



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

ALFREDO THORNE VETTER
MINISTRO

Lima,

31 MAR. 2017

OFICIO N° 745 -2017-EF/10.01

Reg. 1384



Señora

ALEJANDRA ARAMAYO GAONA

Presidenta

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Jr. Junín N° 330, Lima

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley N° 332/2016-CR, Ley que prohíbe la reducción de remuneraciones en el Sector Público y Privado

Referencia : Oficio N° P.O. N° 141-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al Oficio de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 332/2016-CR, Ley que prohíbe la reducción de remuneraciones en el Sector Público y Privado.

Al respecto, remito adjunto copia del Informe N° 180 -2017-EF/53.04, elaborado por la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos de este Ministerio, para su conocimiento y fines.

Hago propicia la ocasión para expresarle las seguridades de mi especial consideración y estima.

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

INFORME N° 180 -2017-EF/53.04

Para : Señora
ROSSANA CARLA POLASTRI CLARK
Viceministra de Hacienda

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 332/2016-CR, Ley que prohíbe la reducción de remuneraciones en el Sector Público y Privado.

Referencia : a) Oficio N° 168-2016-2017/CTSS-CR-op
b) Oficio N° 543-2016-2017/CTSS-CR-op
c) Oficio P.O. N° 141-2016-2017/CDRGLMGE-CR
d) Oficio N° 249-2017-PCM/SG/SC/OCP

Fecha : **24 MAR. 2017**

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al asunto del rubro, para informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante los documentos de la referencia a) y b), el señor congresista Hernando I. Cevallos Flores, Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 332/2016-CR, Ley que prohíbe la reducción de remuneraciones en el Sector Público y Privado.
- 1.2. Mediante el documento de la referencia c), la señora congresista Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 332/2016-CR, Ley que prohíbe la reducción de remuneraciones en el Sector Público y Privado.
- 1.3. Mediante el documento de la referencia d), el señor Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, traslada el Oficio P.O. N° 139-2016-2017/CDRGLMGE-CR de la señora congresista Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, con el que solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 332/2016-CR, Proyecto de Ley que prohíbe la reducción de remuneraciones en el Sector Público y Privado.

II. ANALISIS

Pronunciamiento de la Dirección General de Presupuesto Público

- 2.1 Sobre el citado planteamiento normativo que busca prohibir la reducción de las remuneraciones en el Sector Público y Privado, la Dirección General de Presupuesto Público, mediante Memorando N° 053-2017-EF/50.04 de fecha 02 de marzo de 2017, dirigido a esta Dirección General, indica lo siguiente:





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

"(...) esta Dirección General desde el punto de vista estrictamente presupuestal, formula observación sobre la propuesta de norma por las siguientes consideraciones:

La propuesta plantea en su Única Disposición Complementaria Transitoria que el empleador a la entrada en vigencia de la propuesta de norma, incorporará los complementos remunerativos en la remuneración básica del Trabajador y en caso dichos complementos hayan sido percibidos en montos diferentes, incorporará el promedio de los seis últimos meses.

Lo antes mencionado, establece que los conceptos que perciben los trabajadores del Estado y que no tiene naturaleza remunerativa se incorporen dentro de la remuneración básica del trabajador, lo que generará un impacto económico, toda vez que eleva el costo de muchos de los beneficios que se pagan en atención a la remuneración básica del Trabajador. El costo que implica la implementación del proyecto de norma generará una demanda de recurso al Estado, toda vez que las entidades no tienen previsto en sus presupuestos institucionales los recursos que permitan atender dicho gasto, y en tal sentido la propuesta de norma contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario regulado en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público que dispone lo siguiente:

"(...) El Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente."

Adicionalmente, se observa que en el análisis costo beneficio de la exposición de motivos de la propuesta de norma, no se determina el costo que implicará la implementación de la norma, ni la forma en cómo se financiara, por lo que la propuesta de norma contraviene lo dispuesto en los literales c) y d) del artículo 3° de la Ley N° 30519, Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el Año Fiscal 2017, que dispone lo siguiente:

"(...)

c) En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.

d) Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo."

