



FACULTAD DE DERECHO Y --- CIENCIAS POLÍTICAS

CARRERA DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

“LA ASIGNACIÓN POR MOVILIDAD EN EL DECRETO SUPREMO N°264-90-EF Y SU INCIDENCIA EN EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES LABORALES”

Tesis para optar el título profesional de:

Abogada

Autor:

Luz María Domínguez Rojas

Asesor:

Dr. José Antonio Rodríguez Viera

Trujillo – Perú

2018

APROBACIÓN DE LA TESIS

El (La) asesor(a) y los miembros del jurado evaluador asignados, **APRUEBAN** la tesis desarrollada por la Bachiller **Luz María Domínguez Rojas**, denominada:

“LA ASIGNACIÓN POR MOVILIDAD EN EL DECRETO SUPREMO Nº 264-90-EF Y SU INCIDENCIA EN EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES LABORALES”

Dr. José Antonio Rodríguez Viera
ASESOR

Dr. Gustavo Vicuña Gonzales
JURADO
PRESIDENTE

Dr. Javier Arturo Reyes Guerra
JURADO

Dr. Jorge De La Rosa Gonzales Otoyá
JURADO

DEDICATORIA

A Dios por darme la fortaleza de seguir en la lucha por alcanzar mis sueños a pesar de las vicisitudes, y por permitirme cumplir uno de mis más grandes propósitos académicos.

La presente investigación está dedicada de manera especial a mi madre: Deysy Alicia, quien es el ser que más amo, la luz de mi vida y los cimientos de ella; por los sacrificios a lo largo de estos años y por ser el fundamento e impulso de mis objetivos profesionales.

A mi padre, Andrés Alejandro, por la sabiduría que lo caracteriza, porque con rectitud y endereza forjó mi crecimiento personal.

A mi hermana, Lourdes, por ser mi segunda madre, pues ella es el espejo de mujer en la cual quiero reflejarme.

A mi hermano, Andrés, por su ejemplo y apoyo constante.

A Carlos, por su cariño y comprensión; porque me inspira a ser cada día mejor persona.

AGRADECIMIENTO

Agradezco en principio a mis hermanos Alicia, Lourdes, Miguel y Andrés; a mis sobrinos, en especial a mi pequeña Laura, por lo que representan en mí y por ser parte significativa de mi familia.

Una especial mención al Dr. Javier Arturo Reyes Guerra, quien durante mis años de estudio contribuyo en profundizar y ahondar aún más mi orientación e interés por la rama del Derecho de Trabajo, así como por su invaluable apoyo, el cual permitió la culminación de la presente tesis.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

APROBACIÓN DE LA TESIS.....	ii
DEDICATORIA.....	iii
AGRADECIMIENTO.....	iv
ÍNDICE DE CONTENIDOS	v
ÍNDICE DE CUADROS	xii
RESUMEN.....	xiv
ABSTRACT	xv
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN.....	18
1.1. Realidad problemática	18
1.2. Formulación del problema	23
1.3. Justificación	23
1.4. Limitaciones	24
1.5. Objetivos	25
1.5.1. Objetivo general	25
1.5.2. Objetivos específicos	25
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO.....	26
Antecedentes	26
a. Bases Teóricas	29
I. MARCO CONSTITUCIONAL LABORAL Y EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD DE LOS DESC.....	29
1.1. Principios del Derecho Laboral	30
1.1.1. Principio Protector	30
a) In Dubio pro operario	31
b) La norma más beneficiosa o más favorable al trabajador	33
c) La condición más beneficiosa para el trabajador	33
1.1.2. Principio de Irrenunciabilidad de Derechos.....	34
1.2. Características de los Principios Laborales	35
1.3. Fuentes del Derecho Laboral.....	36

1.4.	Normas Jurídicas en materia Laboral	37
1.5.	Los Derechos Sociales o DESC	39
1.5.1.	Evolución Histórica.....	40
1.5.2.	El surgimiento del Estado Social de Derecho.....	41
1.5.3.	Definición de los Derechos Sociales o DESC	43
1.5.4.	Rasgos distintivos	45
1.5.5.	Los Derechos Sociales y La Libertad	46
1.5.6.	La Estructura de los Derechos Sociales o DESC.....	50
1.5.7.	Los DESC relacionados con los Derechos Civiles y Políticos (DCP).....	52
1.5.8.	El carácter prestacional de los Derechos Sociales.....	55
1.5.9.	Los Derechos Sociales y la Universalidad.....	57
1.5.10.	Eficacia de los Derechos Sociales: Obligaciones	59
1.6.	Instrumentos Internacionales que estipulan los DESC.....	62
1.6.1.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ..	62
1.6.1.1.	La aplicación inmediata	64
1.6.1.2.	El retiro o denuncia del PIDESC	70
1.6.1.3.	El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)	71
a)	Observaciones Finales	72
b)	Observaciones Generales	73
1.6.2.	Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)	74
1.6.2.1.	Aplicación inmediata de la CADH	75
1.6.2.2.	Reglas Generales de aplicación del artículo 1 y 2 de la CADH.....	75
a)	La Obligación de Respetar los Derechos	75
b)	Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno	77
1.6.2.3.	Regla Especial de aplicación para los DESC del artículo 26 de la CADH.....	77
1.6.2.4.	La Suspensión de la aplicación de la CADH.....	80
1.6.2.5.	La denuncia o retiro del CADH.....	81
1.7.	Los Derechos Sociales enmarcados en la Legislación Peruana.....	83
1.7.1.	El Principio de la Dignidad de la Persona.....	84
1.7.2.	El Principio de Solidaridad	84
1.7.3.	Los Derechos Sociales como Deberes de Solidaridad.....	85
1.7.4.	Conceptualización Autónoma de los DESC	86
a)	Los Derechos Sociales	86
b)	Los Derechos Económicos	88
c)	Los Derechos Culturales.....	89
1.7.5.	Concepto de los Derechos Sociales según el Tribunal Constitucional	89
1.7.6.	La Constitucionalización de los Derechos Sociales en Perú.....	90
1.7.7.	El Carácter Programático de los Derechos Sociales.....	92

1.8.	El Principio de Progresividad y No Regresividad de los DESC.....	93
1.8.1.	Principio de Progresividad de los Derechos Sociales	93
a)	Artículo 2 inciso 1 del PIDESC	96
b)	Artículo 26 de la CADH.....	99
1.8.2.	Principio de No Regresividad de los Derechos Sociales.....	102
II.	EL RÉGIMEN LABORAL PÚBLICO.....	106
2.1.	Contrato de Trabajo	106
2.1.1.	Elementos esenciales de la relación laboral	106
a)	Prestación Personal	107
b)	Subordinación.....	107
c)	Remuneración.....	108
2.2.	Regímenes Laborales de Contratación en el Sector Público	109
2.2.1.	Régimen Público	110
2.2.1.1.	Decreto Legislativo N°276.....	110
2.2.1.1.1.	La Carrera Administrativa	111
2.2.1.1.2.	Principios.....	112
2.2.1.1.3.	Características	112
2.2.1.1.4.	Estructura	112
a)	Grupos Ocupacionales	113
b)	Niveles.....	113
2.2.1.1.5.	Ingreso a la Carrera Pública	113
2.2.1.2.	Ley N° 28175- Ley Marco del Empleo Público.....	114
2.2.1.2.1.	Principios Laborales.....	114
2.2.1.2.2.	Clasificación	116
2.2.1.2.3.	El ingreso al empleo público	116
2.2.2.	Régimen Privado.....	116
2.2.2.1.	Decreto Legislativo N°728.....	116
2.2.2.1.1.	De duración indeterminada	116
2.2.2.1.2.	De duración sujeto a modalidad	116
2.2.3.	Régimen del contrato administrativo de servicios - Decreto Leg. N° 1057.....	117
2.2.3.1.1.	Ámbito de Aplicación.....	118
2.2.3.1.2.	Requisitos.....	118
III.	LA ASIGNACIÓN POR MOVILIDAD EN EL RÉGIMEN LABORAL PÚBLICO.....	119
3.1.	Conceptualización de la Remuneración	119
3.1.1.	Contenido del Derecho a la Remuneración	121
a)	Contenido Esencial	122
b)	Contenido Accidental	122

3.1.2.	Características.....	123
3.1.3.	Tipos de Clasificación de la Remuneración	124
3.1.4.	La Remuneración Mínima Vital	124
3.2.	Los Conceptos Remunerativos.....	126
3.2.1.	Definición.....	126
3.2.2.	Conceptos Remunerativos regulados en la Legislación Laboral	128
a)	Gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad	128
b)	Trabajo en Sobretiempo (Horas Extras)	128
c)	Trabajo en el Día de Descanso Semanal Obligatorio.....	129
d)	Trabajo en Día Feriado	129
e)	Jornada Nocturna.....	129
f)	Incrementos de Remuneración	129
g)	Prestaciones Alimentarias.....	130
3.2.3.	Conceptos Remunerativos por Disposición Legal Expresa	130
a)	La Asignación Familiar.....	130
b)	Descansos Remunerados	130
3.2.4.	Conceptos Remunerativos no regulados en la Legislación Laboral	131
3.3.	El Concepto No Remunerativo	131
3.3.1.	El valor de la Condición de Trabajo	133
3.3.2.	El Valor del Transporte y la Movilidad	135
3.3.3.	El Refrigerio	137
3.4.	La Movilidad en el Régimen Privado	137
3.5.	La Asignación por Movilidad del D.S.N° 264-90-EF en el Régimen Público.....	139
3.5.1.	Como Condición de Trabajo	140
3.5.2.	Como Concepto Remunerativo.....	141
3.5.2.1.	Decreto Supremo N°051-91-PCM	141
3.6.	La Modificación de la Asignación por Movilidad	144
3.7.	Cronología Normativa de la Asignación por movilidad	145
3.7.1.	Decreto Supremo N°021-85-PCM.....	145
3.7.2.	Decreto Supremo N°025-85-PCM.....	145
3.7.3.	Decreto Supremo N°063-85-PCM.....	146
3.7.4.	Decreto Supremo N° 192-87-EF	147
3.7.5.	Decreto Supremo N° 103-88-EF	147
3.7.6.	Decreto Supremo N° 155-88-EF	148
3.7.7.	Decreto Supremo N° 031-88-TR.....	148
3.7.8.	Decreto Supremo N° 225-88-EF	148
3.7.9.	Decreto Supremo N° 130-89-EF	149
3.7.10.	Decreto Supremo N° 036-89-TR.....	149

3.7.11.	Decreto Supremo N°204-90-EF	149
3.7.12.	Decreto Supremo N° 109-90-PCM.....	150
3.7.13.	Decreto Supremo N° 264-90-EF	150
3.8.	Normatividad Reguladora de la Regulación de la Asignación por Movilidad	152
3.8.1.	Decreto Legislativo N°847	152
3.8.2.	Ley N°28411	152
3.9.	Línea de Tiempo de la Modificación de la Asignación por Movilidad	154
3.10.	Línea de Tiempo de los Incrementos de la Asignación por Movilidad	155
3.11.	Factores Incidentes de los Cambios Normativos de la Asignación por Movilidad	156
3.11.1.	La Inflación.....	156
3.11.1.1.	Clasificación de la Inflación	157
a.	Inflación Moderada.....	157
b.	Inflación Galopante	157
c.	Hiperinflación	157
3.11.1.2.	Causas de la Inflación	158
3.11.1.3.	Efectos de la Inflación	160
3.11.2.	La Hiperinflación	160
2.12.2.1.	Causas de la Hiperinflación.....	161
3.12.	La Moneda	162
3.12.1.	Partes de la moneda	163
3.12.2.	Características	163
3.13.	La Devaluación Monetaria	164
3.13.1.	La depreciación monetaria.....	165
3.14.	El Poder Adquisitivo de la moneda	165
3.14.1.	La pérdida del Poder Adquisitivo.....	166
3.15.	Sucesión devaluatoria de las unidades monetarias peruanas	166
3.15.1.	El Sol Oro	167
3.15.2.	El Inti.....	168
3.15.3.	El Nuevo Sol.....	171
3.15.4.	El Sol	174
3.16.	Tabla de Equivalencias Monetarias	175
3.17.	Evolución Monetaria Peruana.....	176
IV.	LA ASIGNACIÓN POR MOVILIDAD COMO DERECHO SOCIAL (DESC)	177
4.1.	LA Asignación por Movilidad como DESC.....	177
4.1.1.	En el Derecho Económico: Remuneración Equitativa y Suficiente	177
A.	En la Normatividad Internacional	177
1.	Tratativa en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.....	177
2.	La Remuneración estipulada por el PIDESC.....	178

a)	La Remuneración.....	180
b)	Salario Equitativo	180
c)	Remuneración que proporcione condiciones de existencia dignas.....	181
B.	En la Normatividad Nacional.....	182
1.	Reconocimiento Constitucional de la Remuneración	182
2.	La Remuneración como Derecho Humano Fundamental	184
a)	El Carácter alimentario o de sustento.....	184
b)	Evitar relaciones de dependencia económica	185
3.	Caracteres de la Remuneración	185
4.	Categorías Remunerativas	186
a)	La Remuneración Equitativa.....	186
b)	La Remuneración Suficiente.....	187
4.1.2.	En el Derecho Social: Vida Digna.....	189
A.	En la Normatividad Internacional	189
B.	En la Normatividad Nacional	190
1.	Principios de la Seguridad Social	190
a)	Principio de Universalidad	191
b)	Principio de Solidaridad	191
2.	La Seguridad Social en el artículo 10 de la Constitución	192
V.	LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA LA EFECTIVIZACIÓN DE LOS DESC	194
5.1.	La Exigibilidad de los Derechos Sociales en Perú	194
5.2.	El Rol del Estado Peruano respecto a los Derechos Sociales	194
5.3.	Los Derechos Sociales y la Disponibilidad Presupuestal.....	196
5.4.	El Presupuesto.....	200
5.4.1.	Definición	200
5.4.2.	Principios del Derecho Presupuestario.....	200
5.5.	El Sistema Nacional de Presupuesto.....	201
5.5.1.	Definición	201
5.5.2.	Importancia	201
5.5.3.	El Presupuesto Público.....	202
5.6.	Indicadores Económicos de Precios respecto a la Asignación	202
5.6.1.	El Índice de Precios (IPC)	202
a.	Concepto.....	202
b.	Canasta del IPC.....	202
c.	Calculo de la variación de los precios.....	202
5.6.2.	El Costo de vida en el Perú	203
5.6.2.1.	El Costo Promedio de alimentos.....	203

5.6.2.2. El Costo de vida promedio en la realidad peruana.....	204
5.7. El Precio del Transporte en el Perú	205
5.7.1. Propósito y Composición de viajes	205
b. Hipótesis	206
CAPITULO 3. METODOLOGIA.....	206
3.1. Operacionalización de variables.....	206
3.2. Diseño de investigación.....	209
3.3. Unidad de estudio.....	210
3.4. Población	210
3.5. Muestra	210
3.6. Métodos	212
3.6.1. Técnica de Recolección y Análisis de Datos	212
3.6.2. Procedimientos	213
CAPITULO 4. RESULTADOS	215
4.1. DE LA APLICACIÓN DE ENTREVISTAS A EXPERTOS	215
4.2. DEL ANÁLISIS DE CASOS	264
4.3. DE LA TRIANGULACIÓN DE LOS RESULTADOS	306
CAPITULO 5. DISCUSIÓN	320
5.1. RESPECTO DEL PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO	320
5.2. RESPECTO DEL SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO	326
5.3. RESPECTO DEL TERCER OBJETIVO ESPECÍFICO	334
5.4. RESPECTO DEL CUARTO OBJETIVO ESPECÍFICO	342
5.5. RESPECTO DEL OBJETIVO GENERAL	351
CONCLUSIONES.....	368
RECOMENDACIONES	369
REFERENCIAS.....	370
ANEXOS.....	396

ÍNDICE DE CUADROS

	Pág.
CUADRO Nº 01:	
DIFERENCIAS ENTRE LOS DCP Y LOS DESC.....	53
CUADRO Nº 02:	
CONCEPTOS REMUNERATIVOS Y SUS CARACTERÍSTICAS.....	127
CUADRO Nº 03:	
CONCEPTO DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD.....	136
CUADRO Nº 04:	
MODIFICACIÓN DE LA ASIGNACION POR MOVILIDAD.....	144
CUADRO Nº 05:	
MODIFICACIÓN EN EL TIEMPO DE LA ASIGNACION.....	154
CUADRO Nº 06:	
INCREMENTOS EN EL TIEMPO DE LA ASIGNACION.....	155
CUADRO Nº 07:	
CONVERSIÓN DE UNIDAD MONETARIA DE SOL A INTI.....	171
CUADRO Nº 08:	
CONVERSIÓN DE UNIDAD MONETARIA DE INTI A NUEVO SOL.....	173
CUADRO Nº 09:	
TABLA DE EQUIVALENCIAS MONETARIAS.....	176
CUADRO Nº 10:	
EL COSTO PROMEDIO DE ALIMENTOS.....	203
CUADRO Nº 11:	
EL COSTO DE VIDA PROMEDIO EN PERU.....	204

CUADRO N° 12:

PRECIOS DE TRANSPORTE EN PERÚ..... 204

CUADRO N° 13:

PROPÓSITO DE VIAJES..... 205

CUADRO N° 14:

OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES..... 206

CUADRO N° 15:

TABLA DE SELECCIÓN DE MUESTRA..... 211

CUADRO N° 16:

EL SHOCK ECONÓMICO Y LAS ÚLTIMAS MODIFICATORIAS DE LA ASIGNACIÓN..... 322

CUADRO N° 17:

CONSTITUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN..... 337

CUADRO N° 18:

LA PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD DE LA ASIGNACIÓN EN EL
DERECHO SOCIAL Y ECONÓMICO..... 338

CUADRO N° 19:

REGRESIÓN: COMPARACIÓN ENTRE EL D.S.Nº 021-85-PCM Y D.S.Nº264-90-
EF..... 363

RESUMEN

La presente investigación realiza un trabajo consistente en el estudio y análisis del Decreto Supremo N°264-20-EF, sobre otorgamiento de -Asignación por Movilidad en el Régimen Laboral Público-, así como el de los diversos decretos supremos que la modificaron desde su primigenia dación en el año 1985 hasta el año 1990 y su intrínseca relación con la progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales o los también llamados Derechos Económicos, Sociales y Culturales, específicamente enmarcado en el Derecho Económico circunscrito en la Remuneración Suficiente, y en el Derecho Social ahondado en la calidad de vida digna de los trabajadores.

Asimismo, mediante el estudio de sentencias de vista de la causa sobre reintegro por refrigerio y movilidad peticionados por los beneficiarios de ésta asignación, se examinará el criterio tomado por los magistrados respecto a los fundamentos que éstos consideran para declarar infundadas dichas peticiones, lo cual los conlleva a indicar que el monto otorgado se encuentra conforme a Ley, así también se efectuó un análisis de los impedimentos normativos que limitan que la asignación posea un incremento.

Por otro lado, se desarrollaron entrevistas a especialistas en Derecho Laboral y Procesal Laboral, con el propósito de obtener opiniones fidedignas respecto a la postura que conservan sobre tres puntos importantes, el primero radica en la actual forma de pago de la asignación por movilidad, el segundo se basa en si los mismos estiman conveniente una actualización del monto otorgado, y finalmente como tercer punto si consideran que el Decreto Supremo N°264-90-EF vulnera el principio de progresividad y la prohibición de regresividad contemplado en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, instrumentos que forman parte del Sistema Internacional de Derechos Humanos, y que han sido debidamente ratificados por nuestro país, formando parte del bloque de constitucionalidad de obligatorio cumplimiento; dichas entrevistas serán confrontadas con los resultados obtenidos, lo cual permitiría arribar a un mejor entendimiento del hecho planteado en el problema de investigación y dilucidar si la hipótesis descrita refleja la información obtenida.

Por tanto, el presente trabajo analiza la incidencia del Decreto Supremo N°264-90-EF en el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales, tomándose en cuenta los criterios de los instrumentos internacionales, así como criterios doctrinarios y jurisprudenciales, con el propósito de proponer una actualización del monto otorgado por la asignación en aras de que cubra el fin por el que fue otorgado originariamente y vaya acorde con el actual costo de vida de los beneficiarios.

ABSTRACT

The present investigation carries out a consistent work in the study and analysis of the Supreme Decree N ° 264-20-EF, on the granting of -Assignment for Mobility in the Public Labor Regime-, as well as that of the various supreme decrees that modified it from its primitive dation in the year 1985 until the year 1990, and its intrinsic relationship with the progressiveness and non-regressivity of Social Rights or the so-called Economic, Social and Cultural Rights, specifically framed in Economic Law circumscribed in Equitable and Sufficient Remuneration, and in the Social Law deepened in the quality of life worthy of the workers.

Likewise, by examining judgments of the case on reimbursement for refreshment and mobility requested by the beneficiaries of this assignment, the criterion taken by the judges shall be examined with regard to the grounds they consider to declare the petitions unfounded and indicate that the Amount awarded is the right one.

On the other hand, interviews were developed with specialists in Labor Law and Labor Procedure, in order to obtain reliable opinions regarding the position they have on three important points: the first is on the current form of payment of the mobility allowance, the Second is whether they consider an update of the amount granted, and finally as a third point if they consider that D.S.N° 264-90-EF violates the principle of progressivity and the prohibition of regressivity contemplated in Article 26 of the American Convention on Human Rights and In Article 2.1. of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, instruments which form part of the International Human Rights System and which have been duly ratified by our country, forming part of the constitutionality block of mandatory compliance; These interviews will be confronted with the results obtained, which would allow us to arrive at a better understanding of the fact raised in the research problem and to elucidate if the hypothesis described reflects the information obtained.

Therefore, the present study analyzes the incidence of Supreme Decree No. 264-90-EF in the principle of progressive and non-regressivity of labor social rights, taking into account the doctrinal criteria of international instruments and jurisprudential criteria, with the purpose of proposing An update of the amount granted by the assignment in order to cover the purpose for which it was originally granted and in accordance with the current cost of living of the beneficiaries of the same.

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1. Realidad problemática

En el año 1985 el país padeció una de las crisis económicas y sociales más severas en su historia, por ende fue necesario reorganizar el Estado y aplicar políticas liberales que promovieran el sistema de mercado y la libre competencia, lo cual estimularía la inversión extranjera. De tal forma que se planteó la necesidad de aplicar un paquete de medidas con el fin de reactivar la economía: se paralizó el aumento de los precios y se aumentaron los salarios, con el único propósito de incrementar la demanda interna de bienes y servicios. Siendo así este conjunto de medidas –aparentemente– permitió el repunte de la economía y un cierto descenso de la inflación. Sin embargo, los efectos positivos no duraron mucho dado que el crecimiento económico se había basado en el incremento del gasto del Estado, el mismo que estaba muy por encima de sus ingresos.

En ese contexto, como resultado de la agobiante devaluación monetaria producto de la inflación, el poder adquisitivo de la moneda se devaluó considerablemente, en consecuencia, durante el final del gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde Terry fue promulgada la Ley N° 24064, de fecha 10 de enero de 1985, estableciendo como unidad monetaria al “Inti”, la relación entre el “Sol de Oro” (moneda anterior) y el “Inti” fue de Un Mil Soles de Oro (S/. 1 000,00) por un Inti (I/. 1,00). Se pretendía que el cambio monetario estabilizara la economía. No obstante, la situación del Estado peruano bajo el mandato de Alán García con el paso de los años y ante el fracaso de las políticas aplicadas para paliar los inclementes problemas que afligían a la sociedad, se tornaron más intensos, pues la inflación había empezado a carcomer la economía peruana y el valor del dinero se volatilizaba, sobre ello, Contreras y Cueto (2004) brindan un breve panorama de lo que acontecía a finales de la época de los ochenta señalando que en 1989 el Perú parecía al borde del abismo: terrorismo, inflación, narcotráfico, pobreza extrema eran como los cuatro jinetes del apocalipsis. Las naciones vecinas empezaron a tomar medidas por si se producía el colapso del Estado y el triunfo de Sendero Luminoso.

Sucedió que entre la última etapa de la era de los ochenta y el surgimiento de la era de los noventa, la crisis se agudizó, pues la hiperinflación devoraba inminentemente el poder adquisitivo del inti. A fin de explicar lo que sucedía con nuestra moneda Sánchez (2015) se remonta al pasado y expresa que: “La cantidad de ceros era una característica principal de la moneda peruana en el año noventa, 300,000 intis por un dólar, eso es lo

que valía nuestra moneda en ese entonces” (p. 2). Esta situación motivó a que el ingeniero Alberto Fujimori, promulgue el 31 de diciembre de 1991 la Ley N° 25295, estableciéndose que la unidad monetaria sería el “Nuevo Sol”, la relación entre el “Inti” y la nueva moneda fue de un millón de Intis (I/. 1'000,000.00) por cada Nuevo Sol (S/. 1.00). La evolución de la moneda estuvo acompañada también de la disminución de la hiperinflación y la pronta estabilidad económica del país.

En medio de la crisis económica y social que atravesaba el país antes descrita, el Estado otorga la -Asignación por refrigerio y movilidad-, inicialmente otorgada por el Decreto Supremo N°021-85-PCM, de fecha 15 de marzo de 1985, siendo más tarde derogado por el Decreto Supremo N° 025-85-PCM, de fecha 29 de marzo del mismo año, estableciéndose en su artículo 1 que: *“Otórguese la asignación única de Cinco Mil Soles Oro (S/. 5,000.00) diarios, a partir del 1 de marzo de 1985, que comprende los conceptos de movilidad y refrigerio a los servidores y funcionarios nombrados y contratados del Gobierno Central, Instituciones Públicas Descentralizadas y Organismos Autónomos, así como a los obreros permanentes y eventuales de las citadas entidades que no estuvieren percibiendo asignación por dichos conceptos”*. Igualmente, en su artículo 4, se estableció que: *“La asignación por movilidad y refrigerio se abona por los días efectivamente laborados”*, su forma de otorgamiento era de pago diario, siendo el concepto concedido con el fin de cubrir el gasto del desplazamiento del trabajador a su centro de trabajo, encuadrándose por ende como Condición de Trabajo definida por Toyama (2005) como prestaciones brindadas al empleador para que el trabajador labore de manera óptima, constituyendo todos los gastos, condiciones, prestaciones, bienes y servicios, que debe proporcionar el empleador para que el trabajador cumpla con su prestación.

En síntesis, sucedió que si bien desde 1985, el beneficio de movilidad –denominado primigeniamente ‘movilidad y refrigerio’– fue fijado en una cantidad determinada y como un concepto diario; empero, posteriormente dicho beneficio varió la periodicidad de su percepción conforme al Decreto Supremo N° 204-90-EF (Julio 01, 1990) determinándose que su pago ya no sea en forma diaria (por día laborado), sino por el contrario sea otorgado en *forma mensual* y extensible a los pensionistas a cargo del Estado, **lo que conllevó a que el concepto en estudio ya no sea concebido como condición de trabajo, sino que posea naturaleza de índole remunerativo**, es decir ya no conserva el condicionamiento originario para su otorgamiento, pues se dejó de lado el requerimiento del día efectivamente laborado por el trabajador. Adicionalmente, a través

de su sucesor Decreto Supremo N° 109-90-PCM (Agosto 27,1990), el monto del beneficio se estipula en el importe de I/.4'000.000 y al poco tiempo después a través del Decreto Supremo N° 264-90-EF (Setiembre 21, 1990) es incrementado en la suma de I/. 5' 000,000, importe que de acuerdo a lo previsto en el artículo 3° de la Ley N° 25295 (Enero 03, 1991) equivale a S/. 5.00 soles mensuales, importe y modalidad de actual modo de concesión a los beneficiarios. De esta manera, se tiene que el concepto de movilidad pasó de ser un beneficio de factor diario enmarcado en un concepto no remunerativo para convertirse en un concepto de carácter remunerativo de acuerdo al D.S.N° 204-90-EF y D.S.N°051-91-PCM (Marzo 04, 1991).

Asimismo, se debe agregar además que a razón de la hiperinflación reinante en la época esbozada preliminarmente y el descenso del poder adquisitivo de la moneda, el Estado intentó equilibrar la desproporcionada situación económica del beneficio en comento, efectuando una serie de cambios normativos en el lapso de la primigenia dación regulada por el D.S.N°021-85-PCM (1985) y la última dación contemplada por el D.S.N ° 264-90-EF (1990). Siendo que, durante este periodo de años la asignación fue regulada a través de más de doce decretos supremos, con el fin de que el monto vaya acorde en la medida que era posible con el real costo de vida.

Ahora bien, a nivel nacional se vienen tramitando procesos sobre la materia en estudio por la disconformidad del monto otorgado en mérito a dos puntos centrales: el abono preliminar del concepto de manera diaria, más no mensual como es conferido y la petición de un incremento, puesto que los beneficiarios consideran que el monto otorgado es irrisorio y no se condice con la realidad actual. Es precisamente el Sector Educación el que más ha alzado su voz de protesta por la suma otorgada y por la forma de percepción, invocando diversos argumentos, como el expresado en el recurso de apelación recaído en el Expediente N°5788-2012, resuelto por la Tercera Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, en el cual se refiere que *“El artículo 26 de la Constitución Política del Perú establece que en la relación laboral se respeta el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación y el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos en la Constitución y debe efectuarse la interpretación en lo más favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma... la base imponible ha sufrido devaluaciones por el cambio de moneda, siendo importante efectuar un análisis legal de la bonificación y proceder a actualizar la base imponible, así también que al no percibirse la bonificación en forma diaria, ello deviene en un acto lesivo a los derechos adquiridos”*; así también en el recurso de apelación recaído en el

Expediente N° 3792-2014, resuelto por la Tercera Sala Laboral de La Libertad, se argumentó que *“No es posible que el juez avale que el Poder Ejecutivo sin la menor consideración social pague la irrisoria suma de cinco nuevos soles por dos conceptos (bonificación por movilidad y bonificación por refrigerio); además de ello refiere que cuando existe colisión evidente entre el marco normativo y los hechos, tal como sucede con el citado beneficio petitionado, inequívocamente estamos frente a un estado de cosa inconstitucional, puesto que el beneficio es ultra diminuto y afecta a todos los servidores públicos del Perú”*; mientras que en el recurso de apelación recaído en el Expediente N° 5376-2014, resuelto por la Tercera Sala Laboral, se sostuvo que *“...la aplicación de los Decretos Supremos deben corresponder al principio de igualdad ante la ley, sin discriminación de ninguna índole por mandato Constitucional y en todo caso la aplicación del principio Indubio Pro Operario, el cual debe ser aplicado a todos los trabajadores sujeto a las disposiciones contenidas en los aludidos Decretos Supremos”*; y finalmente en el recurso de apelación recaído en el Expediente N° 1191-2013, resuelto por la Tercera Sala Laboral de La Libertad, se señaló que *“La Administración Pública se irroga que viene concediendo un beneficio por concepto de Movilidad y Refrigerio, cuando en la práctica estos dos conceptos unificados no reflejan el verdadero costo que debe cubrir, tanto en la movilidad que se utiliza para trasladarse de un lugar a otro, como en el refrigerio que se consume de manera diaria; afectándose de este modo lo dispuesto en el artículo 26° inciso 2) y 3) de la Constitución Política del Perú, por lo que, que establece el carácter irrenunciable a los derechos reconocidos y la interpretación favorable al trabajador”*. A pesar de los argumentos esbozados, las diversas Cortes Superiores de Justicia del país, declaran infundadas estas peticiones.

Como resultado, de acuerdo al Oficio N° 276-2016-GRLL-GGR/GRSE-OAJ, de fecha 10 de noviembre del 2016, emitido por la Gerencia Regional de Educación La Libertad-GRELL, se indicó que en la Región La Libertad, en el año 2015 se tuvieron 40 procesos de trabajadores del Sector Educación, sobre procesos de asignación por movilidad. Al respecto, la Corte Suprema de la República emitió pronunciamientos sobre la misma en vía casación, los cuales fueron declarados improcedentes o infundados. Sin embargo, a manera de brindar una senda respuesta sobre las controversias planteadas, a través de la Sentencia recaída en el Expediente N°14585-2014-Ayacucho, de fecha 23 de mayo del año 2016, se estableció como precedente vinculante lo estipulado en el considerando noveno, en el cual específicamente se manifiesta que corresponde el otorgamiento de la asignación de acuerdo a lo estipulado en el Decreto Supremo N°264-90-EF, por dos razones: la primera en atención a que este decreto expresamente dejó en suspenso las normas que la preceden, siendo el único dispositivo que regula a partir del mes de

setiembre de 1990 el monto que corresponde abonar por tal concepto; y en segundo lugar, porque al convertir las sumas otorgadas por los antecesores decretos supremos al cambio actual, se evidencia que la suma de S/.5.00 soles mensuales, establecida por el Decreto Supremo N° 264-90-EF, resulta ser más beneficiosa. En torno a la segunda razón esbozada, la presente investigación contrariamente a ella, sostiene que la actual forma de percepción es menos beneficiosa y ventajosa que el primigenio otorgamiento del concepto por movilidad, dicha postura será objeto de estudio en el desarrollo del trabajo.

Así, han pasado más de veintiséis años desde la última regulación de la asignación por movilidad contenida en el Decreto Supremo N° 264-90-EF, del año 1990, teniéndose hasta el día de hoy un magro importe otorgado por la Administración Pública, siendo notorio el desmedro sufrido en la base imponible, ya que al otorgarse en la suma de S/.5.00 soles mensuales como la norma lo prevé, no se tuvo en cuenta su correcta actualización, esto es, efectuar una equivalencia del monto acorde al costo de vida para poder cumplir de manera objetiva sus fines, es decir cubra de manera proporcional los gastos reales del concepto, pues el monto al ser de carácter simbólico repercute en una desmejora de la situación económica de los Trabajadores del Sector de Educación, quienes continuamente luchan por la mejora de salarios y beneficios justos.

En consecuencia, lo expuesto contraviene el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales, específicamente en lo concerniente al Derecho Económico circunscrito en la remuneración suficiente y en el Derecho Social circunscrito en la calidad de vida digna de los trabajadores del Régimen Laboral Público beneficiarios de la asignación, teniéndose de esta manera que indudablemente el cambio de moneda tuvo gran repercusión en la actual concesión del concepto ya que disminuyó considerablemente su valor adquisitivo y desmejoró su situación, constituyendo ello un acto regresivo del derecho. Los principios en mención se encuentran contemplados en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Noviembre 22, 1969), el cual establece que *“Los Estados Parte se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”*, mientras que en el artículo 2.1. del Pacto Internacional de

Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Diciembre 16, 1966), se establece que *“Cada uno de los estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (...)”*; instrumentos que forman parte del Sistema Internacional de Derechos Humanos y que han sido debidamente ratificados por nuestro país, por tanto forman parte del bloque de constitucionalidad de obligatorio cumplimiento. Para concluir cabe indicar que hasta ahora no ha habido pronunciamiento específicamente sobre estos principios en ninguna de las instancias judiciales ordinarias o en vía Casación, asimismo el Tribunal Constitucional no ha emitido pronunciamiento alguno sobre la controversia en estudio.

1.2. Formulación del problema

¿De qué manera el Decreto Supremo N° 264-90-EF, sobre asignación por movilidad incide en el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales?

1.3. Justificación

La presente investigación se justifica desde el punto de vista teórico dado que coadyuva a analizar la incongruencia existente en el importe concedido por el Decreto Supremo N°264.90-EF, sobre asignación por movilidad con el auténtico espíritu objetivo de su primigenio otorgamiento; asimismo encuadra a los Derechos Laborales a la luz de los principios que inspiran los Derechos Sociables a nivel internacional, contemplados en el marco de dos instrumentos internacionales: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y La Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos internacionales de los que nuestro país es parte, los cuales velan por el estricto cumplimiento de los derechos otorgados al trabajador.

Así también, esta investigación tiene una justificación académica puesto que contribuye con el debate jurídico, comprendiendo un análisis de lo estipulado por los diversos decretos supremos que regularon la asignación por movilidad, así como la incidencia específica del Decreto Supremo N°264-90-EF en el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales, enmarcado concretamente en el

Derecho Económico y Social por lo que los miembros de la colectividad jurídica podrán nutrir y complementar sus conocimientos, debido a que la presente investigación contiene antecedentes históricos de la República Peruana de aspecto social y económico, así como un análisis concienzudo de una realidad escabrosa: Las consecuencias del ‘desastre económico’ acrecentado en la década del 80 y sus efectos en el magro importe otorgado por la Administración Pública.

Por otro lado, el presente trabajo es de gran trascendencia valorativa, dado que la investigación efectuada, sirve como antecedente y guía a fin de que se vele porque los agentes estatales y los diversos organismos públicos que imparten justicia posean mayor rigurosidad en la aplicación de los Derechos Sociales Laborales, tomándose en cuenta el carácter fundamental de los mismos a fin de que los garanticen, protejan y velen por su cabal cumplimiento.

Finalmente desde el punto de vista aplicativo, el presente trabajo encuentra también su justificación porque a raíz del mismo, se aspira brindar una propuesta de solución planteando reforzar a través de criterios de índole económico y social la determinación de las causas que ocasionaron que la asignación por movilidad sea otorgada por la Administración Pública en el ínfimo importe de S/5.00 mensuales, valorándose como primer punto la repercusión de la hiperinflación y a consecuencia de ella la devaluación monetaria, mientras que como segundo punto se ha tenido en cuenta la disparidad del importe con el valor real del transporte. De la misma forma, plantea brindar exhortaciones preceptuadas por los instrumentos internacionales y la doctrina sobre las directrices y preceptos que deben tomarse en cuenta para el certero amparo de los DESC.

1.4. Limitaciones

Una de las limitaciones que se ha suscitado en la investigación se produjo por la escasa bibliografía nacional especializada sobre la naturaleza de la asignación por movilidad conferida por la Administración Pública, a través del D.S.Nº264-90-EF, siendo el exponente más destacable José María Pacori Cari, quien ha profundizado de manera reflexiva y juiciosa sobre la misma. A pesar de ello, el presente trabajo además de analizar el estudio del autor en mención, se apoya en doctrina concerniente a la asignación por movilidad en el ámbito del Derecho Privado, con el fin de realizar una comparación de la distinta tratativa legal en ambos regímenes (Público y Privado), asimismo se ha recurrido a fuentes jurisprudenciales.

Adicionalmente, en relación a las entrevistas, se ha presentado el difícil acceso a especialistas de la materia a fin de poder aplicar los instrumentos, presentándose la reprogramación de las fechas para su realización, debido sus actividades académicas, laborales y personales. Por tal motivo, la investigadora se ha agenciado de medios y recursos para poder contactarse con los especialistas de modo tal que se cumplan con los objetivos propuestos para este trabajo.

En ese sentido, cabe señalar que las limitaciones indicadas en los párrafos precedentes no han afectado de manera significativa la calidad de la presente investigación, por tratarse de situaciones que se superaron con diligencia y responsabilidad, al haberse tomado medidas alternas oportunamente.

1.5. Objetivos

1.5.1. Objetivo general

Determinar de qué manera el D.S. N° 264-90-EF, sobre asignación por movilidad incide en el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales.

1.5.2. Objetivos específicos

- 1.5.2.1.** Precisar los principios constitucionales que rigen el derecho a la percepción de beneficios sociales en general.
- 1.5.2.2.** Determinar el derecho remunerativo de los trabajadores sujetos al Régimen Laboral Público.
- 1.5.2.3.** Delimitar los alcances del Decreto Supremo N° 264-90-EF, sobre asignación por movilidad en los Derechos Sociales Laborales específicamente en el Derecho Económico y Social.
- 1.5.2.4.** Explicar la Disponibilidad Presupuestal como elemento esencial para la efectividad de los DESC.
- 1.5.2.5.** Analizar sentencias de vista de la causa de las Salas Laborales de la Corte Superior de Justicia de La Libertad relativas al concepto de asignación por movilidad en el Sector de Educación de La Libertad en el año 2015.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

Antecedentes

Entre los antecedentes internacionales más próximos a la presente investigación relativa al D.S. N°264-90-EF sobre asignación por movilidad y su incidencia en el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales, tenemos los siguientes:

- (1) En la tesis titulada *“Derechos Humanos Laborales en el Derecho Internacional”*, realizada por Canessa Montejó Miguel Francisco (2006) para optar el grado de doctor, publicada por el Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, el autor realiza un análisis y sostiene lo siguiente:

“En el caso específico de los Derechos Humanos Laborales del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se establece la obligación de satisfacer los niveles mínimos esenciales de cada uno de ellos por ende gozan de aplicación inmediata, estableciendo la obligación de promoverlos y asegurarlos eficazmente. Este conjunto de obligaciones cubren las relaciones laborales tanto en el Sector Público como en el Sector Privado. Asimismo, su protección alcanza tanto los actos cometidos por los agentes del Estado como por los particulares o entidades privadas”

El antecedente contribuye a orientar la investigación a acceder a una postura crítica acerca de las obligaciones de estricta observancia que tienen los Estados Parte de respetar y garantizar lo establecido en Pacto Internacional de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para asegurar a nuestra sociedad un Estado Social de Derecho, pues existe la obligación de los mismos de satisfacer los niveles mínimos esenciales de los Derechos Sociales Laborales; por consiguiente se efectuará un análisis de la situación económica y social del país en los años ochenta, noventa y en la actualidad, a fin de evaluar si el país se encuentra en condiciones de seguir los preceptos contemplados en los organismos internacionales.

- (2) En las tesis titulada *“Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Europa y América: Un estudio a partir de la construcción jurisprudencial de los Sistemas Europeo e Interamericano de protección de los Derechos Humanos”*

por Ribeiro Leao, Renato Zerbini (2008), para optar el grado de doctor, publicada por la Universidad Autónoma de Madrid, el autor realiza un análisis y sostiene lo siguiente:

“Los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al contener informaciones y recomendaciones decisivos para la aseveración de los DESC en los diferentes Estados Miembros de la OEA, son una reveladora aportación al fortalecimiento de éstos en América Latina, contribuyendo de manera sustancial al fortalecimiento de las nociones de complementariedad, indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos. El trabajo en conjunto de las esferas políticas y jurídicas frente a los compromisos internos e internacionales asumidos es trascendental para la afirmación de los Derechos Económicos Sociales y Culturales”

El antecedente contribuye a orientar esta investigación reforzando las bases normativas del principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales. Asimismo se verificará si las recomendaciones brindadas por los instrumentos internacionales se cumplen en nuestra legislación en materia de Derechos Sociales Laborales, específicamente en la asignación en estudio, definiéndose además la actual situación de la misma como Derecho social y Derecho Económico a fin de conocer su progreso o en su defecto su retroceso y el porqué de ello.

- (3) En la tesis titulada *“Derechos Sociales: Exigibilidad y Justicia Constitucional”*, realizada por Bustos Bottai Rodrigo (2009), para optar el grado de doctor, publicada por la Universidad de Salamanca-España, el autor realiza un análisis y sostiene lo siguiente:

“Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, deberían ser considerados en un mayor nivel de protección y garantía para su consolidación, tanto por los Estados como por los organismos financieros internacionales, si bien el Comité de los DESC, no tiene preferencia alguna sobre el modelo político y económico de cada Estado Parte, la preocupación más resaltante de éste es que se respeten los derechos contenidos en el Pacto, destacándose las obligaciones que tienen los gobiernos al momento de diseñar sus políticas económicas. Y, que aunque no todos los Estados Parte tienen que cumplir con las disposiciones de manera inmediata, pues existen países muy pobres con

indudables dificultades en la realización de DESC, los mismos deben ser cumplidos en su contenido esencial”

Interesa a la presente investigación dado que se desarrollara la situación jurídica de los Derechos Sociales Laborales específicamente en lo que respecta a la asignación por movilidad, así como la perspectiva de éstos en el marco internacional y nacional vinculado con nuestro modelo político y económico. Asimismo se abordará las obligaciones que poseen los poderes públicos de protegerlos y velar por su progreso, analizándose los preceptos para delimitar la repercusión y problemática que se viene suscitando en ellos, y finalmente advertir los mecanismos sociales idóneos que deben darse conjuntamente y con sincronía de las demás normas para que los mismos avancen, se mantengan y sean sostenibles.

- (4) En la tesis titulada “*Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: El alcance de su actual crisis*”, realizada por Méndez Martín José (2011) para optar el grado de doctor, publicada por la UNED-España, el autor realiza un análisis y enfatiza lo siguiente:

“Se debe tener en cuenta que para que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales puedan desarrollarse, mantenerse y ampliarse en un plazo medio de tiempo y contribuir a aportar al conocimiento de éstos en el campo de la filosofía jurídica, se debe avizorar la situación real de los mismos en el contexto actual y futuro, que complementa la perspectiva jurídica que tienen al ser derechos y que por tanto generan obligaciones para los poderes públicos. Asimismo sistematizar los problemas y factores que los afectan, especialmente con ello lograr la mejora en el conocimiento de sus dificultades”

Esta investigación se centra en la determinación de los problemas que impiden que los Derechos Sociales Laborales tengan una aplicación adecuada como la: Disponibilidad Presupuestal, de esta manera se abordará el crecimiento económico del país en los últimos años, teniéndose en cuenta que el Estado Peruano es un país en vías de desarrollo, que ha logrado superar la catástrofe de los años ochenta y en la actualidad posee una economía aparentemente estable y cuenta con un presupuesto idóneo para efectivizar los DESC; por tanto se evaluará si éste cuenta con razones justificativas que lo eximan de efectuar el progreso de la asignación por movilidad y si es aceptable el retroceso que padeció.

a. Bases Teóricas

I. MARCO CONSTITUCIONAL LABORAL Y EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD DE LOS DESC

De manera introductora estimo conveniente citar la reflexión de Juan Pablo II, sosteniendo que:

“El trabajo es un bien del hombre, es un bien de la humanidad, porque mediante éste no sólo se transforma la naturaleza adaptándola a las propias necesidades, sino que se realiza a sí mismo como hombre; es más, en un cierto sentido se hace más hombre”.

