la misma manera, siguiendo los lineamientos de los Informes Técnicos N^{os} 577-2014, 330 y 341-2015-SERVIR/GPGSC (disponibles en www.servir.gob.pe), debemos reafirmar que las condiciones de trabajo vienen a ser aquellas que se otorgan al servidor para el cabal desempeño de su labor o con ocasión de sus funciones, como 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.
- 2.8 Asimismo, en tales informes se puntualizó que la entrega de una condición de trabajo puede consistir en un bien o un servicio, así como en la entrega de un monto dinerario; por ejemplo, cuando el servidor asume directamente el costo de la condición de trabajo, por lo que la entidad reembolsa a éste el gasto incurrido (costo por movilidad para acudir a una reunión realizada fuera del centro de trabajo o en el caso de los viáticos en una comisión del servicios cuando el servidor ha asumido los gastos de alimentación, hospedaje y movilidad).
- 2.9 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, desnaturalizándose con ello la esencia de la condición de trabajo.
- 2.10 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 desempeño de las labores del servidor y no constituya una ventaja patrimonial para éste.
- 2.11 En el caso de la consulta planteada, tratándose de vestuario (uniforme), si el bien que constituye el uniforme de trabajo es entregado directamente a los servidores, debe tenerse presente que mismo será considerado condición de trabajo en la medida que sea de uso necesario e indispensable para el cumplimiento de las labores desempeñadas por los servidores a quienes son entregados, de tal forma que, de no ser así, la entrega de dicho bien resultaría una ventaja patrimonial, configurándose así un incremento remunerativo.
- 2.12 De igual manera, tratándose de la entrega de dinero para efectos de la compra del uniforme, o su entrega en calidad de reembolso al servidor tras haberlo adquirido con su propio dinero; la entidad debe observar: (i) que el uniforme resulte necesario e indispensable para el desempeño de las funciones del servidor beneficiario y (ii) que el dinero entregado fue efectivamente utilizado para la compra del referido uniforme, o (iii) que el reembolso practicado por la entidad responde al monto efectivamente desembolsado por el servidor para dicha compra; siendo que al no realizarse control alguno





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”

al respecto, dicha entrega de dinero resultaría de libre disponibilidad del servidor, configurándose también como un incremento remunerativo.

De las restricciones presupuestarias

- 2.13 Conforme a lo previsto en el numeral 1) de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (vigente a partir del 1 de enero de 2005), las escalas remunerativas y beneficios de toda índole, así como los reajustes de las remuneraciones y bonificaciones que fueran necesarios durante el año fiscal para los pliegos presupuestarios comprendidos dentro de los alcances de dicha ley, se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a propuesta del Titular del Sector. Toda disposición contraria es nula, bajo responsabilidad.
- 2.14 Asimismo, en el numeral 1) de la Quinta Disposición Transitoria de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, se estableció 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, y un aguinaldo o gratificación por Fiestas Patrias y por Navidad, según corresponda.
- 2.15 En tal sentido, desde la vigencia de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, sus disposiciones son aplicables a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, por cuanto conforme a la Constitución Política del Perú¹, en nuestro ordenamiento jurídico impera la teoría de los hechos cumplidos, mas no de los derechos adquiridos.
- 2.16 Por otro lado, se debe puntualizar que las leyes de presupuesto de años anteriores (2006-2015)², así como del presente ejercicio presupuestal, Ley Nº 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016³, vienen estableciendo una limitación aplicable a 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

¹ Constitución Política del Perú de 1993

“Artículo 103°.-Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad (...).”

² Leyes de Presupuesto del Sector Público del 2006-2015:

Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006, Ley Nº 28652, artículo 8º.

Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, Ley Nº 28927, artículo 4º.

Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008, Ley Nº 29142, artículo 5º.

Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009, Ley Nº 29289, artículo 5º.

Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010, Ley Nº 29564, artículo 6º.

Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011, Ley Nº 29626, artículo 6º.

Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, Ley Nº 29812, artículo 6º.

Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, Ley Nº 29951, artículo 6º.

Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, Ley Nº 30114, artículo 6º.

Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, Ley Nº 30281, artículo 6º.

Ley Nº 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016

“Artículo 6º.- Ingresos del personal

Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo 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”.





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”

bonificaciones u otros beneficios (independientemente de las denominación, naturaleza o fuente de financiamiento).

