



Nº 064-2022-GGR-GR PUNO ...

10 MAYO 2022

PUNO, .....

**EL GERENTE GENERAL REGIONAL DEL GOBIERNO REGIONAL PUNO**

Vistos, el expediente N° 3118-2022-GGR, sobre recurso administrativo de apelación, planteada por servidores del Archivo Regional Puno;

**CONSIDERANDO:**

Que, con fecha 17 de mayo del 2013, se expide la Resolución Ejecutiva Regional N° 224-2013-PR-GR PUNO, mediante el cual se aprueba la escala única de incentivos laborales del personal administrativo del pliego 458: Gobierno Regional Puno;

Que, con fecha 21 de marzo del 2022, se expide la Resolución Administrativa Regional N° 080-2022-ORA-GR PUNO, en el que en su ARTICULO PRIMERO, Declara Improcedente la solicitud de pago de incentivos laborales, en cumplimiento de la Resolución Ejecutiva Regional N° 224-2013-PR-GR PUNO, presentado por el personal activo del Archivo Regional Puno;

Que, con fecha 28 de marzo del 2022, con registro N° 3920-2022-TD-GRP, los recurrentes MARCOS FELIX HILASACA YUNGAS, SONIA ROSARIO SOTOMAYOR VARGAS, WILFREDO OLAGUIVEL PANIAGUA, GRIMANESA CCORI VALDIVIA, PEDRO TAPIA CRUZ, MARTHA DUNIA TAPIA ANGLAS, CORINA VILMA RODRIGUEZ CHOQUE, CHESTER MIGUEL ZAMUDIO BRICEÑO, JULIA TAPIA QUISPE, JUAN MANUEL CHURA LIVISE, DIEGO HUGO YUCRA MAMANI, ALEJANDRO MAMANI RODRIGUEZ, JUSTO GERMAN MAMANI QUISPE, ADOLFO ROJAS NOA, VICTOR ALEJO BEGAZO BEGAZO, interponen recurso de apelación en contra de la Resolución Administrativa Regional N° 080-2022-ORA-GR PUNO, argumentando entre otros que, al no haber ningún procedimiento que haya sido activado oportunamente, los efectos de dicha resolución siguen vigentes y no podrán ser objeto de incumplimiento a menos que sea declarada así por órgano jurisdiccional; así también hacen mención que, la administración ha venido dando cumplimiento de la Resolución Ejecutiva Regional N° 224-2013-PR-GR PUNO en forma parcial, puesto que ha venido otorgando como incentivos laborales montos inferiores a lo aprobado por la Escala de Incentivos Laborales convalidando su valides y efectividad, señala también que la disponibilidad presupuestaria no constituye justificación para el incumplimiento de una resolución administrativa, debiendo la autoridad competente adoptar **los mecanismos necesarios para su efectivo cumplimiento;**

**ANÁLISIS:**

**SOBRE LA SUCESIÓN DE NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS INCENTIVOS LABORALES**

Que, el Decreto de Urgencia No 003-2011, establecía medidas urgentes relativas a los incentivos que se otorgan a través de los CAFSAES en los Pliegos del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales; en este último, se prescribe en su artículo 1°, Inc. 1.1: "*Facúltese a los Titulares de los pliegos del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales, hasta el 28 de febrero de 2011, a aprobar, en vías de regularización, mediante acto Resolutivo, las Escalas por Unidad Ejecutora de los Incentivos y Estímulos otorgados a trabajadores, sujetándose a lo regulado en la Novena Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, y dentro de los montos totales transferidos al Fondo de Asistencia y estímulo de los referidos pliegos al 31 de diciembre de 2009, adicionando los incrementos de transferencias efectuados en el marco de disposiciones legales vigentes, y considerando del número de trabajadores existentes al 31 de diciembre de 2010*". Es así que, la última norma de orden legal que cerro





N° 064 -2022-GGR-GR PUNO

10 MAYO 2022

PUNO, .....

