



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
 "Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

INFORME TÉCNICO N° 644-2014-SERVIR/GPGSC

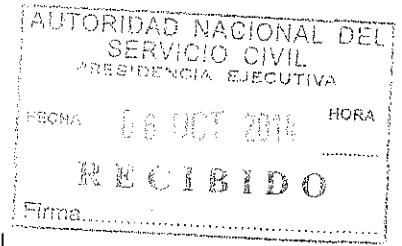
A : JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN
 Presidente Ejecutivo

De : JANEYRI BOYER CARRERA
 Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Incremento de beneficios económicos

Referencia : Oficio N° 036-2013-PATPAL/OCI

Fecha : Lima, 06 OCT. 2014



I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Órgano de Control Institucional del Patronato del Parque de Las Leyendas, organismo público descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima, consulta sobre el otorgamiento de la "asignación por responsabilidad funcional" que se otorga a los directivos y personal de confianza de dicha entidad, considerando las restricciones de incremento remunerativo de las leyes de presupuesto.

De acuerdo a los documentos adjuntos al oficio de la referencia, mediante el Acuerdo de Consejo Directivo N° 050-PATPAL-FBB/CD/MML de fecha 10 de octubre de 2011, el Patronato del Parque de Las Leyendas dispuso "aprobar la aplicación de la asignación por responsabilidad funcional a los funcionarios de dirección y/o confianza" de dicha entidad. Asimismo, el referido Acuerdo señala que la asignación en mención "no tiene carácter remunerativo, ni pensionable, tampoco es base de cálculo para el reajuste de cualquier tipo de remuneración, bonificación, pensión o de cualquier otro beneficio".

Además, según el referido Acuerdo, la asignación en consulta se otorga de manera mensual a los funcionarios de dirección y personal de confianza por el desempeño efectivo de labores "que demanden un alto grado de responsabilidad, así como el ejercicio del cargo en asuntos estratégicos y la exigencia de especialización en sus labores".

II. Análisis¹

Observancia de las normas de presupuesto anual

2.1 Es importante señalar que si bien las municipalidades, incluidos sus organismos públicos, gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; ésta se ejerce de conformidad con los límites que imponen las diversas



¹ La presente opinión recoge lo expresado en el Informe Legal N° 518-2012-SERVIR/GPGSC (cuya copia se adjunta al presente).



PERU

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autómatas Ministeriales
de Servicios al Ciudadano

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

normas que componen el ordenamiento jurídico vigente², entre las que se encuentran las normas presupuestales.

- 2.2 Sobre el particular, la Ley N° 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011 (ejercicio en el que se aprobó la aplicación del beneficio materia de consulta) prohibió de manera expresa cualquier acción que tuviera como finalidad el incremento de remuneraciones o la creación de nuevos beneficios en las entidades públicas³.
- 2.3 En ese sentido, en el ejercicio 2011, las entidades del sector público, incluidas las municipalidades y sus organismos públicos, estaban prohibidas de aprobar el incremento de remuneraciones o la creación de beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento.

Cabe mencionar que las leyes de presupuesto de los ejercicios 2012 (Ley N° 29812), 2013 (Ley N° 29951) y 2014 (Ley N° 30114), han recogido en términos similares la referida prohibición.

- 2.4 Por lo indicado, cualquier incremento remunerativo o aprobación de nuevos beneficios que se haya ejecutado contraviniendo las normas de presupuesto resulta nulo, por lo que corresponde a cada entidad adoptar las medidas pertinentes que suspendan los actos contrarios a ley que se sigan ejecutando.
- 2.5 Desde dicha perspectiva, en el presente caso advertimos que la aprobación de la denominada “asignación por responsabilidad funcional” por la entidad consultante, contravendría la prohibición indicada en el artículo 6 numeral 6.1 de la Ley N° 29626, Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2011.



² Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

“Artículo II.- Autonomía

Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico”. (énfasis agregado)

³ Ley N° 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011

“Artículo 6.- De los ingresos del personal

- 6.1 *Prohíbese en las entidades del nivel de 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. El Seguro Social de Salud (EsSalud), los arbitrajes en materia laboral y la Empresa Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma. (...)”.*



PERU

Presidencia
del Consejo de Ministros

Ministerio de Trabajo y
Promoción Social

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

Consideraciones sobre el carácter remunerativo de los conceptos percibidos por el trabajador

2.6 En términos generales, que un beneficio económico tenga la condición de remunerativo o no remunerativo se sustenta en la naturaleza del mismo, de manera que tendrá condición remunerativa si su entrega representa una ventaja patrimonial para el trabajador, es de su libre disposición y es otorgado regularmente, salvo que la ley haya dispuesto expresamente que no tenga tal naturaleza, en cuyo caso se aplicará el principio de legalidad. Desde ese punto de vista, no es la voluntad del empleador la que determina el carácter remunerativo o no de los conceptos percibidos por el trabajador.