Así también León XIII (1966) sostiene que el trabajo tiene el doble signo de lo personal y necesario. Es personal, porque la fuerza con que se trabaja es innata a la persona y enteramente propia de aquel que con ella labora. Es necesario, porque del fruto de su trabajo el hombre se vale para sostener su vida, lo cual es un deber indispensable impuesto por la misma naturaleza.

De la misma manera, el Tribunal Constitucional al respecto indica mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2015-PI/TC, que:

“Es evidente que la verdadera dignidad del trabajador radica en su condición de sujeto y autor y, por consiguiente, verdadero fin de todo proceso productivo. La importancia del trabajo descansa en tres aspectos sustantivos:

I. Esencialidad del acto humano, destinado al mantenimiento y desarrollo de la existencia y coexistencia sociales.

II. Vocación y exigencia de la naturaleza humana. El trabajo es sinónimo y expresión de vida.

III. Carácter social de la función, ya que sólo es posible laborar verdaderamente a través de la colaboración directa o indirecta de otro ser humano, o sea, trabajando con y para los otros”. [Las cursivas son propias]

1.1. Principios del Derecho Laboral

Sobre los principios que rigen el Derecho Laboral, el Tribunal Constitucional ha precisado a través de la Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2015-PI/TC, que:

“Denominase como tales a aquellas reglas rectoras que informan la elaboración de las normas de carácter laboral, amén de servir de fuente de inspiración directa o indirecta en la solución de conflictos, sea mediante la interpretación, aplicación o integración normativas. La relación laboral se caracteriza en sí misma por la desigualdad, lo que hace que el empleador devenga en la parte ‘fuerte’ e ‘imponente’ y el trabajador en la parte ‘débil’ e ‘impotente’”.

Así mismo, Pasco (1999) indica que en el campo jurídico sustancial el rasgo más propio de la relación de trabajo es la subordinación o sumisión y las obligaciones atribuibles al trabajador; y en el campo jurídico procesal se constata la capacidad intimidatoria que se consigue fundar para imposibilitar los reclamos en vía querellante y la ramificación de la posición predominante en materia de prueba. De la misma forma, en el campo económico, la acotación más determinada es que frente a la propiedad del medio de elaboración, el trabajador sólo puede mostrar y exhibir su fuerza de trabajo.

Por otra parte en una opinión más concreta, tenemos la de Haro (2013) quien define a los principios del Derecho Laboral como los “lineamientos o preceptos que orientan e inspiran la normatividad en materia laboral” (p. 12), por último Rendón (2007) considera que son lineamientos u disposiciones acerca de la interpretación, definición y el sentido de las normas dadas o por darse, en cuanto a su trascendencia, importancia o contenido, o sobre la manera de solucionar determinados contextos no señalados por las normas y la consideración de los hechos en las discusiones entre empleadores y trabajadores.

1.1.1. Principio Protector

Llamado además principio tuitivo, inspira todo el Derecho del Trabajo y se instituye en la desigualdad de posiciones existente entre empleador y trabajador, manifestada en la subordinación de este hacia aquel. (García, 2010)

Definido en el recurso de Casación del Expediente N°1874-2000-Lima, en el cual se señala que “En virtud del carácter tuitivo del Derecho Laboral, se busca la protección

del trabajador y equiparar o atenuar la desigualdad existente entre el empleador y el trabajador”. Asimismo en el recurso de Casación del Expediente N° 002120-2003-Huánuco, se indica que:

“Que los principios que informan a nuestro sistema legal participan de una escala axiológica que impregna el Estado de Derecho; en el ámbito de las opiniones doctrinarias se destaca como principio superlativo el tuitivo en materia laboral, constituyéndose como uno de protección al trabajador que en la mayoría de casos en que se controvierten los derechos laborales viene a ser la parte más débil de la relación de trabajo frente al estatus que le corresponde al empleador”.

La concretización de éstos en el ordenamiento jurídico, es concebida por Plá (1998) quien describe que este principio se puede resumir en tres reglas concretas y delimitadas:

a) In Dubio pro operario

Hace alusión a la traslación de la vieja regla del Derecho Romano *‘indubio pro reo’*, nuestra Carta Magna insta y exige la interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma, entendiéndose que debe acreditarse que a pesar de los aportes de las fuentes de interpretación del derecho la norma deviene indubitadamente en un contenido incierto e indeterminado; mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2015-PI/TC, se señala que “La noción de duda insalvable debe ser entendida como aquella que no puede ser resuelta por medio de la técnica hermenéutica”.

En aplicación de este principio, se optará de todas esas conclusiones insatisfactorias, si bien todas lógicas y potenciales, la que sea más providencial a los intereses del trabajador, es decir este principio radica en otorgar una solución cuando concurren varias interpretaciones posibles y coherentes. (García, 2010)

Por otro lado, mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2015-PI/TC, se señala la aplicabilidad del principio de indubio pro operario, de la siguiente manera:

“El principio indubio pro operario será aplicable cuando exista un problema de asignación de significado de los alcances y contenido de una norma. Ergo, nace de un conflicto de interpretación, mas no de integración normativa. La noción de ‘norma’ abarca a la misma Constitución, los tratados, leyes, los reglamentos, los convenios colectivos de trabajo, los contratos de trabajo, etc.”

Pasco (1999) precisa que la aplicación de este principio debe ajustarse a los siguientes dos exigencias:

- ❖ Existencia de una duda insuperable o inexpugnable.
- ❖ Respeto a la ratio juris de la norma objeto de interpretación (para tal efecto, el aplicador del derecho habrá de establecer un sentido relacionado y acorde con la razón de ésta).

El Tribunal Constitucional mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2015-PI/TC, considera que la aplicación del referido principio está sujeto a las siguientes cuatro consideraciones:

- 1.-Existencia de una norma jurídica que, como consecuencia del proceso de interpretación, ofrece varios sentidos.
- 2.-Imposibilidad lógico-axiológica de dirimir esta duda mediante la utilización de cualquier método de interpretación admitido como válido por el ordenamiento nacional.
- 3.-Obligación de adoptar como sentido normativo a aquél que ofrece mayores beneficios al trabajador.
- 4.-Imposibilidad del operador de integrar la norma, ya que el principio no se refiere a suplir la voluntad de éste, sino a adjudicarle el sentido más favorable al trabajador.

En conocimientos generales, este principio reside en el juicio de discernimiento al que debe recurrir el juez o aplicador del Derecho para optar de entre diferentes sentidos posibles de una norma, aquella que sea la más favorable al trabajador. La Constitución de 1979 fijaba este principio bajo la designación de “Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma”.

b) La norma más beneficiosa o más favorable al trabajador

En este caso, se tiene a más de una norma ajustable o aplicable, y se debe optar de entre toda la gama normativa, por aquella que sea más favorable y beneficiosa al trabajador, aunque no observe estrictamente la jerarquía normativa, de manera excepcional.

Asimismo, Neves (2007) afirma que “En el Derecho del Trabajo, a su vez, se ha formulado un principio específico para la hipótesis del conflicto: la norma más favorable. Así, cuando dos normas regulen incompatiblemente el mismo hecho, debe seleccionarse la que conceda más ventajas para el trabajador” (p.127)

Encaja además precisar que, el conflicto de normas se plantea únicamente y como resulta indiscutible entre normas, que atinan a encontrarse en la misma jerarquía, dado que de lo contrario tendría que aplicarse necesariamente la de mayor jerarquía sobre la otra, con la marcada excepción del caso en que exista duda respecto al contenido de la norma de superior nivel y que la inferior reconozca mayores ventajas al trabajador.

Finalmente, en una opinión más concreta, García (2010) refiere que “La simultaneidad de normas jurídicas en principio aplicables a una misma situación de hecho puede admitir las siguientes combinaciones: i) normas de rango y ámbito distinto, ii) normas de igual rango pero distinto ámbito, iii) normas de distinto rango y un mismo ámbito”. (p.11)

c) La condición más beneficiosa para el trabajador

Es el razonamiento por el cual una nueva norma laboral no debe reducir o abreviar las condiciones más beneficiosas conseguidas por el trabajador. Por su parte Plá (1998) destaca que “la regla de la condición más beneficiosa

supone la existencia de una situación concreta anteriormente reconocida y determina que ella debe ser respetada en la medida que sea más favorable al trabajador que la nueva norma que se ha de aplicar” (p.108)

Haro (2013) manifiesta que “cuando las autoridades tengan que decidir sobre los problemas laborales tendrán que optar por las que considere mejores para los trabajadores” (p. 14).

Américo Plá citando a García describía que este principio traía como derivaciones que, al establecerse una reglamentación o disposición de carácter general aplicables a una situación laboral “x”, se modificará “x” siempre que las condiciones sean más favorables para el trabajador que las preliminares; en ese sentido, las nuevas disposiciones reglamentarias tendrán que respetar las condiciones reconocidas a los trabajadores con anterioridad, cuando estas resultan más ventajosas (1975).

1.1.2.Principio de Irrenunciabilidad de Derechos

En conocimientos generales, aplicados a cualquier rama del Derecho, en una relación contractual, se puede identificar que las partes tienen autonomía para negociar los términos y condiciones de acuerdo a sus intereses. No obstante, la voluntad de las partes debe respetar las normas de orden público, la ley y las buenas costumbres. (Valdiviezo, 2016)

En lo que respecta al Derecho de Trabajo, Ferro (2004) señala que el principio de irrenunciabilidad de derechos posee gran importancia e incidencia en la protección del trabajador, dado que “carecería de eficacia que la legislación reconociera un conjunto de beneficios destinados a atenuar la condición de desigualdad entre el empleador y el trabajador y simultáneamente se reconociese a éste la capacidad para renunciar o disponer de tales derechos”. (p. 112). De la misma manera Boza (2011) alega que “el principio de irrenunciabilidad opera como un mecanismo de autodefensa normativa en apoyo del trabajador, que por su inferior posición contractual frente al empresario, podría terminar dejando de lado derechos que le concede el ordenamiento jurídico” (p. 175)

Por tanto, este principio tiene por propósito salvaguardar que el trabajador goce de forma absoluta de los derechos que le concede la Constitución y la Ley, por estar

forjados dentro de un cuadro de amparo dada su situación ciertamente débil en la relación laboral. Es de orden público que al trabajador se le consienta todos los beneficios que las leyes laborales estipulan, no pudiendo renunciar de percibirlos aun cuando ello acate a una decisión propia del trabajador, y menos aún de un acto del contratante. (García, 2010) De igual forma, en la sentencia recaída en el Expediente Nº 2453-94-R(S) se indica que “La Constitución Política del Perú establece el carácter irrenunciable de los beneficios sociales del trabajador, de modo que cualquier cláusula en que se pacte lo contrario es nula”.

Así, a través de la sentencia recaída en el Expediente Nº 2906-2002-AA, se indica que “La Constitución protege, pues, al trabajador, aun respecto de sus actos propios, cuando pretenda renunciar a los derechos y beneficios que por mandato constitucional y legal le corresponden, evitando que, por desconocimiento o ignorancia –y sobre todo, en los casos de amenaza, coacción o violencia–, se perjudique”. Estipulándose en el inciso 2 del artículo 26° de la Constitución Política del Perú (Diciembre 29, 1993), sobre el principio de irrenunciabilidad que: “En la relación laboral se respeta el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la Ley”.

Con respecto a este principio, en torno a la regla de no revocabilidad e irrenunciabilidad de los derechos reconocidos al trabajador por la Constitución y la ley, debe tenerse en cuenta que de igual forma tienen la condición de irrenunciables los derechos reconocidos por los tratados de Derechos Humanos, pues constituyen el patrón mínimo de derechos que los Estados se obligan a avalar a los individuos que integran la sociedad. (Remotti, 2003)

1.2. Características de los Principios Laborales

Plá (1998) enuncia las siguientes características de los principios del Derecho de Trabajo:

- a) Son enunciados que contienen una serie imprecisa de situaciones, que sirven para inspirar, entender y suplir a las normas.
- b) Permiten identificar la autonomía del Derecho Laboral
Por ejemplo, el principio de irrenunciabilidad de derecho se diferencia del principio de pacta sunt servanda
- c) Se concierne entre sí, es decir existe concordia entre ellos.

Esta característica tiene relación con la de la identificación de la autonomía del Derecho Laboral, ya que en caso exista contradicción entre los principios resulta difícil la cohesión y unidad del Derecho Laboral.

Mientras tanto, De Castro (1949) citado por Plá (1998), destaca que los principios de derecho cumplen una triple misión:

- a) *Informadora*, dado que sirven como referencia y cimiento del ordenamiento jurídico.
- b) *Normativa*, debido a que operan como fuente suplente, ante la ausencia de la ley. De tal manera, estima que los principios son medios de integración del Derecho.
- c) *Interpretadora*, en la medida que maniobran como razonamiento orientador del aplicador o intérprete del Derecho ante la solución de situaciones problemáticas.

1.3. Fuentes del Derecho Laboral

Villalba (2015), refiere que las fuentes son en un sentido extenso, la esfera de la cual emana una cosa, es decir, la cognición remota de cualquier idea. Por ende, al aplicarla al Derecho simboliza determinar cuál es el principio o génesis que admite la creación del Derecho y de todo aquello que regula nuestras interrelaciones diarias, en ese orden de ideas, este autor considera que las fuentes del Derecho, público o privado, son todas las causas idóneas de suscitarlo.

Las fuentes del Derecho Peruano son:

- **La Constitución.** Constituida como la máxima ley, la ley fundamental y la de mayor jerarquía, su principal característica es la “supremacía”, regula los derechos y obligaciones de todas las personas; enmarca además la estructura y organización del Estado, bajo ésta se encuentran las demás normas y todas las que están por debajo de ella deben seguir sus preceptos sin contraponerse pues es la “ley de leyes.”
- **La Ley.** Entendida como la norma escrita, general y obligatoria, emanada de los órganos a los que se les atribuye el poder legislativo, con arreglo al procedimiento establecido, que tiene carácter usual, imparcial, estable y que se encuentra suficientemente promulgada.

- **La jurisprudencia.** Determinada como el criterio constante y uniforme que formulan los órganos jurisdiccionales en relación a una determinada materia, también llamada doctrina legal.
- **La doctrina.** Es el conjunto de estudios de carácter científico que efectúan los especialistas en el Derecho, con el propósito de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación, asimismo realizan cuestionamientos o proponen nuevas ideas o formas de aplicación de las normas.
- **La costumbre.** Entendida como la norma creada y asignada por el uso social, que a través de la observación prolongada de una conducta, acaba por imponerse como mandato, dado que es derivada de la realidad misma.
- **Los principios generales del Derecho.** Estimados como aquellas ideas y fundamentos que, sin estar escritos, constituyen la base del ordenamiento jurídico e inspiran la elaboración de las leyes. Estos principios pueden ser la equidad, la libertad, la justicia, la fraternidad, la igualdad, entre otros.

1.4. Normas Jurídicas en materia Laboral

Para profundizar en la normatividad laboral, estimo necesario señalar los niveles jerárquicos de las normas que rigen éste sistema en nuestro país, en torno a ello Kelsen en su obra “La teoría Pura del Derecho en los primeros años del siglo XX”, planteó la pirámide de la *‘Jerarquía de las normas jurídicas’* colocando en la cúspide de la pirámide a la Constitución.

La ley de leyes en nuestro ordenamiento es la Constitución Política del Perú, data del año 1993, es la norma jurídica fundamental, goza de supremacía y posee tres rasgos peculiares: el primero se basa en la organización del Estado; mientras que el segundo tiene como fin justificar el poder, y finalmente el tercer rasgo justifica la existencia del Estado, es pues la Constitución la guía del ordenamiento jurídico y debajo de la misma están las demás normas de inferior rango.

La pirámide de la Jerarquía de las Normas se encuentra establecida en el artículo 51 de la Carta Magna, seguida de otras normas como: El Tratado Internacional, la ley, y con el mismo rango, el Decreto de Urgencia, el Decreto Legislativo, el Decreto Ley; seguidas en nivel inferior por el Decreto Supremo, la Resolución Suprema y Resoluciones Ministeriales. Para mayor entendimiento de las referidas leyes, Haro (2013) realiza una breve síntesis de sus conceptos:

a) El Tratado Internacional. De acuerdo a la Constitución Política en el artículo 55, el Tratado debidamente ratificado por el Perú se integra a la legislación nacional, se prevé además en la Cuarta Disposición Transitoria Final que los derechos y las libertades que se establecen en ella, se interpretan de conformidad con los tratados internacionales relativos a los derechos humanos. El Tratado Internacional es un acuerdo celebrado por un país con otro o varios Estados, en este acuerdo se instauran derechos y obligaciones que deben ser objeto de cumplimiento entre las partes que lo celebran, constituyen reglas de Derecho Internacional y su incorporación al Ordenamiento Jurídico Interno es dada por una ley de ratificación.

En materia laboral son importantes los tratados (convenios) de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) así como lo estipulado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El Tratado Internacional es la primera norma que importa a efectos de la presente investigación.

b) La Ley Laboral. Es una norma jurídica de carácter obligatorio para toda la ciudadanía peruana, es dictada por el Poder Legislativo y promulgada por el Presidente de la República. La elaboración de las leyes se debe adecuar a los procedimientos y plazos establecidos en la Constitución del Estado. Regula las relaciones que se efectúan producto del trabajo humano, poseyendo las reglas jurídicas que avalan el cumplimiento de las obligaciones de las partes que intervienen en una relación de tal naturaleza.

c) Resolución Legislativa. Son normas con rangos de ley, aprobados por el Poder Legislativo, y son esgrimidos para brindar aprobación a los tratados internacionales, autorizaciones de los viajes presidenciales, elaboración y modificación de su reglamento interno, etc.

d) Decreto Legislativo. Son normas jurídicas expedidas por el Poder Ejecutivo, tomando como base a las facultades otorgadas por el Poder Legislativo, de acuerdo a la Constitución a fin de que pueda legislar en materias debidamente especificadas y con cargo a dar cuenta al Poder Legislativo.

Esta facultad es establecida en el artículo 104 de la Constitución Política, es frecuentemente utilizada por los gobiernos para legislar de una manera rápida por las necesidades urgentes, ya que de hacerlo el Legislativo por la naturaleza de su función demoraría un mayor tiempo.

- e) **Decreto de Urgencia.** Nuestra Constitución Política en su artículo 118, numeral 19 ha establecido que el Presidente de la República pueda dictar medidas extraordinarias, mediante Decretos de Urgencia, que tienen fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso, así como que el Congreso modifique o derogue los referidos decretos de urgencia.
- f) **Decreto Ley.** Es una norma jurídica que tiene rango de ley, es expedida cuando el Poder Ejecutivo incorpora, en forma arbitraria, la función legislativa, dictando normas que normalmente correspondería al Congreso de la República. Un ejemplo de Decretos Leyes son las normas dictadas por el régimen militar que gobernó el Perú entre los años 1968 a 1980. Igualmente se dictaron decretos leyes durante el periodo de 1992 a 1995, llamado Gobierno de Reconstrucción Nacional, en el que se resolvió el Parlamento.
- g) **Decreto Supremo.** Es una norma de carácter administrativo emitida por el Poder Ejecutivo y a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, posee como fin reglamentar leyes laborales emitidas por el Congreso de la República, esta norma es firmada por el Presidente de la República y por el ministro responsable del Sector. Es la segunda norma que también atañe a efectos de la presente investigación.
- h) **Resolución Suprema.** Es una norma de carácter administrativo que posee por fin regular y normar nombramientos, autorizaciones de viaje, transferencias, etc. Son rubricadas por el Presidente de la República y firmadas por el Presidente del Consejo de Ministros, u otro ministro.
- i) **Resolución Ministerial.** Es una norma de carácter administrativo cuya finalidad es refilar asuntos específicos relacionados a un sector o a una cartera ministerial. Son firmados por el Ministro de Estado correspondiente. También existen resoluciones viceministeriales o directorales.

El presente tema de investigación enmarca a -la Asignación por Movilidad como DESC-, encontrándose preceptuado en dos instrumentos internacionales: La Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tales instrumentos al estar ratificados por nuestro país, involucra su estricto cumplimiento y un bloque de constitucionalidad que el Estado Peruano debe amparar.

1.5. Los Derechos Sociales o DESC

1.5.1. Evolución Histórica

Es a partir de la naturaleza del hombre que el dinámico perfeccionamiento de la cultura fue revelando primariamente, los denominados ‘derechos individuales’ o de ‘primera generación’ (Derechos Civiles y Políticos). Luego, se fue ganando nuevos espacios para la dignidad humana y se reconocieron los ‘Derechos Sociales’ o de ‘segunda generación’. (Haro, 2003)

El descontento del ser humano en aquel tiempo es explicado por Contreras (1994) quien señala que:

“En cierto momento de la historia, la sociedad dejó de conformarse con no ser atropellada o amordazada por el Estado; pensó que podía exigir no sólo que el Estado se abstuviera de agresiones arbitrarias (persecución política o religiosa, condenas sin juicio, coacción sobre el pensamiento y su expresión), sino que además **cooperara** positivamente en el florecimiento de sus miembros. El ciudadano no se contenta ya con no ser pisoteado, quiere, además, que el Estado le ayude a liberarse de la estrechez, de la necesidad, de la inseguridad. El Estado, así, deja de ser negación de la libertad para convertirse en agente liberador” (p.15)

Y es que desde el punto de vista histórico la dificultad relativa a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se remonta al siglo XIX, en el apogeo del liberalismo económico, cuando el proletariado fruto de la basta industrialización que se desenvolvía en Europa, va tomando una conciencia de clase, reclamando para sí una serie de derechos de este tipo; se considera las expresiones comunistas de 1848 de Marx y Engels un hito esencial en este proceso. (Pérez, 1995).

La semilla que emana de los Derechos Sociales o también denominados Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC)¹, posee sus cimientos en lo propugnado en

¹ En adelante, en determinadas ocasiones, usaré como sinónimo las expresiones “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, “DESC” y “Derechos Sociales”.

diversas culturas, regidas por la igualdad, respeto y solidaridad, un ejemplo de ello es la cultura griega, la cual tuvo como rasgo relevante el razonamiento de Platón quien planteaba que los hombres están unidos en comunidad y sobre la base de la amistad. En similar contexto, Aristóteles planteó la vinculación entre la amistad y la igualdad para todos los miembros de una sociedad. (Bustos, 2009)

Ante el surgimiento de los Derechos Sociales, Peces Barba (1996) respalda el hecho de que diversos pensamientos latentes o depositados en el marco de la cultura, germinan con impulso en un momento específico, sin embargo ello no se expone desde la mismas ideas, sino por el contrario desde el conjunto de contextos que incitan esa incidencia y que son como catalizadores sociales de su eficacia. Es así que sobre dichos derechos se posee como antecedentes la doctrina y dictámenes de especialistas que coadyuvan a la par con el contexto de los derechos sociales a lo largo de los años, lo cual ha podido enmarcar su noción.

En la actualidad los Derechos Sociales “son reconocidos por la mayoría de los autores como derechos humanos y se encuentran contemplados en múltiples constituciones y tratados internacionales. Sin embargo, ello ha sido fruto de un recorrido largo y complejo”. (Bustos, 2009, p. 19)

1.5.2. El surgimiento del Estado Social de Derecho

El lapso de automatización de los Derechos Sociales “está estrechamente vinculado a un nuevo modelo de Estado: el Estado Social de Derecho. Se trata de una variante de la noción de Estado de Derecho que surge como crítica al modelo del derecho privado clásico” (Habermas, 2001, p.483). El derecho privado clásico niega al Estado la posibilidad en la toma de decisiones que traspongan los intereses individuales a merced y favor del bien común, sin embargo en el modelo de Estado Social se persigue la corrección de las disfunciones de éste en aras de satisfacer las necesidades vitales de la sociedad en conjunto. (García, 1989)

De esta manera, el Estado Social puede derivarse en ese contexto como una solución de responsabilidad en virtud del no cuestionamiento de las relaciones de producción y la propiedad privada, a cambio de que el Estado medie e intervenga en el proceso económico a fin de asegurar mejores y más igualitarias circunstancias de vida a los ciudadanos. (Colina, 1997). En lo que atañe a su reconocimiento, Martínez y Morelo (2014) indican que “El reconocimiento de los DESC es un paso fundamental para la

consolidación del Estado social, democrático y constitucional de derecho, por cuanto su contenido dignificante y liberador exige una mayor protección y progresividad en la garantía de tales derechos” (p. 15).

La cognición de la crisis del Estado de Derecho es general y como una victoria a ella se presenta su arreglo a las inaplazables tareas sociales a través de una regeneración o reinterpretación del mismo. (Forsthoff, 1986). La significativa metamorfosis transfigura al Estado de Derecho en Estado Social de Derecho, conllevando a la instauración de una nueva república asentada en un nuevo concepto del ser humano, el cual no se encuentra ya restringido a su esfera individual, sino como elemento vivo, suscrito en una organización social. (Brenda, 2008). Es el Estado Social de Derecho el ente que asume un papel primordial en el símbolo de justicia distributiva, consintiéndose la intervención estatal en el funcionamiento del mercado con el propósito de avalar la cobertura de las necesidades básicas de los individuos. (Bustos, 2009).

Surgió que “mientras el Estado de Derecho Liberal debe sólo no empeorar las condiciones de vida de los ciudadanos, el Estado de Derecho Social debe también mejorarlas; debe no sólo no representar para ellos un inconveniente, sino ser también una ventaja” (Ferrajoli, 2000, p. 862). En suma, el Estado de Derecho Liberal, tiene como premisa que su obligatoriedad radica en el hecho de no desmejorar las condiciones de vida de los ciudadanos; mientras que el Estado de Derecho Social posee como exigencia de estricto cumplimiento el mejorarlas y perfeccionarlas contribuyendo a la obtención de una ventaja. (Bustos, 2009)

Así mismo, Martínez y Morelo (2014) acotan que:

“La prevalencia e importancia de los DESC se debe principalmente al surgimiento del Estado Social de Derecho junto con una norma constitucional fuerte. Se trata de una simbiosis necesaria y consolidadora de la dignidad humana y del ejercicio de libertades bajo una comprensión plena del ser humano y su proyecto de vida autónomo” (p.15)

Cabe señalar que el Estado Social de Derecho posee dos peculiaridades: la primera radica en que en él nacen los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la segunda

particularidad, se basa en que la administración pública deviene en administración proveedora de una inquietud por la asistencia vital. (Solari, s.f.)

“La consagración de la fórmula del Estado Social en las constituciones ha estado acompañada del reconocimiento de Derechos Sociales. Aun a pesar de que parte de la doctrina ha afirmado que ellos constituyen uno de los conceptos más inciertos del Derecho Público” (Cascajo 1988, p.225). Sin embargo, lo cierto radica en que “Los Derechos Sociales tienen como nota común un ingrediente igualitario, redistribuidor de la riqueza y posibilitador de la participación efectiva de los ciudadanos en el proceso social y político” (Osuna 1995, p. 17)

La emanación de los Derechos Sociales tuvo cambios a través del tiempo, subyugándose a las formas de Estado de cada época, gracias al tiempo se tradujo al Estado en un Estado-empresario que logró hacer progresar vigorosamente el sector público en la economía obteniéndose eminentes y notables niveles de desarrollo, dado que los Estados efectuaron medulares labores de redistribución de la riqueza y se aseveraron definitivos niveles mínimos de bienestar a la mayor parte de la población. (García, 1996)

Finalmente, se tiene que el resultado de la evolución de los DESC se distingue presentemente en la nomenclatura de derechos plasmada de manera trascendental en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y de manera complementaria en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), instrumentos que abordaré en forma lata posteriormente.

Los derechos más importantes que se pueden desprender de los DESC y que atañen a la presente investigación son: el Derecho a la Remuneración equitativa y suficiente enmarcado en el Derecho Económico y el Derecho a una vida digna enmarcado en el Derecho Social.

1.5.3. Definición de los Derechos Sociales o DESC

“El concepto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha evolucionado a lo largo del tiempo en la jurisprudencia constitucional; así, han pasado de ser derechos constitucionales por conexidad a ser reconocidos como verdaderos derechos sociales” (Riveros, 2010, p. 29). Así pues “son aquellos derechos fundamentales de la persona que le posibilitan exigir de la autoridad competente el acceso a los satisfactores de ese contenido relacionados al logro de un nivel de vida digno” (Mayorga 1990, p.183)

Los Derechos Sociales son derechos humanos en la medida en que le corresponden a los individuos en su calidad de ser seres humanos y no en estimación a sus circunstancias de nacionalidad, raza, religión, idioma, etc. (Marcenaro 2009). En ese sentido “Se puede afirmar que la categoría de los derechos sociales se incluye dentro de los más amplios, antiguos y universalmente reconocidos como Derechos Humanos”. (Gago, 2009, p. 77).

De Castro (1993) los define expresando que:

“...son aquel sector de los derechos humanos que intenta satisfacer en la organización social las exigencias derivadas del principio de la igualdad, especialmente dentro del ámbito de las relaciones económicas y sociales. Y ello, evidentemente, con la finalidad de corregir los graves desequilibrios que había llegado a provocar la incontrolada acción de una autonomía individual ilimitada. Puede y debe entenderse, por tanto, que la aparición y posterior consolidación de esos derechos constituye una prueba evidente de la quiebra del principio de la libertad bajo la presión de las exigencias de la igualdad”. (p.128)

De ahí que “los Derechos Sociales son el conjunto de principios, normas e instrumentos destinados a consagrar, promover, regular, proteger y aplicar los derechos humanos con contenido económico, social y cultural” (Peces Barba, 1990, p.31).

Bajo esa tesitura, Pérez Luño (1994) manifiesta que son entendidos en el campo objetivo y subjetivo.

“... en sentido objetivo, como el conjunto de las normas a través de las cuales el Estado lleva a cabo su función equilibradora de las desigualdades sociales. En tanto que, en sentido subjetivo, puede entenderse como las facultades de los individuos y de los grupos a participar de los beneficios de la vida social, lo que se traduce en

determinados derechos y prestaciones, directas o indirectas, por parte de los poderes públicos” (p.184)

Por tanto, el ámbito subjetivo se traduce en que cada individuo ostenta pleno derecho para poder llevar una participación activa en los beneficios que le sean otorgados mediante el poder público, este ámbito delimita al derecho social en dependencia a su titular quien vendría a ser el ciudadano; mientras que en el ámbito objetivo el responsable es el Estado y su manera de regular el sistema normativo, ya que es el ente regulador de conductas que deben perseguirse para proveer de eficacia a los Derechos Sociales. (Mazziotti, 1964),

Finalmente, si bien los Derechos Sociales son derechos de carácter fundamental como lo sostiene gran parte de la doctrina, no obstante también existe una minoritaria parte opositora que considera que no poseen tal carácter, disminuyendo su valor al señalar que poseen un carácter meramente ‘prestacional’. Por su parte Vierdag (1978) manifiesta que “Algunos autores han llegado a expresar que los derechos económicos, sociales y culturales no son más que políticas públicas que responden a programaciones de los Estados, más que a garantías de derechos” (p.103). Se tiene además que la crítica a su carácter fundamental, se basa en la premisa de la disminución de su función, dado que las medidas tomadas por el hecho de no ser autoaplicativas e inmediatas y por enmarcarse en el terreno programático le quita todo sentido a dicho carácter. Sin embargo, de manera crítica, Brigin y Kohen (2006) sostienen tajantemente que “Los derechos sociales tienen la misma naturaleza que los demás derechos humanos” (p.220), estos autores se unen al grupo de doctrinarios que los considera derechos fundamentales y no meros derechos prestacionales.

1.5.4. Rasgos distintivos

Los Derechos Sociales poseen tres rasgos preponderantes y sobresalientes, los cuales concretamente son los siguientes:

- **Primer rasgo.-** “Se presupone que existen individuos o grupos de personas que no cuentan con los recursos materiales necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, por ende ello conlleva a una obligatoriedad ética que supone el efectuar todo lo necesario para lograr satisfacerla; esto es lo que le otorga fundamento a este tipo de derechos. (Peces-Barba, 1999). El fin de los DESC está básicamente ligado al sentido de igualdad de los individuos,

necesitándose del importante rol del Estado como ente equilibrador de las disparidades sociales que se encuentran latentes en cada sociedad con la intención de paulatinamente y en la medida de sus considerables esfuerzos conseguir erradicarlos.

- **Segundo rasgo.-** “Son derechos que se dirigen como exigencias al Estado ya que se trata de que éste sea el que deba proveer los recursos necesarios para que los ciudadanos puedan gozar plenamente de estos derechos”. (Contreras, 1994 p.21). En ese sentido, los DESC conllevan obligaciones de dar, por consiguiente para que su eficacia surta efecto, el Estado debe proveer los recursos idóneos a los ciudadanos que se encuentran en situación de evidentes desventajas económicas y sociales a los demás miembros de la sociedad, en aras de conseguir que los individuos que se encuentran en un eslabón por debajo del estándar ideal logren subir a pasos seguros peldaños concisos y se encuentren en el eslabón de calidad de vida aceptable, traduciéndose en la consolidación de la sociedad como una comunidad igualitaria y justa.
- **Tercer rasgo.-** se tiene que “Las exigencias recogidas en el ordenamiento en Derechos Sociales, son también un conjunto de normas de organización que admiten respaldar la actuación del Estado en su asistencia para la satisfacción de las necesidades básicas de sus ciudadanos” (Prieto 1998, p.78). Así, para que el Estado tenga un rol eficaz y vigoroso deben encontrarse los fines perseguidos en los preceptos normativos a fin de tener una base legal que defienda su actuar, por ende, la legislación interna del Estado será su mayor herramienta.

1.5.5. Los Derechos Sociales y La Libertad

La libertad ha estado históricamente amordazada por los gobiernos y los grupos de poder que muchas veces han pretendido controlar la vida de los individuos, aprovechándose de la miseria, el hambre y la ignorancia de la sociedad. Contreras (1994) manifiesta que es lo que sucede con la libertad cuando no se tiene un ente de control eficaz indicando que:

“...allí donde no hay intervención correctora de los poderes públicos, la libertad se convierte en coartada para la explotación de los débiles... y la igualdad formal deviene cobertura ideológica de la desigualdad material. Los derechos sociales han sido introducidos

precisamente para enmendar este despropósito; la política social del Estado debe ser, por tanto, un agente compensador-nivelador que contrarreste (en parte) la dinámica de desigualdad generada por la economía de mercado.” (p. 26)

El ser humano por el hecho de poseer razón y voluntad ha organizado la vida social de forma que le admita desenvolver su plan de vida, requiriendo de la libertad, pues es el valor central que cimienta todos los otros derechos, tales como el de igualdad, seguridad y solidaridad. Pues, “el desarrollo de la dignidad humana en qué consisten los derechos fundamentales arranca de cuatro valores: libertad, igualdad, seguridad y solidaridad, que aparecen en el fundamento de algunos derechos mezclados, coincidiendo en su justificación”. (Peces-Barba, 1999, p. 213)

La libertad forma parte del individuo y es constitutiva de su naturaleza de persona. El hombre es un ser capaz de determinar su propio proyecto existencial, su propio plan de vida, por lo que se asevera que la libertad es “...la manifestación operativa de la racionalidad...” (De Castro, 1993, p. 127). Es por ello que se instituye como el punto de partida de todos los derechos humanos. El hombre es la médula de toda la vida social y en resultado, es el inventor y receptor del Derecho y por lo tanto los DESC son herramientas que permiten el perfeccionamiento de su libertad y dignidad, necesitando estos derechos sociales del Estado para que no simplemente los reconozca, sino para que les brinde una segura y positiva aplicación, conllevando a que su reconocimiento no solamente tiene carácter declarativo sino también constitutivo. (Marcenaro, 2009)

Por su parte, Prieto (1998) indica que:

“...los derechos sociales promueven que el valor de la libertad llegue a ser igual para todos, como igual es la atribución jurídica de esa libertad; o, en palabras de Böckenförde, -si la libertad jurídica debe poder convertirse en libertad real, sus titulares precisan de una participación básica en los bienes sociales materiales; incluso esta participación en los bienes materiales es una parte de la libertad, dado que es un presupuesto necesario para su realización-. Lo que no significa obviamente, que en el plano de lo concreto se excluyan

las colisiones entre la libertad y la igualdad o, más exactamente, entre la igualdad jurídica y los intentos de construir igualdades de hechos mediante tratamientos jurídicos diferenciadores” (p. 78)

En ese mismo criterio Marcenaro (2009) adoptando los argumentos de Peces-Barba afirma que:

- **La Libertad Protectora.**- Se da cuando se trata de proteger a la libertad de ataques externos, produciéndose una libertad como no interferencia. Teniendo el individuo la libertad para hacer todo lo que desee, sin intromisiones. No debiendo existir impedimentos o imposiciones de los poderes públicos, de grupos sociales y menos de particulares (derecho a la vida, al pensamiento, al honor, inviolabilidad del domicilio, etc.).
- **La Libertad Promocional.**- Se parte concibiendo que la libertad es entendida como la facultad de hacer lo que se quiere, sin embargo al concretizarla aparecen desigualdades, escaseces, necesidades insatisfechas y graves restricciones para poder optar y decidir libremente. En este caso la libertad funda derechos afines a la promoción y satisfacción de necesidades, designándose ‘libertad promocional’ asentada en la indagación de la igualdad material, de la solidaridad y otros valores. Aquí se da la situación de la libertad frente a las carencias internas y por ende en la complacencia de necesidades básicas tales como la salud, la educación, la alimentación, etc.

Lo dicho hasta aquí a opinión de Contreras (1994) supone que:

“...el hombre no puede protagonizar una existencia plenamente humana (libre, creativa, responsable, enriquecedora...) si se siente acosado por la mordedura de ciertas necesidades básicas; para disfrutar una vida plena, por tanto, el hombre precisa tener garantizada... la satisfacción de esas necesidades.” (p. 41)

Las necesidades a las que se hace alusión son las universales y objetivas y concernientes no exclusivamente con la supervivencia humana sino igualmente con el desarrollo de una vida digna. No debiendo tampoco relacionarse con el concepto de

felicidad, sino escuetamente avalar a todos los seres humanos un mínimo de condiciones previas en el trazo de salida del recorrido hasta llegar a la felicidad. Siendo imperativo de que cada sujeto pueda disponer de segura dotación básica (material y cultural) antes de emprender su personal singladura en busca de ésta. (Contreras, 1994)

Según Marcenaro (2009), la Libertad Promocional busca satisfacer tres tipos de necesidades:

- a. **Las Necesidades radicales**, son aquellas que si no son satisfechas el individuo desaparece o queda en condiciones míseras, tal como sucede en países tercermundistas o subdesarrollados.
- b. **Las necesidades de mantenimiento**, son aquellas que si no están satisfechas causan una mengua en la capacidad de decisión del individuo, pasando por una buena alimentación, educación básica, vivienda, seguridad social, etc.
- c. **Las necesidades de mejora**, son aquellas que al ser insatisfechas imposibilitan el desarrollo eficaz del individuo y su evolución cultural, económica y social, tales como la educación superior o la libertad de investigación. La diferencia está en que en la satisfacción de las necesidades radicales y de mantenimiento todos los individuos son merecedores de tal satisfacción. Mientras que en este tipo de necesidades, la satisfacción depende de la capacidad del individuo.

En abstracto, todos los individuos son merecedores de la satisfacción de los tres tipos de necesidades, sin olvidar que, en la práctica es brindada solo para aquellos que por sus propios medios no puedan satisfacer las necesidades antes descritas. No obstante, ello no es inconveniente para quebrar el carácter de universalidad de los derechos fundamentales (DESC), ni el de la libertad, dado que es de aplicación al universo de personas que se hallan en una situación de necesidad. Pues, sería completamente injusto concederla a quienes no necesitan la posibilidad de satisfacerles esas necesidades, ya que pueden hacerlo por sí mismos. Es indispensable relacionar siempre la libertad promocional con la satisfacción de necesidades básicas. (Marcenaro, 2009)

En consecuencia, la libertad protectora es de aplicación a todos los seres humanos en su condición de tales, pero la libertad promocional es de aplicación exclusiva de aquellos individuos que no pueden por sí mismos satisfacer tales necesidades básicas.

Peces Barba (1999) estima que:

“La libertad, sin su dimensión moral, carecería de legitimidad, sin su dimensión política no podría imponerse y arraigar en la vida social, y sin su dimensión jurídica carecería de validez y de eficacia para organizar la convivencia. Los derechos fundamentales son el producto de la libertad (no sólo aunque en gran parte, si la entendemos extensivamente), y sólo son explicables si desarrollan el ciclo en las tres perspectivas o son susceptibles de desarrollarlo, naturalmente respetando el orden lógico de sus génesis: primero la dimensión moral, después la política y, finalmente, la jurídica.” (p. 220)

Los Derechos Sociales acrecientan la eficacia de los derechos de libertad en cuanto amplían sus alcances a mayor número de seres humanos y además consuman el contenido de dichos derechos en la medida en que glorifican la libertad real y no simplemente formal, dado que “no se puede vivir en libertad y ser el que se ‘decide ser’ si se carece, por ejemplo, de igualdad de salud, de educación, de un trabajo, de un debido proceso, de un ambiente saludable, de cultura, de acceso a la propiedad, etc” (Fernández, 2003, p. 85)

1.5.6. La Estructura de los Derechos Sociales o DESC

Los Derechos Sociales cuentan con los elementos estructurales indispensables: Un sujeto activo (el individuo); un sujeto pasivo (el legislativo, el ejecutivo y el judicial) y un objeto o prestación (obligación de dar o hacer), es decir una conducta positiva consistente en expedir leyes tendientes a satisfacer las necesidades básicas del individuo y a proveer los medios necesarios para el ejercicio de las libertades y de los derechos políticos. (Marcenaro, 2009)

Los DESC, según Marcenaro (2009) son:

- Derechos Generalizables y poseen contenido igualitario para el grupo de individuos a los que se le aplica, es decir al hombre concreto.
- Derechos Independientes, con fin en sí mismos y no únicamente un intermedio para la actuación de otros derechos.
- Derechos generales, los derechos son especiales cuando requieren de un título previo (ley, contrato) y generales cuando no requieren dicho título previo, de este modo los derechos sociales no requieren de ello por lo que son derechos generales, es decir, que poseen un contenido atribuible a todos los receptores posibles.
- Derechos abstractos, en la medida en que requieren ser determinados en cada situación fáctica concreta a oposición de los derechos especiales que son fijados por la ley o el contrato.
- Derechos de prestación, en la relación Estado- Individuo existen los derechos de defensa es decir el derecho a asegurarnos la omisión estatal, su no intervención a fin de asegurar la libertad del individuo (derechos civiles y políticos) y por otro lado los derechos de prestación que son aquellos que exigen generalmente una acción positiva del Estado.
- Básicamente de titularidad individual, si bien ciertos autores consideran que los derechos sociales son derechos de grupos pues el beneficiario es la comunidad, ello carece de certeza, dado que los DESC tienen una naturaleza redistributiva y solidaria hacia aquellos que requieren de ayuda, no significando que satisfacen únicamente necesidades de grupo, pues primordialmente el titular de los DESC es el individuo.
- Redistribuidores continuos de los recursos, cabiendo tener en cuenta que los favorecidos por los DESC no recogen misericordia sino que ejercen un derecho. “aún no se ha consolidado en la conciencia social la idea de que los receptores de las prestaciones ejercitan un derecho, de que la sociedad cumple en relación con ellos un deber redistributivo, de que la asistencia pública no es una cuestión de generosidad, caridad o bellos sentimientos.” (Contreras, 1994, p.39)
- Herramientas que pretenden satisfacer necesidades humanas primordiales, no ceñidas únicamente a la subsistencia del cuerpo sino también a la complacencia de otras necesidades económicas y culturales que permitan al individuo ser auténticamente libre. Sucediendo que si estas necesidades básicas no son satisfechas la persona no puede desarrollar su plan de vida, su libertad, su

dignidad y esta satisfacción tiene que ser prioritaria en relación con otros deberes morales.