- 2.17 Consecuentemente, cualquier reajuste, nivelación o incremento remunerativo y/o beneficio de toda índole deberá encontrarse autorizado por ley expresa; caso contrario, podemos inferir que cualquier acuerdo o decisión que vulnere o afecte normas imperativas, es nulo.
- 2.18 Por otra parte, es importante tener en cuenta que el Tribunal Constitucional, en las sentencias referidas a los Expedientes 0003-2013-PI-TC, 0004-2013-PI-TC y 0023-2013-PI-TC (contra las Leyes de Presupuesto para el Sector Público para el año 2013, 2014 y 2015, en adelante STC 1) y a los Expedientes N° 0025-2013-PI-TC; 0003-2014-PI-TC; 0008-2014-PI-TC y 0017-2014-PI-TC (contra la Ley del Servicio Civil, en adelante STC 2), ha señalado que el derecho a la negociación colectiva es un derecho fundamental de carácter colectivo y de configuración legal (fund. 53 de la STC 1) siendo que la Constitución ha dejado al legislador un margen de discrecionalidad dentro del cual este puede delimitar o configurar su contenido protegido, al mismo tiempo que establecer las condiciones de su ejercicio y las restricciones o limitaciones a las que este puede encontrarse sometido, las que en todos los casos han de ser idóneos, necesarias y proporcionales (fund. 56 de la STC 1).
- 2.19 Así también, señala el Tribunal Constitucional que el resultado de la negociación colectiva en el sector público, por lo general, genera repercusiones directas en el presupuesto estatal, de ahí que deba efectuarse considerando el límite constitucional que impone un presupuesto equilibrado y equitativo, cuya aprobación corresponde al Congreso de la República, con lo cual el principio del equilibrio presupuestal constituye un límite a la negociación colectiva. (fund.162 de la STC 2). Por dicha razón, ha indicado que al desarrollarse legislativamente el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos, el legislador no debe olvidar las previsiones y salvaguardas que explícita o implícitamente se deriven de los principios que regulan el derecho constitucional presupuestario y, en particular, el principio de equilibrio presupuestal. (fund. 80 de la STC 1 y fund. 183 de la STC 2).
- 2.20 Atendiendo a ello, se colige entonces que para el ejercicio efectivo de la negociación colectiva en materia de incrementos remunerativos se requiere con una configuración legal explícita a efectos de respetar el principio de equilibrio presupuestal.

De la teoría de los derechos adquiridos y teoría de los hechos cumplidos

- 2.21 En cuanto a los derechos adquiridos, debemos remitirnos a la posición que el Tribunal Constitucional ha adoptado referente a que la teoría de los hechos cumplidos dejó de lado la teoría de los derechos adquiridos; así, en la sentencia del Tribunal Constitucional STC EXP. N.° 00316-2011-PA/TC se señaló:

“26. A partir de la reforma constitucional del artículo 103 de la Constitución, validada por este Colegiado en la STC 0050-2004-AI/TC, y en posteriores pronunciamientos, se ha adoptado la teoría de los hechos cumplidos dejando de lado la teoría de los derechos adquiridos, salvo cuando la misma norma constitucional lo habilite. De igual forma, tal como se explicó en la STC 0002-2006-PI/TC (fund. 11) citando a Díez-Picazo, la teoría de los hechos cumplidos implica que la ley despliega sus efectos desde el momento en que entra en vigor, debiendo ser “aplicada a toda situación subsumible en el supuesto de hecho; luego no hay razón alguna por la que deba aplicarse la antigua ley a las situaciones, aún no extinguidas, nacidas con anterioridad.” (El resaltado es agregado)





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”

- 2.22 Bajo ese marco, es de señalar que los beneficios otorgados por el empleador de forma unilateral o inclusive aquellos emanados de convenio colectivo⁴, no se configuran como derechos adquiridos por lo que la continuidad en su otorgamiento, dependerá, según sea el caso, de la voluntad del empleador en atención a las posibilidades y restricciones presupuestarias, o de las reglas pactadas en el convenio colectivo.
- 2.23 Finalmente, debe reiterarse que dichos beneficios deben respetar las restricciones presupuestarias establecidas en las leyes de presupuesto anuales, precisándose que todo aquel bien o dinero otorgado como condición de trabajo será considerado como tal en la medida que sean necesarios e indispensables para el desempeño de las labores del servidor y siempre que no constituya una ventaja patrimonial para los servidores.

III. Conclusiones

- 3.1. Los informes técnicos que expide SERVIR tienen por finalidad emitir una opinión general acerca de determinados temas de su competencia, no siendo atribución del mismo evaluar la particularidad de específicos casos, calificando sus contenidos, sus alcances, así como las actuaciones de sus ejecuciones.
- 3.2. El otorgamiento de una condición de trabajo puede consistir en la entrega de un monto dinerario por vestuario o uniforme, por ejemplo, en la medida de que se trate de un reembolso por el gasto efectivo en que incurrió el servidor en la compra del mismo; debiendo éste rendir cuenta ante la entidad del uso de dicho dinero; caso contrario, dicho monto sería de su libre disponibilidad y, en consecuencia, constituiría una ventaja patrimonial, desnaturalizándose con ello la esencia de la condición de trabajo.
- 3.3. Existe expresa prohibición normativa de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y de las disposiciones legales de presupuesto anuales del Sector Público referentes a incrementos remunerativos o aprobaciones de nuevas bonificaciones o beneficios; en consecuencia, cualquier acuerdo o decisión que vulnere o afecte tales normas imperativas, es nulo.
- 3.4. Los beneficios otorgados por el empleador de forma unilateral o inclusive aquellos emanados de convenio colectivo, no se configuran como derechos adquiridos, por lo que la continuidad en su otorgamiento -en tanto resulten congruentes con las restricciones presupuestales vigentes-, depende, según sea el caso, de la voluntad del empleador, o de las reglas pactadas en el convenio colectivo. No obstante, conforme a lo señalado en el numeral precedente, debe tenerse presente que actualmente existe una restricción presupuestal respecto a incrementos remunerativos así como el otorgamiento de nuevas bonificaciones, siendo posible únicamente el otorgamiento de condiciones de trabajo, siempre que cumplan las características descritas en el numeral 2.4 del presente informe.

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 de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/abs/ear
K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes Técnicos\2017

⁴ Véase el Informe Técnico N° 1162-2015-SERVIR-GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe)

