



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

**RESOLUCIÓN N° 10406 -2012-SERVIR/TSC-Segunda Sala**

**EXPEDIENTE** : 23825-2012-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : MATILDE GENARA ZUÑE CASTAÑEDA  
**ENTIDAD** : SEGURO SOCIAL DE SALUD  
**RÉGIMEN** : DECRETO LEGISLATIVO N° 276  
**MATERIA** : PAGO DE RETRIBUCIONES  
PAGO DE REMUNERACIONES DEVENGADAS  
RESOLUCIONES SUPREMAS N° 018-97-EF y 019-97-EF

**SUMILLA:** *Se declara infundado el recurso de apelación interpuesto por la señora MATILDE GENARA ZUÑE CASTAÑEDA contra el silencio administrativo negativo recaído en su solicitud presentada el 10 de mayo de 2012; por no corresponder el reintegro de remuneraciones y bonificaciones por productividad por los montos máximos fijados en las Resoluciones Supremas N° 018-97-EF y 019-97-EF.*

Lima, 12 de diciembre de 2012

**ANTECEDENTES**

1. Mediante escrito presentado el 10 de mayo de 2012, la señora MATILDE GENARA ZUÑE CASTAÑEDA, que presta servicios en el Hospital Almanzor Aguinaga Asenjo de la Red Asistencial Lambayeque del Seguro Social de Salud, en lo sucesivo la impugnante, solicita el reintegro de remuneraciones dejadas de percibir entre noviembre de 1996 y diciembre de 2005, conforme a los siguientes fundamentos:
- (i) Las Resoluciones Supremas N° 018-97-EF y 019-97-EF, ambas publicadas en el Diario Oficial El Peruano el 18 de febrero de 1997, aprobaron la política de remuneraciones y de bonificaciones por productividad del entonces Instituto Peruano de Seguridad Social, actualmente el Seguro Social de Salud, en adelante el ESSALUD, aplicable a partir del 1 de noviembre de 1996, respectivamente. La condición para su otorgamiento era mantener vínculo laboral a la fecha de entrada en vigencia de los dispositivos en mención.
  - (ii) De forma unilateral, el ESSALUD no aplicó lo estipulado en dichas resoluciones hasta que recién, en virtud del Acta de Compromiso suscrita en abril de 2004 entre la Federación Centro Unión de Trabajadores Seguro Social de Salud y dicha entidad, se comprometió a nivelar las remuneraciones y bonificaciones por productividad de su personal a partir de diciembre de 2005.
  - (iii) La remuneración es un derecho de naturaleza irrenunciable.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

## TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

- Mediante escrito presentado el 5 de julio de 2012, la impugnante se acoge al silencio administrativo negativo al no haber sido contestada su solicitud, e interpone recurso de apelación contra la denegatoria ficta, reproduciendo esencialmente los argumentos vertidos en su solicitud primigenia.
- Con Oficio N° 180-SGP-GAP-GCGP-OGA-ESSALUD-2012, la Sub Gerencia de Personal del Seguro Social remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante y los antecedentes que sustentaron la emisión del acto impugnado.

## ANÁLISIS

### De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

- De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023<sup>1</sup>, el Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en materia de acceso al servicio civil, pago de retribuciones, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.
- Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC<sup>2</sup>, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados

<sup>1</sup> Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos  
“Artículo 17º.- Tribunal del Servicio Civil

El Tribunal del Servicio Civil - el Tribunal, en lo sucesivo - es un órgano integrante de la Autoridad que tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema. El Tribunal es un órgano con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. Conoce recursos de apelación en materia de:

- Acceso al servicio civil;
- Pago de retribuciones;
- Evaluación y progresión en la carrera;
- Régimen disciplinario; y,
- Terminación de la relación de trabajo.

El Tribunal constituye última instancia administrativa. Sus resoluciones podrán ser impugnadas únicamente ante la Corte Superior a través de la acción contencioso administrativa.

Por decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la Autoridad, se aprobarán las normas de procedimiento del Tribunal”.

<sup>2</sup> Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas en el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023.

6. En tal sentido, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las cinco (5) materias antes indicadas, con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.
7. Se advierte que el recurso de apelación suscrito por la impugnante:
- (i) Ha sido interpuesto después del 15 de enero de 2010.
  - (ii) Ha sido interpuesto en uso de su facultad de atribuir silencio administrativo negativo sobre su solicitud al no haber sido objeto de pronunciamiento por parte de la entidad dentro del plazo máximo de treinta (30) días establecido para la resolución de los procedimientos de evaluación previa en el Artículo 142º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>3</sup>, y versar sobre una materia incluida dentro de los supuestos de aplicación de dicha consecuencia jurídica previstos en la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo<sup>4</sup>; encontrándose esta impugnación contra denegatoria ficta dentro de los alcances del Artículo 17º del Reglamento del Tribunal.
  - (iii) Cumple formalmente con los requisitos de admisibilidad previstos en el Artículo 18º del Reglamento del Tribunal.
8. Considerando que es deber de todo órgano decisor, en cautela del debido procedimiento, resolver la controversia puesta a su conocimiento según el mérito

<sup>3</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 142º.- Plazo máximo del procedimiento administrativo

No puede exceder de treinta días el plazo que transcurra desde que es iniciado un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta aquel en que sea dictada la resolución respectiva, salvo que la ley establezca trámites cuyo cumplimiento requiera una duración mayor.”.