1.5.7. Los DESC relacionados con los Derechos Civiles y Políticos (DCP)

La Asamblea General de Naciones Unidas decidió elaborar dos instrumentos internacionales distintos que dividen los Derechos Humanos entre los Derechos Civiles y los Derechos Políticos por un lado, y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales por otro lado. Así, se elaboró el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ambos como desarrollo de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En una breve distinción entre los DCP y los DESC, Nikken (1994) afirma que:

“Los Derechos Civiles y Políticos son derechos frente a los cuales el Estado está obligado a un resultado concreto, referido a la creación de una esfera donde se protejan y garanticen dichos derechos a partir de obligaciones de no hacer que no generan costo alguno para el Estado, en tanto que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales refieren obligaciones de medio o de comportamiento que implican que el Estado no sólo debe satisfacer los derechos, sino también comportarse de manera tal que le sea posible alcanzar el fin buscado dentro de los estándares apropiados” (p. 221)

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales “son vistos como positivos, y por ello, involucran acción por parte del Estado; son intensos en cuanto al uso de recursos y por ello son caros de proteger; son progresivos y por tanto, requieren tiempo para ser implementados” (Scott y Macklen 1992, p.24). Mientras que los Derechos Civiles y Políticos “pueden ser demandados de inmediato al Estado porque implican obligaciones negativas. En cambio, la situación de los DESC, sería diferente porque ellos requieren de la intervención del Estado, cumpliendo obligaciones positivas, las que solo pueden ser satisfechas de manera progresiva” (Figuroa 2009, p.319). De esta manera se tiene que “Los Derechos Civiles pueden ser asegurados del mismo modo en los países, ricos o pobres, en tanto la implementación de los Derechos

Sociales necesariamente varía, dependiendo de la prosperidad de cada país, así como de las prioridades asignadas a esos objetivos”. (Vierdag 1978, p.81)

Ciertamente sucede que los Derechos Civiles y Políticos están conectados con valores generosamente compartidos, el tipo de valores con los cuales los gobiernos sí se encuentran comprometidos, pues son derechos que generan problemas que los gobiernos sí pueden manejar. (Figueroa, 2009). En crítica a e ello, se puede decir que “Los DESC aún no han logrado alcanzar un genuino compromiso por parte de los gobiernos y representan problemas que, en general, son inmanejables o difícilmente manejables”. (Alston, 1988, p.160)

Sobre las marcadas diferencias entre los DCP y los DESC, Marcenaro (2009) puntualiza las siguientes:

CUADRO N° 01: DIFERENCIAS ENTRE LOS DCP Y LOS DESC

Derechos Civiles y Políticos (DCP)	Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)
Generan especialmente obligaciones negativas o de abstención (obligaciones de no hacer).	Generan obligaciones positivas (Obligaciones de dar y hacer).
En la etapa liberal del Derecho poseían como sujeto al hombre-individuo como ser abstracto, universal e inmutable.	Tienen como sujeto al hombre histórico concreto, al hombre situado, en mérito a su situación concreta (trabajador, anciano, pobre).
Buscan satisfacer la necesidad de ejercer la libertad privada y la autonomía política.	Buscan satisfacer necesidades de subsistencia y los medios para el ejercicio efectivo de las libertades.
Se dirigen básicamente a todos los individuos, con carácter universal, sin importar su situación social.	No pueden aplicarse de manera abstracta y con carácter universal por cuanto deben tomar en cuenta la diversa situación social de cada individuo en relación a un grupo.

<p>Parten de la igualdad de los seres humanos.</p>	<p>Parten de la desigualdad real y que es relevante en la medida en que no le permite al individuo desarrollar su plan de vida.</p>
<p>Se configuran en mérito a la libertad pero sin tener una idea precisa de la igualdad jurídica y política.</p>	<p>Aparecen como consecuencia de la lucha por la igualdad económica y social en la organización de las relaciones del hombre.</p>
<p>Habían buscado siempre proteger al individuo-ciudadano de las intromisiones del Estado en su autonomía y libertad.</p>	<p>Surgieron justamente para comprometer al Estado en acciones positivas a fin de satisfacer las necesidades fundamentales para una vida digna. Es decir, se ha sustituido la actitud de neutralidad estatal por una intervención de carácter compensadora.</p>
<p>Han sido concebidos sin necesidad de la existencia del Estado. En la concepción liberal la vida, la propiedad y la libertad son derechos naturales anteriores a cualquier institución y el Estado sólo tiene la función de permitir el total desarrollo de dichos derechos.</p>	<p>Requieren necesariamente del Estado para su realización y dependen de muchos factores tales como el grado de desarrollo del país, las decisiones políticas, la sensibilidad cultural, etc.</p>
<p>En los DCP el Estado existe sólo para proteger los derechos a la vida, la libertad, la propiedad, etc. pero de ninguna manera para definir el contenido de dichos derechos. Estos derechos existen de manera independiente a la organización política y están por encima de la voluntad de los individuos.</p>	<p>Los DESC en cambio son el producto del desarrollo histórico, de las fuerzas sociales, de la riqueza o pobreza de los pueblos, de la sensibilidad cultural, etc, y por lo tanto el Estado debe definir el contenido de dichos derechos y atenderlos conforme a sus posibilidades.</p>

Surgieron en una actitud egoísta del hombre (Individualismo).	Están vinculados al concepto solidaridad.
Consiguen la realización y superación de algunos seres humanos en relación al lugar que ocupa cada uno en la sociedad.	Buscan la realización de todos los seres humanos.
Se formulan en abstracto y a favor de toda persona sin tomar en cuenta su condición social.	Requieren un análisis previo a fin de determinar el reparto de los recursos del Estado y las desigualdades de los seres reales y concretos y por lo tanto no pueden adoptarse decisiones en abstracto.
Los DCP, al igual que los derechos sociales se fundamentan en la libertad, igualdad, la justicia y la dignidad humana.	Los DESC tienen además especial fundamento en el valor solidaridad.
Surgen como derechos subjetivos (señalan al Estado lo que no debe hacer) a los que en el transcurrir histórico se van delineando los derechos objetivos que los consagran y desarrollan.	Surgen como derechos objetivos (señalan al Estado lo que debe hacer) que luego de un difícil proceso consiguen su configuración como derechos subjetivos.
Generalmente no se solventan con recursos del erario nacional.	Generalmente requieren que se destinen fondos del erario nacional.
Desde el punto de vista político o ideológico los DCP son el resultado de una concepción liberal de la sociedad.	Los DESC son el resultado de una concepción socialista.

1.5.8.El carácter prestacional de los Derechos Sociales

Los Derechos Sociales son considerados '*derechos prestacionales*' dado que emergen y nacen de un contexto de desequilibrio social y cuyo designio posee la búsqueda de la igualdad material, por ello demandan por parte del Estado **subvención presupuestal**, regulación y adopción de medidas que permitan su progreso y denieguen su retroceso, no obstante, es de importante relevancia tener presente que el hecho de que posean el carácter prestacional no mengua su valor como derechos fundamentales.

Este tipo de derechos establece a favor de sus titulares una prestación que por regla se halla a cargo de los poderes públicos, sin embargo también se admite que por excepción en definitivas oportunidades puedan estar a cargo de otros particulares. Asimismo, son estimados como derechos de crédito, ya que consienten a los titulares el derecho para petitionar, exigir o reclamar determinada prestación de quien resulte obligado (Estado o particular), en aras de solucionar una situación de carencia que se encuentra vinculada a una necesidad de carácter básico que le impide al sujeto su desarrollo como persona y su proyecto de vida. (Peces Barba, 1999).

Es innegable la estrecha vinculación de los Derechos Sociales con el carácter prestacional, ya que si bien podría definirse como un rasgo que se presenta en la mayoría de ellos, se tiene por consideración que éstos conllevan de por sí que el Estado vele por protegerlos a través de su intervención, ciñéndose a los preceptos jurídicos en el marco de la constitución y de los instrumentos de índole internacional de los que se forma parte, siendo su rol fundamental cumplirlos, dicho rol se circunscribe en una responsabilidad que únicamente no solo requiere de actos, sino que para que éstos se concreten se necesita mecanismos que permitan su justiciabilidad y efectivización. Para lograrlo se necesita que el Estado cuente con un marco normativo garantista regulador que los ampare de manera correcta sujetándolos a ser cumplidos de manera obligatoria, materializándose así la acción positiva del Estado.

En una distinción específica entre los DCP y los DESC, Alexy (1993) refiere que la diferencia reside en que los primeros conllevan una acción positiva por parte del poder público, mientras que los segundos en mención requieren la no intervención del poder público en el ejercicio de los individuos, el tipo de acción (positiva o negativa) es la más acérrima diferencia entre ambos tipos de derecho. Ello no posee carácter absoluto en mérito a que no todos los Derechos Sociales son meramente derechos prestacionales, ni los Derechos Civiles excluyen un carácter prestacional en su contenido, siendo evidentemente la excepción. A manera de ejemplo se tiene el derecho a 'La Libertad Sindical' la cual bien se encuentra enmarcada dentro del ámbito de los Derechos

Sociales, es una excepción, dado que no posee el carácter prestacional que por regla poseen éstos derechos, pues es un derecho que requiere la no intervención del Estado o terceros, que no consienta que los trabajadores se organicen y establezcan un sindicato.

Lo mencionado en los párrafos precedentes no conlleva a asumir que el carácter esencial de los Derechos Sociales es de índole exclusivamente prestacional, ni muchos menos que ello como característica principal entre éstos y los Derechos Civiles y Políticos puedan ser categorizados, dado que si bien la mayoría de los Derechos Sociales tienen el carácter de prestacional, también hay una minoría de Derechos Civiles y Políticos que también comparten tal carácter.

Ahora, enmarcándonos en ese pequeño grupo de Derechos Sociales que no posee el carácter 'prestacional' que la mayoría posee a favor de sus titulares, pero que contiene otras características, sucede que el problema radica en el uso exclusivo de la categoría 'prestación' para los Derechos Sociales, lo cual arroja un resultado postulable para la casi totalidad de ellos. Por ende, para poder efectuar una verdadera distinción entre los Derechos Sociales y los Derechos Civiles y Políticos debe identificarse la prestación que contiene y vincularlo con el fin buscado pues ayudará a encontrar el objetivo que se desea lograr a través de la prestación. (Cossio, 1989.)

1.5.9. Los Derechos Sociales y la Universalidad

“Los Derechos Civiles y Políticos son universales en la medida en que vinculan a todas las personas... Los Derechos Sociales son universales por cuanto debe tomarse en cuenta que todos somos titulares de dichos derechos aunque no todos los ejercemos”. (Marcenaro, 2009 p.24)

Para ilustrar mejor Contreras (1994) esboza que:

“Si los derechos-autonomía habían sido simplemente ‘derechos del hombre’, sin precisiones adicionales, los Derechos Sociales van a ser, en cambio, derechos del trabajador, derechos del jubilado, derechos de la madre, derechos del niño, derechos del minusválido... Esto no implica que los derechos sociales deban renunciar a la universalidad; antes al contrario, es precisamente el propósito de

satisfacer las necesidades (básicas) de todos los hombres el que obliga al legislador a diversificar las estrategias de protección, a afinar el punto de mirada, a instruir derechos versátiles, multiformes, contextualizados, que puedan salir al paso de las necesidades de los hombres concretos, ubicados en circunstancias concretas” (p.25)

La universalidad, de modo genérico encuentra estrecha relación con los derechos, dado que se les reconoce por tener la condición de inherentes a todos los seres humanos, este rasgo se interpreta con que un derecho se considera universal cuando todos los individuos son titulares del derecho, no pudiendo impartirse diferencia de los derechos, puesto que si el derecho excluye a algún grupo humano o restringe la titularidad a favor de un determinado grupo, no se le puede considerar un derecho humano dado que no está impartiendo a todos los individuos.

Esta característica trae consigo el poder advertir el plano de su aplicación, es decir, si los Estados respetan las normas universales de Derechos Humanos, por ende el titular del Derecho Social son todas las personas sujetas al ordenamiento jurídico que lo promulga, con lo que no se presenta ningún tipo de exclusión o discriminación, simplemente se trata que la titularidad está sujeta al ordenamiento que lo recoge.

Lo dicho hasta aquí supone de manera específica que la universalización subjetiva de los Derechos Sociales ciñe al íntegro de la sociedad en conjunto, aunque la propia funcionalidad de los derechos conduce a que se reconozca la complacencia de las necesidades para aquellos que la sobrellevan. Es decir, la titularidad perpetuamente concierne a la sociedad en general pero el ejercicio de este derecho se destina a los sectores que aguantan y sufren la insatisfacción de las necesidades básicas. (Contreras, 1994)

En resumen, la universalidad de los Derechos Sociales debe interpretarse como la titularidad de la cual gozan absolutamente todos los miembros de la sociedad de conformidad a lo preceptuado por el ordenamiento jurídico. Es una característica acorde con los Derechos Humanos y que no la diferencia de los Derechos Civiles y Políticos. Así, si la finalidad del Derecho Social es satisfacer una necesidad básica específica, el derecho será ejercitado a favor de las personas que sufren la carencia sin que esto suponga cuestionar la titularidad universal del derecho.

1.5.10. Eficacia de los Derechos Sociales: Obligaciones

“Frente a los Derechos Humanos, los Estados tienen una obligación jurídica general de respeto y garantía del disfrute efectivo de todos los derechos consagrados en los diferentes Tratados de los cuales son parte” (García y Restrepo, 2010, p.19)

Así, Eide (2001) formula que:

“Bajo el Derecho Internacional, las obligaciones relativas a los derechos humanos son primariamente responsabilidad de los Estados. Cuando los Estados buscan implementar esas obligaciones en el derecho nacional, ellas obligan a imponer deberes a las personas sujetas bajo su jurisdicción. Deberes de respetar el derecho de otras personas y deberes para contribuir en el bienestar común, haciendo posible para el Estado asistir y proveer de diversas maneras, lo cual permite a cada persona disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales” (p. 22)

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) ha establecido que todos los Derechos Humanos implican tres tipos de obligaciones generales que deben ser cumplidas por cada uno de los Estados de manera individual y colectiva, según se requiera de la asistencia técnica y la cooperación internacional. La Observación General N° 12 ha señalado que estas obligaciones son las de: respetar, proteger y cumplir que a su vez representa la obligación de facilitar y la obligación de proveer, garantizar y promover.

Los Derechos Sociales conllevan tres supuestos obligacionales para los Estados, los cuales por regla son los obligados a suministrarlos, ante ello Eide (2001) ha considerado definitivos supuestos, señalando que:

“Las obligaciones estatales deben ser vistas bajo esta luz. Los derechos humanos imponen tres tipos o niveles de obligaciones sobre los Estados Partes: la obligación de respetar, de proteger y de

cumplir. En el caso de la obligación de cumplir incorpora una obligación de facilitar y una obligación de proveer” (p. 23.)

Las obligaciones impuestas por los Derechos Sociales son las siguientes:

- La obligación de **respetar**.- Involucra el deber del Estado de abstenerse en interferir, obstaculizar o impedir el ejercicio de tales derechos, es decir que no se adopten medidas que impidan el acceso a los derechos o menoscaben el disfrute de los mismos. (Riveros, 2010). En otras palabras significa que el Estado debe inhibirse de efectuar cualquier acto que estorbe la plena realización de los derechos. (Bonet, 2016). Asimismo, los Derechos Sociales exigen un deber de respeto o de protección del Estado, requiriendo puramente de la actuación estatal, ya sea a través de acción o de omisión. (López y García, 2008)
- La obligación de **proteger**.- “Implica el deber de adoptar las medidas que sean necesarias y que, de acuerdo a las circunstancias, resulten razonables para asegurar el ejercicio de esos derechos e impedir la interferencia a terceros.” (Riveros, 2010, p.41). Del mismo modo, “la obligación estatal de proteger incluye el deber de prevenir que particulares priven de recursos básicos a la población para satisfacer sus necesidades.” (García y Restrepo, 2010, p.20). Además implica amparar el goce de estos derechos frente a acciones de terceros que puedan afectarlos negativamente. (Bonet, 2016). Este tipo de obligación involucra que la protección del derecho no enlaza solo las contingencias que podrían suscitarse de las instituciones estatales sino que también abarca a los demás miembros de la sociedad, debiendo ambas partes trabajar en conjunto por lograr la efectividad de los Derechos Sociales. (Cannesa, 2006)
- La obligación de **cumplir**.- Solicita que se reconozcan los Derechos Sociales en los sistemas legales y se adopten políticas y medidas de cualquier índole destinadas a satisfacerlos. (Riveros, 2010). Pues “los Estados tienen que garantizar las condiciones básicas para preservar los derechos esenciales de todo individuo como persona” (García y Restrepo, 2010, p.20)
- La obligación de **garantizar**.- “Requiere por su parte la toma de medidas concretas para hacer posible su realización y abarca las obligaciones derivadas de facilitar y proveer” (Bonet 2016, p.24). Consiste en sí en asegurar que la

persona pueda gozar y ejercer sus derechos, en caso no pueda hacerlo por sí misma. (Marcenaro, 2009).

Encuadrándonos en el ámbito laboral, Canessa (2006) refiere que los Estados Parte tienen la obligación de garantizar que los Derechos Laborales recogidos en los Pactos internacionales sean apropiadamente respetados tanto en el Sector Público como en el Sector Privado, dado que los trabajadores de ambos regímenes poseen los mismos derechos, no pudiendo concebirse que los trabajadores comprendidos en el régimen estatal tengan una situación de arbitrariedad solo porque el empleador es el Estado, pues ello es inaceptable.

- La obligación de **facilitar**.- Reside en el deber de preparar actividades con el objeto de fortificar el acceso al derecho o su disfrute, así como ayudar a los particulares para lograr tales fines. (Riveros, 2010). Así también “significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus condiciones de vida” (García y Restrepo, 2010, p.20). De este modo, “facilitar implica la promoción de los derechos y tiene un carácter preventivo, es decir actúa ex-ante, para favorecer su realización y evitar su violación” (Bonet 2016, p.24)
- La obligación de **proveer**.- Supone aseverar que el titular del derecho acceda al bien protegido por un derecho cuando un grupo o individuo por situaciones ajenas a su control, no pueda disfrutar del mismo. (Riveros, 2010)
- La obligación de **promover**.- Enmarcada en ejecutar labores propensas a difundir, educar o capacitar a la población para el ejercicio de los mismos. (Riveros, 2010). Consiste además en desarrollar condiciones adecuadas a fin de que los titulares de derechos puedan gozarlos y ejercerlos. (Marcenaro, 2009)

En resumen, la eficacia horizontal significa la obligación de proteger los derechos humanos laborales recogidos en el PIDESC dentro de las relaciones de trabajo de los Estados Partes.

“En el derecho público subjetivo es el Estado el sujeto predominante en la relación jurídica, pues es él el que otorga la tutela jurídica y el que directa o indirectamente está obligado a respetarla” (Estrada, 1997, p. 50). Produciéndose una relación intrínseca entre el Estado y los grupos sociales desnivelados, siendo el ente estatal

quien tiene la carga de ejecutar todo lo necesario para efectuar las obligaciones que sobrellevan el progreso de los Derechos Sociales, que al ser derechos de carácter fundamental su objeto son aquellas acciones u omisiones que emanan de los preceptos prescritos y constituyen su contenido fundamental. (Riveros, 2010). Para satisfacer lo petitionado por los DESC, se necesita que la obligación jurídica se enmarque en brindar un recurso, el cual puede ser un bien o un servicio que logre saciar las necesidades a favor del individuo o grupo social que se encuentra en situación desfavorable.

Por lo cual, las obligaciones negativas se agotarían en un no hacer por parte del Estado y éstas son las obligaciones demandadas en los DCP, mientras que la estructura de los DESC se caracteriza por obligar al Estado a efectuar a través de obligaciones positivas determinadas providencias que demandan estos derechos, por tanto, las prestaciones que debe ejecutar el Estado son de hacer, de dar, de efectuar y la tarea más significativa del Estado es la de favorecer en mejoras de determinados grupos sociales. (Abramovich, 1997)

1.6. Instrumentos Internacionales que estipulan los DESC

1.6.1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

“En la actualidad, es el único documento de carácter universal que reconoce de una manera global, detallada y sistemática estos derechos” (Münzenmayer 2002, p.15). Fue adoptado y abierto a firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General por Resolución 2200 (XXI), de fecha 16 de diciembre de 1966. Aprobado por el Perú por Decreto Ley Nº 22129, Instrumento de Adhesión, del 12 de abril de 1978, depositado el 28 de abril de 1978 y aceptado como ratificación por las Naciones Unidas.

En el preámbulo los Estados Parte en el pacto del año 1966 se estipuló que:

“Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia, la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables. Reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana. Reconociendo que, con arreglo a la

Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos. Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos. Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, está obligado a procurar la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este Pacto”.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un tratado internacional que se halla sujeto al asentimiento de los Estados por medio de la ratificación o abierto a la adhesión, estipulándose en el artículo 26, párrafo 1 (Diciembre 16, 1966) que *“El presente Pacto estará abierto a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de algún organismo especializado, así como de todo Estado Parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de cualquier otro Estado invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a ser parte en el presente Pacto”.*

El ámbito de aplicación del PIDESC corresponde a todos los individuos que se encuentran dentro del territorio y bajo jurisdicción del Estado ratificante del instrumento internacional, indicándose en el artículo 2, párrafo 3 del Pacto (Diciembre 16, 1966) que *“Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos”* Este pacto, simbolizó una marcha trascendental en la historia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, puesto que es un código de normas jurídicas universales y vinculantes para los Estados ratificantes, quienes han aceptado, accedido y reconocido someterse a un sistema de supervisión internacional. (Milá, 2004).

Es importante señalar que, el PIDESC ha sido íntimamente vinculado con el Pacto Interamericano de Derechos Civiles y Políticos, no obstante si bien poseen ciertas similitudes, existen marcadas diferencias entre ambos Pactos Internacionales,

especialmente en la formulación de las obligaciones a las que se comprometen los Estados Partes. En efecto, al cotejarse los artículos que ambos pactos en mención establecen en el marco general de las obligaciones, el PIDCP señala en su artículo 2 párrafo 1 que: **“Los Estados se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos los derechos reconocidos en el instrumento internacional”**. Mientras que en el artículo 2 párrafo 1 del PIDESC se establece que **“El compromiso de los Estados de adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí reconocidos”**.

La principal diferencia entre ambos radicaría según Canessa (2006) en que el primer pacto hace referencia a la obligación de respeto ante el mismo y garantía de los derechos que contiene, mientras que el segundo impone la obligación de adopción de medidas necesarias. De ello se advierte que si bien existen diferencias respecto a las obligaciones que tienen los Estados Parte, esto no admite que una de las dos obligaciones tenga más preponderancia sobre la otra, más bien se trata de una diferencia en el grado o intensidad de las obligaciones, teniendo ambos pactos como preceptos las obligaciones de respetar, garantizar y adoptar medidas necesarias de protección y eficacia de los derechos contenidos en los mismos.

1.6.1.1. La aplicación inmediata

En el artículo 2 párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (Diciembre 16, 1966) se establece que:

*“Los Estados se comprometen a **adoptar medidas**, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, **hasta el máximo de los recursos** de que disponga, para lograr **progresivamente**, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos”*.

En torno a la interpretación de este artículo, Canessa (2006) manifiesta que devinieron algunas dudas sobre su aplicación dado que primigeniamente se interpretaba el artículo como si los Derechos Sociales consagrados en el PIDESC no tuviesen aplicación inmediata puesto que su aplicación se daba de manera

progresiva conforme lo establecido allí y se iba adaptando paulatinamente a la política del Estado Parte y cómo éste iba logrando insertar tales preceptos, encontrándose ello en estricta colisión con otros dos conceptos establecidos en el instrumento internacional.

Así, sobre la aplicación inmediata, se tiene en primer lugar que existen determinados Derechos Sociales que la necesitan obligatoriamente a cabalidad, pues no cabe una aplicación progresiva, siendo un ejemplo la prohibición de todo tipo de discriminación (artículo 2, párrafo 2 del PIDESC) o la libertad sindical (artículo 8 del PIDESC), los cuales son derechos que resultan muy evidentes al respecto. (Van Boven, 1984). En segundo lugar, Alston (1988), expresa que “la obligación de ‘adoptar medidas’ establecido en el artículo 2 debe interpretarse como una obligación inmediata de los Estados al ratificar el Pacto, lo contrario sería dejar sine die cualquier tipo de obligación proveniente del instrumento internacional”. (p. 379)

Las obligaciones que los Estados están llamados a cumplir de manera estricta es desarrollado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), precisando las obligaciones de inmediato cumplimiento que impone el Pacto en su Observación General N° 3, denominada *‘La índole de las obligaciones de los Estados Parte (1990)’*. El CDESC resalta que el Pacto impone varias obligaciones con efecto inmediato, resultando dos las más importantes: la primera establece el compromiso de garantizar que los derechos pertinentes se ejercerán sin discriminación; la segunda impone el compromiso de adoptar medidas que no se encuentran condicionadas ni limitadas por ninguna otra consideración. Si bien la plena realización de estos derechos puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendientes a lograr un objetivo específico deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve desde la entrada en vigencia del Pacto para los Estados interesados, debiendo estas medidas ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto.

El comité señala tres preceptos sobre los cuales gira la garantía, protección y efectividad de los Derechos Sociales, sobre éstos Canessa (2006) sostiene:

- **Primero.**- Modificación del ordenamiento el cual debe encontrarse acorde con lo establecido por el Pacto.

El Estado Parte debe derogar cualquier ley que se encuentre en contra de lo contenido en el PIDESC o que amenace la tutela de los derechos sociales allí reconocidos, por tanto la legislación nacional siempre debe ir en íntima vinculación con lo expresado por el instrumento internacional.

- **Segundo.-** Efectúa referencia a los recursos de los cuales el Estado Parte debe poseer como medio ante cualquier contingencia.

El Estado Parte debe proporcionar los recursos jurídicos internos que permitan asegurar a las personas o a la colectividad agraviada la debida protección de los derechos laborales del PIDESC, estableciendo tanto la reparación en caso de violación como las responsabilidades pertinentes.

- **Tercero.-** Establece la obligación mínima de asegurar y satisfacer los niveles esenciales de cada uno de los derechos humanos laborales recogidos en el Pacto.

El instrumento se apoya en tres vertientes:

- **En primer lugar.-** El instrumento internacional se apoya en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, señalando el Comité de DESC (1998) que “Los Estados Partes deben **modificar el ordenamiento jurídico** interno en la medida necesaria para dar efectividad a las obligaciones dimanantes de los tratados en los que sean Partes” (p. 3). Estableciéndose que los Estados Parte de este instrumento deben seguir los preceptos indicados, lográndose únicamente si existe armonía entre el derecho interno y lo establecido por los instrumentos internacionales, pues si se produjese una colisión entre ambos es obligación en estricto sensu de los Estados modificar su ordenamiento jurídico en aras de que tanto lo concebido por el derecho interno como lo dispuesto por el PIDESC trabajen en manera conjunta en la protección, garantía y amparo de los Derechos Sociales y su consiguiente efectividad.

Al respecto Craven (2002) sostiene que:

”En tal situación la adopción de medidas legislativas es sólo un elemento de una serie de actividades económicas o sociales necesarias para dar efecto a los derechos del Pacto. Además, hasta en el caso de esos derechos que no dependen para su implementación de los recursos del Estado (tales como el

derecho a la formación y disfrute de organizaciones sindicales del artículo 8), la legislación sola no será suficiente si no viene acompañada por procedimientos obligatorios efectivos y accesibles” (p. 126).

Significando lo antes mencionado que si la legislación del Estado Parte no se encuentra acorde o no sigue la misma directriz del instrumento internacional, no está logrando dar plena efectividad a los Derechos Sociales, siendo por tanto necesario y pertinente derogar ciertas leyes que impidan desarrollar lo dispuesto por el PIDESC, así como tenerse en cuenta que el Estado al momento de la dación de sus leyes tome en cuenta los tratados de los cuales es parte con el fin de lograr un mismo camino en la lucha por proteger los Derechos Sociales. No obstante, el Comité no solo ha hecho hincapié sobre la armonía que debe existir entre el derecho interno y los preceptos establecidos por el Pacto, sino también ha manifestado que las medidas legislativas no son suficientes, puesto que ello solo configuraría un elemento de todas las obligaciones que debe realizar el Estado Parte.

En síntesis, la primera obligación de un Estado ratificante del PIDESC es la de “tomar inmediatamente las medidas, especialmente sobre aquellos derechos de los que es responsable para la implementación de una apropiada legislación, apuntando a la eliminación de la discriminación y proveyendo la igualdad ante la ley” (Andreassen y Stokke 1992, p. 256)

- **En segundo lugar.-** La Comisión del instrumento internacional se apoya en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual sostiene que los Estados Parte deben **ofrecer recursos jurídicos internos** frente a las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. El CDESC (1998) afirma que: “Los Estados Partes que pretendan justificar el hecho de no ofrecer ningún recurso jurídico interno frente a las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales tendrán que demostrar o bien que esos recursos no son ‘medios apropiados’ según los términos del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o bien que, a la vista de los medios utilizados, son innecesarios. Esto será difícil demostrarlo, y el Comité entiende que, en muchos casos, los

demás medios utilizados puedan resultar ineficaces si no se refuerzan o complementan con recursos judiciales” (p.3).

Expresándose de este modo, la obligación de los Estados Parte de establecer ciertos recursos que puedan proteger los derechos consagrados en el Pacto y que den sustento ante cualquier contingencia que pudiese suscitarse y permita efectivizar los derechos a fin de que estos sean justiciables, dado que absolutamente todos los derechos reconocidos en el Pacto gozan de justiciabilidad dentro del ordenamiento jurídico del Estado Parte y, si los mismos no cuentan con los recursos necesarios estos derechos no son efectivamente salvaguardados.

Siguiendo a Craven (2002), en lo que respecta a los recursos el autor señala que:

“Va dirigido a responder a la común afirmación que los derechos económicos, sociales y culturales son considerados también como vagos para ser efectivamente determinados en las violaciones de sus normas. Por ello, la insistencia de recursos judiciales al nivel interno es solamente para asegurar que las medidas tomadas van dirigidas hacia la plena realización de los derechos y que no son puramente superficiales y vacías” (p. 128).

Por ende, los recursos son de gran importancia para la salvaguarda de los Derechos Sociales, constituyéndose una obligación primordial de aseguramiento y efectividad de los Estados, ya que es un medio que asegura que ante determinadas situaciones de agravio ante los sujetos tutelados por el PIDESC, se puedan disponer de mecanismos que en el caso de verificarse la violación alegada obtengan la debida reparación y se establezca también la responsabilidad de los gobiernos.

- **En tercer lugar.-** El Comité del DESC (1990) considera que “corresponde a cada Estado Parte una **obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos**, porque

si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser” (p. 10).

Asimismo, el Comité del DESC (1990) subraya que “toda evaluación del cumplimiento del Estado sobre su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata. Por lo que si un Estado Parte pretende justificar su incumplimiento sobre las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo sus esfuerzos por utilizar todos los recursos que están a su disposición en una voluntad por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas” (p.10).

No obstante, Chapman y Russell (2002), críticamente manifiestan que “el Comité señala sólo unos pocos ejemplos específicos sobre las obligaciones mínimas y que con posterioridad a su Observación General de 1990 no ha ampliado más allá sus comentarios” (p. 6). Por ello, ha sido la doctrina la que ha delineado el concepto de las obligaciones mínimas de cada uno de los derechos del PIDESC que deben ser respetados por los Estados Partes puesto que el Comité ha sido muy poco claro en especificarlos.

Por un lado, Chapman y Russell (2002) refieren que el núcleo mínimo de obligaciones es definido como la naturaleza o esencia de un derecho, esto es, el dispositivo esencial o elementos sin los cuales pierde su significancia sustantiva como un derecho humano y la ausencia por la cual un Estado sería considerado como violador de una obligación internacional. Esto ha sido descrito como el ‘piso’ debajo del cual las condiciones no deberían ser permitidas. Por otro lado Craven (2002) expresa que la enunciación de obligaciones mínimas no debe trasladarnos a instituir divisiones entre los derechos conforme a sus prioridades, sino más bien que cada derecho debería ser efectivizado en toda su extensión, de acuerdo a las exigencias de las necesidades básicas de cada miembro de la sociedad. En ese sentido, el estándar mínimo deber ser alcanzado por todos los Estados, con autonomía de su escenario económico tan pronto como le sea posible.

El incumplimiento de las obligaciones mínimas supone una infracción y quebrantamiento del PIDESC, sin embargo esto no debe simbolizar que las responsabilidades de los Estados se reducen a meros ‘*mínimos*’. Pues, se debe

tener en claro que el propósito del enfoque de las obligaciones mínimas no es darle a los Estados una puerta de escape para evitar o esquivar sus compromisos sobre el Pacto. En realidad es lo contrario: una ruta para adaptar la realidad de que muchos Derechos Sociales demandan recursos que no son sencillamente disponibles en los países pobres, subdesarrollados o tercermundistas. Sin embargo, pese a esto el enfoque de las obligaciones mínimas aterriza específicamente en la afirmación de que hasta en las circunstancias más difíciles, un Estado tiene irreductibles obligaciones que ha asumido para ser capaz de cumplir. (Chapman y Russell, 2002)

Nuestro país hermano Colombia, a través de su Corte Constitucional, en la Sentencia C-228/11 indica que a pesar de la escasez de recursos que puede tener un Estado como el colombiano, siempre debe primarse el amparo de los estándares mínimos de los Derechos Sociales a cargo de los poderes públicos y particulares. En ese sentido esboza que:

“...una cosa es la fundamentalidad de los derechos y otra muy distinta [...] la vías que se utilicen para este fin. En un escenario como el colombiano caracterizado por la escasez de recursos, en virtud de los principios de equidad, solidaridad, de subsidiaridad y de eficiencia, le corresponde al Estado y a los particulares que actúan en su nombre, diseñar estrategias con el propósito de conferirle de primacía a la garantía de efectividad de los derechos de las personas más necesitadas por cuanto ellas y ellos carecen, por lo general, de los medios indispensables para hacer viable la realización de sus propios proyectos de vida en condiciones de dignidad”.

1.6.1.2. El retiro o denuncia del PIDESC

El instrumento internacional no señala alguna disposición sobre el retiro o la disposición del PIDESC, pero ante tal situación se aplicaría lo establecido en el artículo 54 de la Convención de Viena de manera supletoria, en el cual se señala que **el termino del tratado o el retiro del Estado Parte se suscita por el**

consentimiento de todas las partes después de consultar a los demás Estados contratantes.

Aunque no se ha producido ningún pronunciamiento del Comité DESC, a diferencia del Comité de Derechos Humanos, sobre el rechazo a la posibilidad que un Estado Parte efectúe una denuncia o retiro del Pacto. Esto no impediría que se pueda justificar la aplicación del artículo 56 de la Convención de Viena, donde establece que si un tratado internacional **no ha regulado la denuncia o el retiro del instrumento internacional, éste no podrá ser objeto de denuncia o retiro**, a menos que conste que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro; o que el derecho de denuncia o de retiro pueda inferirse de la naturaleza del tratado.

Ambas interpretaciones mencionadas son contradictorias en cuanto a su aplicación. En el primer caso se interpretaría que cabe el retiro del PIDESC bajo la regla del artículo 54 de la Convención de Viena. Mientras que en el segundo caso, se argumentaría que el PIDESC no podría ser objeto de denuncia o retiro porque ha sido deliberadamente omitida su regulación, aplicándose el artículo 56 de la Convención de Viena.

Sobre esta problemática situación, Canessa (2006) expresa su evidente inclinación por la segunda interpretación, pues se trata de un tratado internacional que tiene por objeto y finalidad el reconocimiento y la protección de los Derechos Humanos, siendo su principal interés el de preservar su respeto a la voluntad política cambiante de los Estados. Esto explicaría la omisión en cuanto al retiro o renuncia al PIDESC en su regulación. Así, se aplicaría el artículo 56 de la Convención de Viena, reconociendo que se trataría de un caso especial dentro de los tratados internacionales.

1.6.1.3. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) fue creado por la Resolución 1985/17 de fecha 28 de mayo del año 1985 por el ECOSOC, para que cumpliera el rol de control sobre el sistema de reportes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A diferencia de otros comités de control, el CDESC no es establecido por el propio instrumento internacional sino por una resolución.

El CDESC está compuesto por 18 expertos independientes de reconocida competencia en la esfera de los derechos humanos y actúan de forma personal. Al igual que el Comité de Derechos Humanos, son elegidos tomando en cuenta la distribución geográfica equitativa y la representación de los diferentes sistemas sociales y jurídicos.

El mandato a cargo del CDESC es presentar un informe a El Consejo Económico y Social ECOSOC sobre sus actividades, que incluye un resumen del examen de los informes presentados por los Estados Partes en el Pacto, y la formulación de sugerencias y recomendaciones de carácter general basándose en esos informes, así como en los informes presentados por los organismos especializados, a fin de asistir el ECOSOC en el cumplimiento de sus funciones.

Las funciones en mención emanan de lo preceptuado en el artículo 21 (Diciembre 16, 1966) el cual prescribe que “El Consejo Económico y Social podrá presentar de vez en cuando a la Asamblea General informes que contengan recomendaciones de carácter general, así como un resumen de la información recibida de los Estados Partes en el presente Pacto y de los organismos especializados acerca de las medidas adoptadas y los progresos realizados para lograr el respeto general de los derechos reconocidos en el presente Pacto” y lo preceptuado en el artículo 22 (Diciembre 16, 1966) el cual indica que “El Consejo Económico y Social podrá señalar a la atención de otros órganos de las Naciones Unidas, sus órganos subsidiarios y los organismos especializados interesados que se ocupen de prestar asistencia técnica, toda cuestión surgida de los informes a que se refiere esta parte del Pacto que pueda servir para que dichas entidades se pronuncien, cada una dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva del presente Pacto”

Craven (2001) refiere que “El CDESC fue claramente modelado bajo la forma del Comité de Derechos Humanos, aunque técnicamente sólo es un órgano de Naciones Unidas” (p. 460). Su labor se ciñe a la supervisión del sistema de reportes del PIDESC. Asimismo, a raíz de su rol de supervisión ha elaborado Observaciones Finales y Observaciones Generales, tomando como ejemplo lo desarrollado por el Comité DDHH.

a) Observaciones Finales

Estas observaciones son el resultado de la supervisión del sistema de reportes de cada Estado Parte.

El aporte de las Observaciones Finales ha sido sustancial para lograr que los Estados Parte vayan cumpliendo con sus obligaciones respecto al Pacto. (Sepúlveda, 2002) Éstas se dirigen desde determinar las violaciones al instrumento, señalar la adopción de una nueva legislación, reformar la existente, hasta recomendar la implementación de políticas públicas. Todos estos pronunciamientos vienen dando forma a una ‘jurisprudencia’ que para algunos autores tiene un nivel de detalle y análisis más comúnmente asociado a los órganos judiciales. (Leckie, 2000)

Y, si bien las observaciones finales no tienen un carácter obligatorio para el Estado Parte, ello no ha imposibilitado que el pronunciamiento provoque verdaderas modificaciones en las acciones estatales con el propósito de estar a conformidad con los parámetros que se establecen. Sucediendo que en los casos en que los Estados no han considerado este tipo de observaciones, su publicidad se ha cristianizado en una sanción moral sobre ellos.

En esa misma línea, Mariño (1998) manifiesta que las sugerencias y recomendaciones no son obligatorias en sentido estricto, sin embargo poseen el efecto de precisar de modo facultado respecto a un Estado el contenido ‘in casu’ de las obligaciones que le impone el Pacto. Puede aseverarse por ende que pasan a instituir un patrón o juicio legítimo para establecer si el Estado cumple o no cumple de buena fe sus compromisos internacionales. Asimismo, el efecto de las recomendaciones se asimila en ocasiones al de una jurisprudencia que constriñe con alcance general el sentido de las normas.

b) Observaciones Generales

Estas observaciones son las interpretaciones consensuadas de los miembros del Comité sobre el contenido y las obligaciones que se desprenden del PIDESC. Tienen un importante rol dado que esclarecen el significado del comprendido normativo del Pacto y fortalece las posibilidades de las provisiones del CDESC, proveyendo a los Estados los moldes para su cabal cumplimiento. Asimismo, tienen un impacto dentro del derecho interno, en razón que los órganos jurisdiccionales nacionales los recogen en sus

pronunciamientos para fundamentar sus resoluciones judiciales. (Scheinin, 2001).

“Aunque algunas veces la importancia de las Observaciones Generales se ven menoscabadas por los propios pronunciamientos del Comité que se alejan de sus parámetros cuando elaboran las Observaciones Finales.” (Sepúlveda 2002, p. 432) restándole solidez frente a los Estados Partes, no obstante esto no ha conducido a una crisis en el acatamiento de sus formulaciones, pero se requiere forzosamente que el Comité sea más estricto en la armonización de los principios expuestos en las Observaciones Generales, así como más preciso con sus pronunciamientos contenidos en las Observaciones Finales. (Canessa, 2006)

En resumen, los derechos humanos laborales recogidos en el PIDESC han sido interpretados tanto en las Observaciones Generales como en las Observaciones Finales por el CDESC. En ambos tipos de documentos se reflejan los criterios del Comité sobre la correcta aplicación del Pacto y el cumplimiento de sus obligaciones.

1.6.2. Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)

La Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), fue adoptada el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia de San José. Entró en vigor el 18 de julio de 1978, fue Aprobada por el Perú por D.L. Nº 22231 de fecha 11 de julio de 1978, siendo ratificada por la Décimo Sexta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política de 1979. El instrumento de ratificación fue de 1978, reiterado en 1980 y vigente desde 1981.

Es un tratado regional sujeto a ratificación o adhesión de los Estados del hemisferio, según lo prescrito en el artículo 74 (Noviembre 22, 1969) el cual señala que *“queda abierta a la firma y a la ratificación o adhesión de todo Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos”*. Se enmarca en los principios ya consagrados por la Carta de la OEA, la DADH y la DUDH. Sus preceptos emanan de la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria que resolvió confeccionar una convención interamericana de derechos humanos que contuviese la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados en Derechos Humanos.

La CADH reconoce un listado de Derechos Humanos, esencialmente en la categoría de Derechos Civiles y Políticos, y considera que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, han sido ya agregados en la Carta de la OEA. Sin embargo este criterio, se evaluó llegando a constatar que se requería un Protocolo Adicional (Protocolo de San

Salvador) a la Convención que incluyese a los DESC porque existían agudos problemas de protección.

Cabe precisar que el Pacto Interamericano de Derechos Civiles y Políticos es un instrumento universal mientras que la Convención Americana es un instrumento regional.

1.6.2.1. Aplicación inmediata de la CADH

La Convención Americana funda dos reglas diferentes dentro de su texto en tanto a las obligaciones de la aplicación de los derechos. Por un lado, la regla general de los artículos 1 y 2 del instrumento regional; y, por otro lado, la regla especial para los DESC del artículo 26. Los derechos humanos laborales se ubican en ambos espacios normativos.

1.6.2.2. Reglas Generales de aplicación del artículo 1 y 2 de la CADH

a) La Obligación de Respetar los Derechos

La Convención Americana de Derechos Humanos establece en su **artículo 1** párrafo 1 que:

“Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

No cabe duda que es una redacción análoga al artículo 2.1 del PIDCP (Diciembre 16, 1966) el cual prescribe que “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

De la similar redacción entre ambos artículos, Canessa (2006) indica sendas aristas diferenciadas, dividiéndolas de la siguiente forma:

- **En primera arista.-** La CADH conserva el juicio de la Declaración Universal en indicar apartadamente los derechos y las libertades, a diferencia del Pacto Internacional que los congrega bajo la única generalidad de derechos. Empero, tanto ‘derechos fundamentales’ y ‘libertades fundamentales’ brotan, en general, para ser usados de manera de recambio, por lo que no habría allí medulares diferencias entre esos términos. (Meron, 1986)
- **En segunda arista.-** La CADH conviene que los Estados deben garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades recogidos en el instrumento internacional, mientras que el PIDCP demanda garantizar los derechos. El texto de la Convención es más venturoso ya que recalca la obligación del Estado de avalar los derechos frente a terceros, obligación que también existe en el PIDCP pero sin la luminosidad del instrumento regional.
- **En tercera arista.-** La CADH hace uso del término ‘*persona*’ para referirse al titular del derecho, en cambio el PIDCP usa el término ‘*individuo*’. En ambos casos se hace alusión al ser humano sin distinción, pero el término de la Convención es más apropiado.
- **En cuarta arista.-** La CADH instituye la obligación de proscripción de no discriminación sólo en relación a los derechos y libertades reconocidos en el instrumento regional, comparado al PIDCP resulta restrictivo, en razón que el Pacto Internacional tiene un mayor listado de derechos reconocidos en su texto normativo.

Respecto al artículo en estudio, Canessa (2006) sostiene que existen cuatro obligaciones precisas para los Estados Partes, las cuales son: la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en la CADH; la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos; la obligación de establecer recursos jurídicos efectivos que aseguren la protección de los derechos reconocidos, conforme lo establece el propio instrumento internacional en su artículo 25 y la obligación de no discriminar a las personas que

se encuentren en el territorio o bajo la jurisdicción del Estado Parte en el cumplimiento de las obligaciones señaladas.

b) Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

La Convención Americana establece en su **artículo 2** que:

“Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

Se trata del deber de adoptar disposiciones de derecho interno ya sea para derogar las normas nacionales que resultan disconformes o discordantes con los derechos de la Convención o la elaboración de normas que hagan efectivos los derechos en el ámbito nacional. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1999) ha expresado que: “El deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías” (párrafo 207).

Las reglas generales de la Convención Americana de Derechos Humanos corresponden en el ámbito de los derechos humanos laborales que expresamente han sido recogidos: la prohibición de la discriminación, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, la libertad sindical y la protección al menor trabajador. En otras palabras, estos derechos humanos laborales se rigen por el marco general de obligaciones de la CADH.

