



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

56260

Lima,

28 ABR. 2017

Reg. 1538

OFICIO N° 1579-2017-PCM/SG/SC



Señora Congresista
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta
Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización
de la Gestión del Estado
Presente.

Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 332/2016-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 139-2016-2017/CDRGLMGE-CR
Expedientes Nos. 201639245 y 201710163

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 332/2016-CR, que propone la Ley que prohíbe la reducción de remuneraciones en el Sector Público y Privado.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Memorando N°171-2017-PCM/OGAJ remitido por el Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, sobre ese particular.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

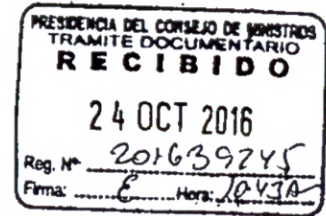




María Soledad Guiulfo Suarez-Durand
Secretaria General
Presidencia del Consejo de Ministros

SC/gpqm

Lima, 10 de octubre de 2016



OFICIO P.O. N° 139 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señor
FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno
Lima


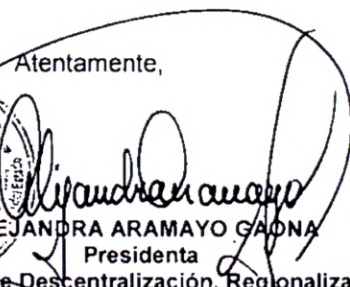
De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0332/2016-CR, ley que propone prohibir la reducción de remuneraciones en el sector público y privado.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



ALEJANDRA ARAMAYO GAJÓN
Presidenta
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

MEMORANDO N° 171 -2017-PCM/OGAJ

A : VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES
Secretario de Coordinación

DE : EDGARD EDUARDO ORTIZ GÁLVEZ
Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica

REFERENCIA : Oficio N° 1690-2017-EF/13.01

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 332/2016-CR, Ley que prohíbe la reducción de remuneraciones en el sector público y privado.

FECHA : Lima, 18 ABR. 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento de la referencia, mediante el cual la Secretaría General del Ministerio de Economía y Finanzas, remite el Informe N° 180-2017-EF/53.04 emitido por la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos, mediante el cual observa el Proyecto de Ley N° 332/2016-CR.

Sobre el particular, es necesario mencionar que esta Oficina General ha cumplido con emitir opinión legal sobre el mencionado Proyecto de Ley, a través del Informe N° 190-2017-PCM/OGAJ del 15 de febrero de 2017 (que se adjunta).

Por lo tanto, se recomienda remitir la opinión mencionada a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de considerarlo pertinente.

Atentamente,



Abog. EDGARD EDUARDO ORTIZ GÁLVEZ
Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica
Presidencia del Consejo de Ministros



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría

DEVOLVER CARGO
OGAJ

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 190 -2017-PCM/OGAJ

RECIBIDO
15 FEB. 2017
Firma: [Firma] Hora: 17:12
Reg. N°: []

A : MARIA SOLEDAD GUIULFO SUAREZ - DURAND
Secretaria General

ASUNTO : 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.

REF. : a) Oficio P.O N° 139 - 2016-2017/CDRGLMGE-CR
b) Oficio N° 2435-2016-SERVIR/PE

FECHA : Lima, 15 FEB. 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al rubro del asunto a fin de emitir la opinión consolidada de la Presidencia del Consejo de Ministros:

I. BASE LEGAL.-

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Decreto Legislativo N° 728, Ley de Fomento del Empleo.
- 1.3. Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.
- 1.4. Ley N° 28157, Ley Marco del Empleo Público.
- 1.5. Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

II. ANTECEDENTES:

- 2.1. Mediante el documento de la referencia a), la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 332/2016-CR, Proyecto de Ley que prohíbe la reducción de remuneraciones en el sector público y privado.
- 2.2. El Proyecto de Ley N° 332/2016-CR (en adelante, el Proyecto de Ley) tiene la siguiente redacción:

"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.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

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.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS
DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL**

Única.- Vigencia

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

DISPOSICION 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.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

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".