<sup>4</sup> Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo

“PRIMERA.- Silencio administrativo negativo

Excepcionalmente, el silencio administrativo negativo será aplicable en aquellos casos en los que se afecte significativamente el interés público, incidiendo en la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial; la defensa nacional y el patrimonio histórico cultural de la nación, en aquellos procedimientos trilaterales y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado; y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas.

Asimismo, será de aplicación para aquellos procedimientos por los cuales se transfiera facultades de la administración pública, y en aquellos procedimientos de inscripción registral.

En materia tributaria y aduanera, el silencio administrativo se regirá por sus leyes y normas especiales. Tratándose de procedimientos administrativos que tengan incidencia en la determinación de la obligación tributaria o aduanera, se aplicará el segundo párrafo del artículo 163 del Código Tributario”.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

de lo actuado; y, habiéndose procedido a la valoración de los documentos y actuaciones que obran en el expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

Respecto a los argumentos del recurso de apelación

9. De la revisión del recurso de apelación interpuesto por la impugnante, se desprende que sus argumentos se refieren esencialmente al hecho de que la entidad no ha cumplido con abonar las remuneraciones y bonificaciones por productividad máximas establecidas en las Resoluciones Supremas N<sup>os</sup> 018-97-EF y 019-97-EF, desde el 1 de noviembre de 1996 hasta diciembre de 2005, y que por tal razón corresponderían ser reintegradas a la impugnante.

Sobre las Resoluciones Supremas N<sup>os</sup> 018-97-EF y 019-97-EF

10. Según se desprende de las Resoluciones Supremas N<sup>os</sup> 018-97-EF y 019-97-EF, del 17 de febrero de 1997, fueron expedidas por el Ministerio de Economía y Finanzas con la finalidad de aprobar la política de remuneraciones y de bonificaciones por productividad, respectivamente, a implementar en el entonces Instituto Peruano de Seguridad Social, actualmente el ESSALUD.
11. Para tal fin, en ambas resoluciones el Ministerio de Economía y Finanzas estableció topes máximos según clasificación de cargos y niveles ocupacionales existentes en la institución, tanto para las remuneraciones como para la bonificación por productividad, aplicables a partir del 1 de noviembre de 1996. Se dispuso como requisito, en ambos casos, que el trabajador debía tener vínculo laboral al tiempo de entrada en vigencia de las citadas Resoluciones Ministeriales.
12. A criterio de esta Sala, el hecho de que se establezcan escalas o topes máximos implica que el trabajador que ocupa un cargo situado en determinado nivel ocupacional no puede percibir un ingreso superior al tope fijado para ese nivel, pero no constituye un mandato en el sentido que los trabajadores comprendidos en ese nivel deban percibir necesariamente el ingreso máximo. El mandato implícito contenido en ambas resoluciones está referido a que la entidad no podrá excederse de los topes o escalas, de lo contrario éstos no habrían sido establecidos con el carácter de máximos, tal como se desprende de las Resoluciones Supremas N<sup>os</sup> 018-97-EF y 019-97-EF.
13. Las escalas fijadas mediante las Resoluciones Supremas N<sup>os</sup> 018-97-EF y 019-97-EF constituyen un marco de referencia dentro del cual la entidad fija las remuneraciones y bonificaciones por productividad del personal a su servicio. Adicionalmente, este margen de discrecionalidad se encuentra delimitado, de



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

manera general, por la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional del Presupuesto, y, específicamente, por las leyes de presupuesto aprobadas para cada ejercicio fiscal, como sucede con las restantes entidades de la Administración Pública.

14. De lo expuesto, esta Sala concluye que las Resoluciones Supremas N°s 018-97-EF y 019-97-EF otorgaron al ESSALUD la facultad de establecer el monto de las remuneraciones y bonificaciones por productividad de sus trabajadores, siempre y cuando no excedan el tope máximo establecido y se ajusten a las disposiciones presupuestales correspondientes. Dicha regla se aplica, inclusive, cuando dichas remuneraciones y topes máximos sean establecidos por convenio colectivo, en cuyo caso, el acuerdo final también deberá desarrollarse dentro de los límites que las mencionadas resoluciones supremas imponen.