1.6.2.3. Regla Especial de aplicación para los DESC del artículo 26 de la CADH

La Convención Americana de Derechos Humanos establece en su **artículo 26** que:

*“Los Estados Partes se comprometen a **adoptar providencias**, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr **progresivamente** la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los **recursos disponibles**, por vía legislativa u otros medios apropiados”.*

Sobre este artículo, Canessa (2006) fragmenta cuatro materias importantes desligadas del artículo, las cuales son:

a) Significado del compromiso de adoptar de providencias

Se ha interpretado del mismo modo como lo formula el artículo 2.1 del PIDESC, es decir, el compromiso de adoptar providencias demanda que el Estado tome acciones necesarias que permitan cumplir con las normas del instrumento internacional.

El autor subdivide esta materia en cuatro vertientes obligatorias, señalando que:

- 1° La obligación de que cualquier medida adoptada debe respetar el principio de no discriminación.
- 2° La obligación de derogar la legislación interna que no esté acorde con los derechos sociales recogidos en la Carta de la OEA y sustituirla por una legislación acorde con dichos derechos.
- 3° La obligación de establecer los recursos jurídicos internos efectivos que aseguren la justiciabilidad de los derechos.
- 4° La obligación de satisfacer los niveles básicos de cada uno de los Derechos Sociales recogidos en la Carta de la OEA.

El fundamento de estas obligaciones descende de la propia exegesis que ha perfeccionado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto al artículo 2 párrafo 1 del PIDESC.

b) Derechos Humanos Laborales contenidos en la Carta de la OEA

El listado de Derechos Humanos Laborales recogidos en la Carta de la OEA, son: el principio de no discriminación en el ámbito laboral (artículo 3.1); salarios justos; oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos (artículo 34); el derecho al trabajo; la libertad sindical; el derecho a la negociación colectiva; el derecho a la huelga; el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia; y el derecho a la seguridad social (artículo 45).

c) Recursos Disponibles como limitante para la Adopción de Providencias

Esta variable es de gran relevancia en relación a los derechos más difíciles de materializar porque se tratan de obligaciones en las que se debe *‘cumplir’*, como en el caso del derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social. Sin embargo para este tipo de derechos el instrumento internacional es más flexible para su acatamiento progresivo, pero sin dejar de perder de vista que se deben garantizar los niveles mínimos de cada uno de ellos.

Asimismo, existen otros derechos que encargan obligaciones de *‘respetar’*, como la libertad sindical y el derecho a la huelga u obligaciones de *‘proteger’*, como la prohibición de la discriminación en las relaciones laborales o la protección de las organizaciones sindicales, las cuales no se encuentran condicionadas o limitados a los recursos disponibles, por lo que no existen impedimentos para su efectiva y rápida aplicación.

d) El Carácter Progresivo

“El carácter progresivo de realización de los derechos enunciados bajo el marco del artículo 26 ha sido interpretado por la Corte Interamericana en el la Sentencia del caso Cinco Pensionistas contra Perú. La Corte establece que los DESC tienen tanto una dimensión individual como colectiva. Su desarrollo progresivo se debe medir en función de la creciente cobertura de esos derechos en general sobre el conjunto de la población, teniendo presente los imperativos de la equidad social, y no en la función de las circunstancias de un

muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente” (Corte IDH 2003, párrafo 147).

Sin embargo, la interpretación de la Corte, ha sido objeto de duras críticas, al respecto Rossi y Abramovich (2004) expresan que “Tal interpretación no puede deducirse del texto de la norma, puesto que no hay alusión alguna a la comprobación de una situación generalizada para que se configure el supuesto de regresividad. Por ende es errado y desencaminado exceptuar el alcance de la normativa a aquellos casos que aquejan a un sector determinado de la población, e incluso, a víctimas individuales. Es indiscutible que los supuestos de violaciones de DESC pueden presentarse tanto en el plano individual, colectivo u como afectación de toda la población.

Por tanto, la obediencia de la obligación de no regresividad debe medirse necesariamente en situaciones particulares, grupos determinados o en ocasiones de toda la población. Sino sería contradictorio, la aplicación de esta norma pues se vería marcadamente restringida, entorpeciendo su letra y espíritu y abandonando un amplio margen a los Estados para adoptar disposiciones peyorativas que afecten a grupos específicos o a víctimas individuales. Finalmente, la interpretación realizada en el párrafo anterior por la Corte no se alinea con los patrones desarrollados por el Comité.

Debe interpretarse en cuanto a que la progresividad de la plena efectividad de los DESC se materializa en su creciente cobertura sobre el conjunto de la población bajo el marco de la equidad social, así como en función a la específica situación de un determinado grupo o de un individuo.

1.6.2.4. La Suspensión de la aplicación de la CADH

La Convención Americana regula la suspensión de la aplicación de los derechos del instrumento internacional en el artículo 27 en su párrafo 1 (Noviembre 22, 1969) el cual establece que:

“En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente

limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de razón, color, sexo, idioma, religión u origen social”.

Las causales de la Convención Americana son más extensas que la recogida en el artículo 4 párrafo 1 del PIDCP (situaciones excepcionales que pongan en peligro la nación), por lo que en términos teóricos, un Estado americano que justifique la suspensión de los derechos bajo la causal de la seguridad del Estado podría recibir el rechazo del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y, a la vez, la aceptación del sistema interamericano. (Canessa, 2006)

La conclusión de la Corte sobre la suspensión de las garantías estipuladas en el artículo 27 de la Convención Americana es: “Por consiguiente, lejos de adoptar un criterio favorable a la suspensión de los derechos, la Convención establece el principio contrario, es decir, que todos los derechos deben ser respetados y garantizados a menos que circunstancias muy especiales justifiquen la suspensión de algunos, en tanto que otros nunca pueden ser suspendidos por grave que sea la emergencia” (Corte IDH 1987, párrafo 21).

En extracto, es posible suspender los Derechos Humanos Laborales de la CADH bajo situaciones muy específicas, pero no cabe en los casos de la prohibición de la esclavitud y de la servidumbre y la prohibición de la discriminación en las relaciones laborales, las cuales están terminantemente prohibidas.

1.6.2.5. La denuncia o retiro del CADH

A diferencia de los Pactos Internacionales de 1966, la Convención Americana regula la denuncia de la Convención por un Estado Parte a través de su artículo 78 párrafo primero estipulando que:

“Los Estados Partes podrán denunciar esta Convención después de la expiración de un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor de la misma y mediante un preaviso de un año, notificando

al Secretario General de la Organización, quien debe informar a las otras Partes”.

Mientras que el párrafo 2 del citado artículo señala que:

“Dicha denuncia no tendrá por efecto desligar al Estado Parte interesado de las obligaciones contenidas en esta Convención en lo que concierne a todo hecho que, pudiendo constituir una violación de esas obligaciones, haya sido cumplido por él anteriormente a la fecha en la cual la denuncia produce efecto”.

Se produjeron dos temas en el sistema interamericano ilustrativos, por un lado se tuvo la denuncia de la Convención Americana presentada por Trinidad y Tobago, en la cual se tuvo en cuenta que el retiro de la Convención no impide que la CIDH y la Corte Interamericana sigan ejerciendo sus competencias sobre denuncias presentadas antes de la fecha que surta efectos el retiro. Por otro lado, el frustrado retiro presentado por Perú, nuestro país presentó en 1999 un escrito donde el Congreso había aprobado la Resolución Legislativa Nº 27152, a través de la cual el Estado peruano retiraba la declaración de reconocimiento de la cláusula facultativa de sometimiento a la competencia contenciosa de la Corte con efecto inmediato, al respecto la Corte Interamericana se pronunció indicando que: *“la única vía de que dispone el Estado Parte para desvincularse del sometimiento de la competencia contenciosa de la Corte, según la Convención Americana, es la denuncia del tratado como un todo; si esto ocurriera, dicha denuncia se produciría efectos conforme al artículo 78, el cual establece un preaviso de un año”* (Corte IDH 1999 b: párrafo 39). De esta forma, el caso de Perú ilustra que sólo caben denuncias sobre el íntegro de la Convención Americana y no sobre una parte o un artículo del instrumento regional, como pretendía el país.

En resumen, un Estado Parte de la Convención Americana sólo puede denunciar la integridad o totalidad del instrumento regional y sólo causará efectos su denuncia o retiro después del preaviso de un año, no antes. Empero, su exigibilidad en el ordenamiento interno seguirá vigente si los respectivos derechos humanos laborales son acopiados en la Constitución Política o la legislación nacional del Estado denunciante. Igualmente, la denuncia de la CADH carece de valor jurídico frente a los demás instrumentos internacionales a los que se encuentre vinculado el Estado denunciante, como por ejemplo: los Pactos Internacionales de 1966, la

Constitución de la OIT, los convenios internacionales del trabajo, instrumentos en los cuales se reconocen derechos humanos laborales

1.7. Los Derechos Sociales enmarcados en la Legislación Peruana

En el artículo 1 de la Constitución Política (Diciembre 29, 1993) se establece que *“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”*. Así, a través de la Sentencia recaída en el Expediente N° 0050-2004-AI/TC, se indica que:

“[...] es el presupuesto jurídico de la existencia de todos los derechos fundamentales. La persona humana no puede ser concebida como un medio, sino como un fin en sí mismo; de allí que su defensa constituya el fin supremo que debe inspirar todos los actos estatales, en particular, y los de la sociedad, en general”

Por lo cual, al sustentarse que la persona es el presupuesto ontológico de todos los derechos fundamentales, se afirma que la dignidad de la persona es la que le da existencia.

En el capítulo I del Título I de la Constitución, llamado *‘Derechos Fundamentales de la Persona’*, se reconoce al principio y derecho de dignidad humana como presupuesto jurídico de los demás derechos fundamentales y en éste se efectúa una relación de los demás derechos establecidos en el artículo 2 (Diciembre 29, 1993). Mientras que en el artículo 3 (Diciembre 29, 1993) se señala que: *“La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”*.

Por tanto, se incluye a los Derechos Fundamentales de carácter Social y Económico en el capítulo II y los políticos contenidos en el capítulo III. De este modo, se estima a los Derechos Sociales como derechos fundamentales con igual carácter al de los Derechos Civiles y Políticos.

1.7.1.El Principio de la Dignidad de la Persona

A través de la Sentencia recaída en el Expediente N°2945-2003-AA/TC, se ha sostenido que:

“El principio de dignidad irradia en igual magnitud a toda la gama de derechos, ya sean los denominados civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales, toda vez que la máxima eficacia en la valoración del ser humano solo puede ser lograda a través de la protección de las distintas gamas de derechos en forma conjunta y coordinada”.

Asimismo, en la misma sentencia en mención se señala que:

“Nuestra Constitución Política de 1993 ha determinado que la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; la persona está consagrada como un valor superior, y el Estado está obligado a protegerla. El cumplimiento de este valor supremo supone la vigencia irrestricta del derecho a la vida, pues este derecho constituye su proyección; resulta el de mayor connotación y se erige en el presupuesto ontológico para el goce de los demás derechos, ya que el ejercicio de cualquier derecho, prerrogativa, facultad o poder no tiene sentido o deviene inútil ante la inexistencia de vida física de un titular al cual puedan serle reconocidos”

1.7.2.El Principio de Solidaridad

Según la Sentencia recaída en el Exp. N.º 2945-2003-AA/TC, se define a este principio, estimándose que:

“Es indubitable que en cualquier forma de vida comunitaria se hace necesario que esta se instaure y organice en relación con un fin compartido y cuyos logros, de alguna manera, alcancen a todos los que la conforman. De ahí que al percibirse los denominados derechos sociales como fines esenciales de toda comunidad política, se deduzca que toda persona o grupo intermedio tenga que regir sus relaciones coexistentes bajo el principio de solidaridad.

La solidaridad implica la creación de un nexo ético y común que vincula a quienes integran una sociedad política. Expresa una orientación normativa dirigida a la exaltación de los sentimientos que impulsan a los hombres a prestarse ayuda mutua, haciéndoles sentir que la sociedad no es algo externo sino consustancial”

Asimismo, el Tribunal Constitucional estima que el principio de solidaridad suscita la observancia de un conjunto de deberes, los cuales son:

- a) El deber de todos los miembros de una sociedad de contribuir con su actividad a la obtención del fin común. En esa disposición se apunta a la necesidad de comprobar una pluralidad de conductas (cargos públicos, deberes ciudadanos, etc.) a asistencia del grupo social.
- b) El deber del núcleo directivo de la colectividad política de redistribuir convenientemente los beneficios contribuidos por sus miembros; ello sin mengua de la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para alcanzar los fines sociales.

1.7.3. Los Derechos Sociales como Deberes de Solidaridad

Según la Sentencia recaída en el Exp. N.º 2945-2003-AA/TC, los deberes de solidaridad que brotan de los DESC son entendidos de la siguiente forma:

“Como ya se ha expuesto, la moderna concepción de los derechos sociales implica que no solo constituyan obligaciones de hacer del

Estado, sino de toda la sociedad en su conjunto; por ello, la doctrina ha empezado a denominarlos deberes de solidaridad

En una sociedad democrática y justa, la responsabilidad por la atención de los más necesitados no recae solamente en el Estado, sino en cada uno de los individuos en calidad de contribuyentes sociales. Es así como adquieren mayor sentido las sanciones jurídicas frente al incumplimiento de estos deberes, por ejemplo, las sanciones que se imponen ante la omisión del pago de impuestos, pues justamente a través de ellos se garantiza la recaudación y una mayor disponibilidad presupuestal para la ejecución de planes sociales.”

1.7.4. Conceptualización Autónoma de los DESC

a) Los Derechos Sociales

“Los derechos sociales no son distintos de los derechos individuales, sino que se consisten en una ampliación del alcance de estos” (Bidart, 1991, p.335), componiéndose dentro de la categoría de los Derechos Humanos en una esfera única e indivisible, en el que los derechos se hallan conectados y son interdependientes entre sí.

García (2013) los define señalando que:

“Se denominan derechos sociales a aquellas facultades tuitivas dirigidas a favorecer a aquellos grupos humanos que se encuentran en situación de desventaja por razones económico-sociales, o sea, con una posición o ubicación despreciada en sus estándares de vida no acordes con la dignidad humana. Por ende se adscriben a la idea de un conjunto de necesidades indispensables de satisfacción. De allí que su resguardo y su promoción más que establecer la abstención

del Estado en las relaciones económicas, sociales y culturales le plantea el requerimiento de una acción positiva” (p. 544)

De manera similar es entendido por Adame (2002) quien señala que:

“(…) los derechos sociales son pretensiones [...] para que el Estado adopte determinadas políticas económicas y sociales encaminadas a ciertos fines primordiales. Por eso, en vez de hablar de un derecho al trabajo, a la educación, a un nivel de vida digno o a la salud, debe hacerse referencia de un derecho a exigir la implantación de medidas adecuadas para conseguir esos fines. Lo que [...] denominase derechos, en realidad, son los fines a los que han de tender las medidas que adopte el Estado”. (p. 76)

Se podría decir así que “el reconocimiento de estos derechos exige, entonces, superar su concepción programática, perfeccionando los mandatos sociales de la Constitución, así como la obligación del Estado, en la cual se impongan metas cuantificables para garantizar la vigencia del derecho” (Cascajo 1998, p. 53), en relación a esto, Adame (2002) interpreta a los DESC como seguras, efectivas y positivas garantías del ciudadano frente al Estado dentro de una perspectiva que pretende revalorar la eficacia jurídica de los mandamientos constitucionales y, por ende, la vigencia de la Constitución, esbozados como compromisos de solidaridad que implican no sólo obligaciones del Estado, sino de toda la colectividad.

La formación de los Derechos Sociales presupone el desempeño y obediencia plural de deberes por parte del propio individuo, el Estado y la sociedad en su conjunto, dado que son los responsables de hacer prevalecer sus fines y el surtimiento de su eficacia. Tomándose como punto de partida que el individuo tiene la responsabilidad de asegurarse para sí y su familia los medios necesarios para vivir dignamente; así como crear las condiciones para el ejercicio de la libertad y la igualdad de oportunidades, esto no exime la función del Estado como ente regulador de la sociedad, pues tiene el deber de integrar la deficiente satisfacción de las necesidades básicas de los individuos, lográndose ello a través de acciones prestacionales.

En torno a ello Savaris (2012) exterioriza que:

“El reconocimiento de los derechos económicos y sociales de todas las personas implica la afirmación de su humanidad como un fin en sí mismo. La garantía de políticas públicas destinadas a hacer frente a las necesidades más elementales de los individuos constituye el presupuesto de una existencia digna, del libre desarrollo de la personalidad y la integración social” (p. 25)

En suma, los Derechos Sociales, **son peticiones producto del sentimiento humano con el fin de obtener condiciones de vida digna**; que tiene como referente la seguridad social y la protección que debe ofrecer y garantizar el Estado a todos los ciudadanos.

b) Los Derechos Económicos

Son concebidos como facultades tuitivas encauzadas a beneficiar o ayudar a grupos humanos insertos en las relaciones de producción como fuerza de trabajo, con el objeto de concederles un status económico aceptable, logrado **con intervención en el ingreso y condiciones de desarrollo del trabajo remunerado** conformes con la noción del esfuerzo físico o intelectual desplegado en la relación laboral. Son estimados como el origen de la creación de la riqueza y por extensión, se les incorporan los derechos patrimoniales empresariales; así como los derivados del consumo de bienes o uso de servicios. Estas facultades aseveran la dignidad del hombre dentro de los sistemas económicos, y cuyos resultados rebosan en mayores y mejores estándares de vida. (García, 2013)

Los Derechos Económicos por su naturaleza peticionan del Estado un presupuesto, el cual debe ser asignado a fin de que puedan surtir eficacia. No obstante cuando dichos derechos son peticionados en vía judicial penosamente se da la situación de que “los jueces no están llamados a involucrarse en las materias atinentes a la distribución de recursos públicos; no están institucionalmente equipados para enfrentar los complejos requerimientos que involucran estas materias” (Figuroa 2009, p. 589). Ésta problemática será abordada de manera sustancial en la tratativa de la disponibilidad presupuestal y los Derechos Sociales.

c) Los Derechos Culturales

Son forjados como facultades que consienten a la persona ascender a los aspectos cualitativos del mundo reflejado en los bienes de la educación, el arte y la cosmovisión acerca de la expresión de las preponderancias humanas en un contenido de socialización en un Estado pluriétnico y pluricultural. Admitiéndose como el otorgamiento de tuitividad a grupos humanos que vivencian una conducta comunitaria diferente como resultado de una peculiar identidad étnica y cultural. (García, 2013)

Traduciéndose en que todos los individuos poseen Derechos Culturales, el derecho a la ciencia y el derecho a la protección de los intereses de autoría, estos avalan el derecho a participar y disfrutar de las ventajas de la cultura y la ciencia, y se refieren a la investigación del conocimiento, la comprensión y la creatividad humana. Los Derechos Culturales son una parte significativa de la armonía social y se encuentran estrechamente afines con los derechos a la educación y a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. (Red-DESC, 2017)

Finalmente este tipo de derechos necesitan el respeto y preservación de un conjunto de elementos como: la lengua, ciencia, instituciones, costumbres, etc., que identifican y caracterizan a una determinado grupo en relación a otros dentro del marco de una Estado pluriétnico y pluricultural como es el nuestro.

1.7.5. Concepto de los Derechos Sociales según el Tribunal Constitucional

En forma concreta, los DESC son conceptualizados a través de la Sentencia recaída en el Expediente N°01417-2005-AA/TC, indicándose que:

“Son derechos de la persona reconocidos por el Estado y no otorgados por este. Sin embargo, su reconocimiento no es suficiente para dotarlos de eficacia plena, pues su vinculación jurídica solo queda configurada a partir de su regulación legal, lo que los convierte en judicialmente exigibles, Por ello, en la Constitución mantienen la condición de una declaración jurídica formal, mientras que en la ley se convierten en un modelo jurídico aprobatorio de un derecho social”

A su vez, según García (2013) su definición se basaría en que los DESC expresan la calidad de aquellas peculiaridades adquirientes de una plataforma material socio-económica que consiente solucionar de un lado, la nombrada cuestión social; y del otro, avalar una vida digna y con posibilidad efectiva de desarrollo personal a las personas, razón por la cual se sostienen en la armonización de la justicia, la libertad, y la igualdad de oportunidades. Aceptándose además como normas asignadas por el Estado para asegurar condiciones mínimas de las personas de una sociedad; y de prestaciones que el Estado reglamenta, prestando directamente a las personas, generalmente cuando están en impedimento de proveérselas por sí mismas. (Rubio, 1999)

1.7.6. La Constitucionalización de los Derechos Sociales en Perú

Efectuando una recapitulación de los antecedentes históricos que dieron nacimiento a los Derechos Sociales, es preciso nuevamente a efectos de conocer el proceso de constitucionalización de los mismos en nuestro país, remontarnos a su origen en el ámbito internacional, siendo éste el que aportó en 1948 la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de Derechos Humanos, por lo que los DESC se convirtieron por primera vez en parte del catálogo universal de Derechos Humanos. (Villan, 2009). Sin embargo, fue el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 el que se convirtió en el documento más significativo en la materia y veintidós años más tarde fue aprobado el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San Salvador, para brindarle a los DESC mayor realce.

A diferencia de estos instrumentos de índole internacional emanados después de la Segunda Guerra Mundial, los cuales son estimados como los más significativos desde la visión de los DESC, se tuvo que en el tratamiento constitucional nacional se alcanzaron numerosos derechos, teniéndose antecedentes que se remontan a la primera mitad del siglo XX. Por ejemplo, la salud, seguridad social, protección al trabajador y conflictos laborales, abordados en las Constituciones de 1920 y 1933. (Rubio, 1999)

Dicho lo anterior se podría aseverar que la introducción de los DESC en las Constituciones peruanas no provino o emana del derecho internacional, sino que su inserción fue producto de la Constitución Mexicana de 1917. En relación a la Constitución Política del Perú de 1979, ésta estuvo totalmente influenciada por la Constitución española de 1978 en varios aspectos. Siendo allí donde surge el concepto de progresividad en concurrencia con lo señalado en el PIDESC, tratado que fue

ratificado por el Perú un año antes y que indubitablemente ejerció influjo en el entonces novísimo texto constitucional. (Rubio, 2013)

Por otra parte, Blancas (2007) consigna que la constitucionalización de los DESC ha sido irreatable para la invención de los fines y funciones del Estado, así de la iluminación liberal se ha abierto paso al Estado Social. Efectivamente, su introducción en los textos constitucionales originó el salto cualitativo de la igualdad ante la ley a la igualdad de oportunidades; del enfoque del individuo libre a los individuos existencialmente libres, solidarios y con derecho a la protección social y bienestar básico. Es pues que la ejecución de ese salto cualitativo de igualdad y la libertad demandan que el Estado actúe positivamente; es decir, que tramite y despliegue un conjunto de labores en la esfera social y económica, en aras de destituir aquellos obstáculos que obstruyen que dichos derechos sean materialmente ejercitados. (Moreno, 1996)

Hay que mencionar además que la afirmación de los DESC se vio fortalecida por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de nuestra actual Constitución, dando pie a que el Tribunal Constitucional circunscriba tanto el texto como la interpretación de los tratados de Derechos Humanos dentro de la noción de *'sustento constitucional directo'*, lo que compone un aspecto de específica eficacia en el sistema de los DESC en el Perú. Es por ello que los tratados sobre la materia en mención constituyen parte del llamado *'bloque de constitucionalidad'*. (Rubio, 2013) Por esto la existencia de condiciones materiales mínimas dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho busca garantizar la igualdad de oportunidades y neutralizar las situaciones discriminatorias y violatorias de la dignidad del hombre, lo que justifica la exigencia de los DESC.

De los instrumentos internacionales que los desarrollan y protegen, es el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales el dispositivo con la posibilidad de reconocer comunicaciones por violación de los derechos consagrados en el PIDESC o de iniciar investigaciones en casos de violaciones graves, estas facultades podrán ejercerse siempre que el Estado haya ratificado el instrumento o haya efectuado una manifestación expresa de voluntad para habilitar las denuncias de Estados o el desarrollo de una investigación. (Rubio, 2013)

Finalmente, la evolución de los Derechos Sociales se rige hacia una mayor reclamación de la obediencia de los DESC para los Estados, evolución que si bien es emanada

desde el ámbito internacional, no sería viable sin el asentimiento de los Estados Parte, que son quienes en definitiva negocian los tratados y ratifican las resoluciones que inducen esta dinámica.

1.7.7. El Carácter Programático de los Derechos Sociales

La diferenciación tradicional entre los DESC y los DCP, radica en que los primeros son definidos como derechos de cumplimiento programático frente a los últimos que son de cumplimiento inmediato, tal conceptualización ha sido recogida por el Tribunal Constitucional, pero con algunas disparidades significativas a través de la Sentencia recaída en el Expediente N° 0011-2002-AI, sosteniéndose que:

“De esta manera, la distinta eficacia que presentan los derechos fundamentales entre sí, no sólo reposa en cuestiones teóricas de carácter histórico, sino que estas diferencias revisten significativas repercusiones prácticas. En tal sentido, cabe distinguir los derechos de preceptividad inmediata o autoaplicativos, de aquellos otros denominados prestacionales, de preceptividad diferida, progresivos o programáticos” [El resaltado es propio].

Sobre el citado fundamento esbozado, el Tribunal Constitucional asevera categóricamente a través de la Sentencia recaída en el Expediente N° 01417-2005-AA/TC que:

“A esta última categoría pertenecen los derechos fundamentales económicos, sociales y culturales (DESC) que, en tanto derechos subjetivos de los particulares y obligaciones mediatas del Estado, necesitan de un proceso de ejecución de políticas sociales para que el ciudadano pueda gozar de ellos o ejercitarlos de manera plena. Tal es el sentido de la Undécima Disposición Final y Transitoria (UDFT) de la Constitución, al establecer que las disposiciones de la Constitución que exijan nuevos y mayores gastos públicos se aplican

progresivamente. Si bien los DESC son derechos fundamentales, tienen la naturaleza propia de un derecho público subjetivo, antes que la de un derecho de aplicación directa. Lo cual no significa que sean ‘creación’ del legislador.”

1.8. El Principio de Progresividad y No Regresividad de los DESC

1.8.1. Principio de Progresividad de los Derechos Sociales

El Diccionario de la Real Academia Española conceptúa a la progresividad como “que avanza o aumenta gradualmente”, cuando se habla específicamente de progresividad de los Derechos Humanos, se está haciendo alusión a que una vez que la persona ha adquirido determinados derechos, no se pueden disminuir ni puede ser admisible un retroceso en el contenido de éstos. (Hernández, 2017). Este principio se relaciona de forma estrecha con la prohibición de retrocesos o marchas atrás injustificadas a los niveles de cumplimiento alcanzados, la “*prohibición de regresividad*” en la protección y garantía de Derechos Humanos, principio que será abordado en el siguiente punto.

Barbagelata (1994), manifiesta sobre la progresividad que:

“En un primer sentido la expresión se refiere al gradualismo admitido por varios instrumentos internacionales y textos constitucionales para la puesta en aplicación de las medidas adecuadas, como admitía el artículo 427 del Tratado de Versalles... y...en un segundo sentido la progresividad puede ser entendida como una característica de los derechos humanos fundamentales, perfectamente aplicable a los laborales. Se sostiene a ese respecto, que el orden público internacional tiene una vocación de desarrollo progresivo en el sentido de mayor extensión y protección de los derechos sociales” (pág. 28)

Este principio, según la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016) involucra el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, esto es, que para el cumplimiento

de axiomáticos derechos se demande la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible.

Por su parte, Vázquez y Serrano, (s,f) sobre la progresividad estiman que:

“Debe pensarse siempre acompañado de al menos tres principios más de aplicación de los derechos humanos: la identificación de los elementos mínimos de cada derecho (ya sea a través del mecanismo de los mínimos esenciales o por medio de los límites razonables del derecho); la prohibición de aplicaciones regresivas del derecho, y el máximo uso de recursos disponibles. Sin estos tres principios, la progresividad es simplemente inconcebible. Más aún, se requiere también el desarrollo de un amplio set de indicadores, que, por medio de la construcción de índices por derecho, permitan observar si efectivamente se cumplen los elementos mínimos de cada derecho, y si con el paso del tiempo nos encontramos frente a un mayor y mejor ejercicio de los derechos, comenzando por los grupos estructuralmente peor situados.” (p.31)

En lo referente al carácter de preceptividad progresiva que poseen los DESC, no solamente implica su concepción como meras normas programáticas de eficacia mediata, sino que este tipo de derechos sea garantizado en su estándar mínimo, pues así simboliza una garantía indefectible para su goce. Por ende, la observancia del estándar mínimo debe entenderse como un punto de traslado dentro de un intervalo que incumbe liderar y desplegar al Estado y que culmina una vez que se ha alcanzado garantizar el pleno cumplimiento de estos derechos a todos los seres humanos. Por tanto, a través de la Sentencia recaída en el Expediente N°1417-2005-AA /TC, se indica lo que necesita un DESC para poder tener aplicación efectiva, manifestándose que:

“Si bien es cierto que la efectividad de los derechos sociales requiere un mínimo de actuación del Estado a través del establecimiento de

servicios públicos, así como de la sociedad mediante la contribución de impuestos, ya que toda política social necesita de una ejecución presupuestal, también lo es que estos derivan en obligaciones concretas por cumplir, por lo que los Estados deben adoptar medidas constantes y eficaces para lograr progresivamente la plena efectividad de los mismos en igualdad de condiciones para la totalidad de la población.”

Este punto de vista se armoniza con lo preceptuado en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por el cual cada Estado Parte se compromete a arrogar medidas, hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos que dicho instrumento reconoce. Este adelanto o progreso es necesario hasta conseguir que los DESC sean una realidad completa para todos los individuos.

Como se puede estimar el compromiso internacional de los Estados en materia de DESC involucra su plena efectividad, por tanto, la mínima satisfacción de estos derechos, si bien permite disminuir las situaciones discriminatorias y brindar una mayor igualdad de oportunidades dentro de la sociedad, no necesariamente se convierte en suficiente.

Lo señalado por el Comité de DESC en su Observación General N°3 es tomado en cuenta para sostener que: “El principio de progresividad implica que, dentro de las diversas opciones que el legislador tiene para regular el ejercicio de dichos derechos, los poderes políticos tienen en principio vedado elegir supuestos de reglamentación irrazonable y, además, elegir supuestos de reglamentación que importen un retroceso en la situación de goce de los derechos económicos sociales culturales vigentes” (Abramovich y Courtis 2002, p.97)

Debe tenerse en cuenta además que el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Laborales tiene su base y sustento en el principio protector, establecido en el primer párrafo del artículo 23 de la misma Constitución (Diciembre 29, 1993) que establece que *“El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria*

del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan y especialmente el tercer párrafo que sentencia que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador”

Asimismo, cabe hacer alusión de que este principio resulta de plena de aplicación en nuestra legislación por la previsión contemplada en el Cuarta Disposición Final y Transitoria de nuestra Carta Política según la cual las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

A continuación, se efectuará la tratativa del principio de progresividad estipulado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana de Derechos Humanos, así como las obligaciones que de su normativa se desprenden.

a) Artículo 2 inciso 1 del PIDESC

En este artículo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se consagra que:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a **adoptar medidas**, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, **hasta el máximo de los recursos de que disponga**, para lograr **progresivamente**, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” [La negrita es propia]

García y Restrepo (2010) desglosan tres nociones de suma importancia en torno a este artículo apoyándose en los conocidos Principios de Limburgo (Junio 06, 1986) desmembrando las siguientes obligaciones:

i) Obligación de adoptar medidas

Si bien concurren deberes de cumplimiento progresivo o de ejecución paulatina, el PIDESC también impone obligaciones con efecto inmediato. Una de estas obligaciones, según el **Principio 16 de Limburgo**, (Junio 06, 1986), radica en que *“todos los Estados Partes tienen la obligación de comenzar de inmediato a adoptar medidas que persigan la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto”*.

La efectividad de los DESC, si bien puede alcanzarse en un concluyente lapso de tiempo, las medidas tendientes a conseguir los resultados esperados **deben ser adoptadas de manera inmediata**. De ahí que lo que resulta progresivo no es la medida en sí sino el resultado obtenido de tal medida. Así lo ha sostenido el Comité de DESC en la Observación General N°03 al instaurar que las medidas han de ser *“deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto”* (p.2)

ii) Hasta el máximo de los recursos de que disponga

De acuerdo a lo estipulado por el **Principio 25 de Limburgo**, (Junio 06, 1986), el cual preceptúa que *“Los Estados Partes tienen la obligación, independientemente de su nivel de desarrollo económico, de garantizar el respeto de los derechos de subsistencia mínima de todas las personas”*, se advierte que **la crisis, insolvencia, iliquidez o escasez de recursos no configura un pretexto de justificación** para que los Estados Parte dejen de lado las incuestionables obligaciones mínimas fundamentales en la aplicación de los DESC.

En lo concerniente a los recursos disponibles, de acuerdo a lo establecido en el **Principio 26 de Limburgo** (Junio 06, 1986), se indica que *“Los recursos de que disponga se refieren a los recursos con que cuenta un Estado así como también los recursos provenientes de la comunidad internacional mediante la cooperación y asistencia internacionales”*. Asimismo se señala en el **Principio 28 de Limburgo** (Junio 06, 1986) que *“en la utilización de los recursos disponibles, se dará la debida prioridad a la efectividad de los derechos previstos en el Pacto, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar a todos la satisfacción de sus necesidades de subsistencia y la prestación de servicios esenciales”*.

Sobre ello, es indefectible admitir que una cuestión es el cumplimiento de las obligaciones mínimas esenciales y otra, es la garantía del desarrollo progresivo de dichos derechos hasta lograr su plenitud. En cuanto al primer supuesto, la falta de recursos no exime de responsabilidad al Estado como ya se ha mencionado anteriormente. En contraste, en el caso del desarrollo de las obligaciones progresivas, las mismas deberán ser cumplidas en la medida en que así los consientan los recursos.

iii) Obligación de Progresividad

La noción de progresividad como obligación de lograr el máximo nivel de protección posible y de adelantar paulatinamente hacia una meta, resulta oportuna sólo para el grado de satisfacción de los derechos aún no alcanzados y nunca para los contenidos mínimos esenciales de los derechos que deben ser cumplidos de manera inmediata. Así, una vez determinado el mínimo, corresponderá aumentarse gradualmente.

De esta manera, los Estados deberán proceder con toda la rapidez permisible para obtener la efectividad de los Derechos Sociales. Empero, cabe esclarecer que el incremento progresivo del nivel mínimo de garantía no está sujeto a los recursos que se dispongan. Por el contrario, conforme a lo señalado por el **Principio 23 de Limburgo**, se debe buscar la utilización eficaz de los recursos ya existentes.

Finalmente, según Carazo (1999) no solo es importante la correcta utilización de los recursos, también lo es garantizar la efectiva asignación de los mismos, de los cuales se dispone, “lo que implica que no se trata de un fenómeno de disponibilidad de bienes y servicios que vaya en incremento con el paso de los años, sino, más bien, de una adecuada disposición de lo que ya se posee” (García y Restrepo, 2010, p.32)

López y García (2008) refieren sobre este artículo que el Comité ha distinguido que la noción de progresiva efectividad instituye la afirmación del hecho de que este concepto compone un reconocimiento de que la plena efectividad de todos los Derechos Sociales, en general no podrá conseguirse en un temporal periodo de tiempo, requiriéndose por ende un mecanismo con la flexibilidad idónea para que

irradie las realidades del mundo actual y los problemas que implica para cada país asegurar la plena efectividad de estos derechos. Por ende, la principal obligación sin duda es la de *adopción de medidas* para lograr progresivamente la plena satisfacción de los derechos reconocidos.

Asimismo lo preceptuado en este artículo se condice con lo señalado por el **Principio 21 de Limburgo** (Junio 06, 1986), que estipula que: *“La obligación de alcanzar el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos exige que los Estados partes actúen tan rápidamente como les sea posible en esa dirección. Bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos”*

De esto se entiende que, los Estados poseen el imperativo de optimizar las condiciones del ejercicio de los DESC y a solucionar de la manera más rápida y celerante como le sea viable para salvaguardar su goce efectivo, por supuesto están asumiendo, a su vez, la prohibición de adoptar medidas que empeoren o desmejoren su situación. Por ende, todas las medidas de carácter retroactivo deberán tener la consideración más cuidadosa, y corresponderán justificarse.

En síntesis, lo dispuesto en el artículo debe ser esclarecido a la luz del objetivo que forja el Pacto, el cual es de generar categóricos compromisos para los Estados Parte sobre la efectividad de los derechos, asignando la obligación de proceder lo más veloz y competentemente posible en aras de amparar los DESC.

b) Artículo 26 de la CADH

En este artículo de la Convención Americana de Derechos Humanos se consagra que:

“Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a **adoptar providencias**, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr **progresivamente** la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en

la medida de los **recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados**”. [La negrita es propia]

Amor (2012) refiere que las obligaciones emanadas del artículo deben ser entendidas como un todo interdependiente, sin embargo, a fin de mayor entendimiento las analiza de manera autónoma dividiéndolas de la siguiente manera:

i) La obligación de adoptar providencias

La Convención reconoce que la plena efectividad o completa realización de los DESC no se da de modo instantáneo en ningún Estado Parte, no obstante los Estados están forzados a tomar todas las medidas convenientes encaminadas a lograr ese objetivo.

A través del Informe sobre la “*Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*”, la Comisión estimó que si bien éste artículo no declara medidas concretas de cumplimiento dejando que sea el Estado quien establezca las medidas administrativas, sociales, legislativas o de otro tipo que le resulten más apropiadas, expresa categóricamente la obligación jurídica que tiene de enfrentar el proceso de determinación y de adoptar medidas progresivas en ese campo.

Así, el inicial e inmediato deber de los Estados es no mostrarse inactivos a los efectos de satisfacer los DESC, desglosándose además su deber de construir un plan para la satisfacción de estos derechos; si carece de él entonces se encuentra infringiendo la Convención.

ii) La obligación de comprometer los recursos disponibles

En los términos de la Convención, los Estados se hallan obligados a adoptar providencias en la medida de los recursos disponibles para lograr la plena efectividad de los DESC. Ello evidentemente no impone que los Estados dediquen todos sus recursos a los fines perseguidos por los derechos Económicos, Sociales y Culturales, ni tampoco, partidas presupuestarias que no disponen. Empero, sí atribuye la obligación de prevalecer la asignación de recursos a los efectos de satisfacerlos. De acuerdo al **Principio 28 de Limburgo** (Junio 06, 1986) “*En la utilización de los recursos disponibles, se dará la debida prioridad a la efectividad de los derechos previstos en el Pacto,*

teniendo en cuenta la necesidad de garantizar a todos la satisfacción de sus necesidades de subsistencia y la prestación de servicios esenciales”.

iii) La obligación de satisfacer progresivamente los DESC

Los Estados Parte tienen el imperativo de conseguir progresivamente la completa realización de los derechos reconocidos, significando que tal ejecución no es una obligación instantánea atribuida a los Estados, no obstante es inmediata la obligación de embarcarse en la realización de lograrla y avanzar progresivamente hasta su completa satisfacción.

Es así que la obligación del desarrollo progresivo requiere, como mínimo, que la vigencia y acceso a los derechos receptados por el artículo 26 no se reduzcan con el transcurso del tiempo, sino que es necesaria también la existencia de un incremento del disfrute de estos derechos.

iv) Obligación de satisfacer el contenido mínimo esencial de los DESC

La Convención en su Informe Anual (1993) ha manifestado que los Estados miembros tienen, independientemente de su nivel de avance económico, el deber de garantizar un umbral mínimo de estos derechos. Es decir, la disposición de progresividad no perdona o excusa a los Estados de satisfacer los elementos esenciales de cada derecho amparado por el instrumento internacional. Enfatizando que lo que se le permite a los Estados es que de modo progresivo deben alcanzar la plena y completa satisfacción de los DESC, sin embargo las obligaciones esenciales son obligaciones inmediatas para los Estados Parte.

Sobre los Derechos Humanos Laborales enmarcados en el artículo 26 de la CADH, los Estados Parte se han comprometido a adoptar providencias que respeten los derechos recogidos en ella, armonizar su derecho interno con el instrumento y otorgar la debida protección jurídica para así lograr progresivamente la plena efectividad de los DESC bajo un marco de equidad social, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados que estimen pertinentes de acuerdo a sus respectivas condiciones sociales, en aras de proteger a parte de la sociedad que se encuentra en una situación desfavorable, teniendo como fin equiparar su realidad con la de los demás individuos y proveerles una calidad de vida mínimamente aceptable.

De la regulación de los instrumentos internacionales que regulan el progreso de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se puede establecer que el principio de progresividad de éstos derechos abarca dos parámetros según Toledo (2010) los cuales son:

- **Forma positiva**, expresado a través del avance gradual en disposición a la satisfacción plena y universal de los derechos tutelados, que consiente decisiones importantes en miras a la preeminencia o la postergación de ciertos derechos por razones sociales, económicas o culturales
- **Forma negativa**, dado que se cristaliza a través de la prohibición del retorno, o también llamado principio de no regresividad.

Finalmente, de estas normas internacionales (artículo 2 inciso 1 del PIDESC y artículo 26 de la CADH), se puede vislumbrar que los Estados Parte deben de asegurar, proveer y garantizar la progresividad de los DESC, y en la medida que sea posible impedir la regresividad de los mismos.

1.8.2. Principio de No Regresividad de los Derechos Sociales

El Diccionario de la Real Academia Española conceptúa a la regresividad como “que remite o retrocede gradualmente.” Y en concatenación de este principio con el de progresividad, Pisarello (2006) señala que “El principio de prohibición de regresividad es un correlato del principio de progresividad, en efecto, podría definirse como la dimensión reactiva del mismo” (pág. 317). Al respecto la OEA (2005) refiere que “Puede definirse como el principio que establece que los Estados tienen la obligación de hacer efectivos los derechos sociales, de modo paulatino, siendo que las medidas regresivas son aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel del goce o ejercicio de un derecho protegido” (p. 11).

Así también, la CIDH en el informe sobre la ‘*Situación de los Derechos Humanos en Colombia*’ afirmó que: “el principio del desarrollo progresivo establece que tales medidas se adopten de manera que constante y consistentemente promuevan la plena efectividad de los derechos. [...] esa obligación de desarrollo progresivo exige como mínimo que la vigencia y acceso a los mismos no se reduzca con el transcurso del tiempo”, esto es que el derecho no se retrotraiga.

En opinión de Cécile (2000) la prohibición de regresividad abarca “Por un lado, la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, y, por otro lado, la prohibición de derogar los derechos ya existentes” (p.55). Pues ocurre que “en tiempos de crisis económica, en el modelo de Estado Social se advierte un retroceso en la protección de Derechos Sociales (DESC), ya que los Estados toman medidas que limitan el contenido de los mismos, incluso a través de legislación de urgencia” (Torrez 2015, p. 96)

Debiéndose agregar que, “para considerar una medida como regresiva, no deberá partirse desde ceros sino desde un nivel de garantía que ya debe haber sido satisfecho por cada Estado” (García y Restrepo, 2010, p.34). Así mismo, de carácter más concienzudo, Barbagelata (1994) sobre este principio estima que:

“Un complemento de principio de progresividad es la irreversibilidad, o sea, la imposibilidad de que se reduzca la protección ya acordada, lo cual está reconocido para todos los derechos humanos en el PIDCP y en el PIDESC (art. 4 de ambos)... Este principio vendría ser, además, una consecuencia del criterio de conservación o no derogación del régimen más favorable para el trabajador, el cual puede reputarse un principio o regla general en el ámbito del derecho del trabajo, desde que ha sido consagrado en el inciso 8º del art. 19 de la Constitución de la OIT, y aceptado universalmente.”(p. 28)

De manera semejante nuestro país vecino Colombia define al principio de no regresividad de los Derechos Sociales a través de la Sentencia C-1141/08 de la Corte Constitucional (2008) indicando que:

“El concepto de regresividad puede entenderse en dos sentidos. El primero de ellos es el normativo y se refiere al retroceso de contenidos de una posterior modificación respecto de una norma previa. No obstante, conviene aclarar los alcances de una norma regresiva, los cuales pueden entenderse en el siguiente sentido 1.

Quando se recorta o limita el ámbito sustantivo de protección de un derecho; 2. Cuando aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho”

Para ilustrar mejor “una norma regresiva sería aquella que exige mayor tiempo de aportes para la jubilación o para acceder a alguna prestación de la seguridad social; o una que disminuya el monto de la pensión que percibe un jubilado; entre otras”. (Suárez 2006, p. 369). Debe tenerse en cuenta que “las medidas regresivas sobre los derechos sociales son justiciables, aunque la atención se ha centrado especialmente en las medidas regresivas de orden normativo” (Torrez 2015, p. 75)

Por otra parte, aterrizando este principio en la normatividad peruana, lo cierto es que a pesar de que en el texto constitucional no se establezca de forma concreta esta prohibición, la misma se encuentra enmarcada en el principio de la ‘*dignidad de la persona humana*’ contemplado en el artículo 1 de la Constitución Política del Perú. Así también, debe señalarse que tanto en la normatividad internacional como nacional se reconoce que existen determinadas circunstancias en que cabe la admisión de regresividad, a la luz de lo señalado por la misma Observación General N° 3, en la que según la Sentencia recaída en el Expediente N° 0029-2004-AI/TC, se indica que:

[...] el concepto de progresividad no supone absoluta imposibilidad de regresión en los avances efectuados por el Estado en materia de derechos sociales, **en la medida en que ello quede plenamente justificado** en atención a la totalidad de los recursos de los que disponga el Estado y siempre que existan razones de interés social que así lo impongan” [El resaltado es propio]

En una postura crítica a la admisibilidad de la regresividad de los DESC, Scarlet (2006) expresa que “Admitir que los poderes estatales tienen un amplio margen de apreciación para tomar decisiones de orden regresivo en relación con los Derechos Sociales, podrían calificarse como arbitrarias y, además, desnaturalizarían el principio de fuerza normativa de la Constitución” (p. 347). Mientras que Courtis (2006) señala que “En el modelo de Estado Social, los motivos por los que la prohibición de regresividad debe operar se sustentan en el principio de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad” (p.18)

Al respecto el Tribunal Constitucional (2005) manifiesta que:

“La prohibición de regresividad no es absoluta, sino que las medidas regresivas pueden ser legítimas, siempre que sean justificables. Una primera razón se fundaría en el hecho de que los derechos no son absolutos y admiten limitaciones cuando se debe proteger otros derechos fundamentales u otros bienes jurídicamente relevantes para un ordenamiento jurídico” (Tribunal Constitucional-Perú 2005,f.j.85)

No obstante lo anterior, conforme a lo establecido por el Comité DESC, podrá presentarse medidas regresivas siempre y cuando haya una causal de justificación para tal fin, valorando la garantía de la totalidad de los derechos y el aprovechamiento pleno del máximo de los recursos disponibles. (García y Restrepo, 2010.).