(...)

- 2.3. A través del documento de la referencia b), el Presidente Ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR remite el Informe Técnico N° 2327-2016-SERVIR/GPGSC, que contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley.

III. ANÁLISIS:

- 3.1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 19.4 del artículo 19 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, y sus modificatorias, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica, emitir opinión legal respecto de los proyectos de ley que someta a su consideración la Alta Dirección.
- 3.2. Teniendo en cuenta que el objetivo del Proyecto de Ley es prohibir la reducción de remuneraciones en el sector público y privado, corresponde a esta Oficina General de Asesoría Jurídica, emitir opinión en el ámbito del sector público, teniendo en cuenta la función de la Presidencia del Consejo de Ministros, establecida en el numeral 4.9 del artículo 4 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado mediante Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, el cual, se refiere a la promoción de la mejora





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

permanente de la gestión pública, mediante el perfeccionamiento de la gestión del empleo público.

- 3.3. En ese sentido, el presente informe consolida la opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros en el ámbito de la gestión del empleo público, conforme se señala a continuación.

Principio de legalidad en la Administración Pública según el Tribunal Constitucional

- 3.4. El principio de legalidad en la Administración Pública establece que las autoridades deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la Ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas dichas facultades.

De acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional, *"es de uniforme entendimiento en la doctrina, la capacidad jurídica de la Administración Pública está sometida al principio de legalidad que implica que los entes públicos no puedan entrar en el tráfico jurídico ilimitadamente, salvo las prohibiciones o limitaciones que el ordenamiento puede contener (esto es, más o menos, lo propio de la capacidad privada); por el contrario, sólo puede enhebrar relaciones allí donde una normas les autoriza a ello*¹.

Asimismo, el Tribunal Constitucional señala que *"ello es así, en la medida en que la Administración, en el ejercicio de sus funciones públicas y potestades, no puede invocar un supuesto principio de presunción general de aptitud o libertad. Al ejercer un poder de naturaleza pública, debe someterse a los límites previstos en el artículo 45 de la Constitución, que señala que el poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen."*²

En tal sentido, de acuerdo al principio de legalidad, tanto la Constitución Política del Perú como la ley, delimitan las competencias de todas las entidades de la Administración Pública.

Los regímenes laborales aplicables en el sector público según la Constitución Política y la ley

- 3.5. Conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional, la Constitución Política³ establece el conjunto de derechos, principios y garantías que deben protegerse en una relación laboral, en ese sentido, el legislador tiene amplio margen de acción, siempre que en el desarrollo de su labor, primero, no afecten los derechos fundamentales, los principios y valores contenidos en la Constitución, y segundo, no afecten los límites de la legislación delegatoria.

¹ Fundamento 8 en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2939-2004-AA/TC.

² Fundamento 8 en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2939-2004-AA/TC.

³ En el numeral 2.5 del artículo 2, además de los artículos 10, 11 y 22 a 29 de la Constitución Política.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

3.6. Asimismo, en el 2010, el Tribunal Constitucional⁴ señaló lo siguiente:

(...)

23. El ordenamiento jurídico peruano contiene cuando menos dos regímenes laborales generales, alrededor de los cuales giran otros más específicos. Nos referimos a los regulados por los Decretos Legislativos N.º 276 y 728, denominados Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, el primero, y Ley de Fomento del Empleo, el segundo, los cuales contiene la legislación marco aplicable tanto al sector público como al sector privado, respectivamente. El acceso, características, derechos y obligaciones, finalización de la relación laboral, etc., están regulados en cada caso de manera específica y expresa, lo que a su vez ha dado lugar a que los mecanismos de protección de tales regímenes sean diferentes y específicos, como de alguna manera lo ha señalado el Tribunal Constitucional en el denominado Caso Baylón (STC 206-2005-PATC).

(...)