Pronunciamiento de la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad

2.2. Por su parte, la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, mediante los Memorandos N° 096 y 097-2017-EF/62.01, de fecha 15 de marzo de 2017, ratifica su opinión vertida a través del Informe N° 286-2016-EF/62.01, en el que señala lo siguiente:

"II. ANÁLISIS:

- 1. Establecer en forma explícita que la reducción de remuneración ocurra cuando favorezca al trabajador sería innecesario debido a que el trabajador solo aceptaría la medida cuando este sea su mejor opción dado el contexto; a la vez la propuesta podría encarecer los costos del acuerdo y restar incentivos en su aplicación afectando a los trabajadores.**





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

se concrete, y se utilice otro tipo de mecanismo como el despido para afrontar el contexto desfavorable. Asimismo, debe tenerse en cuenta que actualmente de darse una reducción salarial este es desde el punto de vista del trabajador la mejor alternativa dado el contexto, debido a que se requiere su aprobación, de lo contrario se estaría incurriendo en un acto de hostilidad equiparable al despido arbitrario.

Establecer a priori cuales son las condiciones que debe darse en el acuerdo reduce las alternativas que tienen los agentes económicos de llegar a este. En el caso específico de si debe reducirse las horas laborales en línea con la reducción remunerativa, las partes pueden acordar que la reducción salarial este acompañado de una reducción de horas o no, según el contexto y según consideren la forma más eficiente de salir de la situación en que se encuentran. Por ejemplo, una situación económica en que exista una reducción de la demanda del producto sin un horizonte que esto cambié en el corto y mediano plazo puede ser factible la reducción de horas de trabajo aunque probablemente en diferente proporción; por otro lado la caída drástica de precios de los productos pero no de la demanda, posiblemente requeriría mantener la producción con el fin de incluir mecanismo más eficientes de producción y por ende un acuerdo de reducción salarial acompañado de reducción de horas de trabajo sea menos factible. Es decir, cada acuerdo debe ser evaluado por los agente; en un contexto en que el trabajador tiene el poder decisión de aceptar o no.

3. Restringir la forma en que se pueda determinar los salarios podría limitar la capacidad de establecer esquemas que generen incentivos para la mejora de la productividad que beneficia tanto al trabajador como a la economía.

La propuesta normativa prohíbe "complementos remunerativos cuyo criterios de cálculo sean ambiguos y generen incertidumbre en la determinación de su monto". Señalando como ejemplo criterios que consideran subjetivos (disponibilidad de tiempo o responsabilidad del trabajador); así como aquellas que se establece una meta, que si no lo cumple el trabajador no accede a ningún aumento salarial. Sin perjuicio sobre que los esquemas salariales deben ser objetivos. La normatividad sobre salarios no debe restringir su determinación debido a que podría limitar la capacidad de establecer esquemas que generen incentivos para la mejora de la productividad.

La propuesta normativa va más allá de señalar que los salarios sean objetivos, restringe la forma de determinar los incentivos para mejorar la productividad que pueda establecer la unidad productiva. Propuestas que podrían parecer subjetiva no necesariamente lo serían si estos bien definidos y son cuantificables; por ende el trabajador sabe que debe realizar para cumplir la condición y conoce cuando cumplió o no el requisito. La objetividad es más evidente en estructuras salariales con metas definidas, las cuales se establecen en forma sustentada basada en la información. Estos mecanismos salariales buscan generar un mejor desempeño de los trabajadores premiando a los más productivos.

En ese sentido, los mecanismos que establecen incentivos otorgan mayores ingresos a los trabajadores más productivos, reflejado en el cumplimiento de metas y objetivos, e incentivan a los trabajadores a mejorar. Su implementación no significa ir en contra de una medición objetiva. Por lo tanto, no es conveniente establecer restricciones a la implementación de estructuras salariales objetivas que incentivan la productividad

III. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Dirección General emite observaciones sobre el Proyecto de Ley, por cuanto, Establecer en forma explícita que la reducción de remuneración ocurra cuando favorezca al trabajador sería innecesario debido a que solo el trabajador aceptaría una reducción salarial solo si este le favorece dado el contexto, y porque incrementaría los costos del acuerdo restando incentivos en su aplicación en perjuicio de los trabajadores; ii) Restringir las condiciones del mecanismo excepcional del ajuste salarial en las que puede acordar el trabajador y el empleador podrían restar incentivos frente a otras posibilidades que afectarían más al trabajador; iii) Restringir la forma en que se pueda determinar los salarios podría limitar la capacidad de establecer esquemas que generen incentivos para la mejora de la productividad que beneficia tanto al trabajador como a la economía."