En consecuencia, se constituye regresiva cualquier medida inclinada a reducir o menoscabar el nivel fundamental que requieren los DESC, así también habrá regresividad cuando se pone en peligro el pleno goce y ejercicio de estos derechos.

II. EL RÉGIMEN LABORAL PÚBLICO

2.1. Contrato de Trabajo

De conformidad con lo expresado por la doctrina, el trabajo que es objeto de la disciplina del Derecho del Trabajo no se identifica con cualquier actividad humana que exija energía y esfuerzo, puesto que la modalidad especial de trabajo que ampara la normativa laboral es diferente de otras formas de actividad en virtud de la función que simboliza y del régimen bajo el que se realiza, siendo únicamente materia estudio del Derecho de Trabajo aquel que se efectúa libremente, con un fin productivo, por cuenta ajena y bajo un régimen de subordinación. (Valderrama, 2014)

Es entendido como un acuerdo a través del cual el trabajador se obliga subordinadamente a prestar sus servicios en forma personal, ello a cambio de una remuneración concedida por el empleador, quien está facultado para dirigir, fiscalizar y sancionar. De esta manera, se tiene que es el trabajador quien proporciona su fuerza y energía, mientras que el empleador por ella le entrega una retribución, la ejecución de la actividad es dirigida por el empleador. (Toyama y Vinatea, 2015). Así, podría decirse que “liga a una persona (trabajador) que presta sus servicios a otra persona (empleador), que los retribuye, organiza y dirige”. (Alonso y Casas 1999, p.55)

Por su parte, el Proyecto de Ley General de Trabajo (2011) ha formulado una definición, al indicar que “por el contrato de trabajo, el trabajador se obliga a prestar personalmente servicios para un empleador, bajo su subordinación, a cambio de una remuneración”.

De lo expuesto se puede evidenciar que los elementos esenciales del contrato de trabajo, son los que sirven para diferenciarlo de otro tipo de contrato en otra rama del Derecho, como por ejemplo el contrato de locación de servicios, regulado en el artículo 1764 del Código Civil Peruano.

2.1.1. Elementos esenciales de la relación laboral

Existen elementos esenciales que caracterizan una prestación de servicios por cuenta ajena. En ese sentido, el artículo 4 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (Marzo 21, 1997) prescribe que *“En toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo indeterminado. El*

contrato individual de trabajo puede celebrarse libremente por tiempo indeterminado o sujeto a modalidad (...)”

Los elementos del contrato de trabajo tiene como supuestos a: La prestación personal, la remuneración del servicio y la subordinación.

a) Prestación Personal

Es “La actividad cuya utilización es objeto del contrato de trabajo es la específica de un trabajador determinado” (Neves, 2012, p. 33). Esta prestación radica en la obligación del trabajador de colocar a disposición del empleador su propia actividad. Por lo que, se identifica que dicha prestación es personalísima. (Sanguinetti, 1987)

La prestación personalísima es ejecutada por determinada persona, no pudiendo ser realizada por otra, ésta conlleva que únicamente será el trabajador contratado el que preste y ejecute la actividad laboral por cuenta ajena, teniendo como impedimento el desarrollarla con ayuda de otras personas o encargándola a terceros. (González, 2013)

En la relación laboral, el trabajador por regla debe ser una persona natural, lo mismo no ocurre con el empleador que bien puede ser una persona natural o jurídica. La labor fijada por el empleador al trabajador debe ser cumplida por éste solo o con los colaboradores o asistentes que el primero en mención designe “La relación se desnaturaliza si el trabajador puede contratar por su cuenta a sujetos que lo apoyen o reemplacen en su obligación” (Neves, 2012, p.34). En ese sentido, el artículo 5 de la LPCL (Marzo 21, 1997) establece que: “los servicios para ser de naturaleza laboral, deben ser prestados en forma personal y directa solo por el trabajador como persona natural”.

b) Subordinación

Conceptualizada como “Un vínculo jurídico entre el deudor y el acreedor de trabajo, en virtud del cual el primero le ofrece su actividad al segundo y le confiere el poder de conducirla.” (Neves 2012, p.36) En una relación laboral, el empleador puede imponer órdenes al trabajador y utilizar las sanciones correspondientes ante el incumplimiento de sus obligaciones. (Aliaga, 2014)

Es pues la subordinación un vínculo entre el deudor y el acreedor de trabajo, a través del cual se presenta la dualidad de sujeción-dirección. (Valderrama, 2014). “Al desempeñar su poder de dirección el empleador debe moverse dentro de determinados marcos, fuera de los cuales incurre en ejercicio irregular de su derecho, dado que el trabajador le ha puesto a disposición su actividad no su propia persona” (Neves, 2012, p.36)

El artículo 9 de la LPCL (Marzo 21, 1997), prescribe que *“por la subordinación, el trabajador presta sus servicios bajo dirección de su empleador, el cual tiene facultades para normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes necesarias para la ejecución de las mismas, y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador. El empleador está facultado para introducir cambios o modificar turnos, días u horas de trabajo, así como la forma y modalidad de la prestación de las labores, dentro de criterios de razonabilidad y teniendo en cuenta las necesidades del centro de trabajo”*

Finalmente, Toyama (2008) señala que a partir de este vínculo el empleador está autorizado a exigir de sus trabajadores el cumplimiento de un horario y jornada de trabajo, uso de uniformes, acatamiento del Reglamento Interno de Trabajo, así como la imposición de sanciones disciplinarias por las faltas comisivas, así como otras atribuciones que la ley le confiera.

c) Remuneración

“La retribución otorgada en el contrato de trabajo se denomina remuneración” (Neves, 2012, p.39). Por la prestación personal perpetrada por el trabajador, éste percibe una retribución a cambio llamada remuneración. Toda actividad laboral con excepción del régimen del voluntariado, exige ser remunerada (Gonzales, 2013). La Ley General del Voluntariado, en su artículo 2, establece que es una *“Labor o actividad realizada sin fines de lucro, en forma gratuita y sin vínculos ni responsabilidad contractual”* (Ley Nº 28238, Junio 1. 2004). Pues bien, el hecho de que las partes hayan acordado prescindir de este elemento esencial no significa su inexistencia y la imposibilidad de acreditar un contrato de trabajo.

El artículo 6 de la LPCL (Marzo 21. 1997), prescribe que *“constituye remuneración para todo efecto legal el íntegro de lo que el trabajador recibe por sus servicios, en*

dinero o en especie, cualquiera sea la forma o denominación que tenga, siempre que sean de su libre disposición. Las sumas de dinero que se entreguen al trabajador directamente en calidad de alimentación principal, como desayuno, almuerzo o refrigerio que lo sustituya o cena, tienen naturaleza remunerativa. No constituye remuneración computable para efecto de cálculo de los aportes y contribuciones a la seguridad social así como para ningún derecho o beneficio de naturaleza laboral el valor de las prestaciones alimentarias otorgadas bajo la modalidad de suministro indirecto”

Finalmente el Convenio N° 95 de la Organización Internacional de Trabajo, indica que el bien principal de la remuneración debe ser dinerario, condicionándose la entrega de bienes relacionados al gasto del trabajador o idóneos de ser vendidos en el mercado, equivalentemente.

Este elemento, se desarrollará en mayor incidencia en el siguiente capítulo, dado que interesa en gran proporción a la presente investigación.

2.2. Regímenes Laborales de Contratación en el Sector Público

A los servidores públicos les corresponde como régimen ordinario el público, regulado en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público (Decreto Legislativo N° 276). Sin embargo, las normas laborales han establecido, de modo excepcional, el régimen laboral de la actividad privada regulado por el TUO del Decreto Legislativo N° 728-Ley de Productividad y Competitividad Laboral (D.S. N° 003-97-TR), así mismo se estableció una norma que reglamenta el régimen especial de contratación administrativa de servicios (Decreto Legislativo N° 1057), el cual tiene una naturaleza temporal.

Por lo anteriormente expuesto, se tiene que el empleo público no es de exclusividad al régimen de la Carrera Administrativa, ya que éste posee una gama de regímenes laborales, así como lo indica el artículo 3 del Decreto Supremo N° 007-2010-PCM (Abril 26, 2010), que señala que “en tanto se implemente de modo integral la Nueva Ley del Servicio Civil, el Sistema comprende a los regímenes de carrera y formas de contratación de servicios de personal utilizados por las entidades públicas, sin que ello implique reconocimiento de derecho alguno”.

Ello ha sido corroborado por el propio Tribunal Constitucional en el pronunciamiento recaído en el Exp. N° 00002-2010-PI/TC, estimando que: “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°s 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”

En lo que respecta al Decreto Legislativo N° 1057, éste puede ser estimado como un régimen autónomo, pues tiene normativa propia de contratación, regula un régimen específico y temporal de naturaleza laboral. Sobre los empleados públicos y privados, Valderrama (2014) esboza que es indiscutible que el empleado público posee las mismas particularidades que los trabajadores del régimen común, y por ende, su protección es similar a la brindada a los últimos en mención, sin dejar de lado las excepciones propias del tipo de servicio que prestan (de naturaleza pública). Penosamente, mediante la aplicación de principio de provisión presupuestaria se han impuesto una serie de límites con el propósito de reducir los derechos de los trabajadores públicos, en especial en el caso del personal comprendido dentro de los alcances del Decreto Legislativo N° 1057. Sin embargo, la Ley del Servicio Civil es la que busca el progreso y mejora de las condiciones laborales de los trabajadores sujetos al CAS, así la pretensión de la ley podrá ser evaluada cuando sea implementada de modo integral.

En cuanto a las ventajas que ofrece el empleo público, se tiene que “Los trabajadores del Sector Público Reformado han obtenido algunas ventajas socio-pecuniarias, ya por concesión unilateral del empleador estatal o por convenio bipartido entre dirigentes gremiales (CITE, SUTEP, y otros) y representantes del Gobierno Central”. (Bendezú, 1998, p. 63).

2.2.1. Régimen Público

2.2.1.1. Decreto Legislativo N°276

El régimen laboral público se reglamenta de manera principal por el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público y por su Reglamento el Decreto Supremo N° 005-PCM-90,

estos dispositivos en mención sistematizan la Carrera Administrativa que reside en el conjunto de principios, normas y procesos que disciplinan el ingreso, los derechos y los deberes que incumben a los servidores públicos, los cuales con carácter estable suministran servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública.

La carrera administrativa persigue el modelo francés de la época napoleónica, la cual bosqueja un modelo cerrado de la función pública en el que se acepta la figura de un cuerpo perenne de funcionarios y servidores públicos que ya no reconozcan a los gobiernos de turno o al monarca, sino que por el contrario reconozcan a la ley y a la ciudadanía, que salvaguarde además la imparcialidad política del cuerpo técnico y que este no responda a los desvíos políticos. (Haro, 2013)

Según Quispe (2011) éste régimen comparado con los demás regímenes laborales enmarcados en el Sector Público, tiene una naturaleza más preservadora o tuitiva, puesto que confiere a los servidores públicos las garantías mínimas para desplegar su función social, dada la particularidad de estabilidad que posee el servidor público a partir de su ingreso a la carrera administrativa.

No existe de esta manera duda que dentro de un régimen sólido e invariable los trabajadores se sienten más seguros frente a los cambios de orden político, garantizando al mismo tiempo la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos. (Valderrama, 2014)

2.2.1.1.1. La Carrera Administrativa

La Carrera Administrativa es el conjunto de principios, normas y procesos que reglamentan el ingreso, derechos y deberes que atañen a los servidores públicos que con carácter inalterable y seguro prestan servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública.

El Servidor público es el individuo en ejercicio que presta servicios de naturaleza permanente, entendiendo estos como el desempeño de funciones regulares y continuas requeridas por la Administración Pública dentro de la jornada legal, con nombramiento de autoridad competente y cumpliendo las formalidades de ley para el cumplimiento de sus funciones. El servidor público de carrera está al servicio de la Nación.

Según el artículo 4 de la Ley 27815 (Agosto 12, 2002) Ley del Código de Ética de la Función Pública *“se considera como servidor público a todo funcionario, servidor o empleado de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de los niveles jerárquicos sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre o al servicio del Estado”*.

De acuerdo con el Decreto Legislativo N° 276, el personal nombrado en la carrera administrativa conforma los grupos auxiliares, técnicos y profesionales.

2.2.1.1.2. Principios

- Igualdad de Oportunidades
- Estabilidad
- Garantía del nivel adquirido
- Retribución justa y equitativa.

2.2.1.1.3. Características

Las características esenciales de la carrera administrativa según Valderrama (2014) son las siguientes:

- El ingreso a la carrera administrativa se perpetra por concurso de méritos y capacidades.
- La carrera administrativa posee una distribución estratificada, ello coadyuva a que los servidores públicos logren ir ascendiendo de un cargo de menor jerarquía a uno de mayor jerarquía, de acuerdo con el principio de progresividad.
- Los trabajadores de carrera tienen derecho a la permanencia, extinguiéndose la relación laboral únicamente por las siguientes causales: fallecimiento, renuncia, cese definitivo y destitución. En cuanto a la causal de destitución, la infracción debe hallarse tipificada de modo expreso, asimismo debe seguirse con los requerimientos propios de un debido procedimiento sancionador.

2.2.1.1.4. Estructura

La Carrera Administrativa se estructura por grupos ocupacionales y niveles tal como expondremos a continuación:

a) Grupos Ocupacionales

Según Valderrama (2014) son categorías que permiten organizar a los servidores en mérito de su formación, capacitación o experiencia reconocida.

Los grupos ocupacionales son:

- **El grupo profesional:** Está compuesto por trabajadores con título profesional o grado académico reconocido por la Ley universitaria. Le atañe ocho (8) niveles de carrera.
- **El grupo técnico:** Está compuesto por trabajadores con formación superior o universitaria incompleta o capacitación tecnológica o experiencia técnica reconocida. Le atañen diez (10) niveles de carrera.
- **El grupo auxiliar:** Está compuesto por trabajadores que poseen educación secundaria y experiencia o calificación para ejecutar labores de soporte. Le atañen siete (7) niveles de carrera.

b) Niveles

Son los peldaños que se implantan dentro de cada grupo ocupacional para la progresión del servidor en la Carrera Administrativa. Esta última comprende catorce (14) niveles. Al grupo Profesional le corresponde los ocho (8) niveles superiores; al Grupo Técnico le corresponden los diez (10) niveles comprendidos entre el tercero y el decimosegundo; y al Grupo Auxiliar, los siete (7) niveles inferiores.

2.2.1.1.5. Ingreso a la Carrera Pública

El artículo 12 del Decreto Legislativo N° 276 sitúa como requisitos para el ingreso a la carrera administrativa:

- Ser ciudadano en ejercicio
- Acreditar buena conducta y salud comprobada
- Reunir los atributos del respectivo grupo ocupacional
- Presentarse y ser aprobado en el concurso de admisión
- Otros dispuestos por ley.

El Reglamento del Decreto Legislativo N° 276 en su artículo 30 manifiesta que el concurso de ingreso comprende las siguientes fases:

- **La fase de convocatoria**, que comprende: el requerimiento de personal formulado por los órganos correspondientes, con la respectiva conformidad presupuestal, la publicación del aviso de convocatoria, la divulgación de las bases del concurso, la verificación documentaria y la inscripción del postulante.
- **La fase de selección**, que comprende: la calificación curricular, la prueba de aptitud y/o conocimiento, la entrevista personal, la publicación del cuadro de méritos y el nombramiento o contratación correspondiente.

El ganador del concurso de ingreso es incorporado a la Administración Pública mediante resolución de nombramiento o contrato, en la que además se expresa el respectivo puesto de trabajo. La estabilidad laboral se adquiere a partir del nombramiento; es decir, no existe periodo de prueba.

2.2.1.2. Ley N° 28175- Ley Marco del Empleo Público

Regula la prestación de los servicios personales, subordinada y remunerada entre una entidad de la Administración Pública y un empleado público, cualquiera fuera la clasificación que éste tenga.

2.2.1.2.1. Principios Laborales

Dentro de los fines perseguidos por la Ley N° 28175 (Enero 01, 2005), en el artículo IV de su Título Preliminar se hallan los principios que rigen el Empleo Público, siendo de gran importancia, en razón de que son las directrices y lineamientos aplicables de manera especial a los empleados públicos.

- a) **Principio de legalidad.**- Los derechos y obligaciones que generan el empleo público se enmarcan dentro de lo estipulado en la Constitución Política, las leyes y los reglamentos. Por ende, el empleado público en el ejercicio de su función actúa respetando el orden legal y las potestades que la ley le señala.
- b) **Principio de modernidad.**- Procura el cambio orientándolo hacia la consecución efectiva de los objetivos de la Administración Pública.

- c) Principio de imparcialidad.-** La función pública y la prestación de servicios públicos se ejercen sin discriminar a las personas y sin realizar diferencias. La implementación de políticas afirmativas respecto a personas con discapacidad o sectores vulnerables no constituyen discriminación en los términos de la ley.
- d) Principio de transparencia y rendición de cuentas.-** Dicho principio tiene como objeto que la información de los procedimientos que lo conforman sea confiable, accesible y oportuna y que las personas encargadas del manejo económico rindan cuentas periódicas de los gastos que ejecutan.
- e) Principio de eficiencia.-** El empleado público ejerce sus actividades utilizando los medios estrictamente necesarios, teniendo en cuenta los escasos recursos con que cuenta el Estado.
- f) Principio de probidad y ética pública.-** El empleado público actuará de acuerdo a los principios y valores éticos establecidos en la Constitución y las leyes, que requiera la función pública.
- g) Principio de mérito y capacidad.-** En el ingreso, la permanencia y las mejoras remunerativas de condiciones de trabajo y ascensos en el empleo público se fundamentan en el mérito y capacidad de los postulantes y del personal de la administración pública. Para los ascensos se considera además el tiempo de servicio.
- h) Principio de preservación de la continuidad de políticas de Estado.-** La especialización del empleo público preserva la continuidad de las políticas del Estado.
- i) Principio de provisión presupuestaria.-** Todo acto relativo al empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe estar debidamente autorizado y presupuestado.

La Ley N° 28175 estima que de suceder una disputa entre los intereses individuales y la protección de los intereses generales, la solución aplicable al caso debe ser imparcial y en busca de suministrar igualdad entre ambas partes, teniendo en cuenta siempre el sentido de justicia.

2.2.1.2.2. Clasificación

- **Funcionario Público.-** El que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representan al Estado o a un sector de la población, desarrollan políticas del Estado y/o dirigen organismos o entidades públicas.
- **Servidores Públicos.-** Poseen tal categoría los directivos superiores, servidores ejecutivos, servidores especialistas y servidores auxiliares.

2.2.1.2.3. El ingreso al empleo público

Según el artículo 5 de la Ley N° 28175 (Enero 01, 2015) “El acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades”

2.2.2. Régimen Privado

2.2.2.1. Decreto Legislativo N°728

Este es el grupo del Sector Público que se preside por las normas del régimen privado, concretamente por el Decreto Legislativo N° 728 y las normas que complementan dicho dispositivo.

De acuerdo con estas normas, Valderrama (2014) señala que el contrato de trabajo puede ser:

2.2.2.1.1. De duración indeterminada

El tiempo de trabajo indeterminado puede darse de forma verbal o escrita. Existiendo la presunción de que en toda prestación personal de servicios remunerados y con relación de dependencia o subordinación, concurre un contrato de trabajo a plazo indeterminado.

2.2.2.1.2. De duración sujeto a modalidad

Los contratos de trabajo sujetos a modalidad pueden ser: de naturaleza temporal, accidental y de obra o servicio específico.

En el Sector Público hay entidades que tienen este régimen de manera general o parcial, como es el caso de las municipalidades, EsSalud, etc. En atención a que únicamente atañe a la investigación únicamente los principales regímenes laborales del Sector Público, no se desarrollarán los aspectos de este régimen.

2.2.3. Régimen del contrato administrativo de servicios - Decreto Leg. N° 1057

El Decreto Legislativo N° 1057 y su reglamento el D.S. N° 075-2008-PCM poseen como propósito normar el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), y tiene por esencia salvaguardar los principios de méritos y de capacidad, igualdad de oportunidades y profesionalismo de la Administración Pública.

Primitivamente, este régimen dispuso que el CAS residía en una modalidad especial propia del Derecho Administrativo y privativo del Estado, este régimen no era un contrato de naturaleza laboral, de manera específica se tiene que de acuerdo a lo establecido en el artículo 3° del D.L.1057 (Junio 27, 2008), señalándose que “El contrato administrativo de servicios constituye una modalidad especial propia del derecho administrativo y privativa del Estado. Se regula por la presente norma, no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, al régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales” y, por consiguiente, no implicaban aplicables las normas ni los principios del Derecho del Trabajo. Sin embargo ante la existencia de elementos que corresponde a una relación de trabajo, el Tribunal Constitucional, mediante el pronunciamiento recaído en el Expediente N° 0002-2010-AI que indicó que el CAS tiene las características de un contrato de trabajo y no de un contrato administrativo, en tanto prevé aspectos concernientes a la determinación de la jornada de trabajo, así como los descansos semanales y anual.

Posteriormente, con la promulgación del Decreto Supremo N° 065-2011-PCM (Octubre 20, 2010), se modificó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, y se señaló normativamente en su artículo 1° que el CAS “es un régimen especial de contratación laboral para el sector público, que vincula a una entidad pública con una persona natural que presta servicios de manera subordinada. Se rige por normas especiales y confiere a las partes únicamente los beneficios y las obligaciones inherentes al régimen especial”.

En último lugar, mediante la modificación introducida por la Ley N° 29849, el Decreto Legislativo N° 1057 reconoce explícitamente que el CAS es una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado, y con carácter transitorio. La ley en mención asevera que la eliminación de este régimen se efectuará de manera progresiva.

2.2.3.1.1. Ámbito de Aplicación

El acceso al régimen de CAS se realiza de manera forzosa mediante un concurso público. Igualmente, los funcionarios y servidores públicos que perpetren contratación de personas que presten servicios no autónomos fuera de las reglas preceptuadas por este régimen, inciden en falta administrativa y, en efecto, son responsables civiles por los daños y perjuicios que le ocasionen al Estado. (Valderrama, 2014)

Finalmente, corresponde indicar que estos contratos se celebran a plazo determinado y son renovables.

2.2.3.1.2. Requisitos

Son requisitos para la celebración del CAS:

- Requerimiento realizado por la dependencia usuaria.
- Existencia de disponibilidad presupuestaria determinada por la oficina de presupuesto de la entidad o quien haga sus veces.

III. LA ASIGNACIÓN POR MOVILIDAD EN EL RÉGIMEN LABORAL PÚBLICO

La asignación por movilidad en estudio se encuentra regulada bajo los lineamientos del Régimen Laboral Público, no obstante para efectos sustanciales de la presente investigación también se abordará el concepto de la misma en el Régimen Privado. Estimo conveniente citar de manera previa lo señalado sobre la relación entre el Estado y el trabajo por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2015-PI/TC, en la cual se indica que:

“De conformidad con lo que dispone el artículo 23 de la Constitución, el Estado asume las siguientes responsabilidades con relación al trabajo:

- Promover condiciones para el progreso social y económico. Para tal efecto, tiene la obligación de establecer políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.
- Asegurar que ninguna relación laboral limite el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconozca o rebaje la dignidad del trabajador.
- Asegurar que a ningún trabajador se le obligue a prestar servicios sin retribución compensatoria o sin su libre consentimiento.
- Proteger especialmente la actividad laboral de la madre, el menor de edad y el impedido”.

3.1. Conceptualización de la Remuneración

Para empezar un estudio más consistente de la remuneración, nos remitiremos a lo señalado en el cuarto párrafo del artículo 23 de la Constitución Política del Perú (Diciembre 29, 1993), al señalar que *“nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución y sin su libre consentimiento”*

En virtud de esta disposición, Valderrama (2014) destaca las siguientes características de la remuneración:

- a) Por pauta usual, el pago suscitado es producto de la prestación de los servicios del trabajador. Sin embargo, mediante ley se reconocen casos como la suspensión imperfecta de labores, la licencia por enfermedad o descanso

vacacional, donde se mantiene la relación laboral aunque una de las prestaciones no se logre efectivizar por un tiempo determinado.

- b)** Su pago puede hacerse efectivo en dinero o especie, libremente de ello, este ingreso debe ser de libre disposición.

Asimismo nos remitiremos a lo prescrito en el artículo 24 de la Constitución Política del Perú (Diciembre 29, 1993) el cual establece que:

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

El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador.

Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores”

Precisamente, la remuneración como derecho fundamental, es estimada por el Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 4922-2007-PA/TC, en la que se considera que:

“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”.

La remuneración es un derecho constitucional, siendo el pago realizado por el empleador directamente al trabajador, con la condición que sea de su libre disposición, ya sea en dinero o en especie, de manera periódica o por una sola vez durante el curso de un contrato de trabajo. (Haro, 2013). Definido además como el pago que recibe el trabajador

como contraprestación por la realización de un servicio de carácter laboral y con cuenta a que en aseveración de la dignidad humana procure y provea condiciones de existencia moralmente tolerables para el trabajador y su familia, por ende sobreviene en uno de los elementos fundamentales de la relación laboral. (García, 2013).

La Doctrina Social de la Iglesia, manifestada durante los periodos de León XIII y Pío XI, sostenía que la retribución equitativa y suficiente es concebida como aquella que permite que el trabajador viva como ‘hombre’, de modo tal que pueda satisfacer las necesidades vitales propias y las de su familia. De este modo, es obligación del Estado, así como de la sociedad el posibilitar que el trabajador perciba una retribución moral y material que compense sus necesidades vitales para él y su familia, y que sea compensatoria del beneficio alcanzado y del esfuerzo laborado.

En esa misma línea conceptual la remuneración comprende “aquellos conceptos que representan una ventaja o beneficio patrimonial” (Basantía 1997, p. 447). El pago por tal concepto tiene la posibilidad de ser entregado en dinero como regla, y como excepción en especie, teniendo diferentes denominaciones, no obstante es necesario que le produzca al trabajador un beneficio, utilidad o provecho que sea valorable económicamente, en atención que es el trabajo productivo (provechoso) es el que es de interés del Derecho Laboral.

El pago comúnmente es otorgado directamente al trabajador, no obstante también cabe la posibilidad de designarlo a un apoderado, siempre y cuando cuente con un poder, encontrándose en esta posibilidad solamente el cónyuge, hijo, hermano mayor o padre del trabajador.

3.1.1. Contenido del Derecho a la Remuneración

Según el Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia recaída en el Expediente Nº0050-2004-AI/TC, se encuentra compuesta por elementos diferenciados, indicándose que: “El contenido esencial es absolutamente intangible para el legislador, definido desde la teoría institucional, y uno accidental, claudicante ante los límites proporcionados que el legislador establezca a fin de proteger otros derechos o bienes constitucionalmente garantizados”.

a) Contenido Esencial

Rosas (2016), refiere que la jurisprudencia constitucional ha fijado el contenido esencial del derecho a la remuneración, abarcando una serie de elementos ínfimamente vinculados para delimitar el ámbito de protección. A criterio del Tribunal Constitucional el contenido esencial del derecho fundamental a la remuneración, abarca los siguientes elementos:

- **Acceso.**- En atención de que nadie está forzado a prestar trabajo sin retribución, contemplado en el artículo 23 de la Constitución.
- **No privación arbitraria.**- Entendido como un precepto reflejado del acceso, estableciéndose que ningún empleador puede dejar de conceder la remuneración sin causa justificada.
- **Prioritario.**- El pago de la remuneración es preferente frente a las demás obligaciones del empleador, en razón a la naturaleza alimentaria que ostenta y su relación con el derecho a la vida y la dignidad (segundo párrafo del artículo 24 de la Constitución)
- **Equidad.**- No es admitida ni posible la discriminación en el pago de la remuneración (primer párrafo del artículo 24 de la Constitución)
- **Suficiencia.**- Constituye el *quantum* mínimo que garantiza al trabajador y a su familia su bienestar (primer párrafo del artículo 24 de la Constitución).

b) Contenido Accidental

El contenido accidental está sujeto a restricciones en virtud de otros bienes y derechos establecidos en la Constitución.

El Tribunal Constitucional mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° STC0020-2012-PI/TC, indica que:

“El derecho a la remuneración, como todo derecho (o principio constitucional) individual, social o económico, positivo o negativo, puede ser limitado o restringido, y por lo tanto, puede realizarse y optimizarse en una medida gradual, sin tener que aceptar la alternativa del todo o nada. No obstante, cualquier limitación que

se imponga al ejercicio o disfrute de los derechos fundamentales
ha de respetar el contenido esencial”

De acuerdo al artículo 24 de la Constitución y utilizando los principios establecidos en normas infraconstitucionales, el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 0020-2012-PI/TC, considera que son parte del contenido accidental del derecho fundamental a la remuneración:

“-**La consistencia**, en tanto debe guardar relación con las condiciones de exigencia, responsabilidad y complejidad del puesto que ocupa el trabajador.

Para su determinación, ha de tomar en cuenta el efecto ingreso (o renta), según el cual la variación del número deseado de horas de trabajo provocada por una variación del ingreso debe mantener constante el salario.

-**La intangibilidad**, en tanto no es posible la reducción desproporcional de una remuneración, lo que fluye del carácter irrenunciable de los derechos de los trabajadores (artículo 26.2 de la Constitución, definida en múltiple jurisprudencia, como la STC 4188-2004-AA/TC)”. [La negrita es propia]

3.1.2. Características

Haro (2013) señala que la doctrina ha establecido algunas características especiales de la remuneración, entre las cuales se puede destacar:

- **Son una contraprestación.**- Al concurrir un trabajo dependiente o prestación, atañe como contraprestación el pago de una remuneración, es el elemento utilizado como juicio y razonamiento fundamental para disipar sobre la existencia o no de la relación laboral.
- **Debe ser de libre disposición.**- Las estimaciones remunerativas pagadas al trabajador, deben ser manejadas a su libre albedrío en los gastos que disponga, sin que el trabajador consulte o informe a su empleador. Empero, en calidad de singularidad se estima también a la alimentación otorgada al trabajador y/o las sumas que por tan concepto abonen al concesionario o directamente al trabajador
- **Debe ser pagada en dinero.**- Las remuneraciones deben ser pagadas en dinero por ser el contrato laboral oneroso, no obstante por excepción puede recibirse una remuneración en especie, lo cual podría ser en especie,

constituida en artículos o productos de primera necesidad, para que ello se dé debe existir previa aceptación del trabajador.

- **Son intangibles.**- La remuneración no puede ser tocada por nadie ni siquiera por el empleador, su cobro es de carácter exclusivo del trabajador y excepcionalmente por su esposa, padres o hijos, previa carta poder firmada solemnemente.
- **Son inembargables.**- Las deudas ordinarias del trabajador no pueden causar medidas de embargo sobre esta. La excepción a esta regla es la pensión alimenticia acreditada con orden judicial.
- **Tiene carácter preferencial o prevalencia.**- En caso de quiebra o liquidación de la empresa, las remuneraciones, así como los beneficios sociales del trabajador, tienen preferencia frente a otros créditos del empleador.

3.1.3. Tipos de Clasificación de la Remuneración

Sobre la clasificación de la Remuneración Haro (2013) indica los siguientes tipos:

- **Por la unidad de tiempo.**- La remuneración se establece en función al tiempo laborado por el trabajador, se puntualiza en remuneración semanal, quincenal o mensual. Las remuneraciones a destajo o remuneración o comisión.
- **Por unidad de obra.**- La remuneración se determina en función a obras o efectos alcanzados por el trabajador: puede ser remuneración a destajo o remuneración a comisión
- **Por calidad del trabajador.**- A pesar de que la nueva legislación laboral no establece distinción entre trabajadores, obreros y empleados, no obstante, en la práctica y en la doctrina se mantiene el nombre de sus remuneraciones que son: salarios (obrerros) y sueldos (empleados)
- **Remuneración Integral.**- Referida a que el trabajador y el empleador pueden negociar una remuneración que comprenda un periodo anual y que contenga todos los derechos laborales de origen legal o convencional.

3.1.4. La Remuneración Mínima Vital

“Es el monto remunerativo que debe percibir un trabajador no calificado sujeto al régimen de la actividad privada, que labore por lo menos cuatro horas diarias en promedio”(Haro, 2013, p. 202). También es concebida como “La retribución mínima

a la que tiene derecho el trabajador no calificado, por su labor durante la jornada normal, se denominó en un primer momento sueldo o salario mínimo vital, sea que se trate de empleados u obreros” (Serkovic 2017, p.1)

El artículo 24 de la Constitución (Diciembre 29, 1993), establece que “Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores”, concebida como un pago indispensable que le correspondería recibir un trabajador que asegura la satisfacción de sus necesidades básicas.

El Comité Técnico de la Revisión de la Remuneración Mínima en el Perú (2005) expresa que es la menor contraprestación fijada de acuerdo a ley que tiene derecho un trabajador que labora una jornada ordinaria de trabajo completa, éste debe permitirle cubrir sus necesidades básicas. La jornada ordinaria de trabajo completa debe ser entendida como la que se desempeña constantemente en la empresa o centro de trabajo. Sin embargo en la situación de que el trabajador labore jornada inferior o de trabajo por horas, la RMV se pagará en modo proporcionado al tiempo efectivo trabajado.

La Remuneración Mínima Vital (RMV) es estimada como una herramienta de política, que posee dos lineamientos: de carácter social y económico. En el primer caso, el establecimiento de una remuneración mínima es consentido como un dispositivo que asegure una canasta de subsistencia a los asalariados más vulnerables o frágiles y aliviar en cierta medida su situación de pobreza e inequidad imperante en la economía en comparación con otros asalariados de mayor calificación. En el segundo caso, la remuneración mínima vital es también consentida como un dispositivo de amparo social que soslaya decisiones que transgredan el desarrollo del capital humano, que lleven a reducir el potencial de crecimiento de la economía en general. (Valladares, 2003)

El monto de la RMV es fruto del esquema del mercado, el cual valoriza lo que se paga por específicos puestos de trabajo, por regla es otorgada a los trabajadores que no se encuentran en un nivel de calificación apto según la apreciación del mercado. El reajuste de la RMV es periódico, y se da a través de la expedición de un Decreto Supremo y/o Decretos de Urgencia. Asimismo su regulación es efectuada por el Comité Técnico de la Revisión de la Remuneración Mínima Vital, cuya función es

desarrollar un estudio basado en un análisis de mercado vinculado con las realidades económicas y sociales de cada región del país, una vez arrojado el resultado propone al Estado el monto adecuado que debe percibir el trabajador.

El problema más agudo que se presenta en el tema remunerativo es que los montos son insuficientes para cubrir las necesidades, por ende la RMV es de sumo valor pues es el estándar mínimo salarial, y sobre ésta se acentúan las demás remuneraciones, asegurándose así el patrón del pago mínimo del sueldo que debe percibir un trabajador.

Los continuos incrementos acorde con el costo de vida que se realizan obedecen a los análisis del Comité Técnico de la revisión de la Remuneración Mínima de nuestro país, su principal objetivo es lograr fundar y establecer mejores condiciones de servicio a los trabajadores, aún a pesar de mostrarse diversas causas que imposibilitan atender las demandas de incrementos salariales y otras asignaciones dinerarias en favor de la gran mayoría de trabajadores que solicita reintegros, reajustes e incrementos en la lucha por conseguir una vida con mayor solvencia económica.

3.2. Los Conceptos Remunerativos

3.2.1. Definición

Cuando se procede a efectuar un cálculo de los tributos laborales y de beneficios sociales, las remuneraciones que entran en el cálculo son conocidas como conceptos remunerativos, que si bien la ley no establece en su totalidad de quienes se trata, si efectúa mención qué criterios se deben tener en cuenta para saber si estamos frente a un concepto remunerativo. (Pasión Contable, 2016)

Y esto se puede entender desde el propio concepto de remuneración, el cual lo encontramos en el artículo 6 del Texto Único Ordenado Decreto Legislativo 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral (Marzo 27, 1997) que señala: *“Constituye remuneración para todo efecto legal el íntegro de lo que el trabajador reciba por sus servicios, en dinero o en especie, cualesquiera sean la forma o denominación que se le dé, siempre que sea de su libre disposición. Las sumas de dinero que se entreguen al trabajador directamente en calidad de alimentación principal, como desayuno, almuerzo o refrigerio que lo sustituya o cena, tienen naturaleza remunerativa. No constituye remuneración computable para efecto del cálculo de los aportes y*

contribuciones a la seguridad social así como para ningún derecho o beneficio de naturaleza laboral el valor de las prestaciones alimentarias otorgadas bajo la modalidad de suministro indirecto”.

De ello podemos advertir el término ‘**Libre Disposición**’, es decir que la cantidad o suma recibida por el trabajador, pueda ser usada de la forma que este estime conveniente. Por ejemplo puede adquirir ropa, pagar deudas, comprarse un carro o una casa, etc. Asimismo, dentro de la legislación laboral podemos hallar otros juicios a tener a consideración para definir un concepto remunerativo. (Pasión Contable, 2016).

Teniéndose los siguientes:

- a) **Contraprestativo.**- El pago proviene por la prestación de un servicio o labor efectuada.
- b) **Ventaja patrimonial.**- Representa que lo recibido cree mayores ingresos para el trabajador, favoreciendo al progreso de sus finanzas o que no constituya una mengua en su patrimonio.
- c) **Regularidad.**- Se refiere a que el ingreso se dé, de manera frecuente.(Pasión Contable, 2016)

Cabe destacar que el criterio más empleado es el de Libre disposición, el mismo que nace en la definición de Remuneración. Basta que se cumpla este criterio para saber que se trata de un concepto remunerativo.

Algunos conceptos remunerativos son los siguientes:

CUADRO N° 02: CONCEPTOS REMUNERATIVOS Y SUS CARACTERÍSTICAS

CONCEPTOS REMUNERATIVOS	CARACTERÍSTICAS
Jornal Básico	-Libre Disposición -Contraprestativo -Ventaja Patrimonial -Regularidad
	-Libre Disposición -Contraprestativo

Asignación Familiar	-Ventaja Patrimonial -Regularidad
Horas Extras	-Libre Disposición -Contraprestativo -Ventaja Patrimonial
Vacaciones	-Libre Disposición -Contraprestativo -Ventaja Patrimonial
Movilidad de Libre Disposición	-Libre Disposición -Contraprestativo -Ventaja Patrimonial
Gratificaciones	-Libre Disposición -Contraprestativo -Ventaja Patrimonial
CTS	-Libre Disposición -Contraprestativo -Ventaja Patrimonial

FUENTE: Pasión Contable, 2016

3.2.2. Conceptos Remunerativos regulados en la Legislación Laboral

a) Gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad

Son los montos a los que tienen derecho los trabajadores supeditados al régimen laboral de la actividad privada con motivo de Fiestas Patrias y Navidad. El pago de este concepto se realiza en la primera quincena del mes de julio y diciembre, correspondientemente. Este plazo es indisponible para las partes. Este ingreso resulta aplicable para el trabajador sea cual fuere la modalidad de trabajo y el tiempo de prestación de servicios por el trabajador.

b) Trabajo en Sobretiempo (Horas Extras)

El artículo 10 del Decreto Supremo N° 007- 2002-TR establece que el tiempo trabajado que exceda a la jornada diaria o semanal se considera sobretiempo y se abona con un recargo que para las dos primeras horas no podrá ser menor al 25% por hora calculado sobre la remuneración percibida por el trabajador en función del valor hora correspondiente y 35% para las horas restantes.

c) Trabajo en el Día de Descanso Semanal Obligatorio

Todo trabajador tiene derecho como mínimo a 24 horas consecutivas de descanso en cada semana, el que se otorgará preponderantemente en día domingo. De la misma forma, la remuneración por el día de descanso semanal obligatorio será igual al de una jornada ordinaria y se abonará en forma directamente proporcional al número de días efectivamente trabajados.

En resultado, en el supuesto de que el trabajador labore en su día de descanso sin sustituirlo por otro día en la misma semana, tendrán derecho al pago de la retribución correspondiente a la labor efectuada más una sobretasa del 100%; adicionalmente a la remuneración correspondiente al día de descanso.

d) Trabajo en Día Feriado

El trabajo efectuado en día feriado no laborable, al igual que el trabajo en el día de descanso semanal obligatorio, se regula por el Decreto Legislativo Nº 713.

Es así que, extraordinariamente, el trabajador que labore en un día decretado feriado sin que se le haya señalado otro día como descanso sustitutorio tendrá derecho a percibir el pago de la retribución conveniente por la labor realizada, con una sobretasa de 100%.

e) Jornada Nocturna

La jornada nocturna debe ser entendida como el tiempo trabajado entre las 10:00 p.m. y 6:00 a.m. En los centros de trabajo en que las labores se organicen por turnos que comprenda jornadas en horario nocturno, éstos deberán, en lo posible, ser rotativos.

El trabajador que labora en horario nocturno deberá percibir una remuneración semanal, quincenal o mensual igual o mayor a la remuneración mínima mensual vigente a la fecha de pago con una sobretasa del 35% de éste.

f) Incrementos de Remuneración

-Incremento a los Afiliados Obligatorios del Sistema Privado de Pensiones

Incremento del 10.23% por afiliación a AFP.

-Incremento por Afiliación al Sistema Privado de Pensiones

A aquellos trabajadores que hasta antes del 1 de agosto de 1995 tenían la calidad de asegurados obligatorios al Sistema Privado de Pensiones se les concedió un aumento el 3.3% en sus remuneraciones.

g) Prestaciones Alimentarias

Los montos en dinero que se concedan al trabajador directamente en calidad de alimentación principal, como desayuno, almuerzo o refrigerio que lo sustituya o cena tendrá la calidad de remuneración.

3.2.3. Conceptos Remunerativos por Disposición Legal Expresa

a) La Asignación Familiar

Tiene como fin primordial apoyar al trabajador en el sustento de los hijos menores de edad o que cursen estudios superiores. Son de naturaleza remunerativa los montos que el trabajador percibe mientras se encuentra en su periodo de descanso.

b) Descansos Remunerados

i. Remuneración con ocasión del día de descanso semanal obligatorio y del día feriado

Los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada tienen derecho al descanso remunerado en los días de descanso semanal y los días feriados. Según las disposiciones del decreto legislativo N° 713 y del Decreto Supremo N° 012-92-TR.

ii. Remuneración por vacaciones (incluidas las vacaciones truncas)

De conformidad con el artículo 10 del Decreto Legislativo N° 713, todo trabajador tiene derecho a treinta (30) días calendario de descanso vacacional por cada año completo de servicios. En todo caso, todas son estimadas de carácter remuneracional por lo que estarán afectas al pago de los aportes y tributos al igual que la remuneración básica.

iii. **Compensación Vacacional**

Es producto del acuerdo entre el trabajador y su empleador, (el cual se puede reducir como máximo hasta la mitad de éste), para que dicho acuerdo sea válido se requiere que conste por escrito.

3.2.4. Conceptos Remunerativos no regulados en la Legislación Laboral

a) Bonificaciones, Asignaciones y Gratificaciones Regulares

Las bonificaciones regulares son aquellas sumas proporcionadas por los empleadores con el propósito de compensar a los trabajadores que obedecen a componentes distintos y ajenos al trabajo prestado. De otro lado, las asignaciones que son otorgadas regularmente por el trabajador se generan en virtud de un convenio laboral o a título de liberalidad. Por último, las gratificaciones ordinarias son aquellas cantidades que son conferidas por el empleador de forma forzosa pues tienen por origen un convenio colectivo o un contrato de trabajo o cuando siendo extraordinarias se convierten en ordinarias. (Vásquez, s.f.)

b) Movilidad de Libre Disponibilidad

Este concepto por movilidad representa aquellos montos de dinero que se le suministra al trabajador, pero que no se encuentran sujetos únicamente al uso en transporte para el desplazamiento del trabajador al centro de labores, ni tampoco se hallan supeditadas a la asistencia del mismo; además, dichas sumas dinerarias sobrepasan lo que sensatamente debería conferirse, pues este ingreso del trabajador no está sujeto a ninguna condición y además es de libre disponibilidad del trabajador, por lo tanto, se considera como remuneración. (Vásquez, s.f.)