Sobre los incrementos otorgados por la entidad en virtud de las Resoluciones Supremas N°s 018-97-EF y 019-97-EF

15. Habiendo precisado que las Resoluciones Supremas N°s 018-97-EF y 019-97-EF sólo establecen los topes máximos para las remuneraciones y la bonificación por productividad de sus trabajadores, se debe manifestar que si durante la vigencia de ambas resoluciones supremas la entidad ha venido otorgando incrementos remunerativos a sus trabajadores, aun cuando no se hayan abonado hasta alcanzar el monto máximo de las escalas fijadas, ello no implica que la entidad haya incumplido con lo dispuesto en las resoluciones supremas en mención, por cuanto éstas solamente fijan los montos máximos correspondientes a dicho concepto pero no la obligación de otorgarlos necesariamente.
16. En ese orden de ideas, esta Sala tampoco considera que el acta de compromiso de fecha 20 de mayo de 2004 celebrado entre la entidad y la Federación Centro Unión de Trabajadores Seguro Social de Salud, implique una aceptación tácita o un reconocimiento por la entidad de haber incumplido con abonar los topes máximos por el tiempo anterior a ese acuerdo.
17. En efecto, tal como se desprende del contenido del acta, las partes acordaron que la entidad incremente progresivamente la remuneración y bonificaciones por productividad de su personal en función de la escala máxima establecida en las Resoluciones Supremas N°s 018-97-EF y 019-97-EF, de la siguiente manera:
- (i) En el periodo de octubre a diciembre de 2004, a razón de un 20%.
  - (ii) En el periodo de enero a marzo 2005, a razón de 35%.
  - (iii) En el periodo de abril a junio 2005, a razón de 55%.
  - (iv) En el periodo de julio a noviembre 2005, a razón de 75%.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

(v) A partir de diciembre de 2005, el 100%.

Es decir, por medio de esta acta de compromiso se acordó el otorgamiento de incrementos salariales sucesivos en el tiempo y progresivos en cuanto al monto, hasta llegar a partir de diciembre de 2005 a cubrir el 100% del monto máximo fijado por las Resoluciones Supremas N<sup>os</sup> 018-97-EF y 019-97-EF.

18. A criterio de esta Sala, el derecho al incremento progresivo y, finalmente, a la percepción del total de los topes máximos fijados en las Resoluciones Supremas N<sup>os</sup> 018-97-EF y 019-97-EF para las remuneraciones y bonificaciones por productividad de los trabajadores de la entidad se originó en el acuerdo colectivo expresado en la citada acta de compromiso.

En efecto, el hecho de que las resoluciones supremas en cuestión no impongan la obligación de abonar los montos máximos no significa que la entidad esté impedida de hacerlo o pactarlo, cuando las normas presupuestarias y la situación financiera de la entidad así lo permitan.

19. Además, en la medida que el convenio colectivo de fecha 20 de mayo de 2004 no establece la aplicación retroactiva de los incrementos allí acordados, que incluye el último tramo aplicable a partir del mes de diciembre de 2005 por el 100%, tampoco corresponde por esta razón el reintegro solicitado por la impugnante.

20. De otro lado, cabe señalar que la sentencia expedida por el Tribunal Constitucional recurso de apelación, tampoco avala su posición, toda vez que mediante dicha resolución el Tribunal Constitucional se ordena nivelar la pensión de una persona comprendida en el régimen del Decreto Ley N<sup>o</sup> 20530 adicionándole la bonificación por productividad que percibía un trabajador activo, en virtud de la llamada *cédula viva*, sobre la base de que se trata de un ingreso permanente en el tiempo y regular en el monto y, como tal, debía ser pensionable; pero no establece que los trabajadores activos, como es la impugnante, deban percibir los montos máximos establecidos por las Resoluciones Supremas N<sup>os</sup> 018-97-EF y 019-97-EF por conceptos de remuneración y bonificación por productividad.

Por todo lo expuesto, este colegiado considera que no corresponde que la entidad abone a la impugnante los reintegros de remuneraciones y de la bonificación por productividad por los montos máximos fijados por las Resoluciones Supremas N<sup>os</sup> 018-97-EF y 019-97-EF; razón por la cual el recurso de apelación debe ser declarado infundado.

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 17<sup>o</sup> del Decreto Legislativo N<sup>o</sup> 1023, la Segunda Sala del Tribunal de Servicio Civil;



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora MATILDE GENARA ZUÑE CASTAÑEDA contra la denegatoria ficta de su solicitud de reintegro de remuneraciones y bonificación por productividad de acuerdo por los montos máximos fijados en las Resoluciones Supremas N<sup>OS</sup> 018-97-EF y 019-97-EF que presentó al SEGURO SOCIAL DE SALUD.

**SEGUNDO.-** Notificar la presente resolución a la señora MATILDE GENARA ZUÑE CASTAÑEDA y al SEGURO SOCIAL DE SALUD, para su cumplimiento y fines pertinentes.

**TERCERO.-** Devolver el expediente al SEGURO SOCIAL DE SALUD.

**CUARTO.-** Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal del Servicio Civil constituye última instancia administrativa.

**QUINTO.-** Disponer la publicación de la presente Resolución en el Portal Institucional ([www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

ORLANDO DE LAS CASAS  
DE LA TORRE UGARTE  
VOCAL

GUILLERMO BOZA PRO  
PRESIDENTE

DIEGO HERNANDO  
ZEGARRA VALDIVIA  
VOCAL