"las regularizaciones" fue el Decreto de Urgencia No 003-2011, luego de ello (año 2011), no se autorizó legalmente alguna otra regularización;

Que, desde ese punto, a partir del 2012 se implementó el marco normativo para ordenar el CAFAE y concluir con el proceso para aprobar las escalas de incentivo único de todas las entidades del sector público. Así, mediante la Quincuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2012, en ese entonces se dispuso la implementación de medidas destinados a fijar una escala base para el otorgamiento de los incentivos laborales que el Estado otorga a través del CAFAE;

Que, mediante Ley N° 29874 implementó en su momento medidas destinadas a fijar una Escala Base para el otorgamiento del incentivo laboral que se otorga a través de los Comités de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE); consecuentemente, por Decreto Supremo N° 104-2012-EF, se Aprueba la Escala Base y Disposiciones Complementarias para mejor la aplicación de la Ley N° 29874, que implementa medidas destinadas a fijar una escala base para el otorgamiento del incentivo laboral que se otorga a través de los Comités de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE);

Que, el artículo 4, inciso 4.2 de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, estableció lo siguiente: "4.2 Todo acto administrativo, acto de administración o las resoluciones administrativas que autoricen gastos no son eficaces si no cuentan con el crédito presupuestario correspondiente en el presupuesto institucional o condicionan la misma a la asignación de mayores créditos presupuestarios, bajo exclusiva responsabilidad del titular de la entidad, así como del Jefe de la Oficina de Presupuesto y del Jefe de la Oficina de Administración o los que hagan sus veces, en el marco de lo establecido en la Ley N° 28411 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto".(Subrayado agregado);

Que, luego de ello, por Decreto Supremo N° 009-2014-EF, se determinó la relación de entidades que se sujetan al proceso de conclusión del procedimiento previsto en la Ley N° 29874, que concluye con la aprobación de la Escala del Incentivo Único a que se refería la Quincuagésima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, que fija plazos y dicta disposiciones para mejor implementación de la referida disposición. En cuyo Anexo N° 2 fijan plazos y establecen disposiciones para la mejor implementación de la Quincuagésima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, en el Artículo 5° numeral 5.1 señala, vencido el plazo previsto en el artículo 2° del presente anexo, y para el caso de las entidades en el Anexo N° 1 que no hayan implementado el proceso de conclusión a que se contrae el decreto supremo, la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas determina para las citadas entidades la Escala del Incentivo Único, por unidad ejecutora, en base a la información registrada en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público, y de acuerdo a lo establecido en los artículos 3° y 4° de la Ley N° 29874, proceso que indefectiblemente concluyó al 31 de diciembre del 2014;

Que, con relación a ello, la Ley N° 30372 Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año 2016, Ley N° 30518 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, prohibió a las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones,





Nº 064 -2022-GGR-GR PUNO

10 MAYO 2022

PUNO, .....

retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente;

Que, la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, señala que las escalas remunerativas, y beneficios de toda índole, así como los reajustes de las remuneraciones y bonificaciones son aprobados mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas a propuesta del titular del sector, caso contrario es nula toda disposición, bajo responsabilidad del que ejecuta;

Que, en el presente año, la Ley N° 31365 Ley del Presupuesto del Sector Público para el año 2022, en su artículo 4°, numeral 4.2, estipula: *"Todo acto administrativo, acto de administración o las resoluciones administrativas que autoricen gastos no son eficaces si no cuentan con el crédito presupuestario correspondiente en el presupuesto institucional o condicionan la misma a la asignación de mayores créditos presupuestarios, bajo exclusiva responsabilidad del titular de la entidad, así como del jefe de la Oficina de Presupuesto y del Jefe de la Oficina de Administración, o los que hagan sus veces, en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público"*;

**SOBRE PRONUNCIAMIENTO DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL SOBRE LOS LÍMITES A LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS AL CAFAE**