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

El proyecto de Ley establece que para que el trabajador pueda decir aceptar la reducción de su remuneración como medida excepcional, debe ser un pedido expreso de él y deben existir fundamentos razonables a su favor. Esta última condición podría encarecer innecesariamente los costos del acuerdo y por ende reducir con ello los incentivos de su aplicación frente a otras opciones que afectarían más al trabajador (por ejemplo, la pérdida del empleo ante una posible quiebra de la empresa, entre otros). Debido a que el poder de decisión del trabajador de aceptar o no la reducción salarial implica que este se dará únicamente cuando este es la mejor opción dado el contexto, es decir cuando esta medida favorece al trabajador.

La condición "fundamentos razonables a favor del trabajador" tendría por objetivo no perjudicar al trabajador. Sin embargo, este objetivo se estaría cumpliendo porque la reducción salarial requiere necesariamente la aprobación del trabajador; lo cual implica que esta sería solo factible si desde el punto de vista del trabajador esta es su mejor opción. Nadie acepta una propuesta si esta no es la mejor opción factible que tiene. Además, de efectuarse en forma unilateral el descenso de la remuneración del trabajador esta acción sería considerada un hostigamiento equiparable al despido arbitrario y por ende sancionado por la Autoridad de trabajo.

Respecto al requerimiento necesario de "aceptación del trabajador", la situación actual sobre la posibilidad de reducción de la remuneración es factible solo bajo aceptación del trabajador. Ello según la Ley N° 9463, el cual ha sido recogido por las resoluciones judiciales y Tribunal Constitucional¹, las cuales han complementado su análisis con el Decreto Legislativo N° 728 y su reglamento. Estas instituciones han señalado la factibilidad de la reducción del salario solo bajo consentimiento del trabajador y en casos específicos. De lo contrario, el empleador al establecer una reducción salarial sin consentimiento del trabajador estaría incurriendo en una modalidad de hostilidad comparable con el despido injustificado. Cabe resaltar que en la última sentencia de Casación Laboral N° 3711-2016 Lima, con fecha del 23/09/2016, sobre este tema señala que "Solo es posible la reducción de las remuneraciones cuando la misma sea expresamente pactada entre el trabajador y el empleador, no pudiendo este acuerdo afectar en forma alguna los derechos que se han generado producto de servicios ya prestados". Asimismo, que el monto de la rebaja deberá ser razonable y proporcional, y nunca por debajo de la Remuneración Mínima Vital. Por ende, se tiene que la normatividad actual protege al trabajador respecto a la decisión unilateral de la reducción de su remuneración. Al ser esto solo factible con su consentimiento y bajo un contexto determinado. Si el empleador lo hace unilateralmente está realizando un acto de hostilidad y por ende el trabajador puede presentar el pedido del cese de hostilidad con la respectiva multa para el empleador, o solicitar indemnización por despido arbitrario, independientemente de las sanciones que se le impongan al empleador y de los beneficios que le corresponde como trabajador.



En cuanto a establecer explícitamente el requerimiento de fundamentos razonables a favor del trabajador, implicaría que los fundamentos deben ser sustentados fehacientemente, aprobados y verificados. El hecho de generar un sustento totalmente fehaciente que cumpla los requisitos que requerirá la normativa es un costo que tendrá que evaluar la unidad productiva frente a las opciones que podría tomar. A ello se debería sumar el período que puede requerir la autoridad administrativa para su aprobación, si este es muy extenso encarecería la medida. Si para agilizar la propuesta se considera una verificación posterior, existiría la probabilidad que se considere que no existe documentación suficiente para considerar que se cumple las condiciones, debiendo ser el empleador sancionado. Por lo tanto, se estaría generando costos que pueden generar desincentivos para su utilización en comparación a otros mecanismos como el despido justificado. En ese sentido, se reduciría las opciones que podría tener el trabajador ante determinada situación.

2. Restringir las condiciones del mecanismo excepcional del ajuste salarial en las que puede acordar el trabajador y el empleador podría restar incentivos frente a otras posibilidades que afectarían más al trabajador.

La propuesta normativa establece que el ajuste salarial debe implicar una reducción proporcional de la jornada de trabajo, con el fin de no afectar al trabajador. Sin embargo, con ello se restringe el acuerdo en que puede llegar el trabajador y el empleador, pudiendo restar incentivos a que este

¹ Casación Laboral N° 2919-97-SANTA; Casación Laboral N° 3711-2016 Lima, Expediente N° 009-2004-AA/TC, entre otros.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Primera.- Modificación del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral

Modifícase el artículo 30 inciso b) del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, el que queda redactado con el siguiente texto:

"Artículo 30.- Son actos de hostilidad equiparables al despido, los siguientes:

(...)

b) La reducción unilateral de la remuneración por parte del empleador. También lo es la reducción inmotivada de la categoría"

(...)

