

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Lima, 12 de enero del 2022

Informe Técnico N.º 000027-2022-Servir-GPGSC

Para: **Bratzo Benjamín Bartra Ibazeta**
Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De: **María Eugenia Del Carmen Cerna García De Orsos**
Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal

Asunto: Homologación de remuneraciones

Referencia: Oficio N.º 003415-2021-MP-FN-PP

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Procurador Público del Ministerio Público, realiza las siguientes consultas respecto a la viabilidad legal de homologar la remuneración de los fiscales del Ministerio Público con la de los jueces del Poder judicial, en tal sentido pregunta lo siguiente:

1. ¿Es factible extender el sistema remunerativo de los Jueces del Poder Judicial a los Fiscales del Ministerio Público, en virtud de los artículos 158 de la Constitución Política del Perú y 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público?
2. ¿Es aplicable a los fiscales el artículo 186, inciso 5, literales b) y c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial?
3. ¿Pretender el reconocimiento y pago de remuneraciones homologadas invocando el artículo 186, inciso 5, literales b) y c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial atenta contra el principio de Equilibrio Presupuestario del Estado?
4. ¿Para aplicar un sistema de remuneraciones a los fiscales del Ministerio Público se requiere de un dispositivo legal expreso?
5. ¿La pretensión de homologación de remuneraciones solicitada por los fiscales afecta el principio de igualdad y no discriminación?

En este sentido, precisamos que dicha consulta guarda relación con las demandas de homologación basadas en las sentencias emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el expediente N.º 02642-2013-AC y el expediente N.º 5219-2015-AC Interlocutoria, que declaró improcedente la demandada de acción de amparo y la interlocutoria; señalando que:

“En cuanto al cumplimiento de los artículos 158 de la Constitución y 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, estas normas únicamente reconocen que los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos, prerrogativas y sistemas de pensiones que los del Poder Judicial, pero no establecen la obligación de pago a favor de un fiscal superior titular equivalente al 81 % de la remuneración única que percibe un fiscal supremo. Por tanto, no resulta amparable para dicho fin el cumplimiento de las referidas disposiciones legales a través del proceso de cumplimiento.”

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.

Delimitación de la respuesta contenida en el presente informe técnico

2.4 La presente opinión tratará sobre la normativa aplicable al sistema remunerativo de los jueces del poder judicial y fiscales del ministerio público y no respecto a decisiones adoptadas por la entidad en casos específicos. No es competencia de Servir calificar de legal o ilegal los actos administrativos que pudieran emitir las entidades.

Sobre el sistema remunerativo de los jueces del Poder Judicial y de los Fiscales del Ministerio Público

2.5 El artículo 158 de la Constitución Política del Perú, señala que el "*Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos. Los miembros del Ministerio Público tienen los **mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría.***"

2.6 Asimismo, el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N.º 017-93-JUS (modificado por el artículo 1º de la Ley N.º 30125) establece en el inciso 5, literales b) y c) del artículo 186, respecto a los derechos para los magistrados del Poder Judicial, lo siguiente:

"5. Percibir un haber total mensual por todo concepto, acorde con su función, dignidad y jerarquía, el que no puede ser disminuido de manera alguna, y que corresponden a los conceptos que vienen recibiendo.

Para estos fines se toma en cuenta lo siguiente:

(...)

b) El haber total mensual por todo concepto de los Jueces Superiores será del 80% del haber total mensual por todo concepto que perciban los Jueces Supremos, conforme a lo establecido en el literal a) precedente; el de los Jueces Especializados o Mixtos será del 62%; el de los Jueces de Paz Letrados será del 40%, referidos también los dos últimos porcentajes al haber total mensual por todo concepto que perciben los Jueces Supremos;

c) Los Jueces titulares comprendidos en la carrera judicial, perciben un ingreso total mensual constituido por una remuneración básica y una bonificación jurisdiccional, esta última de carácter no remunerativo ni pensionable;

(...)

2.7 Así mismo, el artículo 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, señala lo siguiente:

Artículo 18.- *Los miembros del Ministerio Público tienen las mismas prerrogativas y sistemas de pensiones que establecen las leyes para los miembros del Poder Judicial en sus respectivas categorías.*

2.8 En cuanto al cumplimiento de los artículos 158 de la Constitución y 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, estas normas únicamente reconocen que los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos, prerrogativas y sistemas de pensiones que los del Poder Judicial, pero no establecen la obligación de pago a favor de un fiscal superior titular equivalente al 81 % de la remuneración única que percibe un fiscal supremo.

2.9 En ese sentido, estas normas únicamente reconocen que los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos, prerrogativas y sistemas de pensiones que los del Poder Judicial, pero **no establecen el pago a favor de un fiscal provincial de un porcentaje de la remuneración única que percibe un fiscal supremo, por lo que no resulta amparable para dicho fin el cumplimiento de las referidas disposiciones legales.**

2.10 En tal sentido, los fiscales del Ministerio Público no pueden ampararse en normas que corresponden a los miembros del Poder Judicial, mas aun solicitar que se les homologue, cuando existen innumerables diferencias como las atribuciones que corresponden al Ministerio Público y los derechos que corresponden a la función jurisdiccional ante la sociedad, las mismas que están reguladas en la Constitución Política Perú.

Sobre la homologación de remuneraciones

2.11 Por otro lado, la Ley del Presupuesto del Sector Público del año 2022 prohíbe en el artículo 6° de manera expresa en las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local; Ministerio Público, entre otros; y demás entidades y organismos que cuenten con un crédito presupuestario aprobado en la presente ley, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, beneficios, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento; así como la aprobación de nuevas bonificaciones, beneficios, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza con las mismas características señaladas anteriormente.

