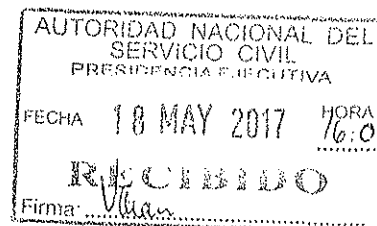


**PERÚ****Presidencia
del Consejo de Ministros****Autoridad Nacional
del Servicio Civil****Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil***"Año del Buen Servicio al Ciudadano"***INFORME TÉCNICO N° 442 -2017-SERVIR/GPGSC**

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

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

Asunto : Sobre la entrega de vales de consumo

Referencia : Oficio N° 019-2016-SGP-GAF/MDMM

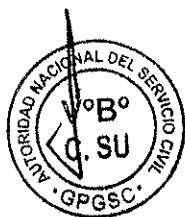
Fecha : Lima, **18 MAYO 2017**

I. Objeto de la Consulta

Mediante el documento de la referencia, la Sub Gerente de Personal de la Municipalidad de Magdalena del Mar, consulta a SERVIR si es procedente o no la entrega de vales de consumo de alimentos como mejores condiciones de trabajo, esto en el marco de las negociaciones del Pliego de Reclamo que se viene negociando con el Sindicato de Obreros de dicha entidad edil.

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 de la presente opinión no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

**Sobre el otorgamiento de alimentación como condición de trabajo**

- 2.4. 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*



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"

para que el trabajador cumpla con su prestación ingresan dentro de esta categoría de condiciones de trabajo".

- 2.5. 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"*.
- 2.6. 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.
- 2.7. 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 este el gasto incurrido (costo de la movilidad para acudir a una reunión realizada fuera del centro de trabajo o en el caso de los viáticos en una comisión de servicios cuando el servidor ha asumido los gastos de alimentación, hospedaje y movilidad).
- 2.8. 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.
- 2.9. 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.
- 2.10. 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. Por el contrario, si no fuera indispensable para el cumplimiento de la labor del servidor y fuera entregada a este para su libre disponibilidad, constituiría una ventaja patrimonial y no tendría la connotación de condición de trabajo y, por ende, formaría parte de su remuneración.





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"

2.11. En atención a lo antes mencionado, tenemos que el otorgamiento de vales de consumo por parte de las entidades públicas a sus trabajadores es procedente, **en tanto esta sea entregada como condición de trabajo para el cabal desempeño de su labor**, pero, si la alimentación no resulta indispensable para que el trabajador cumpla cabalmente sus funciones o facilite su labor, no podría ser considerada como una condición de trabajo y, en consecuencia, debería formar parte de su remuneración, al constituirse una ventaja patrimonial 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° 30372 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016.

De la negociación colectiva en los gobiernos locales y la prohibición de incrementos remunerativos

2.12. La Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (vigente desde diciembre de 2004), sobre la aprobación de conceptos remunerativos en los gobiernos locales, establecía que estos se financiaban con los ingresos corrientes de cada Municipalidad, y su importe era fijado a través del procedimiento establecido en el Decreto Supremo N° 070-85-PCM, contando con la previsión presupuestal respectiva.

Siendo así, **el ya derogado Decreto Supremo N° 070-85-PCM¹, para efectos de la negociación colectiva, se encontraba sujeto a las limitaciones de las leyes anuales de presupuesto**, las cuales venían siendo de **observancia obligatoria** para todas las entidades del Sector Público.

2.13. Al respecto, **las leyes de presupuesto de años anteriores² así como del presente ejercicio presupuestal, Ley N° 30281- Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, vienen estableciendo una limitación³ aplicable en las entidades de los tres (3) niveles de gobierno en virtud de la cual, se estaría eliminando cualquier posibilidad**

¹ Resulta importante indicar que el Decreto Supremo N° 070-85-PCM ha sido derogado por las normas del nuevo régimen del Servicio Civil.

² Leyes de Presupuesto del Sector Público del 2006 al 2016:

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°.

³ Ley N° 30281- Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015

Artículo 6°.- 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 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 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"*

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.

- 2.14. Es importante tener en cuenta la Sentencia expedida por el Tribunal Constitucional referida a los Expedientes N° Expedientes N° 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC (contra la Ley del Servicio Civil) y N° 0003-2013, 004-2013 y 0023-2013-PI/TC (contra las Leyes de Presupuesto de los años 2013, 2014 y 2015) ha declarado inconstitucionales las restricciones absolutas a la negociación colectiva en el Sector Público.
- 2.15. Adicionalmente, en dichas Sentencias, el Tribunal Constitucional ha señalado que la negociación colectiva es un derecho fundamental de "configuración legal" cuyo contenido y alcance específico han sido encargados al legislador. Por tanto, para su ejercicio efectivo se requiere previamente tener dicha configuración legal.
- 2.16. En ese contexto, dicho Tribunal ha exhortado al Congreso de la República para que apruebe la regulación de la negociación colectiva para el sector público, a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017 y por un plazo que no podrá exceder de un año.
- 2.17. Finalmente, el Tribunal Constitucional ha señalado que durante este lapso se decreta la *vacatio sententiae* respecto de la inconstitucionalidad de la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales en el Sector Público. En consecuencia, aún se mantienen válidas y vigentes, las prohibiciones de negociación colectiva para incrementos salariales establecidos normativamente

III. Conclusiones

- 3.1 La entrega de conceptos serán considerados como una condición de trabajo sólo si resultan necesarios e indispensables o facilitan la prestación de servicios del servidor y no generan una ventaja patrimonial; por el contrario, si dichos conceptos no son indispensables para que el servidor cumpla cabalmente sus funciones o facilite su labor, no podrían ser considerados como una condición de trabajo y, en consecuencia, debería formar parte de su remuneración al constituirse en una ventaja patrimonial y ser de su libre disposición.
- 3.2 El otorgamiento de vales de consumo por parte de las entidades públicas a sus trabajadores es procedente, en tanto esta sea entregada como condición de trabajo para el cabal desempeño de su labor, de lo contrario, esta entrega constituiría una ventaja patrimonial para el servidor, lo cual denotaría un incremento de su remuneración, situación que se encuentra prohibida 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 de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

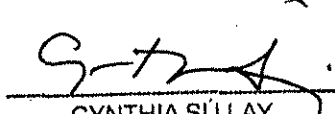
Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 3.3 En materia de derechos colectivos de los servidores civiles de los gobiernos locales, el ejercicio de la negociación colectiva, independientemente del régimen laboral al que se encuentren adscritos, se enmarca dentro de las limitaciones de carácter presupuestal contenidas en las respectivas leyes anuales de presupuesto, de manera que los incrementos remunerativos o el otorgamiento de beneficios económicos no pueden ser materia de un acuerdo de negociación colectiva, bajo sanción de nulidad de pleno derecho.
- 3.4 El Tribunal Constitucional ha exhortado al Congreso de la República a que apruebe la regulación de la negociación colectiva para el sector público, a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017 y por el plazo que no podrá exceder de un año. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que durante este lapso se decreta la *vacatio sententiae* respecto de la inconstitucionalidad de la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales en el sector público. En consecuencia, aún se mantienen válidas y vigentes, las prohibiciones de negociación colectiva para incrementos salariales

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 (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/jjmo/ktc

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2017