Segunda.- Modificación de la Ley N° 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales

Modifícase el artículo 6 de la Ley 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales.

"Artículo 6.- El contrato administrativo de servicios otorga al trabajador los siguientes derechos:

(...)

m) Proteger su remuneración pactada sin que pueda reducirse unilateralmente por el empleador. En caso de reducción unilateral de la remuneración, el trabajador sigue el procedimiento regulado en los artículos 30 y 35 del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral"

(...)"

- 2.4. La fórmula legal propuesta, se dirige a la aprobación de una norma de derecho absoluto, entendida como aquella que excluye por completo la presencia de la autonomía privada de una de las partes de la relación de trabajo (el empleador), encontrándola referida específicamente a la "prohibición de la reducción de la remuneración"; estableciéndose además que dicha prohibición rige a favor de "los trabajadores del sector público y privado, cualquiera fuere el régimen laboral"; no obstante, la propuesta normativa contempla que a iniciativa del trabajador, excepcionalmente y cuando existan fundamentos razonables a su favor, pueda rebajarse la remuneración por acuerdo de ambas partes, y en caso se reduzca la misma se reduce proporcionalmente la jornada de trabajo.

Así, es de considerar que la iniciativa legislativa busca eliminar la posibilidad de la reducción de la remuneración tanto por voluntad unilateral inmotivada del empleador, como por voluntad propia y motivada del mismo, siendo que para este último caso mediante sentencia de la Corte Suprema (Casación Laboral N° 00489-2015 Lima), dada para un caso particular, que no es vinculante u obligatoria en su aplicación para otros casos similares, se establecieron las condiciones para su validez (excepcionalidad y razonabilidad) a criterio de dicha Sala Suprema, criterios que aparentemente fueron tomados y adecuados en la fórmula legal bajo evaluación para soportar la reducción de la remuneración a iniciativa del trabajador.

- 2.5. Sin embargo, se tiene determinado en la Ley 9463 del 17 de diciembre de 1941, que el empleador y el trabajador se encuentran facultados para modificar las condiciones salariales inicialmente pactadas de común acuerdo, de modo tal que, basándose en esta norma, no cabría la posibilidad de un recorte de sueldo de manera unilateral. Adicionado a ello, se encuentra establecido en el artículo 30°, inciso b), del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Pronunciamiento de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos

2.3. Por nuestra parte, esta Dirección General de Gestión de Recursos Públicos debe señalar que la fórmula legal del Proyecto de Ley N° 332/2016-CR, que prohíbe la reducción de remuneraciones en el Sector Público y Privado, es la siguiente:

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer la prohibición de la reducción de las remuneraciones de los trabajadores del sector público y privado, cualquiera fuere el régimen laboral.

Artículo 2.- Nulidad de la Reducción Unilateral

Es nulo el acto unilateral del empleador que reduce la remuneración del trabajador. Excepcionalmente, previo pedido expreso y por escrito del trabajador y cuando existan fundamentos razonables a su favor, puede rebajarse la remuneración por acuerdo de las partes. En caso de reducción de la remuneración, la jornada de trabajo se reduce proporcionalmente.

Artículo 3.- Formas de Reducción de Remuneración

También se consideran reducción de la remuneración los siguientes casos:

3.1. *En las remuneraciones de monto fijo o determinadas en función de horas trabajadas, a la rebaja del monto pactado en el contrato o, en su defecto, del monto que habitualmente recibe el trabajador.*

3.2. *En las remuneraciones variables o determinables en función de resultados, a la modificación del sistema de cálculo de la misma, señalado en el contrato, que perjudique al trabajador.*

Artículo 4.- Invariabilidad de la Modalidad de la Remuneración

Cuando la remuneración se haya fijado en el contrato con monto fijo no podrá ser cambiada a remuneración variable ni viceversa.

Artículo 5.- Prohíbe Complementos Remunerativos Ambiguos

Prohíbese los complementos remunerativos cuyos criterios de cálculo sean ambiguos y generen incertidumbre en la determinación de su monto, como:

5.1. *El complemento remunerativo se calcula sobre la base de criterios subjetivos, tales como disponibilidad o responsabilidad del trabajador.*

5.2. *El complemento remunerativo sólo se aplica si se consigue una meta, a pesar que sin llegar a las metas los trabajadores producen utilidad para el empleador.*

Artículo 6.- Impugnación como acto de hostilidad

La reducción de remuneración que no se adecúa a esta norma, se impugna siguiendo el procedimiento de hostilidad laboral. Contenido en el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única.- Incorporación a la Remuneración Básica

El empleador a la entrada en vigencia de la presente Ley, incorpora los complementos remunerativos en la remuneración básica del trabajador.