25. Sin embargo, esta distinción no es muy clara respecto de los obreros, empleados, servidores y funcionarios públicos que cumplen funciones para el Estado, dado que aquellos pueden encontrarse vinculados a cualquiera de los regímenes laborales generales, pues de ello depende cuál es el aplicable a la entidad a la que pertenecen, dándose supuestos en los que incluso es posible la coexistencia de ambos regímenes laborales en la misma institución.

(...)

47. De modo que, a partir de la presente sentencia, el artículo 1º del Decreto Legislativo N.º 1057 debe ser interpretado de modo que toda actividad interpretativa hecha respecto del denominado "contrato administrativo de servicios", deba entenderse que dicho contrato es propiamente un régimen "especial" de contratación laboral para el sector público, el mismo que como ya se ha expuesto, resulta compatible con el marco constitucional.

(...)"

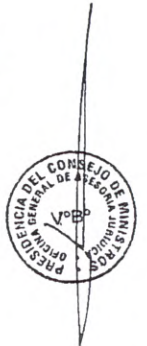
(El resaltado es nuestro)

- 3.7. En tal sentido, de acuerdo a la sentencia del Tribunal Constitucional mencionada anteriormente, en el sector público se aplica los regímenes laborales público y privado, regulados en los Decretos Legislativos N.º 276 y 728, respectivamente; asimismo, se aplica régimen especial de contratación laboral del Decreto Legislativo N.º 1057 (CAS).
- 3.8. En la Ley N.º 28175, Ley del Empleo Público, aplicable a todos los regímenes laborales mencionados en el anterior párrafo, se ha ratificado el principio de legalidad como uno de los principios que rigen el empleo público.

"Artículo IV. Principios

Son principios que rigen el empleo público

⁴ En el Expediente N.º 00002-2010-PI/TC.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

1. **Principio de legalidad.**- Los derechos y obligaciones que generan el empleo público se enmarcan dentro de lo establecido en la Constitución Política, Leyes y reglamentos. (...)"

3.9. Luego, en el 2013, también se encuentra plasmado el principio de legalidad en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (que se encuentra en proceso de implementación en algunas entidades de la Administración Pública), tal como se señala a continuación:

Artículo III. Principios de la Ley del Servicio Civil

Son principios de la Ley del Servicio Civil:

(...)

f) **Legalidad y especialidad normativa:** El régimen del Servicio Civil se rige únicamente por lo establecido en la Constitución Política, la presente Ley y sus normas reglamentarias."

3.10. Por lo tanto, el Estado como empleador sujeta su actuación en las relaciones laborales (en el ámbito de los regímenes laborales mencionados), de acuerdo a la Constitución Política del Perú, la ley y sus reglamentos; por lo que, no podrá realizar alguna actuación cuando no tenga sustento normativo.

El derecho fundamental a la remuneración de acuerdo a la Constitución Política del Perú y la ley

3.11. El derecho fundamental a la remuneración se encuentra reconocido en el artículo 24 de la Constitución Política, como se expresa a continuación:

"Artículo 24.- Derechos del trabajador

El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. (...)"

3.12. De acuerdo al Tribunal Constitucional⁵, la remuneración, en tanto derecho fundamental, es la retribución que recibe el trabajador en virtud del trabajo o servicio realizado para un empleador, que posee una naturaleza alimentaria al tener una estrecha relación con el derecho a la vida, acorde con el principio-derecho a la igualdad y la dignidad, y que al mismo tiempo adquiere diversas consecuencias o efectos para el desarrollo integral de la persona humana.

3.13. En tal sentido, la remuneración es considerada un derecho del trabajador frente a su empleador, que se genera por los servicios prestados con motivo del vínculo contractual de subordinación entre ambas partes. Esta es señalada como un derecho en las normas legales que se detallan a continuación:

"Ley N° 28175, Ley del Empleo Público

Capítulo V

Derechos y obligaciones del empleado público

Artículo 15.- Enumeración de derechos

⁵ Fundamento 6 en la sentencia recaída en el Expediente N° 4922-2007-PA/TC.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

El empleado público, sin excluir otros que le otorga la Constitución y las leyes, tienen derecho a:

- (...)
- b) *Remuneración.*
- (...)"

"Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil"

Capítulo V: Derechos y obligaciones del personal del servicio civil

Artículo 35. Derechos individuales del servidor civil

El servidor civil tienen los siguientes derechos:

- a) *Percibir una compensación⁶ de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y sus normas reglamentarias.*
- (...)"

- 3.14. Asimismo, es necesario tener en cuenta que de acuerdo al principio de legalidad, para efectos de los concursos públicos de méritos, la remuneración en el sector público es determinada al inicio de la contratación laboral y no pueden ser modificada posteriormente, salvo que exista una habilitación legal, conforme se analizará al desarrollar los criterios sobre la materia del Tribunal Constitucional.

"Ley N° 28175, Ley del Empleo Público"

Artículo 6.- Requisitos para la convocatoria

Para la convocatoria del proceso de selección se requiere:

- (...)
- e) *Determinación de remuneración."*

- 3.15. Con el propósito de analizar la justificación de las propuestas contenidas en el Proyecto de Ley, es necesario señalar que el derecho fundamental a las remuneraciones puede ser restringida en su contenido distinto al esencial⁷, como el accidental, el cual comprende la reducción de las remuneraciones.

- 3.16. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional⁸ ha señalado lo siguiente:

"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.

43. Este Colegiado ergo considera viable la reducción no consensuada de remuneraciones por causa objetiva y justificada, siempre que

⁶ De acuerdo al artículo 28 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, la compensación es el conjunto de ingresos y beneficios que la entidad destina al servidor civil para retribuir la prestación de sus servicios a la entidad de acuerdo al puesto que ocupa.

⁷ El contenido esencial del derecho a las remuneraciones está conformado por : a) Acceso, en tanto nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución (artículo 23 de la Constitución); b) No privación arbitraria, como reflejo del acceso, en tanto ningún empleador puede dejar de otorgar la remuneración sin causa justificada; c) Prioritario, en tanto su pago es preferente frente a las demás obligaciones del empleador, de cara a su naturaleza alimentaria y su relación con el derecho a la vida y el principio-derecho a la igualdad y la dignidad (segundo párrafo del artículo 24 de la Constitución); d) Equidad, al no ser posible la discriminación en el pago de la remuneración (primer párrafo del artículo 24 de la Constitución); y e) Suficiencia, por constituir el quantum mínimo que garantiza al trabajador y a su familiar su bienestar (primer párrafo del artículo 24 de la Constitución). Fundamento 28 en la sentencia recaída en el Expediente N° 0020-2012-PI/TC.

⁸ En el Expediente N° 0020-2012-PI/TC, se ha señalado que la reducción de las remuneraciones forma parte del contenido accidental del derecho fundamental de las remuneraciones.

A





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

dicha disminución de haberes refleje la expresión de motivos o razones por lo que se procede a la reducción de la remuneración o la invocación de la regulación legal que la 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 puede 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 encuentra 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 encuentren 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.**"

3.17. Por lo tanto, de acuerdo a los criterios del Tribunal Constitucional, es viable constitucionalmente que el Estado como empleador, pueda **reducir las remuneraciones de los trabajadores, de manera excepcional, siempre que exista una causa objetiva y justificada,** referida a la necesidad de cumplir los objetivos económicos y financieros, así como la necesidad de una reorganización del personal de la entidad pública. **En todos los casos, dicha reducción debe contar con una regulación legal que la sustente,** porque toda limitación de derechos fundamentales tiene como exigencia constitucional⁹, que se realice a través de una norma con rango legal, es decir, debe respetarse el principio de legalidad.