Que, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en su Informe Legal N° 587-2010-SERVIRIIGGR-OAJ, en el rubro "Límites a la Transferencia de recursos al CAFAE", indicó lo siguiente: que la Ley N° 28411 estableció unos límites para las entidades públicas respecto del monto total de los recursos que puedan transferir al CAFAE anualmente. Así dicha norma señaló que el monto de fondos públicos que los pliegos transfieren financieramente a sus respectivos CAFAE durante el año fiscal, no podrá ser mayor al monto total transfendo durante el año fiscal próximo pasado, adicionando el financiamiento para el pago de los incentivos laborales que corresponda en las plazas que hayan sido abiertas en dicho año fiscal. Como se puede apreciar, el límite que estableció la norma aludida, fue una limitación a las entidades públicas y no al CAFAE, toda vez que son las entidades las que están prohibidas de incrementar el monto de las transferencias al CAFAE. De ello queda claro, que, con las limitaciones presupuestarias impuestas, no se podrá otorgar incrementos de incentivos laborales con cargo a incrementos de transferencia de fondos públicos al CAFAE por parte de la entidad, por encontrarse prohibida por Ley;

**SOBRE EL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO REGIONAL**

Que, la Resolución Ejecutiva Regional N° 224-2013-PR-GR PUNO en su tercer considerando, cuando indica: *"Que, la aplicación de la escala propuesta se ejecutara en forma paulatina según los incrementos presupuestales y transferencias que efectúe la Dirección Nacional del Presupuesto Público del MEF, por otro lado, el Pliego Presupuestal 458: Gobierno Regional Puno, antes del inicio del año fiscal y bajo responsabilidad, informara a la Contraloría General de la Republica, Comisión del Presupuesto Público y Cuenta General de la Republica del Congreso de la Republica, el programa de beneficios que ha sido aprobado en forma conjunta por el pliego y el Comité de Administración de Fondo de Asistencia y Estimulos (CAFAE) (...)"*, se entiende que, a la fecha de expedición





Nº 064 -2022-GGR-GR PUNO

10 MAYO 2022

PUNO, .....

de la Resolución citada, no se contaba con el crédito presupuestal correspondiente para atender lo que se aprobaba, hecho que contravino lo establecido en el numeral 4.2) del artículo 4 de la Ley N° 29951 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, en el que estableció: *“Todo acto administrativo, acto de administración o las resoluciones administrativas que autoricen gastos no son eficaces si no cuentan con el crédito presupuestario correspondiente en el presupuesto institucional o condicionan la misma a la asignación de mayores créditos presupuestarios, bajo exclusiva responsabilidad del titular de la entidad, así como del Jefe de la Oficina de Presupuesto y del Jefe de la Oficina de Administración o los que hagan sus veces, en el marco de lo establecido en la Ley N° 28411 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto”*. [Subrayado agregado]; en consecuencia, al verificar la INEXISTENCIA de crédito presupuestario para el cumplimiento y ejecución de la Resolución Ejecutiva Regional N° 224-2013-PR-GR PUNO, generó la ineficacia de dicho acto. Por consiguiente, la Resolución Ejecutiva Regional N° 224-2013-PR-GR PUNO en controversia, que dio lugar a la solicitud y apelación de los recurrentes, ha sido emitida transgrediendo normas de carácter imperativo, con lo cual deviene en inexigible para los efectos administrativos posteriores.

Que, en tal contexto, el Gobierno Regional Puno, con fecha 17 de mayo del 2013 expidió la Resolución Ejecutiva Regional N° 224-2013-PR-GR PUNO, mediante la cual aprueba la escala única de incentivos laborales del personal administrativo del pliego 458: Gobierno Regional Puno. Siendo así, es preciso señalar, que la Resolución Ejecutiva Regional citada contiene un *acto de administración interna*, conforme lo previsto en el numeral 1.2.1) del artículo 1° y numeral 7.1) del artículo 7° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, toda vez que la escala única de incentivos que aprueba, constituye un acto destinado a organizar o hacer funcionar el sistema de recursos humanos de la Administración Pública y, como todo acto de administración interna, debe cumplir con cuatro requisitos de validez: i) competencia del órgano emisor; ii) posibilidad física y jurídica de su objeto; iii) finalidad pública (entendida como la eficacia y eficiencia de los servicios y los fines permanentes de las entidades) y, iv) legalidad. En ese argumento, es de advertir que la Resolución Ejecutiva Regional N° 224-2013-PR-GR PUNO, no cumplió con el requisito de legalidad, toda vez que, la referida resolución fue emitida con posterioridad al 28 de febrero de 2011, que era fecha límite para las regularizaciones de incentivos laborales establecido por el D.U. N° 003-2011, luego de ello, no se autorizó legalmente alguna otra regularización; adicionado a ello, fue emitida sin contar con la opinión previa y favorable de la Dirección General de Presupuesto Público, tal como lo establecía en su momento la cuarta disposición transitoria de la Ley N° 28254; además, la referida resolución fue emitida contraviniendo lo establecido en el numeral 4.2) del artículo 4 de la Ley N° 29951 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013; acreditándose la transgresión normativa de carácter imperativo deviniendo en inexigible para los efectos administrativos posteriores como la apelada, por haberse configurado la omisión de un requisito de validez; por ello, lo requerido debe desestimarse;

