



PERÚ

Presidencia del  
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Universalización de la Salud"

Lima, 14 de enero de 2020

## INFORME TECNICO N° -2020-SERVIR-GPGSC

De : **CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY**  
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Procedencia de otorgar vales de consumo como costumbre a favor de los servidores sujetos al régimen de la actividad privada

Referencia : a) Oficio N° 1488-2019/OS-GAJ  
b) Informe Técnico N° 1818-2019-SERVIR/GPGSC

### I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Gerente de Asesoría Jurídica del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN consulta a SERVIR si es viable otorgar vales de consumo al personal sujeto al régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728) como una costumbre en atención a lo dispuesto en la Sexta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411.

### II. Análisis

#### Competencias de SERVIR

- 2.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es un organismo rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado. No puede entenderse que como parte de sus competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada entidad.
- 2.2 Debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa aplicable al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos. Por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.
- 2.3 Considerando lo señalado hasta este punto resulta evidente que no corresponde a SERVIR –a través de una opinión técnica– emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias de la presente consulta.

#### Sobre las condiciones de trabajo en la Administración Pública

- 2.4 Previamente a la absolución de la consulta, debemos precisar que cualquier entrega alimentaria (ya sea a través de bonos por alimentos, vales de consumo, entre otros) **solo podrá realizarse siempre y cuando dicha entrega califique como una condición de trabajo**, así la fuente de este beneficio sea por convenio colectivo, laudo arbitral o **costumbre**. (Resaltado agregado)
- 2.5 En esa línea, debemos indicar que lo desarrollado en el Informe Técnico N° 1818-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en [www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)), está orientado a establecer que el otorgamiento



PERÚ

Presidencia del  
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Universalización de la Salud"

de alimentos (a través de vales de consumo por ejemplo) solo será procedente cuando ésta sea proporcionada a los servidores por ser indispensable o necesaria para el cabal cumplimiento de las labores o facilitar la prestación de servicios, independientemente a su fuente de origen (convenio colectivo, laudo arbitral o costumbre).

### Sobre la costumbre en el ámbito de una relación de trabajo subordinada

- 2.6 La costumbre se constituye a partir de la práctica reiterada y constante, es decir, la duración y reiteración de conductas en el tiempo, y asimismo la conciencia social acerca de la obligatoriedad de dicha práctica, convicción generalizada de la exigibilidad jurídica de dicha conducta<sup>1</sup>. Se constituye, pues, de la combinación de un elemento objetivo, como es la repetición generalizada y continuada de una conducta, y otro subjetivo que consiste en la creencia que surgen en ella reglas obligatorias.
- 2.7 Siendo así, es posible concluir que para estar vigente, a la costumbre le basta materializar comportamientos o conductas, repetitivos y constantes y con convicción de su exigibilidad, mientras en el caso de otras fuentes del derecho laboral, como por ejemplo el convenio colectivo, precisan de encontrarse plasmados y ser resultado de un proceso de negociación<sup>2</sup>.

### Sobre la vigencia de la Sexta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto

- 2.8 Ahora bien, respecto al contenido de la Sexta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, debemos indicar que SERVIR ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre dicha disposición a través del Informe Técnico N° 1338-2018-SERVIR/GPGSC (disponible en [www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)), el cual recomendamos revisar para mayor detalle y en cuyo contenido se indicó lo siguiente:

*"2.4 Se consulta si la Sexta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411 viene siendo de aplicación a todas las entidades públicas y si la excepción plasmada en dicha disposición se enmarca dentro de la salvedad establecida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 291-2012-EF. Al respecto, cabe señalar que la Sexta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411 dispone la continuidad del pago de las remuneraciones, beneficios o tratamientos especiales que venían percibiendo los trabajadores hasta el momento anterior a la fecha de su entrada en vigencia, muchos de los cuales carecían de sustento, situación en la cual radica el carácter excepcional de la norma, porque de otro modo hubiesen tenido que dejarse de otorgar, afectando los ingresos de los trabajadores. Naturalmente, queda claro que con posterioridad a su entrada en vigencia, es decir, a partir del 1 de enero de 2005, toda remuneración, beneficio o tratamiento especial que gozaren los trabajadores deberá contar con la norma legal habilitante respectiva, situación en la que radica el carácter transitorio de la Sexta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411. En ese sentido y en respuesta a este extremo de la consulta, cabe señalar que la Sexta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411 regula exclusivamente un*

<sup>1</sup> Puede verse, al respecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00047-2004-AI/TC, en su fundamento 2.1.3.2.

<sup>2</sup> Son las cláusulas de carácter normativo las que atribuyen la calidad de fuente de derecho laboral al convenio colectivo. En relación con la condición de la costumbre como fuente de derecho, puede verse la Casación Laboral N° 727-2011, que en su considerando Décimo Tercero, señala:

**"DÉCIMO TERCERO:** No habiéndose acreditado la existencia de Convenio Colectivo que reconozca la existencia del derecho alegado en la demanda, corresponde verificar la existencia del mismo sobre la base de la costumbre como fuente del derecho laboral..."



PERÚ

Presidencia del  
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Universalización de la Salud"

*supuesto de hecho que sólo puede ser verificado al momento de su entrada en vigencia, esto es, al 1 de enero de 2005, y de aplicación a todas las entidades públicas.*

*(...)*

*3.1 La Sexta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411 dispone la continuidad del pago de las remuneraciones, beneficios o tratamientos especiales que venían percibiendo los trabajadores hasta el momento anterior a la fecha de su entrada en vigencia, es decir, el 1 de enero de 2005, los cuales de otro modo hubiesen tenido que dejarse de otorgar pues debían contar con la norma legal habilitante respectiva, por lo que es posible afirmar que la Sexta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411 regula exclusivamente un supuesto de hecho que sólo puede ser verificado al momento de su entrada en vigencia y es de aplicación a todas las entidades públicas.*

*3.2 Corresponderá a la entidad determinar, en el caso concreto, si para el otorgamiento de ingresos, subvención o asignación adicional a favor los trabajadores es posible considerar como norma legal habilitante a la Sexta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, tomando en cuenta lo señalado lo señalado en la conclusión anterior y en el punto 2.4 del presente informe."*

- 2.9 En esa línea, aquellos beneficios o tratamientos especiales (otorgados ya sea por costumbre o convenio colectivo) que fueron celebrados antes de la dación de la Ley N° 28411, continuarán otorgándose exclusivamente a favor del personal sujeto al régimen de la actividad privada, previa evaluación efectuada por la entidad que así lo determine.

### III. Conclusiones

- 3.1 La Sexta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411 dispone la continuidad del pago de las remuneraciones, beneficios o tratamientos especiales que venían percibiendo los trabajadores hasta el momento anterior a la fecha de su entrada en vigencia, es decir, el 1 de enero de 2005, los cuales de otro modo hubiesen tenido que dejarse de otorgar pues debían contar con la norma legal habilitante respectiva, por lo que es posible afirmar que la Sexta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411 regula exclusivamente un supuesto de hecho que sólo puede ser verificado al momento de su entrada en vigencia y es de aplicación a todas las entidades públicas.
- 3.2 Aquellos beneficios o tratamientos especiales (otorgados ya sea por costumbre o convenio colectivo) que fueron celebrados antes de la dación de la Ley N° 28411, continuarán otorgándose exclusivamente a favor del personal sujeto al régimen de la actividad privada, previa evaluación efectuada por la entidad que así lo determine.

Atentamente,

### DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

**CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY**

Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil  
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/abs/jms

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2020