En caso el trabajador haya percibido montos diferentes en los últimos meses, se incorpora el promedio de los últimos seis (6) meses.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

TR, y el artículo 49° de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-96-TR, la reducción inmotivada de la remuneración o de la categoría como acto de hostilidad equiparable al despido.

- 2.6. En relación al texto de la fórmula legal que aparece descrito en el artículo 2°, referido a la reducción de la remuneración excepcional, por acuerdo de ambas partes, y a iniciativa del trabajador (expreso y escrito) cuando existan fundamentos razonables a su favor, reduciéndose proporcionalmente la jornada de trabajo; corresponde señalar que atendiendo a que el sistema administrativo de gestión de recursos humanos en la Administración Pública es el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, debiendo armonizar los derechos de este personal con los intereses de la sociedad, hace que la medida planteada no resulte aplicable, toda vez que la remuneración del trabajador de la administración pública se encuentra ajustada a la observancia estricta de la normatividad que la rige (Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057, entre otros); estando además a que el sustento para este aspecto vertido en la Exposición de Motivos específicamente hace referencia a que "esta prohibición se aplicaría también durante la crisis de la empresa", sin describir su aplicación en otros escenarios, quedando así determinada la referencia específica y exclusiva del sector privado, ámbito al que apuntaría la iniciativa legislativa; debiendo asimismo añadir que en el sector público, en el marco de la reforma en la política salarial, mediante Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, se crea un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, preceptuándose el proceso de la reforma del sistema de gestión de recursos humanos.

Así, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, ha dispuesto una adecuada implementación de la compensación económica del puesto, incremento de plazas, de personal, entre otros, debiendo anotar en relación a la compensación económica que ésta responde a la noción de valorización de los puestos basada en los principios de consistencia interna y consistencia intergubernamental, entre otros, lo que implica que debe guardar relación con las condiciones de exigencia, responsabilidad y complejidad del puesto, dentro de la misma entidad, y que debe ser comparable en el ámbito de la administración pública en su conjunto.

- 2.7. Respecto al texto de la fórmula legal que aparece descrito en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Proyecto de Ley, que establece: "El empleador a la entrada en vigencia de la presente Ley, incorpora los complementos remunerativos en la remuneración básica del trabajador."; corresponde señalar que, tales "complementos remunerativos", entendiéndolos éstos como otros conceptos adicionales y distintos a la remuneración otorgados al trabajador en mérito a criterios específicos, tales como el "bono" conforme es precisado en la Exposición de Motivos (párrafo final de la página 7); corresponde señalar que, en el contexto de la administración pública, la disposición de "incorporar" éstos (bono) en la remuneración básica del servidor público (trabajador), significaría trastocar el marco normativo con que se concibieron tales conceptos en su calificación normativa, distintos a la remuneración, en suma, aceptar la propuesta normativa significaría una clara afectación del principio de Equilibrio Presupuestal recogido en el artículo 78° de la Constitución Política del Perú, aunado a ello el artículo 79° de la referida Carta Magna





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. Adicionalmente, la iniciativa legislativa incide directamente en el quiebre de la implementación de la compensación económica del puesto perfilada por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que conforme se señalara líneas arriba responde a la noción de valorización de los puestos basada en principios que la rigen.

- 2.8. En cuanto a la propuesta normativa contenida en la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Proyecto de Ley que plantea la modificación del artículo 6° de la Ley 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales en los términos siguientes: *"Artículo 6.- El contrato administrativo de servicios otorga al trabajador los siguientes derechos: (...) m) Proteger su remuneración pactada sin que pueda reducirse unilateralmente por el empleador. En caso de reducción unilateral de la remuneración, el trabajador sigue el procedimiento regulado en los artículos 30 y 35 del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral"*.