⁹ Fundamento 3 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2235-2004-AA/TC.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Análisis del Proyecto de Ley en el marco del principio de legalidad en la administración pública y el derecho fundamental a la remuneración

3.18. A modo de resumen, es pertinente citar las propuestas que contienen el Proyecto de Ley, a efectos de analizarlas detenidamente:

1. Nulidad del acto unilateral del empleador que reduce la remuneración del trabajador (artículo 2 primer párrafo).
2. Reducción de remuneración, por acuerdo entre las partes, cuando existan fundamentos razonables a favor del trabajador (artículo 2 segundo párrafo)
3. Formas de reducción de las remuneraciones de monto fijo y variables (artículo 3).
4. Invariabilidad de la modalidad de la remuneración de monto fijo a variable (artículo 4).
5. Prohibición de complementos remunerativos calculados sobre criterios subjetivos y sujetos a metas (artículo 5).
6. Reducción unilateral de la remuneración por el empleador como causal de acto de hostilidad en el Decreto Legislativo N° 728 (Artículo 6 y Primera Disposición Complementaria Modificatoria).
7. Incorporación de los complementos remunerativos a la remuneración básica (Única Disposición Complementaria Transitoria).
8. Reducción unilateral de la remuneración por el empleador como causal de acto de hostilidad en el régimen especial de contratación laboral del Decreto Legislativo N° 1057 (Segunda Disposición Complementaria Modificatoria).
9. Derogación de la Ley N° 9463 (Única Disposición Complementaria Derogatoria)

3.19. Respecto a las propuestas señaladas en el numeral 1, 6 y 8 sobre la nulidad del acto unilateral de reducción de las remuneraciones, éstas no se encuentran alineadas a los criterios del Tribunal Constitucional, porque éste menciona que es viable constitucionalmente dicha reducción, siempre que sea una medida excepcional, con una causa objetiva y justificada, asimismo debe tener la habilitación legal que la sustente (principio de legalidad), lo cual a la fecha no se encuentra regulado.

3.20. Respecto a las propuestas de los numerales 2 y 3, es necesario mencionar que el Estado como empleador frente a su trabajador, no tiene margen de discrecionalidad para reducir sus remuneraciones, salvo que exista una norma expresa que lo habilite (principio de legalidad). En los casos señalados, no existe una delimitación de los criterios para determinar que existen "fundamentos razonables a su favor", sobre los cuales es permitido la reducción consensuada de las remuneraciones, situación que contradice al principio de legalidad, el cual informa que toda regulación aplicable en el sector público debe ser explícita y sin ambigüedades. Sobre el particular SERVIR en el Informe Técnico N° 2327-2016-SERVIR/GPGSC ha señalado lo siguiente:

"Por otro lado, el proyecto condiciona la reducción de remuneraciones del trabajador a la existencia de fundamentos razonables a favor del trabajador. Dado que, como mencionáramos, la reducción consensuada de





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

*remuneraciones no es posible en el ámbito público, salvo habilitación legal expresa, **lo recomendable sería que el proyecto delimite en este extremo su ámbito de aplicación.***

En el ámbito público, en el caso de los servidores cuyo ingreso o contratación son generalmente efectuados a través de concurso público de méritos, no será posible para la entidad que disponga unilateralmente ni acordar con el servidor la reducción de remuneraciones, toda vez que ello supondría la modificación de los montos establecidos en las políticas o escalas remunerativas aprobadas al efecto, lo cual, considerando el principio de legalidad que rige en dicho ámbito, sólo podría ser efectuado por la entidad si contara con habilitación legal expresa para ello."

- 3.21. En lo referente a las propuestas de los numerales 4 y 5, es necesario precisar que en el sector público, los cambios a los sistemas de remuneraciones o compensaciones, sólo pueden ser establecidas por norma legal expresa (principio de legalidad); por ende, dichas propuestas no resultan aplicables al sector público.
- 3.22. En lo que respecta a la propuesta del numeral 7, tendría un impacto en el presupuesto público, teniendo en cuenta que de acuerdo al artículo 6 de la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017, se prohíbe el incremento de remuneraciones en las entidades de los gobiernos nacional, regional y local.
- 3.23. Sobre el particular, corresponde tener en cuenta que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que:

"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

(...)" (El subrayado y negrita es nuestro).