3.3. El Concepto No Remunerativo

Toyama (2005) define a los conceptos no remunerativos como aquellos conceptos que no califican como remuneración en el ordenamiento jurídico laboral dada su naturaleza. La exclusión legal del carácter remunerativo, por tanto, es indiscutible.

Los conceptos no remunerativos, se encuentran estipulados en los artículos 19 y 20 de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (Febrero 27, 1997). En el artículo 19 de la LCTS, se estipula que:

“No se consideran remuneraciones computables las siguientes: a) Gratificaciones extraordinarias u otros pagos que perciba el trabajador ocasionalmente, a título de liberalidad del empleador o que hayan sido materia de convención colectiva, o aceptadas en los procedimientos de conciliación o mediación, o establecidas por resolución de la Autoridad Administrativa de Trabajo, o por laudo arbitral. Se incluye en este concepto a la bonificación por cierre de pliego; b) Cualquier forma de participación en las utilidades de la empresa; **c) El costo o valor de las condiciones de trabajo;** d) La canasta de Navidad o similares; **e) El valor del transporte, siempre que esté supeditado a la asistencia al centro de trabajo y que razonablemente cubra el respectivo traslado.** Se incluye en este concepto el monto fijo que el empleador otorgue por pacto individual o convención colectiva, siempre que cumpla con los requisitos antes mencionados; f) La asignación o bonificación por educación, siempre que sea por un monto razonable y se encuentre debidamente sustentada. g) Las asignaciones o bonificaciones por cumpleaños, matrimonio, nacimiento de hijos, fallecimiento y aquellas de semejante naturaleza. Igualmente, las asignaciones que se abonen con motivo de determinadas festividades siempre que sean consecuencia de una negociación colectiva. h) Los bienes que la empresa otorgue a sus trabajadores, de su propia producción, en cantidad razonable para su consumo directo y de su familia; **i) Todos aquellos montos que se otorgan al trabajador para el cabal desempeño de su labor, o con ocasión de sus funciones, tales como movilidad,** viáticos, gastos de representación, vestuario y en

general todo lo que razonablemente cumpla tal objeto y no constituya beneficio o ventaja patrimonial para el trabajador; j) La alimentación proporcionada directamente por el empleador que tenga la calidad de condición de trabajo por ser indispensable para la prestación de servicios, las prestaciones alimentarias otorgadas bajo la modalidad de suministro indirecto de acuerdo a su ley correspondiente, o cuando se derive de mandato legal” [El resaltado es propio]

Mientras que en el artículo 20, se estipula que: “Tampoco se incluirá en la remuneración computable la alimentación proporcionada directamente por el empleador que tenga la calidad de condición de trabajo por ser indispensable para la prestación de los servicios, o cuando se derive de mandato legal”.

Consecutivamente, será objeto de análisis los conceptos no remunerativos previstos en el Artículo 19 de la LCTS, específicamente los incisos que han sido resaltados pues son de mayor interés al desarrollo trascendente de la investigación.

3.3.1. El valor de la Condición de Trabajo

Neves (2010) parte desde la concepción que “El contrato de trabajo es un acto jurídico caracterizado por una prestación de servicios por cuenta ajena. El vínculo de ajenidad importa que el trabajador presta servicios personales, subordinados y remunerados para una persona (empleador), y como consecuencia de ello, los frutos del servicio corresponden al empleador pero también el riesgo de la actividad recae en el propio empleador” (p. 21)

Teniéndose en cuenta lo definido por el autor, es el empleador la persona que proporciona al trabajador determinadas condiciones a fin de que con ello pueda llevar a cabo su labor o actividad; teniéndose además en cuenta que si las condiciones de trabajo dadas por el primero en mención no coadyuvan a una completa prestación de servicios subordinados y remunerados, no existe imputación ni responsabilidad al trabajador, salvo supuestos de mala fe de éste.

La condición de trabajo sería encuadrada además como prestaciones brindadas por empleador para que el trabajador labore de manera óptima, constituyendo todos los

gastos, condiciones, prestaciones, bienes y servicios, que debe proporcionar el empleador para que el trabajador cumpla con su prestación ingresan dentro de esta categoría de condiciones de trabajo. (Toyama, 2005)

Se sabe que la remuneración es entregada como contraprestación por la labor del trabajador, no obstante “las condiciones de trabajo suelen otorgarse para que el trabajador cumpla los servicios contratados, ya sea porque son indispensables y necesarios o porque facilitan la prestación de servicios” (Toyama 2005, p.322). Se da en los casos en los cuales el trabajador recibe del empleador ya sea un bien o servicio con el fin de satisfacer una necesidad que es originada por la prestación del trabajo, no cabiendo la posibilidad de que sea configurado como una ventaja patrimonial pues tales bienes no habrán sido incorporados en ningún momento al patrimonio del trabajador, lo que sucedería en sí sería el tránsito de los mismos por sus manos rumbo a su destino concluyente. (Pizarro, 2006).

Asimismo, de ninguna manera las condiciones de trabajo son remuneraciones de los servicios prestados o de la puesta a disposición para cumplirlos, puesto que con los mismos se resarce al trabajador de gastos que le causa el acatamiento del débito laboral y que indefectiblemente son imputables al empleador. (Martínez, 1994)

A medida de complementar las definiciones esbozadas, en el ámbito del Derecho Tributario, la SUNAT mediante el Oficio N° 724-2006-SUNAT/200000 ha definido a las condiciones de trabajo, como *“Los montos o bienes entregados al trabajador, indispensables para la prestación del servicio en virtud del vínculo laboral existente y siempre que no constituyan un beneficio o ventaja patrimonial para el trabajador”*.

Así también, el Tribunal Fiscal en la RTF N° 560-4-1999, acotó que “Las sumas que las empresas abonan a sus trabajadores con la finalidad de facilitar o posibilitar su labor no constituyen rentas de quinta categoría, sino una condición de trabajo, ya que al no ser de su libre disposición, no representan un beneficio económico para éstos”. Igualmente, a través de la RTF N° 5217-4-2002 se ha definido a la condición de trabajo como *“Aquellos bienes o pagos indispensables para viabilizar el desarrollo de la actividad laboral en la empresa, montos que se entregan para el desempeño cabal de la función de los trabajadores, sean por concepto de movilidad, viáticos, representación, vestuario, siempre que razonablemente cumplan tal objeto y no constituyan un beneficio o ventaja patrimonial para el trabajador”*.

3.3.2.El Valor del Transporte y la Movilidad

a) Transporte

Concepto No Remunerativo:

El artículo 19 de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (Febrero 27, 1997), considera en su inciso e), dentro de las remuneraciones no computables (para efectos laborales exclusivamente) a “El valor del transporte, siempre que esté supeditado a la asistencia al centro de trabajo y que razonablemente cubra el respectivo traslado. Se incluye en este concepto el monto fijo que el empleador otorgue por pacto individual o convención colectiva, siempre que cumpla con los requisitos antes mencionados”. [El subrayado es propio]

La doctrina es uniforme al considerar que el valor del transporte no debe ser distinguido como una condición de trabajo, el otorgamiento de dinero en mérito al concepto en estudio conlleva a que el trabajador ahorre lo que debería gastar en ello, pues es a él a quien le corresponde la cobertura del costo de desplazamiento al centro de trabajo.

Así, Ferro (1998) acota que es de correspondencia del trabajador poner su fuerza de trabajo a disposición de la empresa, corre a su cargo su traslado dentro de lo que corresponde a condiciones ordinarias, esto es, el desplazamiento apto de ser satisfecho a través del transporte público. Si la empresa sustituye esta necesidad, ha otorgado una ventaja patrimonial que consiente al trabajador una mayor disponibilidad de su salario y, por ende, tal beneficio participa de naturaleza salarial.

Por su parte, Arce (2007) señala que “A diferencia de la movilidad, el valor del transporte se refiere a las percepciones brindadas al trabajador con el fin que éste se desplace de su casa al lugar habitual de trabajo por estar fuera de la jornada de trabajo, es evidente que no estamos ante una condición de trabajo, sino ante una compensación de gastos o de tiempo en que incurra el trabajador al momento de trasladarse a su centro de trabajo” (p. 37)

b) Movilidad

i. Como concepto No Remunerativo:

La exclusión de la movilidad como concepto remunerativo viene dada por el artículo 19º inciso i) de la Ley de CTS que comprende a: “Todos aquellos montos que se otorgan al trabajador para el cabal desempeño de su labor, o con ocasión

de sus funciones, tales como **movilidad**, viáticos, gastos de representación, vestuario y en general todo lo que razonablemente cumpla tal objeto y no constituya beneficio o ventaja patrimonial para el trabajador” [El resaltado es propio]

Los gastos por concepto de movilidad son asumidos por la empresa durante la jornada de trabajo en atención del desempeño de las actividades empresariales, un ejemplo de ello son los montos percibidos por los trabajadores para efectuar gestiones de cobro, pago de cuentas, trámites de carreo, diligencias judiciales. La diferencia del concepto de movilidad con el de transporte reside en que el segundo en mención es prestado fuera de la jornada de trabajo y se otorga por consideraciones ajenas a la actividad empresarial. (Caballero, 2010)

ii. Como Concepto Remunerativo

La movilidad, de libre disposición del trabajador, y que no se circunscribe al traslado del trabajador, y respecto del cual éste no tiene que rendir cuenta, es un concepto remunerativo, y base de cálculo de beneficios sociales y de las contribuciones o aportes previsionales. (Obregón, 2005)

En síntesis, las principales diferencias entre ambos conceptos radican en lo siguiente:

CUADRO N° 03: CONCEPTO DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD

CONCEPTO	CARACTERÍSTICAS	TRATAMIENTO LABORAL	TRATAMIENTO TRIBUTARIO
Gasto de transporte	Facilitado por el empleador fuera de la jornada de trabajo por consideraciones ajenas a la actividad empresarial.	Concepto no remunerativo (artículo 19º inciso e) de la Ley de CTS).	Renta de quinta categoría (artículo 34º inciso a) primer párrafo de la LIR).

<p>Gasto de movilidad</p>	<p>Incurridos por los trabajadores durante la jornada de trabajo con ocasión del desempeño de las actividades empresariales.</p>	<p>Concepto no remunerativo (artículo 19º inciso i) de la ley de CTS).</p>	<p>Condición de trabajo no afecto al impuesto a la renta de quinta categoría (artículo 34º inciso a) segundo párrafo de la LIR).</p>
----------------------------------	---	--	--

FUENTE: Ediciones Caballero Bustamante (2010, p. 14)

3.3.3. El Refrigerio

Es importante indicar que la Asignación por movilidad fue antes otorgada tanto por movilidad como por refrigerio, así lo concibió el artículo 1 del primigenio D.S.N °021-85-PCM (Marzo 15, 1985) indicando que: “*Es necesario nivelar el monto de la asignación que por concepto de **refrigerio** y movilidad vienen percibiendo los servidores y funcionarios de los diferentes sectores de la Administración Pública...*” [El resaltado es propio]

En mérito a ello, es preciso señalar que el concepto de Refrigerio, es el período de tiempo establecido para que el trabajador tome su alimentación principal cuando coincida con la oportunidad del desayuno, almuerzo o cena, o de un refrigerio propiamente dicho, o al descanso. (Ediciones Caballero, 2012)

La asignación por refrigerio, es el monto otorgado con el fin de contribuir en la ingesta de la alimentación del trabajador. Es concebido como una pequeña cantidad de comida que se toma entre horas.

3.4. La Movilidad en el Régimen Privado

En el ámbito del Derecho Privado la movilidad es definida por Infantes, Jiménez y Ugarte (2010), los cuales señalan que equivale a seis pasajes urbanos diarios, tiene naturaleza no remunerativa, dado que no es computable para beneficio laboral alguno, dicho monto varía de acuerdo a las zonas geográficas donde se desarrollen las obras, ya que el costo del pasaje urbano en Lima o Callao es mayor a la de algunas provincias.

Del mismo modo, es dada con el propósito de proveer la asistencia al centro de trabajo, el contratante puede conceder a sus empleados una serie de ayudas según sea el caso (dinero para cubrir sus pasajes, costo de combustible, proporción de transporte mismo de la empresa). De otro lado, el contratante tendrá que brindarles a los trabajadores el dinero o el transporte necesario a efectos de que estos puedan ejecutar sus faenas. (De Lama y Gonzales, 2010)

En el Régimen Privado la *‘movilidad’* es una situación que no afecta la remuneración del trabajador pues ha sido previsto por el legislador como un concepto no remunerativo.

Ahora bien, la jurisprudencia señala que en el caso de que el empleador deje a libre liberalidad del trabajador el monto que le es otorgado para cubrir su movilidad, constituye una contraprestación por la labor desempeñada, señalando que:

“El carácter fijo y permanente del abono de la colocación y movilidad no se perjudica por el hecho de que este se encuentre supeditado al trabajo efectivo del trabajador. Así por ejemplo, la remuneración básica también está sujeta a la asistencia y por ello no pierde tan naturaleza. En tal sentido al no probarse que el trabajador tuviera que rendir cuenta de lo percibido por movilidad y que lo ganado por colocación tuviera que aplicarlo a determinado gasto, demuestra su libre disponibilidad”.(Exp.Nº4135-2002-IDL.S)

Así también, la jurisprudencia ha señalado que lo otorgado por la empleadora por el concepto de movilidad, al no encontrarse subordinado a la asistencia del trabajador a su centro de labores, constituye una contraprestación por la labor desempeñada.

“El monto pagado por la empleadora por concepto de movilidad, al no encontrarse supeditado a la asistencia del trabajador a su centro de labores, constituye una contraprestación por la labor desempeñada, al ser su percepción regular y permanente, consignada además en las boletas de pago del trabajador. En tal sentido, dicho monto será considerado parte de la remuneración computable, al haber sido

percibido de manera regular, conforme lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios”. (Cas. N° 297-2001-Lima)

Es pues que en el ámbito privado, el fin que posee este otorgamiento debe tener un estricto control por parte del empleador, siendo que no se debe dejar la utilización de este a libre albedrío del trabajador, puesto que si ello se constatará, se estaría empleando una norma que regula un concepto remunerativo para esconder una cantidad que solo busca incrementar el ingreso remunerativo del trabajador.

3.5. La Asignación por Movilidad del D.S.N° 264-90-EF en el Régimen Público

El servicio público del Estado se encuentra a cargo de los denominados ‘*servidores públicos*’, antiguamente éstos realizaban su jornada de trabajo en un horario dividido entre la mañanas y la tardes, por tal motivo con la finalidad de ofertar por parte del Estado a favor de los trabajadores estatales un servicio más fluido y permanente, en el año 1985, el gobierno de turno (mandato de Belaúnde Terry) dispuso que la atención sea en horario seguido, teniéndose como salvedad de que exista un intervalo de media hora para el refrigerio de los trabajadores que oscilaba entre la 1:30 pm a 2:00 pm, se les brindó además a los trabajadores el beneficio de movilidad con el propósito de que gocen de un ingreso para trasladarse a su centro de labores.

Así, a pesar de la fuerte crisis económica que sufría el país, en aras de estimular el trabajo, así como compensar económica y socialmente los históricos bajos niveles remunerativos de aquella época se expidió el Decreto Supremo N° 021-85-PCM, y de manera consecutiva posteriores decretos que regulan y modifican la asignación por movilidad los cuales serán desarrollados en el presente capítulo.

A manera de explicación, se definirá el concepto de bonificación y el de asignación, de manera genérica. “Las bonificaciones regulares son aquellos montos proporcionados por los empleadores con el objetivo de compensar a los trabajadores que obedecen a factores distintos y ajenos al trabajo prestado. De otro lado, las asignaciones que son otorgadas regularmente por el trabajador se generan en virtud de un convenio laboral o a título de liberalidad”. (Asesor Empresarial 1995, p.7)

Finalmente, es necesario recalcar que la Asignación por Movilidad en el tiempo pasó de ser un concepto no remunerativo (Condición de Trabajo) a convertirse en un concepto de carácter remunerativo.

3.5.1. Como Condición de Trabajo

En recapitulación, la condición de trabajo es conceptualizada como los montos o bienes conferidos al trabajador, necesarios para la prestación del servicio en virtud del vínculo laboral existente y siempre que no compongan una ventaja patrimonial para el trabajador, siendo ésta la naturaleza de la asignación por movilidad, dado que fue otorgada en aras de que contribuya en auxilio al trabajador a dar frente a los gastos de transporte.

Es definida a través de la Sentencia de Vista de la Causa N° 585-2015, expresándose que:

“Lo que se percibe por movilidad y refrigerio tiene la condición de asignación, es decir que se establece como beneficio para efecto de destinarlo **para cubrir en parte lo que se gasta por dichos conceptos**, siendo que ello en modo alguno significa que sea una contraprestación directa que está en función de lo que se gasta efectivamente por movilidad y refrigerio, situación que por ser así, descarta que dichos conceptos deban otorgarse en forma diaria”

Asimismo es definida nuevamente a través de la Sentencia de Primera Instancia N° 585-2015, esbozándose lo siguiente:

“Se denomina asignación, a las retribuciones pecuniarias que percibe el trabajador, no por los servicios que presta a su empleador, sino para **satisfacer un gasto determinado** (movilidad, vivienda, escolaridad, fallecimiento de algún familiar). Es decir no es una contraprestación, sino una entrega adicional sustentada en **atender una necesidad objetiva**”.

3.5.2. Como Concepto Remunerativo

La asignación por movilidad en estudio, es otorgada de manera mensual, sin tenerse en cuenta la asistencia del trabajador al centro de trabajo, es extensible a pensionistas y es de libre disponibilidad, representando:

“Aquellas sumas de dinero que se le proporciona al trabajador, pero que no se encuentran sujetas exclusivamente al uso en transporte para el desplazamiento del trabajador al centro de trabajo, ni tampoco se hallan supeditadas a la asistencia al centro de labores; además, hay que tener en cuenta que dichas sumas dinerarias **exceden** lo que razonablemente debería otorgarse, pues como vemos este ingreso del trabajador no está supeditado a ninguna condición y además es de libre disponibilidad del trabajador, por lo tanto, considera como remuneración”. (Asesor Empresarial 1995, p.7)

3.5.2.1. Decreto Supremo N°051-91-PCM

A través de este dispositivo, de fecha 04 de marzo del año 1991, se establece en forma transitoria las normas reglamentarias orientadas a determinar los niveles remunerativos de los funcionarios, directivos, servidores, y pensionistas del Estado en el marco del Proceso de Homologación, Carrera Pública y Sistema Único de Remuneraciones y Bonificaciones.

Contemplándose en su artículo 8° (Marzo 04, 1991) dos categorías para efectos remunerativos, de la siguiente manera:

- a. **Remuneración Total Permanente (RTP)** Es aquella cuya percepción es regular en su monto, permanente en el tiempo y se otorga con carácter general para todos los funcionarios, directivos y servidores de la Administración Pública; y está constituida por la “Remuneración Principal, Bonificación Personal, Bonificación

Familiar, Remuneración Transitoria para Homologación y la **Bonificación por Refrigerio y Movilidad**. [El resaltado es propio]

- b. Remuneración Total (RT)** Es aquella que está constituida por la Remuneración Total Permanente y los conceptos remunerativos adicionales otorgados por Ley expresa los mismos que se dan por el desempeño de cargos que implican exigencias y/o condiciones distintas a común.

Según la primera disposición normativa la RTP está compuesta por los 05 conceptos remunerativos expresamente aludidos; mientras que de acuerdo al segundo enunciado normativo, la Remuneración Total tiene una mayor amplitud, pues incluye a la Remuneración Total Permanente y a otros conceptos remunerativos adicionales, sin embargo, establece que éstos se refieren a aquellos otorgados por desempeño de cargos, por lo que su ámbito es mayor al de la Remuneración Total Permanente, la cual se encuentra igualmente limitada.

Posteriormente, mediante el Decreto Ley N°25697, se fijó el Ingreso Total Permanente que deberán percibir los servidores de la Administración Pública a partir del 01 de agosto de 1992, incorporándose una nueva categoría remunerativa distinta a la RTP y a la RT, toda vez que en la parte final del Artículo 1° (Agosto 01, 1992) del aludido decreto ley se prevé lo siguiente: “Entiéndase por Ingreso Total Permanente a la suma de todas las remuneraciones, bonificaciones y demás beneficios especiales que se perciban bajo cualquier concepto o denominación y fuente o forma de financiamiento”

Agregándose en su artículo 2° (Agosto 01, 1992) que “El Ingreso Total Permanente está conformado por: la Remuneración Total señalada por el inciso 8 del Decreto Supremo N°051-91-PCM, más las asignaciones otorgadas por los Decretos Supremos N°s 211, 237, 261, 276-EF, 289-91-EF, 040, 054-92-EF, DSEN°021-PCM-92, Decretos Leyes N°s. 25458 y 25671, así como cualquier otra bonificación o asignación especial, excepcional o diferencial percibida por el servidor en forma permanente a través del Fondo de Asistencia

y Estímulo u otros fondos, Ingresos Propios o cualquier otra fuente de financiamiento”

De acuerdo a estas disposiciones normativas se incorpora una nueva categoría remunerativa: El ingreso Total Permanente (ITP), que tiene mayor amplitud en relación a la RTP y a la RT, pues comprende ésta última y además tiene una vocación totalizadora, pues según el artículo 1° abarca todas las remuneraciones, bonificaciones y demás beneficios especiales, detallándose algunos de estos conceptos en el artículo 2, en consecuencia, es evidente que estamos ante tres categorías remunerativas distintas: La RTP es parte de la RT y esta a su vez forma parte de la ITP.

Mientras que en el artículo 9° del D.S. N°051-91-PCM (Marzo 04, 1991) se establece que:

“Las Bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos que perciben los funcionarios, directivos y servidores otorgado en base al sueldo, remuneración o ingreso total serán calculados en función a la Remuneración Total Permanente, con excepción de los casos siguientes:

- a) Compensación por Tiempo de Servicios que se continuarán percibiendo en base a la remuneración principal que establece el presente Decreto Supremo.
- b) La Bonificación Diferencial a que se refieren los Decretos Supremos N°s. 235-85-EF (*) NOTA SPIJ, 067-88-EF y 232-88-EF, se continuarán otorgando tomando como base de cálculo la Remuneración Básica establecida por el Decreto Supremo N° 028-89-PCM.
- c) La Bonificación Personal y el Beneficio Vacacional se continuarán otorgando tomando como base de cálculo la Remuneración Básica establecida por el D.S. N° 028-89-PCM”

3.6. La Modificación de la Asignación por Movilidad

CUADRO N° 04: MODIFICACIÓN DE LA ASIGNACION POR MOVILIDAD

LA ASIGNACIÓN POR MOVILIDAD		
NOMBRE DE CONCEPTO	ASIGNACIÓN POR REFRIGERIO Y MOVILIDAD	ASIGNACIÓN POR MOVILIDAD
PERMANENCIA	15 de marzo de 1985	11 de setiembre de 1988 - actualidad
FORMA DE OTORGAMIENTO	DIARIA	MENSUAL
	15 de marzo de 1985	01 de julio de 1990
NORMATIVIDAD	<p>A través del D.S.N°021-85-PCM, de fecha 15 de marzo de 1985, se dispuso en su artículo 1 que:</p> <p><i>“Es necesario nivelar el monto de la asignación que por concepto de refrigerio y movilidad vienen percibiendo los servidores y funcionarios de los diferentes sectores de la Administración Pública [...]”</i></p> <p>Y a través del D.S.N°021-85-PCM, de fecha 29 de marzo de 1985, se dispuso en su artículo 2 que:</p> <p><i>“Otórguese la asignación única de cinco mil soles oro (S/5.000.00) diarios que comprende los conceptos de movilidad y refrigerio”</i></p>	<p>A través del D.S.N°204-90-EF, de fecha 13 de julio de 1990, se estableció en su artículo 1 que:</p> <p><i>“A partir del 1° de julio de 1990, los funcionarios y servidores nombrados, contratados, obreros permanentes y eventuales, así como a los pensionistas a cargo del Estado, percibirán un incremento de 1/500,000 mensuales por concepto de movilidad”</i></p>

<p>ENCUADRAMIENTO LEGAL</p>	<p>CONDICION DE TRABAJO</p>	<p>CONCEPTO REMUNERATIVO</p>
	<p>En mérito a que su otorgamiento tenía como propósito contribuir en un apoyo adicional al trabajador respecto al traslado de su hogar al centro de labores.</p>	<p>Al extender los beneficios a los pensionistas ya no está sujeto a condición de trabajo efectivo.</p>

FUENTE: La Autora

3.7. Cronología Normativa de la Asignación por movilidad

3.7.1. Decreto Supremo N°021-85-PCM

De fecha 15 de marzo de 1985, con publicación de fecha 16 de marzo del mismo año. Se consideró que: “Es necesario nivelar el monto de la asignación que por concepto de refrigerio y movilidad vienen percibiendo los servidores y funcionarios de los diferentes sectores de la Administración Pública: y así mismo hacer extensivo este beneficio a aquellos trabajadores que no la perciben”

Y en su artículo 1° estableció que:

“Fijase en S/5,000 diarios a partir del 1 de marzo de 1985, el monto de la asignación única por los conceptos de movilidad y refrigerio que corresponde percibir a los servidores y funcionarios nombrados y contratados del Gobierno Central, Instituciones Públicas Descentralizadas y Organismos autónomos, así como a los Obreros Permanentes y eventuales de las citadas entidades”

Entendiéndose que éste Decreto niveló la asignación a cinco mil soles oro (S/.5 000.00) diarios, que percibían los servidores y funcionarios de los diferentes sectores de la Administración Pública, asimismo extendió sus efectos para aquellos trabajadores que no percibían.

3.7.2. Decreto Supremo N°025-85-PCM

El Decreto Supremo N° 021-85-PCM, fue derogado a través de este decreto, de fecha 29 de marzo de 1985, publicado el 04 de abril de 1985, el cual dispuso en su artículo 2°:

“Otórguese la asignación única de cinco mil soles oro (S/5.000.00) diarios a partir del 1° de marzo de 1985 que comprende los conceptos de movilidad y refrigerio a los servidores y funcionarios nombrados y contratados del Gobierno Central, Instituciones Públicas Descentralizadas y Organismos Autónomos, así como a los obreros permanentes y eventuales de las citada entidades que no estuvieren percibiendo asignación por dichos conceptos” “Incrementétese la asignación única que comprende los conceptos de movilidad y refrigerio en Cinco Mil Soles Oro (S/5.000.00) diarios adicionales a los servidores y funcionarios nombrados y contratados del Gobierno Central, Instituciones Públicas Descentralizadas y Organismos autónomos, así como a los obreros permanentes y eventuales de las citadas entidades que estuviere percibiendo asignación por dichos concepto con anterioridad al primero de marzo de 1985”

En el artículo 4° se establece que “La asignación por movilidad y refrigerio se abona por los días efectivamente laborados, vacaciones , así como licencia o permiso que conlleve pago de remuneraciones”, pudiéndose advertir que el beneficio de refrigerio y movilidad sólo se otorgaba por los días que laboraban los servidores o funcionarios comprendidos en el Decreto, así también en la parte final, en el artículo 7° del mismo se señala “Deróguese el Decreto Supremo N°021-85-PCM, de fecha 16 de Marzo de 1985”, este evidente que decreto amplía los efectos de la asignación única por concepto de movilidad y refrigerio estipulado en el D.S.N°021-85-PCM.

3.7.3. Decreto Supremo N°063-85-PCM

De fecha 15 de julio de 1985. Dispone en su artículo 1° que:

“Los servidores comprendidos por el Decreto Supremo N° 025-85-PCM de 4 de abril de 1985, percibirán una asignación diaria por movilidad equivalente a S/. 1,600 (MIL SEISCIENTOS y 00/100 SOLES ORO), que se **abonará por los días efectivamente laborados**, vacaciones, así como de licencia o permiso que conlleve pago de remuneraciones” [Las negritas son propias]

3.7.4. Decreto Supremo N° 192-87-EF

De fecha 12 de octubre de 1987, se dispone en su artículo 1° que “Fijase en **/. 35.00** diarios, a partir del 1 de octubre de 1987, el monto de la asignación única por el concepto de Refrigerio y Movilidad que corresponde percibir al personal nombrado o contratado así como a los obreros permanentes y eventuales de funcionamiento comprendidos en el Decreto Supremo N° 025-86-PCM”

Así también se establece en el artículo 2° que “La asignación única por el concepto de Refrigerio y Movilidad se otorgará de la manera siguiente:

- a) **Se liquidará por los días efectivamente laborados**, vacaciones, así como de los días de licencia o permiso que conlleve pago de remuneraciones.
- b) Se abonará el monto diferencial, sin exceder al fijado por el presente Decreto Supremo cuando por disposición legal expresa el trabajador perciba niveles inferiores al monto fijado.
- c) Si por disposición legal expresa o pacto colectivo el trabajador perciba montos mayores al fijado por el Artículo 1 del presente Decreto Supremo, se mantendrá la asignación fijada al 30 de setiembre de 1987, entendiéndose que no gozará del monto a que se refiere este dispositivo”.

3.7.5. Decreto Supremo N° 103-88-EF

De fecha 10 de julio de 1988, publicado el 12 de julio de 1988, en su artículo 9° se dispuso:

“A partir del 01 de julio de 1988, el monto de la asignación única **por Refrigerio y Movilidad** será de Cincuentidós con 50/100 intis (**/. 52.50**) diarios para el personal nombrado y contratado, así como los obreros permanentes y eventuales de funcionamiento, comprendidos en los Decretos N°s 025-85-PCM y 192-87-EF. Su otorgamiento estará sujeto a las condiciones y limitaciones contenidas en los Decretos Supremos antes citados” [Las negritas son propias]

Prescribiendo en su artículo 11° lo siguiente: “Deróguese o déjese en suspenso, en su caso, las disposiciones legales y administrativas que se opongan a lo dispuesto por el presente Decreto Supremo”.

3.7.6. Decreto Supremo N° 155-88-EF

De fecha 11 de setiembre de 1988, el Estado otorga un aumento por “Movilidad”, estableciéndose en su artículo único que

“Otórguese una bonificación de I/. 1,000.00 (Un Mil y 00/100 Intis), por movilidad a los trabajadores del Sector Público y a los trabajadores del Sector Privado no sujetos a negociación colectiva. Los trabajadores con negociación colectiva percibirán I/. 1,000.00 (Un Mil y 00/100 Intis) por el mismo concepto independiente de los convenios que hubieren celebrado.

El pago de la bonificación se hará mensual o semanalmente según el caso.”

3.7.7. Decreto Supremo N° 031-88-TR

De fecha 15 de septiembre de 1988. El monto establecido en el Decreto Supremo N° 155-88-EF, fue regulado a través de este decreto, que en su artículo 2º, señaló que “El monto de la **bonificación por movilidad** es de I/. 1,000.00 **mensuales** o de I/. 34.00 diarios, según se trate de empleados u obreros, respectivamente”.

Y en el artículo 4º, se indica que “La bonificación por movilidad no está afectada a ningún descuento o gravamen, ni al pago de aportaciones al Instituto Peruano de Seguridad Social y FONAVI”

3.7.8. Decreto Supremo N° 225-88-EF

De fecha 25 de noviembre de 1988. Este decreto dispuso en su artículo 1º que “A partir del 1 de noviembre de 1988, los trabajadores del Sector Público y Privado percibirán un aumento de Tres Mil y 00/100 (I/. **3,000.00**) en la Bonificación por Movilidad otorgada por disposición del Decreto Supremo N° 155-88- EF”

En el artículo 3º se señala que “No están comprendidos en el presente Decreto Supremo lo siguiente:

- a. Los trabajadores con negociación colectiva,
- b. Los remunerados en moneda extranjera,
- c. Los remunerados en base a participación por producción por Estatuto Laboral,

- d. Los que realizan trabajos de temporada con contrato a precio alzado; y
- e. Los sujetos a regímenes de reajustes automático de remuneraciones”

3.7.9. Decreto Supremo N° 130-89-EF

De fecha 17 de julio de 1989, el cual decretó en su artículo 1° que “A partir del 1 de julio de 1989, los trabajadores del Sector Público y Privado percibirán un aumento de TRES MIL y 00/100 intis (I/. 3.000.00) en la Bonificación por Movilidad otorgada por disposición de los Decretos Supremos N°s. 155 y 225-88-EF y 063-89-EF”

Asimismo se dispone en el artículo 4° que “Los trabajadores que ingresen a laborar a partir del 1 de julio de 1989 tendrán derecho a percibir una bonificación por Movilidad de I/. 3,000 **mensuales, bajo las mismas condiciones y limitaciones previstas en este Decreto Supremo**”.

3.7.10. Decreto Supremo N° 036-89-TR

De fecha 14 de setiembre de 1988, a través de este decreto se ordenó a través del artículo 1° que “A partir del 01 de setiembre de 1989, los trabajadores de los Sectores Público y Privado percibirán un incremento de I/. 3,000.00 mensuales, en concepto de Bonificación por Movilidad”

Señalándose en el artículo 4°, al igual que en el caso anterior, que “Los trabajadores que ingresen a laborar a partir del 01 de setiembre de 1989, tendrán derecho a percibir una bonificación por Movilidad de tres mil 00/100 Intis I/. 3,000.00 mensuales, bajo las mismas condiciones y limitaciones previstas en este Decreto Supremo”.

3.7.11. Decreto Supremo N°204-90-EF

De fecha 13 de julio de 1990, publicado el 14 de julio de 1990, consideró que “Es conveniente otorgar a los trabajadores al servicio del Estado una compensación económica adicional por concepto de Movilidad” Se estableció en su artículo 1 que: “A partir del 1° de julio de 1990, los funcionarios y servidores nombrados, contratados, obreros permanentes y eventuales, así como a los **pensionistas** a cargo del Estado, percibirán un incremento de **I/500,000 mensuales** por concepto de movilidad” [Las negritas son propias]

3.7.12. Decreto Supremo N° 109-90-PCM

De fecha 27 de agosto de 1990, el monto establecido en el Decreto Supremo N°204-90-EF fue incrementado por este decreto, en su artículo 1° estableció que:

“Las Autoridades, Funcionarios, Miembros de Asambleas Regionales, Directivos y servidores nombrados y contratados comprendidos en las Leyes 11377, 23536, 23728, 24029, 24050, 25212, 23733, Decretos Leyes 22150, 14606, Decretos Legislativos 276, obreros permanentes y eventuales, Prefectos, Sub Prefectos y Gobernadores a partir del 1 de agosto de 1990 tendrán derecho a:

- a. Una "Bonificación Especial por Costo de Vida" equivalente al 100% de la suma de las Remuneraciones Principal y Transitoria para Homologación, sin que en ningún caso dicha bonificación sea menor a DIEZ MILLONES DE INTIS (I/. 10'000,000) mensuales.
- b. Una compensación por "**Movilidad**" que se fijará en CUATRO MILLONES DE INTIS (I/. **4'000,000**)” [El resaltado es propio]

3.7.13. Decreto Supremo N° 264-90-EF

De fecha 21 de setiembre de 1990, en su artículo 1° se dispone que:

“Las Autoridades, Funcionarios, Miembros de Asambleas Regionales, Directivos y servidores nombrados y contratados comprendidos en las Leyes N°s. 11377, 23536, 23728, 24029, 24050, 25212, 23733; Decreto Leyes N°s. 22150, 14606; Decretos Legislativos N° 276; Obreros Permanentes y Eventuales, Subprefectos y Gobernadores a partir del 1 de setiembre de 1990 tendrán derecho a los aumentos siguientes:

- a. . TRES MILLONES QUINIENTOS MIL INTIS (I/. 3'500,000) por concepto de "Bonificación Especial por Costo de Vida".
- b. UN MILLON DE INTIS (I/. 1'000,000) por concepto de "Movilidad".** Precítese que **el monto total por "Movilidad", que corresponde percibir al trabajador público, se fijará en I/. 5'000,000.** Dicho monto incluye lo dispuesto por los Decretos Supremos N°s. 204-90-EF, 109-90-PCM y el presente Decreto Supremo.”

En recapitulación, la Asignación por Movilidad fue otorgada inicialmente desde el 01 de marzo del año 1985, mediante el Decreto Supremo N°021-85-PCM, en un inicio llamado ‘movilidad y refrigerio’, la cual fue fijada en sus inicios en un concepto diario, señalándose en la norma además que su otorgamiento estaba condicionado al día efectivo laborado, lo que lleva a indicar que se regía a que este gasto era otorgado en aras de cubrir el desplazamiento del trabajador de su casa a su centro de labores, siendo Condición de Trabajo, esto es, de carácter no remunerativo. No obstante, posteriormente dicho beneficio tuvo numerosas variaciones a través de distintos decretos supremos.

Pero, los cambios más resaltantes yacen en que a través del D.S.N° 204-90-EF, se modificó la periodicidad de su percepción, determinándose que su pago ya no sea en forma diaria, sino sea conferido en forma mensual y de percepción fija, así como extensible a pensionistas, lo que quedó comprendido en el D.S.N°109-90-PCM, el cual establece el concepto en el importe de 1/4'000.000 millones de intis y a través del D.S.N° 264-90-EF, se efectúa un aumento de 1/1'000.000 millones de intis, quedando por ende ante la suma de ambos montos en el importe de 1/5'000.000 millones de intis mensuales; de manera tal la asignación tiene un otorgamiento determinado sin importar el día efectivamente laborado por el trabajador, lo que produce que este beneficio sea encuadrado dentro de la naturaleza jurídica de un concepto remunerativo, teniendo el trabajador libre disponibilidad sobre el mismo.

Por tanto, si bien el beneficio inicialmente se fijó en un monto diario, posteriormente por motivo de los procesos inflacionarios devino en un monto de periodicidad mensual, que se fijó finalmente en los 1/.5' 000,000.00 millones de intis aludidos, como lo prevé el D.S.N°264-90-EF. En tal sentido queda claro que todos aquellos servidores que entraron a laborar a partir de la vigencia Decreto Supremo N°204-90-PCM del 13 de julio de 1990, solo pueden acceder al pago del beneficio calculado en base al factor mensual; dado que dicho decreto varía la forma de percepción y en el caso de aquellos que hubieren ingresado a laborar en forma anterior a dicha data tienen derecho a percibir el beneficio calculado en base a factor diario, pero solo hasta la vigencia de la norma ya que desde su entrada en vigencia se modifica la periodicidad y monto de la misma para su percepción.

Asimismo, en el artículo 3 del D.S.N°264-90-EF se prescribe que “A partir del 1 de setiembre de 1990, los **Pensionistas** a cargo del Estado percibirán los incrementos por costo de vida y compensación por movilidad en los montos dispuestos por el presente Decreto Supremo”, haciendo de tal manera extensivo nuevamente el beneficio a

trabajadores no activos de la Administración tal como se estableció en el D.S.N°204-90-EF.

3.8. Normatividad Reguladora de la Regulación de la Asignación por Movilidad

3.8.1. Decreto Legislativo N°847

A través de éste dispositivo normativo, se dispone las escalas remunerativas y reajustes de remuneraciones, bonificaciones, beneficios y pensiones del Sector Público, en su artículo 1° (Setiembre 25, 1996) prevé que:

“Las remuneraciones, bonificaciones, beneficios, pensiones y, en general, toda cualquier otra retribución por cualquier concepto de los trabajadores y pensionistas de los organismos y entidades del Sector Público, excepto gobiernos locales y sus empresas, así como los de la actividad empresarial del Estado, continuarán percibiéndose en los mismos montos en dinero recibidos actualmente” [El subrayado es propio]

Este dispositivo normativo tiene una función limitativa y restrictiva, dado que deja por sentado la situación de las remuneraciones, bonificaciones, beneficios, etc., y congela sus montos actuales impidiendo un posible incremento.

3.8.2. Ley N°28411

En la Cuarta Disposición Transitoria, se hace alusión al tratamiento de las Remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y demás beneficios del Sector Público, en su único artículo inciso 1° (Diciembre 06, 2004) estableciéndose que:

1. Las escalas remunerativas y beneficios de toda índole, así como los reajustes de las remuneraciones y bonificaciones que fueran necesarios durante el Año Fiscal para los Pliegos Presupuestarios comprendidos dentro de los alcances de la Ley General, se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a

propuesta del Titular del Sector. Es nula toda disposición contraria, bajo responsabilidad.

Ello nos lleva a tener en cuenta que todo incremento debe ser aprobado a través de Decreto Supremo, así que cualquier consideración tenida sobre los conceptos mencionados en la norma son nulos si no son aprobados por el MEF. La política económica del Ministerio de Economía y Finanzas es proteccionista del presupuesto, su fin principal es el amparo del erario público.

3.9. Línea de Tiempo de la Modificación de la Asignación por Movilidad

CUADRO N° 05: MODIFICACIÓN EN EL TIEMPO DE LA ASIGNACION

DECRETOS	DENOMINACION	MODO DE PERCEPCIÓN	NATURALEZA
D.S. N°021-85-PCM*	MOVILIDAD Y REFRIGERIO	D I A R I O	C O N D I C I O N D E T R A B A J O (Día efectivo laborado)*
D.S. N°025-85-PCM*			
D.S.N°063-85-PCM*	MOVILIDAD		
D.S.N°192-87-EF*	MOVILIDAD Y REFRIGERIO		
D.S.N°103-88-EF			
D.S.N°155-88-EF	MOVILIDAD		
D.S.N°031-88-TR	MOVILIDAD		
D.S.N°225-88-EF	MOVILIDAD		
D.S.N°063-89-EF	MOVILIDAD		
D.S.N°130-89-EF	MOVILIDAD		
D.S.N°036-89-TR	MOVILIDAD		
D.S.N°204-90-EF**	MOVILIDAD	M E N S U A L	R E M U N E R A T I V O (Extendido a pensionistas)**
D.S.N° 109-90-PCM	MOVILIDAD		
D.S.N°264-90-EF	MOVILIDAD		

FUENTE: La autora.

3.10. Línea de Tiempo de los Incrementos de la Asignación por Movilidad

CUADRO N° 06: INCREMENTOS EN EL TIEMPO DE LA ASIGNACION

DECRETOS	FECHA	INCREMENTOS
D.S. N°021-85-PCM	(15.Mar.1985)	Se fija en S/5,000 diarios
D.S. N°025-85-PCM	(29.Mar.1985)	Incremento de S/5,000 diarios (Extensión)
D.S.N°063-85-PCM	(15.Jul.1985)	Incremento de S/1.600 diarios
D.S.N°192-87-EF	(15.Oct.1987)	Fijada en I/35.00 diarios
D.S.N°103-88-EF	(12.Jul.1988)	Fijada en I/52.50 diarios
D.S.N°155-88-EF	(11.Sep.1988)	Incremento de I/1000 mensual o semanal
D.S.N°031-88-TR	(15.Sep.1988)	I/1000 (empleados) / I/34.00 (obreros)
D.S.N°225-88-EF	(25.Nov.1988)	Incremento de I/.3000 intis
D.S.N°063-89-EF	(15.Ab.1989)	Incremento de I/.3000 intis
D.S.N°130-89-EF	(17.Julio.1989)	Incremento de I/.3000 intis
D.S.N°036-89-TR	(14.Sep.1989)	Incremento de I/.3000 intis
D.S.N°204-90-EF	(01.Jul.1990)	Se fija en I/. 500,000 mensuales
D.S.N° 109-90-PCM	(27.Ago.1990)	Se fija en (I/. 4'000,000) mensuales
D.S.N°264-90-EF	(21.Sep.1990)	Aumento de (I/. 1'000,000) = I/.5'000.000

FUENTE: La autora.