Al respecto, en principio, cabe efectuar la precisión de que la modificación propuesta es al artículo 6° del Decreto Legislativo N° 1057 y no a la Ley N° 29849; ahora bien, en cuanto concierne a la variación –reducción o incremento– de la remuneración originalmente pactada entre una persona natural que presta servicios de manera subordinada y una entidad pública, en el marco del contrato administrativo de servicios, régimen especial de contratación laboral para el sector público, dicha situación se encuentra prevista por el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, norma que regula dicho régimen laboral, específicamente descrito en el artículo 7° referido a la modificación contractual, que habilita a las entidades, por razones objetivas debidamente justificadas, modificar unilateralmente aspectos del contrato, advirtiendo que en cuanto al monto de la retribución queda establecido que: *"La modificación del modo de la prestación de servicios, no incluye la variación de la función o cargo ni del monto de la retribución originalmente pactada."*, con lo que, el extremo de la propuesta normativa resulta innecesaria, denotando con ello su inviabilidad.



- 2.9. Cabe señalar que, en caso la iniciativa legislativa sea promovida a raíz de la sentencia de la Corte Suprema recaída en el expediente de Casación Laboral N° 00489-2015 Lima, hecho que se considera coyuntural, dado para un caso particular, que no es vinculante u obligatoria en su aplicación para otros casos similares, pero sí fija un precedente, pues los recursos de casación tienen por finalidad uniformizar la jurisprudencia en casos parecidos, de modo tal que, estando a la lógica de potestad de aplicación o inaplicación motivada de la norma que asiste a los operadores del derecho, es posible apreciar que en el devenir de los pronunciamientos judiciales se produzcan similares o diferentes razonamientos jurídicos en mérito a interpretaciones que respecto de existentes y futuras normas sobre la materia, se pueda efectuar.
- 2.10. Adicionalmente, cabe hacer mención de los fundamentos relacionados con la materia bajo evaluación, esto es, la posibilidad de que la remuneración sea reducida, desarrollados por el Tribunal Constitucional y que fuera abordada por el máximo



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

intérprete constitucional en Sentencia de fecha 16 de abril de 2014 recaída en el Expediente N° 0020-2012-PI/TC, a saber:

"II. FUNDAMENTOS

(...)

34. Uno de los supuestos de la restricción o limitación del derecho fundamental a la remuneración se centra en la intangibilidad de la remuneración. Es así como es materia de análisis la posibilidad de que sea reducida.

35. En general, en el ámbito de la relación laboral es posible la reestructuración del escalafón remunerativo siempre que se respete el contenido esencial del derecho a la remuneración si se cumplen determinados requisitos:

Excepcionalidad, es decir que la reducción de la remuneración sea una materia extraordinaria y coyuntural que tiene lugar en contextos especiales.

Razonabilidad, es decir, que la reducción respecta determinados límites de proporcionalidad de manera tal que no suponga una disminución significativa de la remuneración, ni sea arbitraria.

36. Lógicamente, por más que la reducción de la remuneración sea posible, dicha afectación tiene como límite la RMV o la colectiva, según la jornada de trabajo y según la labor realizada, en la medida en que se trata de una remuneración suficiente que permite al trabajador y a su familia satisfacer sus necesidades básicas, convirtiéndose así en un salario mínimo obligatorio.

37. La reducción de la remuneración puede ser realizada de dos maneras diferenciadas, según este Colegiado pasa a explicar, pero se detendrá en el segundo de los supuestos.

(i) Reducción consensuada

38. La reducción de la remuneración es consensuada si es realizada de manera voluntaria, es decir, si existe un acuerdo libre, espontáneo, expreso y motivado entre el trabajador y el empleador.

39. La posibilidad de reducción consensuada no es nueva en el derecho interno. A esta conclusión se puede llegar de la lectura del artículo de la Ley 9463, del 17 de diciembre de 1941, que señala que "La reducción de remuneración aceptada por un servidor, no perjudicará en forma alguna los derechos adquiridos por servicios ya prestados (...), debiendo computársele las indemnizaciones por los años de servicios de conformidad con las remuneraciones percibidas, hasta el momento de la reducción. Las indemnizaciones posteriores se computarán de acuerdo con las remuneraciones rebajadas", sobre lo cual este Tribunal ha tenido oportunidad de manifestar que la posibilidad de reducir las remuneraciones está autorizada por la Ley 9463 siempre que medie la aceptación del trabajador (fundamento 3 de la STC 0009-2014-AA/TC).

40. También se ha admitido jurisprudencialmente que puede existir una reducción de la remuneración a través de un descuento aceptado por el trabajador (fundamento 6 de la STC 0818-2005-PA/TC),

(ii) Reducción no consensuada

41. La reducción de la remuneración también puede ser adoptada por una decisión unilateral por parte del empleador, particular o el Estado mismo, es decir, sin aceptación previa del trabajador.