- 3.24. En base a ello, debe resaltarse que, mediante la sentencia recaída en el Expediente N° 00019-2011-PI/TC el Tribunal Constitucional señala que conforme a la Constitución Política del Perú, el Congreso de la República al proponer leyes que involucren gasto público necesita, como requisito constitucional, **el informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas que señale que se cuenta con los recursos necesarios para implementar las medidas que propone**, pues de no contar con éste, dicha ley sería inconstitucional formal y sustancialmente:

"17. La exigencia de acreditar la disponibilidad de los recursos que aseguren la eficiencia de los servicios de la universidad pública, ¿es previa a su creación legal o solo previa a su entrada en funcionamiento? A juicio de este Tribunal, un análisis constitucional del problema lleva a concluir que esta exigencia se mantiene como previa a la creación legal de la universidad y no solo como previa a su entrada en funcionamiento dado que un razonamiento contrario resultaría violatorio del artículo 79° de la Constitución, que establece que "[l]os representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

En efecto, si se tiene en cuenta que la creación legal de una universidad pública, por evidentes razones, apuesta a su futura entrada en funcionamiento, y que sobretodo en el inicio de su gestión, sus principales rentas tienen origen en las partidas presupuestales que el Estado le asigna, la creación de tal universidad que no tenga acreditada, a través de un informe técnico previo emitido por el Poder Ejecutivo y, concretamente, por el Ministerio de Economía y Finanzas, la disponibilidad de los recursos que aseguren la eficiencia de sus servicios, sería sinónimo de la verificaciones de una iniciativa motu proprio por parte del Congreso de la República para generar gasto público, lo que se encuentra prohibido por el artículo 79° de la Constitución.

(...)

19. En tal sentido, la creación legal de una universidad pública que no respete la mencionada exigencia constitucional, incurre en una inconstitucionalidad tanto de forma como de fondo.

Incurre en una inconstitucionalidad de forma, dado que la ausencia del respectivo informe previo del MEF constituye la omisión de un acto que, por imperio del artículo 79° de la Constitución, concretizado por el artículo 5° de la Ley Universitaria, necesariamente debe formar parte del procedimiento legislativo que anteceda a la expedición de la ley que crea la universidad. Incurre en una inconstitucionalidad de fondo, toda vez que el contenido de la ley, así expedida, será violatorio de la prohibición prevista en el artículo 79° de la Constitución, es decir, de la prohibición de que el Congreso tiene iniciativa en la generación del gasto público, salvo en lo que atañe a su propio presupuesto. (El subrayado y negrita es nuestro).

- 3.25. De esa manera, al amparo del marco constitucional, esta Oficina General considera que resulta inviable el Proyecto de Ley por la vulneración del artículo 79 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, se recomienda que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicite opinión del Proyecto de Ley al Ministerio de Economía y Finanzas, porque es el Ministerio competente en materia presupuestal, conforme lo establece el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 183 – Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, que dispone que:

Artículo 5.- Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional.
(...)." (Énfasis agregado)

- 3.26. Sobre la propuesta del numeral 8, que deroga la Ley N° 9463, no tiene efecto en el sector público, porque las posteriores leyes que regulan el empleo público analizadas en los numerales 3.13 y 3.14 del presente informe, no habilitan la reducción unilateral de las remuneraciones por el empleador (como Estado).
- 3.27. Sobre todo lo mencionado anteriormente y en el ámbito de sus competencias, SERVIR a través del Informe N° 2327-2016-SERVIR/GPGSC ha opinado en el siguiente sentido:





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

"(...)

IV. Conclusiones

"(...)

5.2. En el ámbito público no resulta posible para la entidad reducir las remuneraciones ni unilateralmente ni de manera consensuada con el servidor, toda vez que ello supondría la modificación de unos de los elementos esenciales del contrato (el monto de la remuneración), supuesto de hecho que, considerando el principio de legalidad que rige en dicho ámbito, sólo podrían ser efectuados por la entidad si contara con habilitación legal.

5.3. En el ámbito de lo público, regulado por la normativa del servicio civil, la compensación del servidor se encuentra establecida en función de la valorización del puesto, por lo que las modificaciones al sistema de compensaciones sólo podrían ser establecidas por norma legal expresa.