**SOBRE LA PÉRDIDA DE EFECTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Que, Adicionado a lo anterior, es menester traer a colación lo establecido en el artículo 203° del TUO de la Ley, sobre la ejecutoriedad del acto administrativo, indicando: *“Los actos administrativos tendrán carácter ejecutivo, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley”*; al respecto, el Autor Juan Carlos Morón Urbina manifiesta que: *“(…) del acto administrativo*



Nº 064-2022-GGR-GR PUNO

PUNO, ..... 10 MAYO 2022 .....

derivan dos efectos referidos a la vinculación de los sujetos obligados a su cumplimiento: la ejecutividad que es un atributo de eficacia (calidad material) y la ejecutoriedad, que está referido al atributo de coaccionar la voluntad de los demás para concretar su realización (calidad instrumental) (...); en el mismo sentido, en el Expediente N° 15-2005-AI/TC, el Tribunal Constitucional ha distinguido entre la ejecutividad y la ejecutoriedad del acto administrativo, señalando que la primera, está referida al atributo de eficacia, obligatoriedad, exigibilidad, así como al deber de cumplimiento que todo acto regularmente emitido conlleva a partir de su notificación; siendo la ejecutoriedad, una facultad inherente al ejercicio de la función de la Administración Pública y tiene relación directa con la eficacia de dicho acto; en tal sentido, habilita a la Administración a hacer cumplir por sí misma un acto administrativo dictado por ella, sin la intervención del órgano judicial, respetando los límites impuestos por mandato legal.



Que, ciertamente, bajo el marco normativo del artículo 204, inciso 204.1, numeral 204.1.2 del TUO de la Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, los actos administrativos pierden efectividad y ejecutoriedad, "Cuando transcurridos dos (2) años de adquirida firmeza, la administración no ha iniciado los actos que le competen para ejecutarlos". Es decir, los efectos jurídicos que aparentemente pudo producir la resolución aludida, simplemente se perdieron por el transcurso del tiempo, situación que se produjo el día 07 de junio de 2015, que son los (02) años desde que adquiere firmeza la Resolución Ejecutiva Regional N° 224-2013-PR-GR PUNO, PERDIENDO SU EFECTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD; por consiguiente, se entiende que, de una u otra manera, no es atendible el pedido de los recurrentes;



Sobre la publicidad y difusión de normas legales con carácter general en los Gobiernos Regionales

Que, sin perjuicio de lo señalado en los párrafos precedentes, es importante señalar que la emisión de la Resolución Ejecutiva Regional N° 224-2013-PR-GR PUNO, en su oportunidad, NO cumplió con ser publicada en el Diario Oficial El Peruano, al tener la calidad de norma legal de carácter general, conforme al mandato establecido en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, por cuanto, de ella se deriva un mandato genérico [no resuelve procedimiento administrativo específico de un persona concreta e individual], objetivo y obligatorio, vinculado a la Administración Pública<sup>1</sup>, para ser considerada eficaz y válida;

**SOBRE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0092-2021-EF/53, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**

Que, finalmente, el 30 de junio del 2021, mediante Resolución Directoral N° 0092-2021-EF/53, se aprobó los montos y escalas del Incentivo Único – CAFAE del Gobierno Regional de Puno, que establece en la parte resolutive: "Aprobar la escala consolidada del Incentivo Único – CAFAE de las treinta y dos (32) Unidades Ejecutoras del Pliego 458: Gobierno Regional del Departamento de Puno que en Anexo, forma parte integrante de la presente Resolución Directoral". Por tanto, las Unidades Ejecutoras del Gobierno