42. Esta posibilidad de reducción, aparte de la afectación de las planillas de pago por orden judicial (consentido en el fundamento 6 de la STC 0818-2005-PA/TC), de otro lado, se encuentra contemplada en el derecho interno y resulta de la interpretación y aplicación a contrario sensu del artículo 30.b del Decreto Supremo 003-97-TR y del artículo 49 de su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 001-96-TR, que consideran que la reducción inmotivada de la remuneración o de la categoría es un acto de hostilidad equiparable al despido si es dispuesta por decisión unilateral del empleador que carezca de causa objetiva o legal. Desde esta perspectiva, resulta





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

válida –en términos constitucionales– la reducción de la remuneración o de la categoría por decisión unilateral del empleador si es que posee una causa objetiva o legal.

43. Este Colegiado ergo considera viable la reducción no consensuada de remuneraciones por **causa objetiva y justificada**, siempre que dicha disminución de haberes refleje la expresión de los motivos o razones por los que se procede a la reducción de la remuneración o la invocación de la regulación legal que justifique.

44. De otro lado, requiere establecerse algunas condiciones para la utilización de esta medida excepcional. Puede estar referida a una serie de supuestos, entre los cuales se pueden nombrar los siguientes:

- **Necesidad de cumplir los objetivos económicos y financieros**, que implica la reducción de la remuneración sustentada en la necesidad de reducir el déficit o la escasez a fin de garantizar la estabilidad y el equilibrio económico del Estado –o en su caso de una empresa–, y exige que debe existir una relación directa entre la medida adoptada y la política o planificación económica perseguida. En suma, se trata de una medida excepcional que se encentra constitucionalmente justificada en aquellos contextos especiales que generen un impacto económico negativo en la actividad desarrollada por el Estado o por la entidad privada que haga propicia la adopción de tales medidas a fin de evitar mayores perjuicios económicos.
- **Necesidad de una reorganización del personal**, que puede incluir la supervisión y reorganización debidamente justificada de la prestación de los servicios –públicos esenciales en caso de que sea el Estado– que brinda el empleador.

45. La reducción de la remuneración no consensuada no implica una vulneración del principio de progresividad (o de no regresividad) de los derechos sociales. Este principio supone que las medidas que debe adoptar el Estado con referencia a la plena efectividad de dichos derechos no pueden ser “regresivas”, esto es, no pueden ser medidas que generen un estado de cosas o una situación que sea más perjudicial que la que se encuentre efectivamente establecida. Sin embargo, este principio tampoco supone la absoluta imposibilidad de limitar los avances efectuados por el Estado en materia de derechos sociales, siempre que existan razones de interés general que así lo justifiquen.

(...)

47. Así las cosas, la reducción de la remuneración no contraviene el principio de no regresividad de los derechos sociales, siempre y cuando existan razones de interés social que lo justifiquen o, lo que es lo mismo, siempre que exista causa objetiva o legal que la justifique y que, además, se trate de una medida extraordinaria, coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo.

48. En contextos especiales referidos al cumplimiento de los objetivos económicos y financieros del empleador, como de hecho es el Estado, la reducción de la remuneración frente al coste de su mantenimiento no puede ser interpretada como sinónimo de regresividad, dado que lo que se pretende con esta medida es precisamente evitar el colapso del fondo económico del empleador a efectos de que no se vean perjudicadas una mayor cantidad de personas, o cuando se quiere realizar una reorganización en búsqueda de una finalidad constitucionalmente válida. Al contrario, este Tribunal entiende que tal estrategia respeta un enfoque de derechos fundamentales en el diseño de la política económica en un contexto de déficit o escasez.”

En ese sentido, tal como lo refiere el Tribunal Constitucional (TC), en el ámbito de la relación laboral es posible la reestructuración del escalafón remunerativo siempre que se respete el contenido esencial del derecho a la remuneración, considerando que dicha afectación tiene como límite la Remuneración Mínima (RM) o la colectiva. La reducción de la remuneración puede ser realizada de dos maneras: consensuada, si es realizada de manera voluntaria, y no consensuada, que puede ser adoptada por una decisión unilateral por parte del empleador, particular o el Estado, sin aceptación previa del trabajador (como para casos de afectación de las planillas de pago por orden judicial). Así, la reducción no consensuada de remuneraciones por causa objetiva y





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

justificada, resulta viable siempre que para dicha disminución de haberes se exprese los motivos o razones por los que se procede a la reducción de la remuneración o la invocación de la regulación legal que justifique. Finalmente, la reducción de la remuneración no consensuada no implica una vulneración del principio de progresividad (o de no regresividad) de los derechos sociales, dado que lo que se pretende con esta medida es precisamente evitar el colapso del fondo económico del empleador a efectos de que no se vean perjudicadas una mayor cantidad de personas.