5.4. La existencia de conceptos que el ámbito público pudieran ser considerados como complementos remunerativos y que, por tanto, en virtud de la aprobación del proyecto normativo deban ser incorporados a la remuneración del servidor, entraría en conflicto con lo establecido en la normativa de presupuesto que viene prohibiendo cualquier forma de incremento remunerativo, y exigiría evaluar un posible impacto en el componente presupuestal, lo cual no guarda relación con las competencias de SERVIR, siendo en ese extremo recomendable trasladar la consulta a la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas, a quien correspondería emitir pronunciamiento.

"(...)"



IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN:

Esta Oficina General observa el Proyecto de Ley N° 332/2016-CR, por los siguientes fundamentos:

- La propuesta que dejaría sin efecto (nulidad) todo acto que reduzca las remuneración por parte del empleador; no se encuentra alineada a los criterios del Tribunal Constitucional, porque éste señala que es viable constitucionalmente dicha reducción, siempre que sea una medida excepcional, con una causa objetiva y justificada, asimismo, que tenga una habilitación legal que la sustente, lo cual a la fecha no se encuentra regulado.
- La propuesta de reducción consensuada de las remuneraciones en el sector público, contradice al principio legalidad, porque no están delimitados explícitamente, los criterios sobre los cuales es permitida dicha reducción.
- Las remuneraciones o compensaciones del servidor en el ámbito público, se encuentran establecidas en función de la valorización del puesto, por lo que las modificaciones al sistema de compensaciones solo podrían ser establecidas por norma legal expresa, lo cual a la fecha no se encuentra regulada.



PERÚ

**Presidencia
del Consejo de Ministros**

**Secretaría
General**

**Oficina General
de Asesoría Jurídica**

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- La propuesta de incorporar complementos remunerativos a la remuneración básica tendría un impacto en el presupuesto público, por lo tanto, vulnera el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos.

Finalmente, se recomienda que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República remita el Proyecto de Ley al Ministerio de Economía y Finanzas, para que emita opinión en el ámbito de sus competencias, respecto a la Única Disposición Complementaria Transitoria del Proyecto de Ley.

Atentamente,



Charles Richard Pareja Sebado
Consultor

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito.

.....
Abog. Edgard Eduardo Ortiz Gálvez
 Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica
 PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS



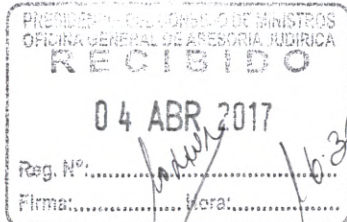


PERÚ

Ministerio de Economía y Finanzas

Secretaría General

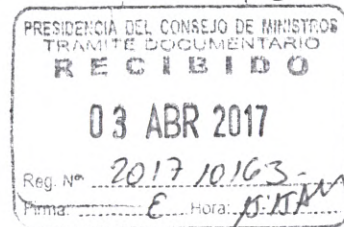
"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"



08

Lima, 31 MAR. 2017

OFICIO N° 1690 -2017-EF/13.01



Señora
MARÍA SOLEDA GUIULFO SUAREZ-DURAND
Secretaria General
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
Jirón Carabaya S/N
Cercado de 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° 249-2017-PCM/SG/SC/OCP

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Secretaría 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.

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.

Asimismo, hago de su conocimiento que se ha dado respuesta directa a la citada Comisión con Oficio No. 745 -2017-EF/10.01, en atención a su requerimiento a este Ministerio formulado con Oficio P.O. No. 141-2016-2017/CDRGLMGE-CR.

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

Atentamente,

ANGELA GROSSHEIM BARRIENTOS
Secretaria General



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

07

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

ALFREDO THORNE VETTER
MINISTRO

Lima, 31 MAR. 2017

OFICIO N° 745 -2017-EF/10.01

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."

Pronunciamento 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 ECONOMIA 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 cambie 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 están 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 ECONOMÍA 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 ECONOMIA 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-

04



MINISTERIO DE ECONOMÍA 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 ECONOMÍA 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