3.11. Factores Incidentes de los Cambios Normativos de la Asignación por Movilidad

3.11.1. La Inflación

Es uno de los fenómenos económicos más significativos que ha perjudicado y perjudica aún la productividad de algunos Estados del mundo, principalmente en Latinoamérica, tiene su origen desde que surgió el dinero y desde entonces ha causado descomunales menoscabos en la economía pues posee efectos diversos y nocivos en la actividad económica. (Tenorio, 2005)

Según el Diccionario El Economista (s.f.) la inflación es definida como el incremento integral y sostenido de los precios de bienes y servicios en un país durante un lapso de tiempo continuado, normalmente un año. Se origina cuando el nivel ordinario de precios sube, conllevando a que con cada unidad de moneda se consiguen bienes y servicios en menor proporción. La inflación muestra la depreciación del poder adquisitivo de la moneda: una merma del valor real del medio interno de permuta y unidad de medida de una economía. Para deducir el aumento de la inflación se maniobran índices, que expresan la progresión porcentual de una 'cesta de bienes' ponderada. El índice de medición de la inflación es el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Asimismo este término es entendido como el acrecimiento de costos de bienes y servicios en un determinado tiempo, conceptualizándose además como la depreciación del valor del dinero en relación a la cantidad de bienes o servicios que se consiguen adquirir dinerariamente. Se produce cuando un servicio va aumentando su costo en el tiempo, necesitándose una cantidad mayor a la inicial pagada por el servicio, es decir el dinero pierde su poder adquisitivo. (Salmón, 2008)

Por otro lado, Tenorio (2005) esboza que “Un aumento en la inflación desmejora la asignación eficiente de recursos productivos, por lo que la inversión es afectada negativamente, por lo tanto la demanda agregada, disminuye y de este modo el producto también disminuye”. (p.60)

En síntesis, la inflación es el efecto ocasionado por el incremento universal de los precios. Los principales resultados de la inflación son: el debilitamiento de la moneda y la pérdida de poder adquisitivo. (Carme, 2014), sin embargo el efecto más perjudicial derivado de la inflación, sin duda es la pérdida del poder adquisitivo, con la resultante depreciación del ingreso de las familias. Así también, no estimula el ahorro, dado que

con niveles altos de inflación, las tasas de interés notables para ahorrar son mínimas, afligiendo los niveles de inversión y consiguientemente el crecimiento económico, también desnaturaliza los precios referentes, llevando a una asignación ineficaz de éstos, produciendo una especulación de precios. (Tenorio, 2005)

3.11.1.1. Clasificación de la Inflación

La inflación según la magnitud del aumento suele clasificarse en distintas categorías:

a. Inflación Moderada

Respectiva al acrecentamiento de modo lento de los precios. Cuando los precios son aparentemente invariables, los individuos se confían, ubicando su dinero en cuentas bancarias (cuentas corrientes o en depósitos de ahorro de poco rendimiento) ya que esto les consentirá que su dinero importe tanto como en un mes o dentro de un año. En sí, los individuos están prestos a comprometerse con su dinero en transacciones a largo plazo, puesto que consideran que el nivel de precios no se apartará del valor de un bien que puedan vender o comprar.

b. Inflación Galopante

Acaece cuando los precios aumentan las tasas de dos o tres dígitos de 40, 130 o 260% en un término medio de un año. Al suscitarse la inflación galopante brotan magnos cambios económicos. En varias ocasiones sucede que en los contratos se pacta mediante el índice de precios o también a través de una moneda extranjera (dólar, euro, etc.). Condicionalmente el dinero pierde su valor de un modo muy vertiginoso, los individuos tratan de mantener la cantidad suficiente para existir con lo preciso para el soporte familiar.

c. Hiperinflación

El Diccionario del Economista señala que ésta ocurre cuando los precios llegan a alcanzar el 100% anual, conjeturando una grave crisis económica que induce que el dinero de un país pierda su valor.

3.11.1.2. Causas de la Inflación

La inflación suele producirse en base a diversos factores, a veces simultáneos que exigen efectuar un diagnóstico cabal donde se contengan todas ellas, asimismo se tiene en cuenta además otros aspectos como: la historia, la cultura, la política, etc., estos elementos poseen vital influencia en la formación y variación de los precios. (Sarria, 2016)

Las causas de la inflación son las siguientes:

a. Inflación por consumo o debida a la demanda

El Diccionario El Economista señala que es dada por el seguimiento a la ley de la oferta y la demanda, provocándose con el hecho de que si la demanda de bienes excede la capacidad de producción o importación de bienes, los importes tienden a acrecentarse. Carme (2014) manifiesta que se produce “Cuando aumenta la demanda y el sector productivo no está preparado para hacer frente se produce una subida de precios.” (s.n).

Este tipo de inflación es traducida como el aumento de los precios a raíz del exceso de demanda de bienes, requiriéndose más bienes disponibles en el mercado haciéndose por tanto escasos, conllevando a que los vendedores cobren más por ellos. (Sarria, 2016)

b. Inflación por costes o debida a la oferta

El Diccionario El Economista señala que se da cuando el importe de las materias primas (cobre, petróleo, energía, etc.) se incrementa, llevando a que el productor, en aras de mantener su margen de ganancia, aumente sus precios.

Esta inflación se origina por el incremento en los salarios o insumos con los que se fabrica un bien, debido a que producir un bien es más costoso y las ganancias se reducen significativamente, no viéndose por ende los productores incentivados a producir dicho bien, por lo cual la oferta disminuye, dando como resultado una demanda firme y constante en la que los bienes se hacen escasos y el precio aumenta. (Sarria, 2016). En síntesis “se produce cuando aumentan los costes de los productores y éstos aumentan los precios para mantener sus beneficios”. (Carme, 2014, s.n)

c. Inflación autoconstruida

El Diccionario El Economista indica que sucede cuando se vaticina un enérgico acrecentamiento futuro de precios, y por ende se empiezan a ajustar éstos desde antes para que el aumento sea paulatino.

d. Inflación generada por expectativas de inflación

Según el Diccionario El Economista es característico en países con alta inflación donde los obreros solicitan aumentos de salarios para contrapesar las consecuencias inflacionarias, lo que provoca el incremento de los precios por parte de los empresarios, originando un círculo vicioso de inflación.

e. Inflación por monetización del déficit del gobierno

Ocurre cuando un gobierno posee déficit fiscal y acude a la financiación de éste a través de un endeudamiento o a través de la emisión de moneda. (Sarria, 2016).

f. Inflación por política monetaria expansiva

Se da cuando el Banco Central de un país concluye que la mejor solución ante una crisis económica, se debe aumentar la oferta monetaria para estimular la producción. Empero, ocurre que si la demanda de dinero o la producción no progresan a la par con la oferta, se puede generar inflación. (Sarria, 2016)

g. Inflación debida a causas sociales o inflación estructural

Carme (2014) señala que “Tiene lugar cuando se prevén aumentos de precios en el futuro y los productores deciden anticiparse a ellos”. (s.n). Asimismo hace alusión a cambios en la estructura productiva de un país, en el cual éstos se traducen en aumentos de precios al resto de la economía. (Sarria, 2016)

3.11.1.3. Efectos de la Inflación

Los efectos de una inflación elevada, según Carne (2014) pueden ser tanto pasivos como negativos:

- a. **Efectos negativos de la inflación.-** Entre los principales efectos negativos se tiene a la disminución real del dinero, con la inseguridad que ello admite ya que puede frenar la inversión y el ahorro.
- b. **El lado positivo de una inflación elevada.-** Los Bancos Centrales tienden a ajustar los tipos de interés nominales para frenar recesiones y avivar la inversión.

3.11.2. La Hiperinflación

Es la inestabilidad económica diferenciada por el alza general de precios y que procede del acrecentamiento del valor monetario, deterioro y mal manejo de la economía de un país, acarreado como resultado que no haya ajuste en los contratos de trabajos, etc. (Lozano, 2012)

El Diccionario el Economista la define indicando que es un tipo de inflación increíble y asombrosa ya que el índice de precios crece en un 50% mensual, es decir, es una inflación anual de casi 13 000%. Este tipo de inflación advierte que un país tiene una inflexible crisis económica a razón de que el dinero pierde su valor, puesto que el poder adquisitivo se reduce velozmente, conllevando a que las personas opten por gastar su dinero dado que éste en un corto tiempo ya no tendrá el mismo valor que poseía. La hiperinflación se debe a que los gobiernos financian sus gastos con emisión de dinero no sujeto a control, también puede darse porque no existe un adecuado sistema que sistematice los ingresos y egresos del Estado.

Por su parte, León (2013) manifiesta que la hiperinflación es la consecuencia de una larga etapa de elevada inflación, en la cual los precios se amplían sin control y la moneda pierde su valor, siendo el resultado creado a través de un aumento incontrolado de la oferta monetaria y a la vez por una falta de disposición de los ciudadanos de retener el dinero devaluado, optando por cambiarlos por activos o por divisas extranjeras estables, ya que el valor de la moneda ciertamente es endeble. Asimismo, este contexto es desmejorado por la imposibilidad del Banco Central de Reserva de retirar de la economía la increíble y gran cantidad de dinero introducida en

medio de la crisis. La hiperinflación muchas veces es asociada a conflictos bélicos o sus secuelas, así también es producida a causa de la desestabilización política o social de un país.

En síntesis, la hiperinflación se produce cuando se dispara sin control el fenómeno de la inflación, ocurriendo que los precios tanto de bienes como de servicios incrementan de modo integral y presuroso, a igual tiempo que la divisa nacional pierde su valor a un compás precipitado. Esto arruina y devasta a la clase media, los ahorros y los fondos de pensiones se volatilizan, los seguros de vida pierden su cuantía, etc. Este fenómeno fundamentalmente destruye la economía. (Abc de la Economía, 2016)

2.12.2.1. Causas de la Hiperinflación

Lozano (2012) indica que las causas concretas e inmediatas de la hiperinflación son diversas pero, en particularidad, se engendra cuando la oferta monetaria crece más que la oferta de bienes y servicios. Cuando ello ocurre, existe una mayor cantidad de dinero a disposición de la ciudadanía para que ésta pueda adquirir determinados bienes y servicios, los cuales penosamente no han crecido en la misma proporción. Esto hace que el dinero resulte relativamente más cuantioso y que, como en el caso de cualquier otra mercadería cuya oferta se acrecienta, tienda a reducir su valor, haciendo que se requiera conceder más unidades monetarias para obtener la misma cantidad de bienes.

Mientras que León (2013) señala que las principales causas de la hiperinflación se suscitan cuando se origina un atropellado aumento del Producto Bruto Interno nominal, es decir, la oferta monetaria es reduplicada por la velocidad del gasto de dinero sin el aumento de la producción real. Es dado por la decisión tomada por parte del Banco Central de amplificar la oferta monetaria en demasía a la que los mercados habían previsto, provocado por la impresión de dinero para financiar el gasto público. Advirtiéndose esta situación como una caída en la demanda de dinero con relación a la oferta, que trasladándolo al extremo podría suscitarse en una pérdida total de seguridad en el dinero equivalente a un escenario de pánico bancario lo que representa retiros masivos de fondos de un banco por potencial problema de crisis e insolvencia.

Asimismo, un factor incidente en los diversos cambios normativos de la asignación por movilidad es el valor de la moneda, es decir, la misma que sufrió un severo impacto

provocando una devaluación monetaria, la cual fue suscitada entre los años de 1985 a 1990 concretamente.

3.12. La Moneda

La palabra moneda es un término que proviene del latín ‘moneta’ y que hace alusión a la pieza de oro, plata u otro metal con representación de disco y estampada con diversas nociones para certificar su valor y legitimidad, (Pérez y Merino, 2010). Antes de la aparición de la moneda las personas usaban el trueque para hacer intercambios comerciales, pero esto resultaba poco práctico, por ende la moneda aparece con el propósito de activar y normalizar los procesos comerciales, convirtiéndose en una medida de valor mediante la cual se logra comprar, transferir, pagar, almacenar, etc. (Camarena, 2015)

La moneda tiene carácter dinerario, ya sea una pieza de metal (moneda) o de un trozo de papel (billete). Ésta no es obligatoriamente dinero, ya que existen monedas sin carácter dinerario, en mérito a que la desmonetización ha hecho que pierdan la naturaleza monetaria que alguna vez poseyeron, así, se tiene que únicamente cuando una moneda tiene carácter de dinero se está hablando de una moneda vigente en el circuito económico. (Nussbaum, 1954)

Desde la época antigua se ha reconocido que la moneda es un instrumento de instauración a favor de la sociedad. Por este motivo, y con el propósito de impedir variaciones en la misma, se ha dejado a cargo de la autoridad pública el monopolio de emisión del dinero. (Angarita y Gaviria, 2003). Las monedas nacieron en sustitución de lingotes, placas y otros elementos que se manejaban como medio de pago pero que resultaban fatigosos y dificultosos de trasladar. Las primitivas monedas oficiales fueron acuñadas en Lidia entre los años 680 y 560 a.C. Empero, existirían monedas mucho más antiguísimas (5000 a.C., encontradas en China). El valor que ha poseído la moneda en la Historia es indudable pues han existido bastante de ellas, las cuales tenían peculiaridades que las hacían disímiles a otras no sólo por su valor o forma sino también por sus designaciones. Así, por ejemplo, se tienen las monedas denominadas ‘filipos’, designación a razón del nombre del rey Filipo II de Macedonia, o las conocidas como ‘dárícos’, que estuvieron acuñadas con ese calificativo por el monarca persa Darío. (Pérez y Merino, 2010)

La Gran Enciclopedia de la Economía indica que la moneda es la herramienta que permite en materia económica de mercado efectuar los intercambios mediante dinero. Instituye, por ende un estándar de valor, pues es el medio para cotejar los bienes mercantiles entre sí. Igualmente sirve para las transacciones, de este modo, la moneda es una reserva de valor inminente y es empleada por todos los países como medida de cambio (dinero) por su valor legal, sirviendo de medio para poder obtener bienes de consumo (productos y servicios), los cuales poseen un precio que es pagado con la moneda que circula en el respectivo mercado. (Arqhys, 2011)

Finalmente, la moneda al ser el conjunto de signos representativos del dinero circulante en un país y un instrumento trascendente para la economía, conlleva a que el gobierno defienda su valor en aras de proteger el poder adquisitivo del pueblo. Actualmente la moneda más poderosa del mundo es el euro. (Pérez y Merino, 2010)

3.12.1. Partes de la moneda

Es imprescindible que toda moneda cuente según Pérez y Merino (2010) con determinadas partes para ser denominada de tal manera, las cuales son las siguientes:

- El canto
- El anverso o cara
- El reverso
- La leyenda
- La impronta
- El tipo o la marca.

3.12.2. Características

Según Leroy y Pulsinelli (1992) las características son las siguientes:

- **Concentración**, dado que debe reunir valor de cambio.
- **Estabilidad**, radica en la moneda debe conservar su valor de cambio en el tiempo.
- **Convertibilidad**, debe tener soporte en metal fino.
- **Durabilidad**, en mérito a que las monedas están fabricadas de un material especial, que las hacen invulnerables al deterioro por el uso cotidiano, debiendo poseer una duración física para que así no pierda su valor monetario.
- **Divisibilidad**, la unidad monetaria tiene múltiplos y submúltiplos para proveer el cambio en pequeñas y grandes dimensiones.

- **De fácil transporte**, la moneda debe tener minúsculo peso y tamaño, debiendo ser cómodamente portable y transferible para efectuar compras en varios lugares, ya que si no es portable no habrá de ser generosamente utilizado.
- **Homogeneidad**, las monedas de una misma nominación deben tener particularidades muy análogas: tamaño, color, inscripciones, sellos, etc.
- **Elasticidad**, pueden aumentar y reducir en cantidad de acuerdo a las necesidades del mercado.
- **Reconocimiento**, debe ser sencillamente reconocible, puesto que si no lo fuese las personas tendrían dificultad para establecer si lo que se poseen en su poder es dinero un activo inferior.

3.13. La Devaluación Monetaria

“El acto y la consecuencia de devaluar se define como devaluación. Este concepto hace referencia a la acción de disminuir el valor de un sistema monetario o de otro elemento o asunto”. (Pérez y Gardey, 2013, s.n). Conceptualizándose a la devaluación monetaria de esta manera, como la pérdida del poder adquisitivo de la moneda nacional frente a las monedas extranjeras, obedece a razones económicas, tanto nacionales como internacionales. Ahora, el valor nominativo de la unidad monetaria es el que el Estado le otorga en virtud del ejercicio de poderes que le son propios, considerándose que es perdurable, salvo disposición en contrario del mismo Estado emisor. (Arqhys, 2011)

En ese mismo orden de ideas, es definida también por la Enciclopedia de la Política, la cual señala que es la disminución del valor oficial de una moneda por disposición de la autoridad pública, soliendo decretarse por el banco central de reserva del país. De este modo, la moneda carece de valor real pues conserva un valor meramente representativo, por lo que se supone que está resguardada por la riqueza del país, sucediendo que cuando los billetes circulantes superan las reservas, puede ordenarse la devaluación con el fin de equilibrar la situación. (Pérez y Gardey, 2013)

La devaluación monetaria es una estrategia económica activa, es usada en algunas situaciones cuando los países se hallan endeudados. Ocurre cuando un país reduce el valor oficial de su moneda en correlación al de las monedas extranjeras con la intención de aumentar el precio de los bienes importados y acrecentar el valor de los bienes exportados del país. Esta estrategia es un movimiento económico intensamente riesgoso, debido a que puede incitar a una hiperinflación. (Werden, s.f.)

El caso histórico más considerable de devaluación monetaria es la devaluación suscitada en Alemania en la década de 1920, después de que este país realizó pagos de reparación a los aliados de la primera guerra mundial, el gobierno alemán de pronto se previno frente a una garrafal deuda. Los alemanes resolvieron devaluar la moneda imprimiendo en demasía dinero para pagar la deuda, provocando la hiperinflación que ocasionó que el marco prácticamente no poseyera valor en Alemania. Algunos historiadores sustentan que este gravamen económico fue una de los orígenes que desencadenaron la segunda guerra mundial. (Werden, s.f.)

3.13.1. La depreciación monetaria

La Gran Enciclopedia de la Economía nos indica que la depreciación monetaria es la disminución de la cuantía de una moneda, es decir ésta ha bajado su valor con respecto a otra u otras, suele producirse por las diferentes expectativas entre los países así como por las distintas políticas económicas. El término depreciación hace alusión a la mengua continuada de la moneda en un régimen de libre fluctuación, y la expresión de devaluación hace referencia a una alteración del tipo de cambio por iniciativa de las autoridades, conforme a lo explicado en el punto anterior.

La devaluación y depreciación de la moneda van de la mano. La depreciación es un efecto económico, mientras que devaluar una moneda es un acto que resulta en la depreciación de la misma. Estos conceptos involucran a la economía internacional y al comercio de divisas extranjeras. La devaluación es el efecto de cambios originarios dentro de la economía a nivel mundial y puede acontecer debido a distintas situaciones. Estas circunstancias no precisamente son culpa del país cuya moneda fue devaluada, pues en muchos casos las monedas de otros países logran tornarse más fuertes, lo que se vuelve en una devaluación de la moneda nacional. (Werden, s.f.)

3.14. El Poder Adquisitivo de la moneda

El poder adquisitivo es el impulso que todo lo mueve, en otras palabras es el combustible que necesita el automóvil (el país), su ausencia hace que todo se desactive y nada funcione.

El concepto de ‘poder’ tiene diferentes usos, puede utilizarse para aludir la capacidad o la potestad para concretar una acción o cumplir un objetivo. Por otro lado, el concepto de ‘adquisitivo’, por su parte, es un calificativo que hace referencia a aquello que consiente adquirir (comprar, obtener) algo. (Pérez y Gardey, 2013)

En ese sentido, el poder adquisitivo, es la disponibilidad de recursos que posee un individuo para satisfacer sus necesidades materiales. Dicho de otro modo, éste se asocia a los ingresos del sujeto para concretizar la compra de bienes o la contratación de servicios que pueden ser comprados con una suma específica de dinero, dados los precios de los mismos. Está contrariamente conexas con la tasa de Inflación, puesto que mientras más elevada sea la inflación, por tanto menor será el poder adquisitivo de la moneda. (Pérez y Gardey, 2013)

Por lo tanto, para que el poder adquisitivo de las personas progrese o se reduzca se da una serie de causas económicas que interceden: la inflación y el valor de la moneda, esencialmente. La inflación es la elevación de los precios y se halla considerando los productos de primera necesidad y la evolución de su precio en un determinado tiempo. El valor de la moneda igualmente es un aspecto principal, dado que cuanto mayor sea la fuerza de una moneda, mayor será el poder adquisitivo de las personas que la utilizan. (Diccionario ABC)

3.14.1. La pérdida del Poder Adquisitivo

Se refiere a que la cantidad de bienes que una persona puede adquirir u obtener se ha visto disminuido. Se pierde de este modo el poder de adquisitivo de bienes y servicios comprados con un determinado salario, el cual va reduciéndose, debido a que cada vez son más caros, muchas veces este escenario es engendrado en épocas de inflación.

García (2010) esboza que hay muchas formas de graficar la pérdida de valor adquisitivo del inti didácticamente, explicando cómo fue aumentando el precio del pollo en el quinquenio del inti, el cual en enero de 1986 el kilo de pollo costaba I/.22 intis, en junio de 1987 había subido a I/.34 intis, para setiembre de 1989 ya alcanzaba los I/.8.800 intis. Y en el mes de agosto de 1990 el kilo de pollo llegaba a la alarmante suma de I/.350 000 intis.

3.15. Sucesión devaluatoria de las unidades monetarias peruanas

“La crisis mundial de los años treinta repercutió seriamente sobre la economía nacional. Nuestros productos disminuyeron de valor lo mismo que las importaciones, lo que causó una seria crisis económica y social”. (Banco Central de Reserva del Perú, p.17)

Uno de los ejes principales por el cual la asignación por movilidad tuvo diversas reformas normativas, fue a razón del cambio monetario, por ende se efectuará una precisión de las unidades monetarias que cronológicamente han sucedido en nuestro país desde el año 1931.

3.15.1. El Sol Oro

Fue la moneda de curso legal en el Perú que más tiempo estuvo en circulación. Entró en vigencia a partir del mes de abril de 1931 con el Decreto Ley Nº 7126 y en reemplazo de la Libra Peruana, la cual había estado vigente por un largo periodo de tiempo. Tuvo como distintivo “S/.” como unidad monetaria, su vigencia se dio hasta el mes de enero de 1985. (Banco Central de Reserva del Perú, s.f.)

En tiempos pasados, los países latinoamericanos poseyeron como común denominador al ‘peso español’ como moneda nacional, adoptado también por el Perú en el año 1825, el peso peruano tenía como signo decorativo el escudo nacional. Pero, aconteció que el peso de plata boliviana era básicamente igual que el peso peruano, sucediendo que el primero en mención empezó posteriormente a desplazar a nuestra moneda, conllevando a que en 1863 se opte por la creación de una moneda nacional diferente al peso o al dólar boliviano.

El contexto anteriormente señalado dio pie para la creación del ‘sol oro’, tal nombre emanó de la moneda romana ‘solidus’, que impensadamente también concuerda con el nombre del sol, el cual representa la deidad solar de los incas, siendo propio de nuestra cultura incaica. En sus orígenes, en los años 1863 y 1897 era llamado como ‘sol de plata’, tiempo después fue llamado en el año de 1931 como ‘sol oro’. No obstante apenas un año después comenzó a sufrir devaluaciones desmesuradas, sin embargo éstas no llegaron a provocar su desaparición, manteniéndose vigente por casi 55 años, tiempo en el que 14 presidentes pasaron por el poder. (Banco Central de Reserva del Perú, s.f.)

Tiempo después de la guerra con Chile, el sol de oro tuvo que ser reemplazado de manera momentánea por el ‘inca oro’, luego de ello en el año 1897 se adoptó como moneda a la ‘libra peruana de oro’, la cual equivalía diez soles, ulteriormente en el mes de enero de 1931 el sol oro volvió nuevamente a circulación sustituyendo a la libra con una equivalencia de diez soles por libra.

A partir del año 1976, a raíz de la crisis económica se adoptó un régimen de tipo de cambio flotante, empero la creciente inflación provocó que el sol fuese perdiendo imperceptiblemente su poder adquisitivo. El punto trascendental de la vida del Sol Oro ocurrió en los últimos meses del segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry (1980-1985), siendo la imperiosa necesidad de revitalizar la moneda peruana la que obligó a prescindir de ésta moneda, pues había tenido una devaluación caótica debido a la inflación generada por el contexto de procesos políticos y sociales que afectaron el sistema de gobierno y la estabilidad monetaria.

De esta manera, el primero de febrero del año 1985 fue reemplazado por el Inti con una **equivalencia de 1.000 soles oro por un inti**, este cambio monetario fue fundamental para recuperar la confianza del mercado peruano e internacional a través del flamante inti, pues el Sol Oro, que había sustituido en abril de 1931 a la Libra Peruana, ya había cumplido su ciclo, dejando el primero de enero de 1986 de circular oficialmente. No obstante en el año 1991 volvió a ser considerada como la moneda que rige el sistema económico, la cual también será objeto de análisis posteriormente. (García, 2010)

3.15.2. El Inti

La penetrante crisis económica que atravesó el país en la década de los 80 causó una inflación tan severa que obligó al gobierno a cambiar al Sol de Oro por una nueva unidad monetaria. Así, el primero de enero de 1986 el Sol de Oro, creado en 1931, colgaba los botines para dar paso a una nueva unidad monetaria: el inti. Ambas monedas coexistieron desde enero de 1985, año en que la nueva moneda recibió el aire de vida con el beneplácito de la Ley de Reforma Monetaria, como resultado de la agobiante devaluación que apaleaba al Perú de aquellos tiempos. (García, 2010)

Esta moneda se estableció por disposición de la Ley N° 24064, desde el 01 de enero de 1985, rigiendo nuestra economía hasta el 30 de junio de 1991, fue divisible en 100 céntimos y tuvo como distintivo “I/.” **La relación entre el Sol de Oro y el Inti era de un mil soles oro por un inti**. Se propuso el nombre ‘Inti’ en sugerencia por un grupo de parlamentarios cusqueños después de haber efectuado un estudio de un proyecto de ley, dicha palabra en el idioma quechua significa ‘sol’, que representa la omnipotencia más significativa en la mitología

inca, su denominación fue elegida para mantener la tradición monetaria del Perú, la cual siempre ha estado ligada al sol.

Durante 1985 la transición del sol al inti fue lenta y compleja, pero necesaria, siendo a partir del 01 de febrero que los precios y las transacciones comerciales se empezaron a expresar en intis, aunque los pagos se conservaron en soles por cierto tiempo. (García, 2010). En aquella época se encontraba como Jefe de Estado el arquitecto Fernando Belaúnde Terry. El historiador económico de la PUCP, Carlos Contreras, indicó que el Inti nació en 1985, cuando se dio el cambio de gobierno de éste a Alan García, aconteciendo que se reunieron 1,000 soles de oro y nació el Inti. En dicho año un dólar valía 13,000 soles, en adelante valdría 13 intis. De este modo, entró a regir en la economía peruana el inti reemplazando al devaluado Sol Oro.

El Inti fue acuñado en alpaca (aleación de cobre, zinc y níquel) y sus divisiones de 50, 20, 10, 5 y 1 céntimos se acuñaron en latón (aleación de cobre y zinc). En cuanto al tamaño y diseño que se escogió para las nuevas monedas, se resolvió conservar el mismo módulo y peso de las de soles. Las únicas monedas memorables acuñadas en intis corresponden a las batidas en el año 1987. (Banco Central de Reserva del Perú, s.f.)

Lamentablemente, el inti que entro en reemplazo de nuestro antiguo sol ya devaluado siguió peor suerte, dado que se evaporó en manos de la población peruana, los billetes venían de las imprentas del extranjero en vuelos ‘chárter’, por miles y miles de millones, y Alán García los lanzaba al mercado monetario, produciendo una hiperinflación bárbara nunca antes vista en la historia del país. (Tamayo, 2010)

De este modo, la inflación había comenzado a corroer y consumir la economía peruana y el valor del dinero se evaporaba. En 1986 ingresaron los billetes de 500 intis (Túpac Amaru II) y en 1988 aparecen los billetes de mil intis (Mariscal Andrés Bvelino Cáceres). En los dos años sucesivos, la crisis empeoró, la inflación se convirtió en hiperinflación y devoraba inminentemente el poder adquisitivo del inti, acarreado que el gobierno cree billetes de mayor denominación, por ello, en diciembre de 1988 se incorporan al mercado los billetes de cinco mil intis (Miguel Grau) y, en mayo de 1989, aparecen los de 10 mil intis (César Vallejo). (García, 2010)

Los cambios bruscos que padeció ésta moneda fueron evidentes, sus primeras emisiones se efectuaron tanto de monedas como de billetes, las monedas eran de 1, 5, 10, 20, 50 céntimos, 1 y 5 intis. Las monedas de 1 céntimo fueron presentadas solo en 1985 y las monedas de 5 céntimos dejaron de fabricarse en 1986, las restantes denominaciones en mención dejaron de producirse en 1988. Los primeros billetes fueron los de 10, 50, 100 y 500 intis, un año más tarde en 1986 se implantó un billete de 1.000 intis, sin embargo, debido a la devaluación e inflación se emitieron billetes de mayor denominación. En 1988 fueron introducidos billetes de 5.000 y 10.000 intis, más tarde en el año 1989, se introdujeron los billetes de 50.000 y 100.000 intis, a inicios de 1990 fue introducido un billete de 500.000 intis, y en el segundo semestre de ese mismo año empezaron a circular los billetes de 1 y 5 millones de intis.

Durante el periodo de existencia del inti, el valor de la moneda peruana era cuestionable, pues en 1989 había más de 100 tipos de cambio diferenciados para cada tipo de alimento. No obstante, el dolor se asentó más con el afamado ‘dólar MUC’, el cual significa Mercado Único de Cambios. (Sánchez, 2015). Ello demuestra la gran devaluación que tuvo el inti, sobre todo considerando que el sueldo mínimo en 1990 en el Perú era de doscientos millones de intis (I/. 200.000.000).

Ante tal situación, a principios de 1991, se decide crear el Inti millón (I/m.) como Unidad de Cuenta (no como unidad monetaria), por ello, tanto los precios como los registros contables fueron expresados en millones de Intis con decimales; por ejemplo: I/.43’793,437 de Intis equivalía a I/.m.43,79 Intis Millón. La gran cantidad de ceros que presentaba el inti era una de sus principales características en los años noventa.

Penosamente, en el mes de julio de tal año, los alimentos de primera necesidad y los artículos de construcción cambiaban de precio, dos veces al día, en la mañana y en la tarde, los bienes más intrascendentes costaban millones de intis, siendo verdaderamente una etapa de esquizofrenia económica. (Tamayo, 2010). Nadie confiaba en nuestra moneda, y por más intentos que el Gobierno hiciera por mantener el poder adquisitivo de los ingresos de ese entonces, la sociedad huía de la moneda nacional, y era lógico, porque la situación crítica del país era descomunal. (Sánchez, 2015)

La grave devaluación de la moneda afectó seriamente las operaciones financieras, produciendo que el Estado efectuara cualquier tipo de medida con el fin de lograr mantener el poder adquisitivo de los ingresos, sin embargo todo esfuerzo resultó infructuoso. El panorama en aquel entonces fue desolador, pues el inti sufrió una fuerte devaluación durante los años en los cuales circuló, por esa razón se emitieron varios billetes y cheques y se optó por el discontinuo uso de monedas.

El inti era una moneda que vivió el resquebrajado contexto económico de aquel entonces producto de los estragos de la inflación de inicios ochenta, conllevando a que su periodo fuese de tan solo fue de seis años. Dicha unidad de cuenta estuvo vigente hasta el 30 de junio de 1991, significando un drástico camino hacia la moneda que ahora conocemos: el Nuevo Sol, así mientras en 1985, un inti equivalía a 1.000 soles de oro, en 1991, un nuevo sol equivalía a 1.000.000 millón de intis.

CUADRO N° 07: CONVERSIÓN DE UNIDAD MONETARIA DE SOL A INTI

UNIDADES MONETARIAS		
SOL ORO	IGUALDAD	INTIS
S/. 50,000		I /. 50
S/. 10,000		I /. 10
S/. 5,000		I /. 5
S/. 1,000		I /. 1
S/. 500		I /. 0.50 = 50 Céntimos
S/. 100		I /. 0.10 = 10 Céntimos
S/. 50		I /. 0.05 = 5 Céntimos
S/. 10		I /. 0.01 = 1 Céntimo

FUENTE: Banco Central de Reserva del Perú.

3.15.3. El Nuevo Sol

A causa de la grandilocuente devaluación del Inti se hizo forzoso instituir un nuevo sistema monetario, situación deliberada en el Congreso Nacional en diferentes oportunidades, en las que se tuvieron varias opiniones con el fin de dar nombre a la sucesora unidad monetaria. Algunos plantearon que su nombre fuese ‘Amaru’,

ya que ésta palabra quechua significa ‘serpiente’ y es de gran prestigio en el Perú por su concordancia con el curaca rebelde del siglo XVIII, José Gabriel Condorcanqui Noguera (Túpac Amaru II); otros pretendieron denominarla ‘Sol peruano’; y otros, con un hondo sentido histórico, formularon la palabra ‘Peso’. (Banco Central de Reserva del Perú, s.f.)

Podemos condensar lo dicho hasta aquí señalando que, el sol de oro fue reemplazo por el inti, el cual entró a regir la economía a inicios de 1985, durante esta década como se ha hecho mención anteriormente, el Perú atravesó una aguda crisis económica que devaluó rápidamente dicha moneda, su devaluación fue exorbitante durante el gobierno de García, perdiendo rápidamente valor en menos de cinco años, siendo la razón del cambio monetario, dándose con el fin de poder estabilizar la economía. A causa de esto, en 1990, se recibió una economía con muchas dolencias y padecimientos, a partir de ese entonces se evidenciaba el origen de una nueva gestión presidencial y una nueva moneda resquebrajada fruto de la hiperinflación de los años 80. (Sánchez, 215)

En dicho año se presentó un proyecto de ley con el nombre de “Nuevo Sol”. Siendo el mandatario del Perú el ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, quien promulgó el 31 de diciembre de 1990, la Ley Nº 25295, creando la nueva unidad monetaria del Perú, entró en vigencia el 1 de julio de 1991, según su artículo 1, se prescribió que *“Establézcase como unidad monetaria del Perú, el "Nuevo Sol", divisible en 100 "céntimos", cuyo símbolo será ‘S/.’”*, el cual continua vigente hasta la fecha, se encuentra dividida en 100 céntimos. (Banco Central de Reserva del Perú, s.n.)

Mientras que en el artículo 2, de la ley en mención (Diciembre 31, 1990) se estableció que “Facultase al Banco Central de Reserva del Perú, para:

- a. Determinar la fecha a partir de la cual, regirá como unidad monetaria del Perú, el "Nuevo Sol".
- b. Disponer el retiro, con la antelación y las facilidades del caso para su canje, los billetes y monedas expresados en "Intis".
- c. Señalar la fecha a partir de la cual, todos los saldos denominados o expresados en "Intis" existentes en las cuentas de las Instituciones de Crédito, se convertirán a "Nuevos Soles", con arreglo a lo preceptuado en la presente ley. Desde la misma fecha los documentos bancarios en moneda nacional, sólo podrán ser emitidos en "Nuevos Soles".

- d. Poner en circulación billetes y monedas expresados en "Nuevos Soles", lo que podrá efectuar en forma paulatina, luego de una adecuada campaña nacional de difusión.
- e. Seguir poniendo en circulación billetes y moneda expresados en "Intis", en forma transitoria hasta que existan billetes y monedas suficientes expresados en ‘Nuevos Soles’”.

Y, en el artículo 3, se señala que **“La relación entre el "Inti" y el "Nuevo Sol", será de un millón de intis por cada un "Nuevo Sol", de tal manera que en la contabilidad de las empresas, la estimación y cumplimiento de los presupuestos de las entidades del sector público nacional, los contratos, y en general, toda operación expresada en unidad monetaria nacional...”**

Ya en el año 1991, al ingresar el Nuevo Sol como nueva moneda de curso legal, los únicos billetes que se mantuvieron en circulación fueron los de 10.000 (I/m. 0,01), 50.000 (I/m. 0,05), 100.000 (I/m. 0,10), 500.000 (I/m. 0,50), un millón (I/m. 1,00) y cinco millones de intis (I/m. 5,00). Sin embargo, en el año 1992 se interrumpió su circulación.

La relación entre el inti y el nuevo sol era de un millón de intis por un nuevo sol. Las equivalencias entre las monedas y billetes de intis y nuevos soles son como sigue:

CUADRO N° 08: CONVERSIÓN DE UNIDAD MONETARIA DE INTI A NUEVO SOL

UNIDADES MONETARIAS		
INTI	IGUALDAD	NUEVO SOL
I/. 10 000		0,01 (Un céntimo de Nuevo Sol)
I/. 50 000		0,05 (Cinco céntimos de Nuevo Sol)
I/. 100 000		0,10 (Diez céntimos de Nuevo Sol)
I/. 200 000		0,20 (Veinte céntimos de Nuevo Sol)
I/. 500 000		0,50 (Cincuenta céntimos de Nuevo Sol)
I/. 1 000 000		1,00 (Un Nuevo Sol)

FUENTE: Banco Central de Reserva del Perú.

Este cambio monetario fue acertado pues en 1994 fue clave para la economía peruana, asimismo en 1998 redujo la inflación considerablemente, siendo el avance económico notable. Así, la confianza en la moneda actual, se cimentó a pesar de que en el año 1999 el escenario se tornó un poco complicado en materia económica, sin embargo tal dificultad logró ser superada. Ahora, si bien, la economía peruana ha experimentado una recesión por choques externos y quiebre de bancos, el Banco Central desde la estabilización monetaria ha adoptado metas inflacionarias explícitas. El tipo de cambio llegó a S/. 3.50, y a partir del 2002 la moneda finalmente se establece de manera tendencial. En términos generales, se empezó a cosechar las ganancias de la productividad que permitieron las reformas estructurales de los 90's.

Diversos economistas del país refieren que la actual moneda del país el “sol” es y ha sido una de las monedas más estables desde ya hace varios años. La estabilidad monetaria y cambiaria lograda en las últimas décadas ha llevado a que el país se concentre en continuar mejorando la competitividad de nuestra economía, aumentando la productividad y reduciendo costos.

Para concluir, con la nueva imagen de la moneda peruana, se cimentó también la autoridad monetaria del Banco Central de Reserva, la cual había sido muy censurada hasta 1990, diversos economistas refieren que es desde allí que el Banco Central asumió una autonomía que no tenía hasta ese momento. De este modo, con una nueva moneda y un Banco que velara por la estabilidad monetaria y con óptimas reformas estructurales la economía se reordenó, porque hasta entonces el país era considerado como un país relegado, no sujeto a crédito por el Fondo Monetario ni otro banco extranjero. (Sánchez, 2015)

3.15.4. El Sol

La moneda inicialmente se llamaba '*Nuevo sol*', con el propósito de diferenciarse del viejo sol (Sol de Oro) antes descrito. Pero, el 8 de mayo del año 2013, la Comisión de Economía del Congreso peruano aprobó el cambio de denominación de '*Nuevo Sol*' a simplemente '*Sol*', mediante la Ley N° 30381 (Noviembre 20, 2015) norma que fue ratificada por el pleno del Congreso de la República, de esta forma, desde el 15 de diciembre del 2015 es la unidad monetaria de curso legal en nuestro país.

Cambio de nombre de la unidad monetaria de "Nuevo sol" a "Sol"

- A partir del 15 de diciembre de 2015, la unidad monetaria ha cambiado de nombre de Nuevo Sol a Sol.
- Su símbolo también ha sido cambiado de S/. a S/
- Toda alusión a Nuevos Soles realizada antes del 15 de diciembre de 2015, en documentos, transacciones, valores, precios, registros y similares se entenderá en Soles, por lo que no es necesario emitir, girar o suscribir un nuevo documento o corregirlo.
- Durante el año 2017, en los documentos, transacciones, valores, precios, registros y similares que se expresen en la unidad monetaria del Perú, se podrá consignar indistintamente el nombre Nuevo Sol o Sol, así como sus símbolos (S/. o S/).
- Los billetes y monedas expresados en Nuevos Soles, continuarán siendo de aceptación forzosa como medio de pago. El Banco Central de Reserva informará oportunamente sobre la emisión de billetes o monedas expresados en Soles.

La Circular N° 027-2016-BCRP Lima, (Diciembre 16, 2016) indica que el artículo 3 de la Circular N° 047-2015-BCRP, que regula el referido cambio de nombre de la unidad monetaria, ha establecido un período de adecuación según el cual hasta el 31 de diciembre de 2016 se puede consignar indistintamente las denominaciones y símbolos correspondientes al “Nuevo Sol” (S/.) y “Sol” (S/) en los documentos, transacciones, valores, precios, registros y similares que se expresen en la unidad monetaria del país.

3.16. Tabla de Equivalencias Monetarias

Cabe indicar que el Banco Central de Reserva del Perú ha publicado la siguiente tabla de equivalencias monetarias:

Para convertir cualquiera de las señaladas unidades monetarias a otra se realiza las siguientes operaciones.

CUADRO N° 09: TABLA DE EQUIVALENCIAS MONETARIAS

A: De	SOL DE ORO	INTI	NUEVO SOL
SOL DE ORO		Dividida el importe en Soles de Oro entre 1000 Ejemplo: $S/.12\ 000\ 000/1000=I/12\ 000$	Dividida el importe en Soles de Oro entre 1 000 000 000 Ejemplo: $S/. 12\ 000\ 000 / 1\ 000\ 000\ 000 = S/.0,012$
INTI	Multiplique el importe en Intis por 1000 Ejemplo: $I/.12\ 000* 1000=S/ 12\ 000\ 000$		Dividida el importe en Intis entre 1 000 000 Ejemplo: $I/. 12\ 000\ 000 / 1\ 000\ 000 =S/.12$
NUEVO SOL	Multiplique el importe en Nuevos Soles por 1 000 000 000 Ejemplo: $S/.500*1\ 000\ 000\ 000=S/. 500\ 000\ 000\ 000$	Multiplique importe en Nuevos Soles por 1000 000 Ejemplo: $S/.500* 1\ 000\ 000= I/.500\ 000\ 000$	

FUENTE: Banco Central de Reserva del Perú.

3.17. Evolución Monetaria Peruana

La evolución de las monedas al Sol estuvo seguida además de la disminución de la inflación que fue trascendental para la mejora económica para el Perú. En torno a los cambios más significativos de ésta en el país, Sánchez (2015) explica que:

- El año 1994 fue clave para la mejora de economía peruana, pues en el año 1994 la inflación fue de tan solo 15%, siendo el avance notable, porque pasamos de tener una inflación a fines de los 80 de 7,650% y posteriormente tenerla en 15%.

- La confianza en la moneda por parte de la sociedad peruana fue general, sin embargo en el año 1999 el contexto se volvió un complicado, pues la economía peruana experimentó una recesión por tropiezos externos y quiebre de bancos, acarreado que el Banco Central adopte metas inflacionarias manifiestas, situación crítica que se logró superar.
- A partir del año 2002 la moneda convincentemente se instituye de modo arraigado, cosechándose esto gracias a las reformas estructurales de los 90's.

IV. LA ASIGNACIÓN POR MOVILIDAD COMO DERECHO SOCIAL (DESC)

4.1. LA Asignación por Movilidad como DESC

4.1.1. En el Derecho Económico: Remuneración Equitativa y Suficiente

A. En la Normatividad Internacional

1. Tratativa en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos

La remuneración es concebida como un Derecho Humano de segunda generación o llamado también Derecho Social. Su reconocimiento como tal se encuentra en el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual establece que:

“2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabajo tiene derecho a una **remuneración equitativa y satisfactoria**, que le asegure, así como a su familia, una existencia **conforme a la dignidad humana** y que será completada, en caso necesario, por cualquiera otros medios de protección social”.

A nivel regional, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, establece en su artículo XIV respecto a ella que:

“Artículo XIV. Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.

Toda persona que trabaja tiene derecho a recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le **asegure un nivel de vida conveniente para sí misma** y su familia”.

Asimismo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia laboral de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, establece las garantías del derecho a la remuneración en el artículo 7 indicándose que:

“Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

a. Una remuneración que **asegure** como mínimo a todos los trabajadores **condiciones de subsistencia digna y decorosa** para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción”.

Según Cáceres (s,f) de lo estipulado sobre la remuneración en los Instrumentos Internacionales en referencia, se desglosa dos características relevantes sobre éste derecho, siendo las siguientes:

- **La instauración del derecho a la igualdad remunerativa.-** Concerniente con el derecho a una remuneración equitativa.
- **La remuneración suficiente.-** Concerniente llanamente con el establecimiento de pisos mínimos de percepción remunerativa, tales como el establecimiento de una remuneración mínima.

2. La Remuneración estipulada por el PIDESC

Admitida como el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, reconocido y estipulado en el Pacto Internacional de

Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros tratados internacionales y regionales de Derechos Humanos, así como en diversos instrumentos jurídicos internacionales conexos, como los convenios y las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Es un dispositivo sustancial de otros derechos laborales consagrados en el PIDESC, asimismo tomándose de apoyo en los derechos sindicales, la libertad de asociación y el derecho de huelga, como medios primordiales, se instituye, conserva y protege condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias a los trabajadores. El disfrute de este derecho es una exigencia previa y a la vez el efecto del disfrute de otros derechos recogidos en el Pacto, por ejemplo partiendo por el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental hasta el derecho a un nivel de vida apropiado, a través de una remuneración aceptable. (Comité DESC, 2016)

Así, toda persona, sin distinción alguna, tiene derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, la alusión a *‘toda persona’* sitúa en realce que el derecho se aplica a todos los trabajadores en todos los entornos, independientemente de su sexo, edad, si padecen discapacidad, si son trabajadores del sector informal, migrantes, pertenecientes a minorías étnicas o a otras minorías, trabajadores domésticos, trabajadores por cuenta propia, trabajadores agrícolas, trabajadores refugiados y trabajadores no remunerados, etc, esta alusión vigoriza la prohibición general de discriminación que se establece en el artículo 2, párrafo 2 del instrumento y la disposición sobre la igualdad enunciada en el artículo 3 del Pacto.

En el artículo 7 del PIDESC (Diciembre 16, 1966) se incluye una lista no exhaustiva de elementos básicos para garantizar **condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias**, indicándose la condición que debe reunir el trabajo, pudiéndose desprender lo siguiente:

“a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

- i) **Un salario equitativo** e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no

inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) **Condiciones de existencia dignas** para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto.”

