"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
GERENCIA DE POLITICAS DE GESTION DE RECURSOS HUMANOS
08 NOV. 2010
RECIBIDO
Firma: Rosario Hora: 0.24

Lima, 08 NOV 2010

OFICIO N° 618 -2010-SERVIR/PE

Señora
YRAIDA MEDRANO COCHA
Jefa del Órgano de Control Institucional
Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho
Presente.-

Asunto : Opinión sobre incentivos laborales

Referencia : a) Oficio N° 132-2010-OCI/MD SJL
b) Oficio N° 137-2010-OCI/MD SJL

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a los documentos de la referencia, mediante los cuales consultó respecto al otorgamiento de incentivos laborales en vuestra entidad.

Al respecto, le remito el Informe Legal Nº 397-2010-SERVIR/GG-OAJ, de la Oficina de Asesoría Jurídica de esta entidad, el mismo que cuenta con la conformidad de la Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

NURIA ESPARCH FERNANDEZ
Presidenta Ejecutiva
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

NEF/JAG/MMC/mro
Reg. Nº 2891-2010 / 3025-2010

INFORME LEGAL Nº 397-2010-SERVIR/GG-OAJ

A : **JORGE ARRUNÁTEGUI GADEA**
Gerente (e) de Políticas de Gestión de Recursos Humanos

De : **MANUEL MESONES CASTELO**
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

Asunto : Consulta sobre el otorgamiento de incentivos.

Ref. : a) Oficio N° 132-2010-OCI/MD SJL
b) Oficio N° 137-2010-OCI/MD SJL

Descriptor : a) Competencia de SERVIR.
b) Reglas presupuestales sobre aprobación de incentivos laborales.

Fecha : Lima, 04 NOV 2010

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - V°B° - O.A.J.

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a los documentos de la referencia, mediante los cuales el Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho señala que mediante resoluciones de alcaldía se ha venido aprobando anualmente, a partir del año 2003, incentivos económicos para los funcionarios de dicha entidad. En tal sentido, se consulta si durante los años 2003 al 2008 era procedente el otorgamiento de los referidos incentivos.

I. ANTECEDENTES Y BASE LEGAL

1.1. La Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2010 precisa en el artículo 6°, numeral 6.1 lo siguiente:

> *"Artículo 6.- De los ingresos del personal*
>
> *6.1* ***Prohíbese en las entidades de los tres (3) niveles de gobierno 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. (...)."* (El énfasis es agregado)

1.2. Cabe anotar que las leyes de presupuesto del Sector Público de ejercicios anteriores establecieron en términos similares la prohibición antes citada.

1.3. De otro lado, el literal h) del artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en adelante SERVIR, establece como una de sus funciones, opinar sobre las materias de su competencia.

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.

2.4. Asimismo, debe precisarse que tampoco es parte de las competencias de SERVIR el constituirse en una instancia previa a la labor que le corresponde a los órganos integrantes del Sistema Nacional de Control, la que debe realizarse de acuerdo a las normas de que rigen la actuación de los mismos.

Las potestades del "Estado-Empleador"

2.5. Siguiendo lo indicado en el Informe Legal N° 162-2009-ANSC/OAJ, consideramos necesario señalar que el "Estado – Empleador" a diferencia de cualquier otro empleador privado, tiene potestades regladas, es decir, que la ley define todas y cada una de las condiciones de ejercicio de la potestad. En este esquema, no se deja margen de actuación, la administración sólo debe constatar el supuesto de hecho establecido y aplicar la consecuencia jurídica prevista.

Las potestades discrecionales del Estado están reservadas a pocas actividades e instituciones públicas, a fin de evitar la imprevisibilidad de las decisiones estatales y el establecimiento de criterios subjetivos e incluso discriminadores en el accionar estatal.

Así, el Estado, a diferencia del empleador privado no podría o se encontraría limitado, por disposiciones legales, de conceder u otorgar a título de liberalidad determinados derechos, beneficios, mejoras, entre otros, que no se encuentren autorizados por el marco legal.

Autonomía de los Gobiernos Locales

2.6. En el caso de los Gobiernos Locales, el artículo 194° de la Constitución Política señala que los órganos de gobierno local tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Dicha autonomía reconocida por la Constitución a dichos

organismos, supone, entre otras, las facultades de aprobar su presupuesto, administrar sus bienes y rentas, y definir la forma y oportunidad en que sus ingresos serán gastados.

Sin embargo, el ejercicio de dicha autonomía no puede ser irrestricta, pues la propia Constitución y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que su ejercicio se sujeta a los asuntos cuya competencia ha sido atribuida a los Gobiernos Locales por la Constitución y las leyes, y además, dentro de los límites que éstas señalen.

Limitaciones presupuestales para el otorgamiento de incentivos

2.7. Precisamente, un límite al ejercicio de la autonomía de los Gobiernos Locales se encuentra en las prohibiciones y límites establecidos en las leyes de presupuesto anual aplicables para todo el Estado en sus tres niveles de gobierno.

2.8. En tal sentido, se debe tener en cuenta que las leyes de presupuesto del Sector Público de años anteriores han venido imponiendo prohibiciones para el reajuste, incremento o aprobación de incentivos.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL V° B° O.A.J.

De esta manera, el numeral 6.1 del artículo 6° de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2010, establece una limitación aplicable a toda entidad pública[1], en virtud de la cual, se estaría eliminando cualquier posibilidad de reajustar, incrementar o aprobar nuevos incentivos en el Estado, independientemente de su denominación, naturaleza o fuente de financiamiento.

2.9. De otro lado, en aplicación del literal f) del artículo 4° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, corresponde a la Dirección Nacional de Presupuesto Público emitir opinión autorizada en materia presupuestal de manera exclusiva y excluyente en el Sector Público.

En este sentido, corresponderá a la Dirección Nacional de Presupuesto Público emitir opinión sobre las limitaciones presupuestales en materia de reajuste, incremento o aprobación de incentivos al personal de la Administración Pública.

III. CONCLUSIONES

3.1. La aprobación, el reajuste o incremento de incentivos, monetarios o no, debe estar autorizado por norma legal expresa, teniendo en cuenta las restricciones presupuestales contenidas en las leyes de presupuesto.

---

[1] La limitación a toda entidad pública tiene sustento en el artículo 3° de la Ley N° 29465 que establece que: *"Las disposiciones contenidas en el presente capítulo son de obligatorio cumplimiento por los organismos y entidades integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; 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. Asimismo, es aplicable a los gobiernos regionales y los gobiernos locales y a sus respectivos organismos públicos. Igualmente, es de alcance al Seguro Social de Salud (EsSalud), en lo que le resulte aplicable (...)".*

3.2. Cualquier decisión que adopte el Estado, en calidad de empleador, debe emitirse dentro del marco de las potestades regladas que la Ley le faculta.

Finalmente, remito para su consideración el proyecto de Oficio de respuesta respectivo para vuestra visación, y de estimarlo pertinente, trámite correspondiente ante la Presidencia Ejecutiva.

Atentamente,

MANUEL MESONES CASTELO
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

MMC/aepv/mro
D:/Documentos Servir/mrivera/2010/Informes/IL-Otorgamiento de incentivos laborales-OCI de la Mun. de SJL