2.12 Existiendo una prohibición expresa en materia de incremento de remuneraciones, no es factible que las entidades integrantes del SAGRH dispongan de ello. Asimismo, se debe tener en cuenta que toda entidad pública está prohibida de incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente¹, dado que 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 presupuestarios².

2.13 En igual sentido, en el literal e) del artículo III del Título Preliminar de la Ley del Servicio Civil se recoge el principio de provisión presupuestaria, en mérito al cual todo acto relativo al sistema del servicio civil está supeditado a la disponibilidad presupuestal, el cumplimiento de las reglas fiscales, la sostenibilidad de las finanzas del Estado, así como a estar previamente autorizado y presupuestado.

2.14 Por lo tanto, materias tales como incrementos de remuneraciones, incentivos o beneficios de toda índole no pueden ser abordadas de manera aislada, sino que requieren de una

evaluación general que conduzca a medidas normativas articuladas y sustentadas en la capacidad financiera del Estado.

Sobre el carácter vinculante de las decisiones judiciales

2.15 La independencia en el ejercicio jurisdiccional es uno de los principios y derechos de la función jurisdiccional previsto en el numeral 2) del artículo 139 de la Constitución Política del Perú:

“Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite; ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. (...). El énfasis es nuestro.”

2.16 El artículo IV de nuestro Código Procesal Constitucional (en adelante, el CPC), señala que “(...) los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de Ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulten de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional”.

2.17 Asimismo, en el artículo VII del Título Preliminar del CPC, señala que *“las sentencias del Tribunal Constitucional adquieren la calidad de precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo.*

2.18 Por otro lado, el artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N.° 017-93-JUS, está referido al carácter vinculante de las decisiones judiciales y a los principios de la administración de justicia:

“Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances; bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala.

*Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial; puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. **No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada; ni modificar su contenido; ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso.** El énfasis es nuestro.*

2.19 De este carácter vinculante de las decisiones judiciales, se derivan al menos dos (2) consecuencias:

- i) La entidad vinculada por una resolución judicial debe efectuar todas las gestiones necesarias para su estricto cumplimiento, evitando cualquier retraso en su ejecución y sin calificación alguna que pueda restringir sus efectos, bajo responsabilidad en caso de infringir dichas reglas.
- ii) Servir, aún en su condición de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, no puede emitir opinión sobre el contenido o alcances de una resolución judicial, ni sobre la forma o modo de ejecución. Cualquier pedido de aclaración u opinión sobre los alcances de éste debe ser formulado ante el órgano jurisdiccional que lo haya emitido, empleando los mecanismos procesales establecidos para dicho efecto.

2.20 Por lo tanto, toda entidad tiene la obligación de acatar lo dispuesto u ordenado por el Poder Judicial, no estando permitido modificar ningún extremo de lo señalado en el mandato judicial.

III. Conclusiones:

3.1 En cuanto al cumplimiento de los artículos 158 de la Constitución y 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, estas normas únicamente reconocen que los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos, prerrogativas y sistemas de pensiones que los del Poder Judicial, pero **no establecen la extensión del sistema remunerativo del Juez del Poder Judicial a favor de un fiscal del Ministerio Público a fin de que se le homologue con un juez del poder judicial, por lo que no resulta amparable para dicho fin el cumplimiento de las referidas disposiciones legales.**

3.2 En tal sentido, los fiscales del Ministerio Público no pueden ampararse en normas que corresponden a los miembros del Poder Judicial, más aún solicitar que se les homologue, cuando existen innumerables diferencias como las atribuciones que corresponden al Ministerio Público y los derechos que corresponden a la función jurisdiccional ante la sociedad, las mismas que están reguladas en la Constitución Política Perú.

3.3 En este sentido, las entidades públicas requieren de una norma con rango de ley que las habilite expresamente a efectuar reajustes o incremento de remuneraciones, bonificaciones, beneficios, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento caso contrario sería nulo pues vulneraría las leyes presupuestales.

3.4 Si bien el Ministerio Público es autónomo, su autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia se ejerce de conformidad con los límites que imponen las diversas normas que componen el ordenamiento jurídico, en el marco de las normas presupuestales vigentes.

3.5 En ese sentido, la Ley del Presupuesto del Sector Público del año 2022 prohíbe en el artículo 6° de manera expresa en las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local; Ministerio Público, entre otros; y demás entidades y organismos que cuenten con un crédito presupuestario aprobado en la presente ley, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, beneficios, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento; así como la aprobación de nuevas bonificaciones, beneficios, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza con las mismas características señaladas anteriormente.

3.6 Debido a la prohibición expresa de reajuste o incremento de remuneraciones y beneficios de toda índole, no es factible que las entidades integrantes del SAGRH dispongan de ello. Se debe tener en cuenta que toda entidad pública está prohibida de incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente, dado que 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.

3.7 En mérito al carácter vinculante de las decisiones judiciales, toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances. Tampoco se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución.

3.8 A pesar de su condición de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, Servir no puede emitir opinión sobre el contenido o alcances de una resolución judicial, ni sobre la forma o modo de ejecución.

3.9 Por lo tanto, toda entidad tiene la obligación de acatar lo dispuesto u ordenado por el Poder Judicial, no estando permitido modificar ningún extremo de lo señalado en el mandato judicial.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

María Eugenia Del Carmen Cerna García De Orsos

Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal

Autoridad Nacional del Servicio Civil

1 Artículo 1° del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por Decreto Supremo N.° 304-2012-EF.

2 Numeral 4.2 del artículo 4° de la Ley N.° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

Documento publicado en la página web de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.