- 2.6. Por consiguiente, atendiendo al ámbito de competencia establecido para la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos, el mismo que informa en su parte pertinente: "realizar el análisis financiero y técnico sobre las políticas en materia de remuneraciones, compensaciones económicas, beneficios económicos, que impliquen el uso de recursos públicos", es preciso señalar que de la literalidad de la propuesta legal, así como del tenor de la Exposición de Motivos, no es posible extraer elementos de valoración técnica justificativa de la medida propuesta, que permitan desplegar el análisis financiero y técnico sobre la misma; de modo tal, que no se posibilita el desarrollo de la evaluación técnica que asiste a esta Dirección General a fin de determinar si se involucra o no el uso de recursos públicos.



De acuerdo a lo antes indicado, respecto a la propuesta legislativa contenida en el Proyecto de Ley N° 332/2016-CR, se hace inviable el desarrollo de la evaluación técnica y financiera que asiste a esta Dirección General a fin de determinar si se involucra o no el uso de recursos públicos, situación por la que dicha iniciativa legislativa es observada.

III. CONCLUSIÓN

Con base a las consideraciones expuestas tanto por la Dirección General de Presupuesto Público, como por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, esta Dirección General de Gestión de Recursos Públicos observa el Proyecto de Ley N° 332/2016-CR, Ley que prohíbe la reducción de remuneraciones en el Sector Público y Privado, en mérito a lo siguiente:

- a) La Ley 9463 del 17 de diciembre de 1941, determina que el empleador y el trabajador se encuentran facultados para modificar las condiciones salariales inicialmente pactadas de común acuerdo, siendo así, no cabría la posibilidad de un recorte de sueldo de manera unilateral.
- b) En relación al artículo 2° del planteamiento normativo, referido a la reducción excepcional de la remuneración; corresponde señalar que en la Administración Pública la remuneración del trabajador se obliga a la observancia estricta de la normatividad que la rige (Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057, entre otros), lo que torna a la medida inaplicable; más aún, cuando el sustento vertido en la Exposición de Motivos hace referencia a la situación empresarial, sin hacer mención de su aplicación en otros escenarios como el ámbito público.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

- c) Respecto a la Única Disposición Complementaria Transitoria del Proyecto de Ley, respecto a los "complementos remunerativos", a los que hace referencia, conceptos adicionales y distintos a la remuneración; en el contexto de la administración pública, la disposición de "incorporar" bonos en la remuneración básica del servidor público (trabajador), significaría trastocar el marco normativo con que se concibieron tales conceptos en su calificación normativa, aspecto que significaría además una clara afectación del principio de Equilibrio Presupuestal, incidiendo adicionalmente, en el quiebre de la implementación de la compensación económica del puesto perfilada por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que responde a la noción de valorización de los puestos.
- d) En cuanto a la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Proyecto de Ley que plantea la modificación del artículo 6° del Decreto Legislativo N° 1057 incorporando en dicho articulado el literal m); en el marco del régimen especial de contratación laboral para el sector público CAS, el tema de la variación –reducción o incremento– de la remuneración se encuentra prevista por el artículo 7° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, al tenerse precisado que la variación del monto de la retribución pactada no está incluida en la modificación del modo de la prestación de servicios, con lo que, el extremo de la propuesta normativa resulta innecesaria, denotando con ello su inviabilidad.
- e) De la literalidad de la propuesta legal y la exposición de motivos, no es posible extraer elementos de valoración técnica justificativa de la medida propuesta, que permitan desplegar el análisis financiero y técnico sobre la misma.
- f) Conforme lo refiere el Tribunal Constitucional (TC), es posible la reestructuración del escalafón remunerativo siempre que se respete el contenido esencial del derecho a la remuneración, resultando viable la reducción no consensuada de remuneraciones por causa objetiva y justificada y no implicando ello una vulneración del principio de progresividad (o de no regresividad) de los derechos sociales.

Es cuanto se tiene que informar para los fines pertinentes.

Atentamente,

.....
ADRIANA MINDREAU ZELASCO
Directora General
Dirección General de Gestión de Recursos Públicos