<sup>1</sup> DECRETO SUPREMO N° 001-2009-JUS

Artículo 4.- Alcance del concepto de las normas legales

Para efectos de lo dispuesto en el presente Reglamento, entiéndase por norma legal de carácter general a aquella que crea, modifica, regula, declare o extingue derechos u obligaciones de carácter general, de cuyo texto se derive un mandato genérico, objetivo y obligatorio, vinculando a la Administración Pública y a los administrados, sea para el cumplimiento de una disposición o para la generación de una consecuencia jurídica. En tal sentido, se deben publicar obligatoriamente en el Diario Oficial El Peruano:

(...)

9. Las normas de carácter general emitidas por los Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales, conforme a ley.



Nº 064-2022-GGR-GR PUNO

PUNO, 10 MAYO 2022

Regional de Puno, en la actualidad cuentan con la APROBACIÓN DE LOS MONTOS Y ESCALAS DE INCENTIVO ÚNICO CAFAE, para el personal activo que ocupa una plaza destinada a funciones administrativas en el Gobierno Regional de Puno, aprobado mediante la Resolución Directoral Nº 0092-2021-EF/53, en el marco de la administración financiera del sector público, por ello, lo recurrido debe desestimarse en todos sus extremos;

Que, *en consecuencia*, conforme lo expresado es posible afirmar que la Resolución Ejecutiva Regional Nº 224-2013-PR-GR PUNO, ha transgredido normas de carácter imperativo, por lo cual, para este despacho, resulta una disposición que no cumple con los preceptos legales mencionados líneas arriba, vulnerando el principio de legalidad, quedando subsistente la Resolución Administrativa Regional Nº 080-2022-ORA-GR PUNO de fecha 21 de marzo del 2022. Por consiguiente, debe desestimarse lo apelado por los recurrentes.

Que, estando al principio de legalidad<sup>2</sup>, regulado en el artículo IV del TUO de la Ley Nº 27444, debe señalarse que éste dispone que la administración pública debe sujetar sus actuaciones a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico; y

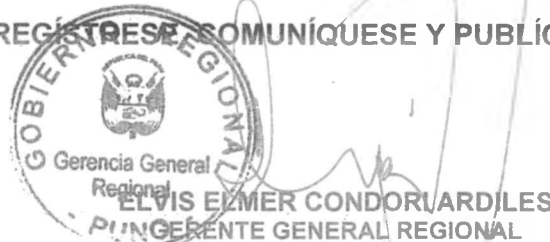
Estando a la Opinión Legal Nº 436-2021-GR-PUNO/ORA e Informe Legal Nº 578-2021-GR PUNO/GGR/ORAJ de la Oficina Regional de Asesoría Jurídica;

En el marco de lo establecido por la Resolución Ejecutiva Regional Nº 011-2020-GR-GR PUNO, modificada por Resolución Ejecutiva Regional Nº 037-2020-GR-GR PUNO;

**SE RESUELVE:**

**ARTÍCULO ÚNICO.- DESESTIMAR** el recurso administrativo de apelación, planteada por los recurrentes: MARCOS FELIX HILASACA YUNGAS, SONIA ROSARIO SOTOMAYOR VARGAS, WILFREDO OLAGUIVEL PANIAGUA, GRIMANESA CCORI VALDIVIA, PEDRO TAPIA CRUZ, MARTHA DUNIA TAPIA ANGLES, CORINA VILMA RODRIGUEZ CHOQUE, CHESTER MIGUEL ZAMUDIO BRICEÑO, JULIA TAPIA QUISPE, JUAN MANUEL CHURA LIVISE, DIEGO HUGO YUCRA MAMANI, ALEJANDRO MAMANI RODRIGUEZ, JUSTO GERMAN MAMANI QUISPE, ADOLFO ROJAS NOA, VICTOR ALEJO BEGAZO BEGAZO, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

**REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE**



<sup>2</sup> Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS

**TÍTULO PRELIMINAR**

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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