De esta manera, aunque el Estado cuenta con un margen de discrecionalidad para realizar sus funciones de gobierno, sus facultades de gasto se encuentran regladas y se sujetan al principio de legalidad⁴.

2.7 El concepto de remuneración en el sistema jurídico laboral (tanto público como privado) tiene como seña de identidad su carácter contraprestativo, es decir, que se percibe como retribución por los servicios prestados en relación de subordinación.

Esta situación, en términos generales, es la que dota de la calificación remunerativa a los conceptos percibidos por el trabajador, puesto que éstos son entregados en proporción a la labor realizada. Sobre esa base, todos los ingresos percibidos que observan dicha característica deberían ser considerados como remuneración, salvo disposición contraria y expresa que **deberá constar en una norma de alcance general**.

2.8 Los conceptos no remunerativos son paralelos a los remunerativos y su carácter responde a alguna de las siguientes condiciones:

- (i) *No representan un beneficio para el trabajador, como ocurre con las condiciones de trabajo que por su naturaleza no tienen carácter remunerativo, o que,*
- (ii) *Representando un beneficio, existe un mandato legal que expresamente lo haya privado de naturaleza remunerativa.*

Estos conceptos no constituyen base para el cálculo de los beneficios sociales que se determinan sobre los ingresos que son remunerativos, ni de aportes a la seguridad social en salud o pensionarios.

⁴ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”.





“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

- 2.9 De ello se desprende que cuando una norma de alcance general haya establecido que un beneficio económico no tiene carácter remunerativo, dicha condición deberá ser respetada, pues en estos casos, en aplicación del principio de legalidad, la calificación normativa primará sobre la naturaleza jurídica o conceptual de aquellos.

Carácter remunerativo de los beneficios económicos otorgados unilateralmente por el empleador

- 2.10 Las condiciones expuestas en los párrafos precedentes no son aplicables a aquellos conceptos económicos otorgados por decisión unilateral del empleador, que cuenten con habilitación presupuestaria y que hayan sido percibidos de manera regular por los trabajadores.

En efecto, tal como lo mencionáramos en párrafos precedentes, por regla general todos los beneficios económicos percibidos por el trabajador en retribución por sus servicios tienen condición remunerativa, exceptuándose, de manera restrictiva, de dicha condición aquellos beneficios que una norma de carácter general haya determinado como no remunerativo.

Nótese que únicamente por norma de alcance general se puede determinar que un concepto económico que percibe en el tiempo el trabajador no tendrá condición remunerativa, potestad que no alcanza a aquellos beneficios económicos que en particular concede el empleador a sus trabajadores, los cuales deberán estar debidamente autorizados por las leyes anuales de presupuesto.



- 2.11 Conforme a lo expresado, aquellos beneficios económicos que regularmente hayan sido otorgados por decisión del empleador, siempre que hayan sido autorizados por las leyes anuales de presupuesto, se incorporan automáticamente al patrimonio de los trabajadores, encontrándose sujetos a las cargas previsionales y de la seguridad social en salud que la normativa haya previsto. Dicha posición ha sido respaldada por la doctrina al establecer que cuando un beneficio económico deriva de una concesión unilateral del empleador, se entiende incorporado a la relación laboral⁵, formando parte de la remuneración del trabajador.

- 2.12 En el caso materia de consulta, advertimos que la entidad consultante a través de un Acuerdo de Consejo aprobó otorgar el concepto denominado “asignación por responsabilidad funcional”, estableciendo que éste no tiene carácter remunerativo. Sin embargo, como hemos indicado, la calificación de un concepto como remunerativo o no remunerativo está en función a su carácter contraprestativo, y solo por una norma de alcance general podría privarse a éste de dicho carácter, mas no mediante un Acuerdo de Consejo, por lo que estimamos que el concepto en mención es remunerativo.

⁵ NEVES MUJICA, Javier. *Introducción al Derecho del Trabajo*. p. 121.



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

III. Conclusiones

- 3.1 Por disposición expresa de la Ley N° 29626, en el ejercicio 2011 las entidades del sector público, incluidas las municipalidades y sus organismos públicos, estaban prohibidas de aprobar el incremento de remuneraciones o la creación de beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento.
- 3.2 En ese sentido, en el caso materia de consulta se advierte que la aprobación de la denominada "asignación por responsabilidad funcional" contravendría la prohibición indicada en el artículo 6 numeral 6.1 de la Ley N° 29626, Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2011.
- 3.3 Por regla general todos los beneficios económicos percibidos por el trabajador en retribución por sus servicios tienen condición remunerativa, exceptuándose, de manera restrictiva, de dicha condición aquellos beneficios que una norma de carácter general haya determinado como no remunerativo.
- 3.4 Desde dicha perspectiva, la entidad empleadora a través de un Acuerdo de Consejo no puede establecerse el carácter no remunerativo de un beneficio económico otorgado a sus trabajadores, por lo que estimados que la denominada "asignación por responsabilidad funcional" tiene carácter remunerativo.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de oficio respectivo.

Atentamente,



JANEYRI BOYER CARRERA
Gerente (a) de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

