



GOBIERNO REGIONAL PUNO
Gerencia General Regional

Resolución Gerencial General Regional

Nº 163 -2022-GGR-GR PUNO

PUNO, 07 SEP. 2022

EL GERENTE GENERAL REGIONAL DEL GOBIERNO REGIONAL PUNO

Vistos, el expediente N° 1729-2022-GRDS sobre recurso administrativo de apelación, planteado por doña: **DOMINGA SANTUSA GALLEGOS APAZA**, heredera del ex servidor VICTOR CIRO QUISPE NINA, contra la Resolución Administrativa Regional N° 260-2021-ORA-GR 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 18 de octubre del 2021, se expide la Resolución Administrativa Regional N° 260-2021-ORA-GR PUNO, en el que en su ARTICULO SEGUNDO, Declara Improcedente las solicitudes presentadas por Los Administrados, según Anexo N° 01, estando entre ellas, la solicitud de la recurrente Doña Dominga Santusa Gallegos Apaza;

Que, con fecha 22 de diciembre del 2021, con registro N° 12440-2021-TD-GRP, doña DOMINGA SANTUSA GALLEGOS APAZA, interpone recurso de apelación en contra de la Resolución Administrativa Regional N° 260-2021-ORA-GR PUNO, argumentando que, la perdida de efectividad y ejecutoriedad está referido exclusivamente al ámbito administrativo y lo que se pretende es restringir sus derechos; así también hace mención a que la administración ha dado cumplimiento parcial de la Resolución Ejecutiva Regional N° 224-2013-PR-GR PUNO, 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;

Que, al ser la resolución apelada consecuencia de la emisión de la Resolución Ejecutiva Regional N° 224-2013-PR-GR PUNO, es fundamental mencionar la sucesión normativa de la regularización del otorgamiento de incentivos laborales y otros, lo que se pone a consideración a continuación:

- 1.- El Decreto de Urgencia No 003-2011, establecía medidas urgentes relativas a los incentivos que se otorgan a través de los CAFAES en los Pliegos del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales; en este último, se prescribe en su artículo 1°, Inc. 1.1: "Facúltase 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



GOBIERNO REGIONAL PUNO
Gerencia General Regional

Resolución Gerencial General Regional

Nº 163 -2022-GGR-GR PUNO

PUNO, 07 SEP. 2022

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



2.- 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;



3.- 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);



4.- El artículo 4, inciso 4.2 de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Publico 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 del a 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);



5.- 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,



GOBIERNO REGIONAL PUNO
Gerencia General Regional

Resolución Gerencial General Regional

Nº 163 -2022-GGR-GR PUNO

PUNO, 07 SEP. 2022

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 concluyo al 31 de diciembre del 2014;



6.- 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, 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;



7.- 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, al respecto 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 transferido 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;





GOBIERNO REGIONAL PUNO
Gerencia General Regional

Resolución Gerencial General Regional

Nº 163 -2022-GGR-GR PUNO

07 SEP. 2022
PUNO,

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”*;



Que, de lo vertido en los párrafos precedentes, 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 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 establece: *“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 la recurrente, 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



GOBIERNO REGIONAL PUNO
Gerencia General Regional

Resolución Gerencial General Regional

Nº 163 -2022-GGR-GR PUNO

07 SEP. 2022

PUNO,

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;

Que, sumado a ello, se debe adicionar que, 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 la recurrente;

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 Pública¹, para ser considerada eficaz y válida;

¹ DECRETO SUPREMO N° 001-2009-JUS
Artículo 4 - Alcance del concepto de las normas legales



GOBIERNO REGIONAL PUNO
Gerencia General Regional

Resolución Gerencial General Regional

Nº 163 -2022-GGR-GR PUNO

PUNO, 07 SEP. 2022.....

Que, en consecuencia, conforme lo expresado es posible afirmar que la Resolución Ejecutiva Regional N° 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 N° 260-2021-ORA-GR PUNO de fecha 18 de octubre del 2021. Por ende, debe desestimarse lo recurrido por la administrada;

Que, estando al principio de legalidad², regulado en el artículo IV del TUO de la Ley N° 27444, debe señalarse que éste dispone que la administración pública debe sujetar sus actuaciones a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico; y

Estando al Informe Legal N° 165-2022-GR PUNO/ORAJ de la Oficina Regional de Asesoría Jurídica;

En el marco de lo establecido por la Resolución Ejecutiva Regional N° 011-2020-GR-GR PUNO, modificada por Resolución Ejecutiva Regional N° 037-2020-GR-GR PUNO;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO ÚNICO.- DESESTIMAR el recurso administrativo de apelación, planteado por doña: **DOMINGA SANTUSA GALLEGOS APAZA**, heredera del ex servidor VICTOR CIRO QUISPE NINA, contra la Resolución Administrativa Regional N° 260-2021-ORA-GR PUNO, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE



Gerencia General Regional
ELMER CONDOR ARDILES
GERENTE GENERAL REGIONAL

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.

2 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

TÍTULO PRELIMINAR

“Artículo IV - Principios del procedimiento administrativo

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

I.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”