[El resaltado es propio]

Sobre este artículo, se desprenden tres aristas importantes que atañen a la investigación: la remuneración, el salario y el tema de las condiciones de existencia dignas.

a) La Remuneración

El término *‘remuneración’* trasciende la noción más específica de *‘sueldo’* o *‘salario’* y contiene las prestaciones complementarias directas o indirectas, en efectivo o en especie pagadas por el empleador al trabajador, que corresponderían ser de una suma justa y razonable. (Comité DESC, 2016)

Es indiscutible que el enunciado *‘como mínimo’* indicado en el artículo 7 inciso a) posee por propósito exteriorizar que en ningún caso lo dispuesto en dicho artículo correspondería llevar a circunscribir o restringir los esfuerzos predestinados a optimizar la remuneración por encima de esos niveles. Estos mínimos se aplican a *‘todos los trabajadores’*, lo que remite a la expresión mencionada anteriormente de *‘toda persona’*. (Comité DESC, 2016)

Los criterios mínimos de la remuneración son los siguientes: un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie, garantizándose en particular a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual (art. 7 a i)); y unas condiciones de existencia dignas para los trabajadores y sus familias (art. 7 a ii)). (Comité DESC, 2016).

b) Salario Equitativo

Todos los trabajadores poseen derecho a un salario equitativo, esta noción no es fija, dado que estriba de una serie de razonamientos objetivos no exhaustivos que manifiestan no solo el efecto del trabajo, sino de la misma manera las responsabilidades del trabajador, el nivel de calificación y de educación necesario para desempeñar el trabajo, los resultados que el trabajo acarrea en la salud y la seguridad del trabajador, las dificultades

específicas relacionadas con éste y la repercusión en la vida personal y familiar del trabajador. (Comité DESC, 2016)

c) Remuneración que proporcione condiciones de existencia dignas

La ‘*remuneración*’ está íntimamente ligada con los conceptos de equidad e igualdad y debe proporcionar ‘*condiciones de existencia dignas*’ a los trabajadores y sus familias, mientras que el salario equitativo y la remuneración igual es determinada en función del trabajo efectuado por un trabajador determinado, así como en cotejo con otros trabajadores.

La remuneración que proporciona condiciones de existencia dignas se debe determinar según el Comité DESC (2016) en función de factores externos, como el costo de la vida y otras condiciones económicas y sociales reinantes. Así pues, la remuneración debe ser suficiente para condescender al trabajador y a su familia gozar de otros derechos reconocidos en el PIDESC, como la seguridad social, la atención de salud, la educación y un nivel de vida adecuado, que le permita acceder a alimentos, agua, saneamiento, vivienda y vestido y cubrir gastos adicionales, como los costos de transporte.

El salario mínimo es “la cuantía mínima de la remuneración que un empleador deberá abonar a sus asalariados por las prestaciones que estos hayan efectuado durante un determinado período, sin que dicha cuantía pueda ser rebajada mediante convenio colectivo ni acuerdo individual” (Comité DESC, 2016). Compone una forma de garantizar que la remuneración provea condiciones de existencia dignas a los trabajadores y sus familias.

Según el Comité DESC los Estados Parte deben prevalecer la adopción de un salario mínimo subyugado a observaciones y consideraciones periódicas que se ajuste, al menos, al costo de la vida y prevea un mecanismo idóneo para ello, debiendo los trabajadores, empleadores y organizaciones que los representan participar concisamente en el funcionamiento de dicho mecanismo.

Los salarios mínimos únicamente son eficaces si se ajustan a los fines señalados en el artículo 7, debiendo además estar reconocido éste en la legislación, asimismo debe fijarse atendiendo a las exigencias de condiciones de existencia dignas y emplearse de modo coherente. Los elementos que han

de considerarse para fijarlo son flexibles, pero deben ser técnicamente convenientes y contener: el nivel general de salarios del país, el costo de vida, las cotizaciones y prestaciones de la seguridad social y los niveles de vida relativos. (Comité DESC, 2016)

Para la determinación del salario mínimo, es trascendente tomar a consideración el nivel general de los salarios del país o la localidad en la materia, así como considerarse las necesidades de desarrollo económico y social. No obstante, el Comité recalca que dichos componentes no deberían ser utilizados para justificar un salario mínimo que no garantice u avale condiciones de existencia dignas para los trabajadores y sus familias.

Asimismo, es preciso remarcar que aunque el Comité DESC (2016) es consciente de que el salario mínimo se suele congelar durante estados de crisis económica y financiera, acentúa que, para que los Estados Parte efectúen esto, la medida utilizada debe adoptarse como último recurso y con carácter estacional, teniendo en cuenta las necesidades de los trabajadores que se hallan en circunstancias vulnerables, y lógicamente será preciso volver al procedimiento usual de observación periódica e incremento del salario mínimo lo más rápido posible.

Finalmente, se tiene que la inobservancia por parte de los empleadores de las disposiciones concernientes al salario mínimo debe estar ceñida a sanciones penales o de otra índole y para avalar la aplicación de tales disposiciones se necesitan medidas apropiadas, como inspecciones laborales eficaces.

B. En la Normatividad Nacional

1. Reconocimiento Constitucional de la Remuneración

Partiendo desde su conceptualización, López (1988) la identifica como la prestación debida al trabajador supeditado, por su empleador, en relación bilateral (prestación del trabajo). Mientras que De la Cueva (1975) indica que “es la retribución que debe percibir el trabajador por su trabajo, a fin de que pueda conducir una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana, o bien una retribución que asegure al trabajador y a su familia una existencia decorosa” (p.297)

El derecho a la remuneración goza de reconocimiento de índole constitucional, la Constitución Política del Perú en el artículo 24 (Diciembre 29, 1993) reconoce “*el derecho a una remuneración equitativa y suficiente que procure un bienestar material y espiritual para el trabajador y su familia*”. Igualmente, en el mismo artículo se admite que por principio de prelación, el pago de remuneraciones y beneficios de los trabajadores es prioritario sobre cualquier otra deuda que pueda tener el empleador, simbolizando la protección de los derechos elementales de los trabajadores para que se cobre primero sus acreencias hasta donde alcance el patrimonio de sus empleadores, sobre el saldo que quede se pagarán las otras deudas del empleador. Aún se mantiene el derecho preferente que establecía la Constitución de 1979, señalándose además que las remuneraciones mínimas se regularan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y empleadores.

Rubio (1999), considera que en primer lugar se instituye que el trabajador posee derecho a una remuneración equitativa y esa equidad debe ser determinada en relación a un determinado estándar o parámetro, en primera instancia es la cantidad de trabajo contribuido; a la igual calidad, teniéndose como proposición que el que trabaja más recibirá mayor remuneración que el que trabaja menos, ello es alcanzado a través de dispositivos compensatorios de disímiles tipos que se derivan desde el aumento de remuneración, hasta el pago por trabajo adicional llevado a cabo.

El Tribunal Constitucional respecto a la remuneración mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 1806-2003-AA/TC, considera que “La Constitución Política vigente, en sus artículos 23 y 24, respectivamente, prescribe que nadie está obligado a prestar servicios sin retribución remunerativa, y que el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente como contraprestaciones por el servicio brindado”. De esta manera, el máximo intérprete de la Constitución estima que la remuneración constituye una contraprestación económica, y que tiene sobre todo un carácter alimentario, vital para el desarrollo de la vida de las personas y su entorno (familia), entre otros aspectos relevantes para su ejercicio y desarrollo.

Finalmente, la jurisprudencia aludida la describe mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 00020-2012-PI/TC, en el término siguiente:

“El derecho a la remuneración, que fluye del principio de que nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento, constituye una contraprestación por los servicios del trabajador; es de libre disposición por parte de este último; tiene carácter alimentario y su pago tiene prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador (artículos 23 in fine y segundo párrafo del artículo 24 de la Constitución). La remuneración también implica un modelo de competitividad, en tanto se manifiesta como un incentivo para atraer y tener personal idóneo”.

2. La Remuneración como Derecho Humano Fundamental

La doctrina jurídica ha estimado algunas razones que evidencian la existencia de un manto de amparo y defensa sobre el contenido del derecho fundamental de la remuneración. Pudiéndose identificar dos razones principales:

a) El Carácter alimentario o de sustento

El carácter '*alimentario*' de la remuneración está fijado por la especial función que cumple: atenuar las necesidades materiales del trabajador y, de ser el caso, la de su familia. De este modo, Cabanellas (1964) indica que “el salario convenido [...] está destinado a cubrir las necesidades primordiales del trabajador, ya que constituye el medio normal que tiene de sustentarse” (p.328)

La estimación '*alimentaria*' de la remuneración posee gran preeminencia, dado que gran parte de la población económicamente activa de un país está compuesta por trabajadores que se valen de una remuneración para la realización del progreso en la calidad material de su vida y la de su familia. (Cáceres, s,f). En resultado, el tópico salarial como origen de renta de la mayor parte de la población es un componente fundamental en la política económica, debiendo estar sujeta a la intervención de los poderes públicos por la importancia social que posee. (Alfonso, 2004)

Finalmente, un rasgo esencial que se desprende del carácter alimentario de la remuneración es la determinación de este hacia el nivel de vida y condiciones económicas decisivas de las relaciones sociales del trabajador.

b) Evitar relaciones de dependencia económica

Sobre lo concerniente a evitar o aminorar las relaciones de dependencia económica entre los trabajadores y el empleador, la Organización Internacional del Trabajo, tiene el firme propósito de *“proteger al trabajador contra prácticas que pudieran tender a hacerle demasiado dependiente de su empleador y por tal garantizar que el trabajador reciba a tiempo, y en su totalidad, el sueldo que ha ganado”*

Ello acontece porque en el marco de la relación laboral el empleador se refleja como un foco de poder, viniendo tal fuerza imperativa no solo de la propia debilidad contractual del trabajador, sino además por la cantidad de recursos con los que cuenta, por lo que este centro de potestad ejercido dentro de la relación laboral solicita un control. (Cáceres, s,f)

Desde esta configuración, en la relación laboral se muestran algunas particularidades en correspondencia al abono remunerativo que podría forjar que el mismo aumente la dependencia económica o personal entre el empleador y el trabajador, encontrándose las siguientes:

- El empleador como único deudor del trabajador.
- La post numeratio, entendido como la situación de que el trabajador primero presta sus servicios y el empleador, con posterioridad a este, abona la obligación salarial.
- La ajenidad en los riesgos empresariales o la no responsabilidad del trabajador de los fracasos empresariales. (Huerta, 2011)

3. Caracteres de la Remuneración

Sobre los ámbitos en los que se forja y opera la remuneración de los trabajadores se desmiembra los siguientes caracteres:

- **Carácter retributivo.**- La remuneración tiene carácter contraprestativo en el desarrollo del contrato de trabajo, tomando por tanto a consideración los

pagos que se realiza a los trabajadores por la prestación de sus servicios o como contraprestación genérica de la relación laboral. A través de este carácter se precisan los alcances de la obligación retributiva del empleador dentro del contrato de trabajo. (Cáceres, s,f)

- **Carácter de sustento.-** La remuneración es entendida como ingreso personal del trabajador a través del cual éste se beneficia materialmente de su percepción para su manutención propia y la de su familia. Asimismo, desde una perspectiva política-social tiene el carácter de sustento por ser un medio para alcanzar una vida digna. (Vida, Monereo y Molina, 2008)
- **Carácter de costo de producción.-** Desde la figura del empleador, la remuneración es estimada como costo de producción en el ámbito privado y en el ámbito público como gasto presupuestal desde la perspectiva del Estado como empleador. De ahí que el trabajo así como el costo o precio que deriva de su uso al igual que la inversión en bienes de capital, se muestra como juicio delimitador de los costos de la actividad empresarial.
- **Como renta de trabajo.-** La remuneración del trabajador es renta de trabajo, de conformidad con las disposiciones tributarias que sistematicen la imposición del ingreso derivado del trabajo personal. Desde esta configuración, el Estado bajo su jurisdicción impositiva puede establecer qué niveles de ingreso pueda ser gravado con el impuesto a la renta de quinta categoría. (Cáceres, s,f)

4. Categorías Remunerativas

a) La Remuneración Equitativa

La Constitución reconoce expresamente la protección a la remuneración equitativa. El Convenio 100 de la OIT en su artículo 2 inciso primero (Mayo 23, 1953) al respecto, establece que:

"Todo miembro deberá, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, promover y, en la medida en que sea compatible con dichos métodos, garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de

obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor”.

Desglosándose que toda remuneración calculada en base a criterios discriminatorios por razón de género será inequitativa y, por consiguiente, inconstitucional. El Tribunal Constitucional mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 4922-2007-PA/TC, esboza que “La remuneración como retribución que percibe el trabajador por el trabajo prestado a su empleador no debe ser sometida a ningún acto de discriminación”, no puede ser objeto de diferenciación, como por ejemplo, otorgar a unos una mayor remuneración que a otros por igual trabajo, quedando proscrito, en consecuencia, cualquier trato discriminatorio que, amparándose en causas prohibidas, afecte el derecho fundamental a la remuneración”

Finalmente, el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia recaída en el Expediente N°0020-2012-P1/TC, sostiene que “En suma, la **‘remuneración equitativa’**, a la que hace reseña el artículo 24 de la Constitución, implica que ésta no sea objeto de actos de diferenciación arbitrarios que, por ampararse en causas prohibidas, se consideren discriminatorias según lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Constitución”

b) La Remuneración Suficiente

El Tribunal Constitucional mediante la Sentencia recaída en el Expediente N°0020-2012-P1/TC, manifiesta que “La Constitución reconoce también que una remuneración, de acuerdo a la jornada de trabajo y labor realizada por el trabajador, debe ser ‘suficiente’, concepto que en el ámbito internacional se ve reconocida bajo el término de ‘satisfactoria’ (artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 7 del Protocolo de San Salvador)”

La remuneración suficiente se encuentra vinculada a la noción de remuneración mínima, y que con este ‘mínimo’ el trabajador debe al menos cubrir sus necesidades vitales ligadas a una calidad de vida digna. El Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) expresa que la paz y armonía universales demandan de la garantía de un salario vital adecuado que procure todo lo necesario a las personas.

Así también lo señala el artículo 2.1 del Convenio 131 de la OIT (Abril 29, 1972), el cual prescribe que *"Los salarios mínimos tendrán fuerza de ley, no podrán reducirse y la persona o personas que no los apliquen estarán sujetas a sanciones apropiadas de carácter penal o de otra naturaleza"*.

Además, en la normativa internacional, se observa que el artículo 1 del Convenio 26 de la OIT (Junio 14, 1390) establece que:

“Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a establecer o mantener métodos que permitan la fijación de tasas mínimas de los salarios de los Trabajadores, empleados en industrias o partes de industria (especialmente en las industrias a domicilio) en las que no exista un régimen eficaz para la fijación de los salarios, por medio de contratos colectivos u otro sistema, y en las que los salarios sean excepcionalmente bajos.”

Lo que plantea la definición y alcances de la **remuneración suficiente** es que el trabajador deberá gozar de una remuneración que le permita una vida acorde a la dignidad humana, y que de no ser amparada por el Derecho Interno, será amparada por los instrumentos internacionales. En el Derecho Interno se tiene la protección y garantía a través de la Constitución, la cual tiene como fin el aseguramiento de por lo menos las mínimas condiciones de subsistencia digna y decorosa para los trabajadores y su familia.

Finalmente, el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia recaída en el Expediente N°0020-2012-P1/TC, manifiesta que “La remuneración suficiente, en tanto parte integrante del contenido esencial del derecho fundamental a la remuneración previsto en el artículo 24 de la Constitución, implica también ajustar su *quantum* a un criterio mínimo, bien a través del Estado, bien mediante la autonomía colectiva, de tal forma que no peligre el derecho constitucional a la vida o el principio-derecho a la dignidad”.

4.1.2. En el Derecho Social: Vida Digna

A. En la Normatividad Internacional

El Derecho Social se encuentra establecido en el artículo 9 del PIDESC (Diciembre 16, 1966) que escuetamente preceptúa que: *“Los Estados partes del presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”*. Este derecho no está limitado a nadie dentro de la sociedad, pudiendo ser titular cualquiera sin más restricciones que las prescripciones generales del ordenamiento jurídico, y las necesidades socioeconómicas de la persona.

“Vendría a ser el derecho más importante de un actual Estado Social de Derecho, pues, implica asegurar a todas las personas un digno nivel de vida, convirtiéndose en el derecho más intrínsecamente social, requiriendo un rol activo del Estado.” (Münzenmayer, 2002 p.19). Esta disposición debe ser interpretada en armonía con lo establecido por el artículo 11 inciso 1 del PIDESC (Diciembre 16, 1966) y entenderse encaminada a proporcionar un adecuado nivel de vida a las personas, tal artículo preceptúa que: *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”*.

En la Carta de las Naciones Unidas no se hace referencia expresa a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sin perjuicio de ello es posible distinguir dos situaciones en las cuáles se hace alusión a la necesidad de promover un nivel de vida adecuado, siendo el primero el esbozado en el preámbulo, al señalar: *“Nosotros los pueblos de las naciones unidas resueltos...a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad”*

Mientras que la segunda situación reposa en lo establecido en el artículo 55 letra a), al sostener que:

“Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones...la organización promoverá:

a. Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social.”

Además en el ámbito mundial, se encuentra la Declaración Universal de Derechos Humanos, de carácter meramente declarativo, a pesar de lo cual, ha tenido una enorme fuerza moral que guía tanto al Derecho Internacional como a la legislación interna de todas las naciones del mundo. En esta declaración, se reconocen expresamente los derechos del tipo analizado, así por ejemplo, el artículo 22 en su parte final indica que: *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a.....la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”*, siendo reafirmado ello por lo señalado en el artículo 25.1 en el que se estipula que: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”*

De este modo, la declaración de los Derechos Fundamentales Sociales en las cartas fundamentales del constitucionalismo contemporáneo acentúa la dimensión objetiva de éstos. Siendo que las cláusulas que acopian Derechos Sociales enlazan a todos los poderes públicos, incluido el legislador, por lo que, en principio, nada impide que sean invocados en cualquier instancia jurisdiccional y, por supuesto, se utilicen de parámetro para el juicio de constitucionalidad (Nuñez, 2014)

B. En la Normatividad Nacional

1. Principios de la Seguridad Social

La evolución de la seguridad social se halla unida a la necesidad de atención de las contingencias del hombre frente a aquellas situaciones en las que por sí sólo no se puede brindar cuidado. La noción de seguridad social no se encuentra uniformemente definida pues existen diferentes conceptualizaciones encuadradas en distintas aristas, las que pueden ser jurídicas, económicas, sociales, políticas, entre otras. (Curi, 2014)

De forma concreta Fajardo (1991) la define estimando que “la Seguridad Social es un sistema de protección contra las contingencias humanas, que procura a la vez la elevación del nivel de vida y el bienestar colectivo, en base a la redistribución de la renta” (p.21)

Los principios de la seguridad social se encuentran recogidos por la Constitución Política, así como reconocidos por el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia, y es mediante ésta que se ha precisado como principios de la seguridad social con base constitucional a los siguientes:

- Dignidad humana (art. 1 de la CPP)
- Igualdad (artículo 2 de la CPP)
- Universalidad (artículos 10 y 11 de la CPP)
- Solidaridad (artículos 43 y 44 de la CPP)
- Progresividad (Segunda Disposición Final y Undécima Disposición Final)
- Equilibrio presupuestal (artículos 78, 87 de la CPP y Primera Disposición Final).

a) Principio de Universalidad

Pertenciente al núcleo de personas salvaguardadas mediante la seguridad social, es decir, es el ámbito de aplicación del mismo. Posee como objetivo inmediato amparar a la persona en sus contingencias y necesidades, y como objetivo mediato busca lograr el bienestar general. De esta manera, la seguridad social no es un derecho cuya disposición se encuentre encaminada a beneficiar un ámbito limitado de ciudadanos o a los integrantes de un determinado gremio, rubro o sector económico, etc, pues extiende su proyección mucho más allá.

Este principio demuestra el carácter general y erga omnes del derecho a la seguridad social, sin distingo entre todos los seres humanos. (Fajardo, 1991)

b) Principio de Solidaridad

De conformidad con lo señalado por el Tribunal Constitucional, este principio involucra la responsabilidad directa de cada persona con los fines sociales del Estado, de modo tal que a nadie le resulte extraña la vocación por priorizar las medidas que eleven la calidad de vida de las personas. (Curi, 2014)

Por su parte, Pasco (2008) señala que la solidaridad implica “la redistribución equitativa del costo del sistema; el esfuerzo de toda a la comunidad en su propio beneficio, esfuerzo al que deben contribuir todos y cada cual según sus capacidades y necesidades” (p.4)

2. La Seguridad Social en el artículo 10 de la Constitución

Sobre la afirmación de los preceptos de nuestro país vinculados con los Derechos Fundamentales, el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC, esboza que “El Estado peruano, definido por la Constitución de 1993, presenta las características básicas de un Estado social y democrático de derecho, y en cuya configuración adquieren relieve dos aspectos básicos: la existencia de condiciones materiales mínimas para alcanzar sus presupuestos, y la identificación del Estado con los fines de su contenido social”.

Afirma además el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia recaída en el Expediente N°02016-2004-AA que: “Estas cuestiones básicas buscan garantizar la igualdad de oportunidades en todo nivel social, así como neutralizar las situaciones discriminatorias y violatorias de la dignidad del hombre; por ello, el logro de estas condiciones materiales mínimas de existencia requiere la intervención del Estado y de la sociedad en conjunto. Es ahí donde se hace necesaria la exigencia de los derechos sociales y económicos, también llamados derechos prestacionales, como la seguridad social, salud pública, vivienda, educación y demás servicios públicos, pues ellos representan los fines sociales del Estado a través de los cuales el individuo puede lograr su plena autodeterminación. Debe entenderse, empero, que cuando se habla de exigencia, nos referimos al derecho de requerir que el Estado adopte las medidas adecuadas para el logro de fines sociales, pues no en todos los casos los derechos sociales son por sí mismos jurídicamente sancionables, al ser necesario el soporte presupuestal para su ejecución. Ahora bien, denominase comúnmente derechos sociales a las facultades tuitivas dirigidas a favorecer a aquellos grupos humanos con características accidentales diferenciadas con relación a otros por factores culturales, o que se encuentran en situación de desventaja por razones económico-sociales, es decir, con una posición o ubicación depreciada en sus estándares de vida, no acordes con la dignidad humana”.

En la Carta Magna el principio de progresividad de los Derechos Sociales, se encuentra estipulado en el artículo 10, (Diciembre 29, 1993) el cual establece que:

“El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida”, significa que en el ámbito de la seguridad social como Estado de Derecho debemos avanzar gradualmente en búsqueda de mejores condiciones de vida, esto es, lograr la elevación en la calidad de vida de las personas.

Sobre este artículo Gonzales (2009), esboza que cuando la Constitución señala que es un derecho universal y progresivo, “esta no puede referirse sino a que la Seguridad Social será de aplicación general, es decir a todas las personas sin excepción, puesto que el derecho nos es inherente por el solo hecho de ser seres humanos” (p. 434) y en la misma directriz, Abanto (2005) precisa que “a fin de efectivizar el principio de universalidad del derecho, deberán establecerse determinados pasos que habiliten un acceso a la Seguridad Social, lo cual solo se podrá dar de manera gradual (progresivo), dependiendo de la situación económica del país”. (p. 421)

En síntesis, la seguridad social es un derecho que está unido a lo más hondo del ser humano, buscando resguardarlo frente a los riesgos y contingencias que puedan afectar su vida, su salud, su capacidad de trabajar, disminuyendo por ende sus ingresos económicos para sostener una vida digna. No debe dejarse de lado que la seguridad social es una institución que no siempre existió como se conoce ahora, siendo el concepto presentemente desarrollado fruto de una maduración jurídica y social de diversos sucesos experimentados por la sociedad a lo largo de la historia. (Curi, 2014)

Finalmente, la seguridad social es “entendida como el conjunto de medidas de protección, a los riesgos derivados de la vida, del trabajo, la vejez, accidentes, viudez, orfandad, etc., constituye un derecho tan importante, que resulta indudablemente de carácter fundamental, en una sociedad organizada” (Ortecho 2008, p.66).

V. LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA LA EFECTIVIZACIÓN DE LOS DESC

5.1. La Exigibilidad de los Derechos Sociales en Perú

Los Derechos Sociales al igual que los Derechos Civiles y Políticos son derechos fundamentales y constitucionales que tienen como origen común la dignidad de la persona humana, lo que los convierte por ende en derechos exigibles al Estado. Asimismo son estimados como reglas dictadas por éste para asegurar ciertas condiciones de relación de los seres humanos de una sociedad entre sí, así como prestaciones reguladas por el mismo y que en algunos casos debe prestar directamente a las personas. (Rubio, 1999)

Cabe señalar que la materialización específica de cada uno de los DESC es disímil, ya que en algunos casos su exigibilidad es inmediata; en tanto que otros quedan sujetos a la existencia de determinadas condiciones económicas; empero esto no es obstáculo para demandar al Estado su *‘mínima satisfacción’*. Sobre ello mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 02016-2004-AA/TC, se refiere que: “Como ya se ha expuesto, la moderna concepción de los derechos sociales supone que no solo constituyen obligaciones de hacer del Estado, sino de toda la sociedad en su conjunto; por ello, la doctrina ha empezado a denominarlos deberes de solidaridad. En una sociedad democrática y justa, la responsabilidad de la atención de los más necesitados no recae solamente en el Estado, sino en cada uno de los individuos con calidad de contribuyentes sociales. Es así como adquieren mayor sentido las sanciones jurídicas frente al incumplimiento de estos deberes; por ejemplo, las sanciones que se imponen ante la omisión del pago de impuestos, pues justamente a través de ellos se garantiza la recaudación y una mayor disponibilidad presupuestal para la ejecución de planes sociales”.

5.2. El Rol del Estado Peruano respecto a los Derechos Sociales

El Tribunal Constitucional muestra su perspectiva sobre el rol que incumbe a un Estado Constitucional moderno en el tratamiento de los Derechos Fundamentales, estimando que lo que involucra la instauración de sus bases de actuación y la de sus funcionarios va más allá de las posiciones políticas que se puedan tener. (Rubio, 2013)

Desde tiempos antiguos ha coexistido la controversial querrela entre los modelos del Estado Liberal y el Estado Social, no obstante, esto no perturba la postura que el Perú

tiene respecto del entendimiento de los Derechos Fundamentales. Pues, el Estado peruano no tiene en cuenta los lineamientos ni del Estado Liberal, ni del Estado Social como elecciones legítimas en sí mismas para obtener un apropiado tratamiento a los Derechos Fundamentales.

Históricamente, se sabe que el Estado Liberal propugnó una evidente priorización de los Derechos Civiles y Políticos (DCP) sobre el resto de derechos, dejándolos sujetos a ellos; mientras que el Estado Social tuvo mayor énfasis en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Por su parte, la postura del Tribunal Constitucional tiene una perspectiva de que el Estado defiende los Derechos Fundamentales bajo una visión integral y totalizadora que tiene como objetivo la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como el fin supremo del Estado.

En cuanto a la función social del Estado en materia de Derechos Fundamentales, mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC, se indica que: “La configuración del Estado social y democrático de derecho requiere de dos aspectos básicos: la existencia de condiciones materiales para alcanzar sus presupuestos, lo que exige una relación directa con las posibilidades reales y objetivas del Estado y con una participación activa de los ciudadanos en el quehacer estatal; y la identificación del Estado con los fines de su contenido social, de forma tal que pueda evaluar, con criterio prudente, tanto los contextos que justifiquen su accionar como su abstención, evitando tornarse en obstáculo para el desarrollo social”.

En síntesis la justicia constitucional en materia de protección de los Derechos Humanos, reconoce que el Estado peruano posee las particularidades primordiales de un Estado Social de Derecho, es decir, que lejos de cobijar las necesidades básicas de la población, se halla en una fase originaria de atención de aquellas. Frente a este entorno posee como responsabilidad dar lugar al suministro y provisión de condiciones materiales mínimas llanamente vinculadas con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Asimismo, se debe tener en cuenta que no únicamente basta con que el Estado tenga concluyentes fines en materia social, sino que debe identificarse con ellos, consiguiendo que cada funcionario y en exclusivo los responsables de fundar e implementar las políticas de contenido social reconozcan y ocupen la tarea como propia. (Rubio, 2013)

5.3. Los Derechos Sociales y la Disponibilidad Presupuestal

La distinta consideración y naturaleza de los DESC con los DCP ha ocasionado cierta dificultad en su efectividad, especialmente con relación al tema presupuestal y a la configuración por ley de los mismos.

Al respecto, Chapman y Russell (2002) manifiestan que la doctrina de las obligaciones mínimas afirma que incluso en circunstancias extremadamente acuciantes desde el punto de vista presupuestario, un Estado posee obligaciones irreductibles que se presume puede cumplir. Reafirmando lo señalado por los autores, Amor (2012) enfatiza que se asume que los Estados Parte poseen un presupuesto que consiente sostener al menos, un apropiado servicio de justicia y policía, no habiendo discusión alguna en la colectividad internacional sobre la razonabilidad de dicha presunción.

El Tribunal Constitucional precisa con relación al presupuesto a través de la Sentencia recaída en el Expediente N°2945-2003-AA/TC, que “Debe entenderse, empero, que cuando se habla de ‘*exigencia*’, nos referimos al derecho de requerir que el Estado adopte las medidas adecuadas para el logro de fines sociales, pues no en todos los casos los derechos sociales son por sí mismos jurídicamente sancionables, al ser necesario el soporte presupuestal para su ejecución”

Sobre lo señalado por el Tribunal Constitucional, Rubio (2013) manifiesta que lo inicial que se desglosa es la premisa de que los DESC no son exigibles por sí mismos, al ser imperioso un presupuesto para su implementación. Por ende, la exigencia queda limitada a las acciones que debe realizar el Estado. Empero, lo indicado por el TC consiente además la existencia de DESC que por sí mismos son jurídicamente sancionables. Siendo que lo que hace a algunos DESC exigibles por sí mismos yace esencialmente en las peligrosas secuelas que puede emanarse de la inactividad estatal.

Al respecto se señala través de la misma sentencia en referencia (Expediente 2945-2003-AA/TC) que: “En consecuencia, la exigencia judicial de un Derecho Social dependerá de factores tales como la gravedad y razonabilidad del caso, su vinculación o afectación de otros derechos y la **disponibilidad presupuestal** del Estado, siempre y cuando puedan comprobarse acciones concretas de su parte para la ejecución de políticas sociales”.

En torno a lo mencionado, Rubio (2013) específicamente con correspondencia al componente '*disponibilidad presupuestal*', halla dos significados, partiendo desde la mención a la necesidad de contar con presupuesto, o que, poseyéndolo, se pueda hacer uso de este sin obstáculos, con lo cual la exigibilidad de los DESC se disminuiría, dado que podría argumentarse que la simple falta de previsión presupuestaria podría excusar al Estado de sus compromisos y obligaciones.

Sin embargo, la falta de presupuesto por sí misma no puede ser causal suficiente para convertir a un DESC en no exigible pues el mismo Tribunal Constitucional ha sostenido a través de la Sentencia recaída en el Expediente 2945- 2003-AA/TC, que “Si bien es cierto que la efectividad de los derechos sociales requiere un mínimo de actuación del Estado a través del establecimiento de servicios públicos, así como de la sociedad mediante la contribución de impuestos, ya que toda política social necesita de una ejecución presupuestal, también lo es que estos derivan obligaciones concretas por cumplir, por lo que los Estados deben adoptar medidas constantes y eficaces para lograr progresivamente la plena efectividad de los mismos en igualdad de condiciones para la totalidad de la población”. Por tanto, si la falta de recursos se origina por responsabilidad del Estado, no se puede eliminar la exigibilidad directa de un DESC.

De otra parte, los requerimientos presupuestales derivados de los compromisos del Estado en materia de Derechos Fundamentales y de DESC son determinadas por la justicia constitucional pues tienen su origen en la propia Constitución, lo que hace obligatorio su cumplimiento. De modo tal a través de la Sentencia recaída en el Exp Nº 0014-2007-PI/TC, se sostuvo:

“la generación de un gasto público adicional derivada de una sentencia constitucional, debe ser consecuencia de una meditada ponderación de los valores constitucionales concernidos, y nunca de algún criterio voluntarista. Bajo tal consideración, efectuada dicha ponderación racional por el Tribunal Constitucional, la aplicación del costo económico que sea necesario para la debida protección de un derecho fundamental ordenada por una sentencia constitucional, no es un asunto que quede librado a la discrecionalidad de los poderes públicos, sino que se convierte en un auténtico deber constitucional. De ahí que, bien entendidas las cosas, “las consecuencias financieras de las decisiones constitucionales no serían determinadas por [el Tribunal Constitucional], sino que se desprenderían de la

Constitución, a la cual todos, legislador incluido, se encuentran subordinados.”

Un DESC que no puede ser implementado por el Estado por falta de presupuesto perpetuamente será exigible por ser un Derecho Fundamental de la persona. De manera tal que la premisa adecuada es la obligatoriedad de los DESC y su exigibilidad de cumplimiento a la brevedad posible, de lo que se tiene que desglosar la responsabilidad del Estado que no ha prohijado las medidas necesarias para proporcionarles atención. (Rubio, 2013)

Efectivamente, la relación entre el factor presupuestal y las obligaciones del Estado en materia de DESC no puede asumirse exclusivamente desde el ángulo de las disposiciones políticas del gobierno de turno, sino primordialmente desde los compromisos y deberes internacionales asumidos por el Estado Peruano, pues la propia Constitución así lo determina. Al respecto el TC ha señalado a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 3081-2007-PA/TC que:

“[...] 37. Lo declarado en la undécima disposición final y transitoria de nuestra Constitución es concordante con el artículo 2.1 del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que precisa que los Estados se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de recursos que se disponga para lograr, progresivamente, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto [...]. Es evidente que **el Estado peruano no puede eximirse de esta obligación**, ni tampoco asumirla como un ideal de gestión, pues se trata de una obligación perentoria a ser cumplida, si bien de manera progresiva, siempre en plazos razonables y acompañados de acciones concretas”

El TC reconoce que la aplicación de tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales impone límites a la discrecionalidad de las autoridades nacionales en el manejo del presupuesto para la implementación de los DESC. Así, a través de la Sentencia recaída en el Expediente N°2945-2003-AA/TC, se ha sostenido que:

“Actualmente, la noción de Estado social y democrático de derecho concreta los postulados que tienden a asegurar el mínimo de posibilidades que tornan digna la vida y, en esas circunstancias, se

impone principalmente a los poderes públicos la promoción de esas condiciones. La vida, entonces, ya no puede entenderse tan solo como un límite al ejercicio del poder, sino fundamentalmente como un objetivo que guía la actuación positiva del Estado. Dichos postulados propenden la realización de la justicia que avala los principios de dignidad humana y solidaridad y traspasa el reducido marco de la legalidad con el que se identificaba la noción clásica de Estado de derecho. Ahora el Estado está comprometido a invertir los recursos indispensables para desarrollar las tareas necesarias que le permitan cumplir con el encargo social de garantizar el derecho a la vida, la libertad, la seguridad y la propiedad privada”

Asimismo través de la sentencia en referencia, el Tribunal Constitucional, ha esbozado que:

“Es importante que la ejecución presupuestal en las políticas sociales deje de ser vista como un mero gasto y se piense, más bien, en **inversión social en aras del cumplimiento de un fin comunitario**. Únicamente cuando todos los ciudadanos gocen de garantías mínimas de bienestar, podrán realizar satisfactoriamente sus planes de vida y, por consiguiente, brindar un mejor aporte a la sociedad en su conjunto, lográndose, de este modo, un mayor desarrollo como país”

No obstante, también cabe tener en cuenta que según el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia recaída en el Expediente N° 02016-2004-AA, ha sostenido que:

“No se trata, sin embargo, de meras normas programáticas de eficacia mediata, como tradicionalmente se ha señalado para diferenciarlos de los denominados derechos civiles y políticos de eficacia inmediata, pues justamente su mínima satisfacción representa una garantía indispensable para el goce de los derechos civiles y políticos. Sin educación, salud y calidad de vida digna en general, mal podría hablarse de libertad e igualdad social, lo que hace que tanto el legislador como la administración de justicia deban pensar en su reconocimiento en forma conjunta e interdependiente”.

5.4. El Presupuesto

5.4.1. Definición

Según la Real Academia Española, el significado de presupuesto expresa “motivo, causa o pretexto con que se ejecuta algo” y “conjunto de los gastos e ingresos previstos para un determinado período de tiempo”.

Para poder ejecutar los fines del Estado se necesita efectuar gastos y conseguir recursos, manejando significativas cantidades de dinero, que por un principio necesario de orden deben ser calculados y autorizados de manera previa. (Belisario, 2014)

Está comprendido en la Ley del Presupuesto Nacional del Estado Peruano que contiene los ingresos y egresos, que se estima tendrá la república para todo el próximo año. Recibe el nombre de presupuesto porque son estimaciones, cálculos que el Estado realiza basado en proyecciones y ejecuciones preliminares. La administración económica y financiera del Estado se rige por éste, que es aprobado anualmente por el congreso.

5.4.2. Principios del Derecho Presupuestario

Pérez (2012) exterioriza que el presupuesto se encuentra conformado por los siguientes principios:

- a) **Unidad.-** En nuestro país, el presupuesto se elabora siguiendo el principio de la unidad, y se han coligado al presupuesto general los recursos y gastos de las entidades descentralizadas. Sin embargo, se han admitido las nuevas directrices, al fraccionarse el presupuesto en dos componentes distintos: una en la cual se congregan los gastos de funcionamiento o de operación, y otra que congrega los gastos de inversión o capital.

- b) **Universalidad.-** Establece que no puede haber compensación entre gastos y recursos, es decir que ambos deben figurar depositados por su importe bruto, sin extraer saldos netos, siendo que por este principio es la orientación de nuestro régimen presupuestario nacional. En empiece, se arroga el principio de universalidad, al establecerse que "los recursos y las erogaciones

figurarán separadamente y por su importe íntegro, no debiendo en caso alguno compensarse entre sí”.

c) Especialidad.- Llamado también como "especificación de gastos", significa que la autorización parlamentaria de los gastos no se da de manera global, sino es concedida de manera minuciosa para cada crédito. Se invoca en ayuda de este principio que si se proporcionaran autorizaciones "en bloque", sería metódicamente improbable controlar la realización de los gastos con los destinos sabidos en la autorización.

d) No afectación de recursos.- Este principio tiene por esencia que categóricos recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, sino que por el contrario se integren en rentas generales, persiguiéndose que los ingresos ingresen en un fondo común y valgan para financiar todas las erogaciones.

5.5. El Sistema Nacional de Presupuesto

5.5.1. Definición

Zevallos (2014) señala que el Sistema Nacional de Presupuesto, es un sistema administrativo suplementario de la Administración Financiera del Sector Público. Abarca un conjunto de órganos, normas y procedimientos que acarrearán el proceso presupuestario de todas las entidades y organismos del Sector Público en sus períodos de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación.

El Sistema Nacional de Presupuesto se rige por la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público y por la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. (Zevallos, 2014)

5.5.2. Importancia

- Permite conocer la composición de Ingresos y Gastos en el periodo previsto
- Permite determinar los efectos de los ingresos y gastos sobre el conjunto de economía
- Es un incremento de Política Económica que refleja la orientación que se da al gasto público. (Caciano, 2016)

5.5.3. El Presupuesto Público

El Presupuesto Público es una herramienta de gestión del Estado a través de la cual se fijan y asignan los recursos públicos sobre el asiento de una priorización de las necesidades de la población, las cuales son satisfechas mediante el suministro de bienes y servicios públicos de calidad para la población financiados por el presupuesto. (Zevallos, 2014)

Además es el documento competente donde se fraguan y proyectan ingresos y gastos, pero asimismo es la base para la búsqueda de la realización de éstos. Conforme a las normas que regulan el sistema administrativo, este instrumento debe de ser elaborado anualmente y estar acorde con los objetivos y metas del Plan Operativo Institucional de cada entidad pública. (Chávez, 2014)

En suma, es la locución cuantificada, unida y sistemática de los gastos a tener en cuenta durante el año fiscal, por cada una de las entidades que forman parte del Sector Público e irradia los ingresos que sufragan dichos gastos.

5.6. Indicadores Económicos de Precios respecto a la Asignación

5.6.1. El Índice de Precios (IPC)

a. Concepto

“El Índice de Precios al Consumidor es un indicador que mide la evolución promedio de los precios de un conjunto de bienes y servicios representativos del gasto de consumo de los hogares residentes en un área determinada”. (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2016, p. 4)

b. Canasta del IPC

Contiene aquellos productos y servicios más representativos del gasto del conjunto de los hogares

c. Calculo de la variación de los precios

Adquirido del período de referencia -base del índice-, pues mensualmente se siguen relevando los precios de los bienes y servicios que integran la canasta IPC, y se advierte su evolución en el tiempo. Se compara producto por producto, mes

a mes; y de sus variaciones con respecto al período base se obtiene un número índice. (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2016)

5.6.2. El Costo de vida en el Perú

Perú tiene un costo de vida intermedio en comparación de otros países de Latinoamérica. Es más barato que Brasil, Ecuador, Colombia o Chile, pero más caro que Bolivia y Paraguay. Lima es la ciudad con el costo de vida más alto junto con la ciudad turística de Cusco. En términos generales los servicios, la alimentación, el transporte, el alojamiento y la ropa hecha en Perú son más barato que en Europa. Pero los productos electrónicos, los autos, los alimentos y ropa importada son más caros que en los países de origen.

5.6.2.1. El Costo Promedio de alimentos

Los costos de los alimentos varían dependiendo en donde se compen. Si son adquiridos en supermercados es más caro a comparación de comprarlos en el mercados, sin embargo la calidad de los productos es superior en los primeros.

Los precios de alimentos básicos son los siguientes:

CUADRO N° 10: EL COSTO PROMEDIO DE ALIMENTOS

PRODUCTO	COSTO (S/.)
1 Pan (500 gr.)	S/.2.00
1 litro Yogurt	S/.5.00
1 litro leche	S/.3.50
1 paquete de mantequilla	S/.5.00
1 kilo de queso fresco	S/.15.00
1 kilo de carne (res)	S/.13.00
1 kilo de carne (cerdo)	S/.13.00
1 kilo de pollo	S/.13.00
1 lata de atún	S/.8.00
1 kilo de arroz	S/.4.50
Tallarines (500 gr.)	S/.2.80
1 kilo de papas	S/.2.20
Lechuga	S/.2.00
1 kilo de tomates	S/.2.00
1 kilo de naranjas	S/.2.00

1 kilo de manzanas	S/.2.00
1 kilo de piña	S/.2.00
1 kilo de papaya	S/.3.00
1 botella de agua mineral (0,5 l)	S/.1.50
1 botella de gaseosa (0,5 l)	S/.1.50

FUENTE: INSIDE PERU, 2017

5.6.2.2. El Costo de vida promedio en la realidad peruana

CUADRO N° 11: EL COSTO DE VIDA PROMEDIO EN PERU

PRODUCTO/ SERVICIO	PRECIO (S/.)
Vivienda	S/.825
Alimentación	S/.500
Transporte	S/.90
Tiempo libre	S/.600
Total mensual	S/.2015

FUENTE: INSIDE Perú, 2017

5.7. El Precio del Transporte en el Perú

CUADRO N° 12: PRECIOS DE TRANSPORTE EN PERÚ

PRODUCTO	SOL (S/.)	DÓLAR (\$)
Taxi 1 hora de trayecto (tarifa normal)	S/.22.60	\$/6.97
Taxi 1 km (tarifa normal)	S/.5.00	\$/1.45
Inicio taxi (tarifa normal)	S/.5.00	\$/1.45
Gasolina (1 litro)	S/.3.60	\$/1.11
Pase mensual de transporte público	S/.95	\$/29.30
Un billete de ida en transporte público	S/.1.50	\$/0.46

FUENTE: Precios Mundi, 2017

5.7.1. Propósito y Composición de viajes

CUADRO N° 13: PROPÓSITO DE VIAJES

Propósito del viaje	N° de viajes	Tasa (%)
A Trabajo	22, 410	29.6
A Estudiar	21,894	28.9
Por Trabajo	3,904	5.2
Privado	27,461	36.3
Total	75, 669	100.0

FUENTE: Plan Maestro para Lima y Callao. (Julio, 2004)

b. Hipótesis

El D.S.N°264-90-EF, sobre asignación por movilidad, afecta el principio de progresividad, debido a que por la aplicación equivalente de la unidad monetaria contemplada en éste (inti), y la nueva moneda establecida por la Ley de la Conversión Monetaria 25295 (sol) se le restó la capacidad adquisitiva a la primera moneda en mención, conllevando a que el importe de 1/5.000.000 de Intis sea equivalente al magro importe de S/5.00 Soles; asimismo, afectó el principio de no regresividad, pues se dio una involución de la naturaleza de la asignación por movilidad.

CAPITULO 3. METODOLOGIA

3.1. Operacionalización de variables

CUADRO N° 14: OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

VARIABLE	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DIMENSIONES		SUBDIMENSIONES		INDICADORES
		ACEPCIONES DE LA ASIGNACIÓN POR MOVILIDAD.		Unilateralidad Estatal, (acto de liberalidad)		Criterios establecidos por: -Doctrina -Jurisprudencia.
		C S E D	DERECHO ECONÓMICO	CATEGORIAS REMUNERATIVAS	Remuneración Equitativa	-Definición de la Remuneración. -Reconocimiento Constitucional de las categorías remunerativas.

En el artículo 1 inciso b del dispositivo se estipula la asignación por movilidad, de naturaleza remunerativa inmerso dentro de la Remuneración Total Permanente.	L A B O R A L E S	DERECHO SOCIAL	Remuneración Equitativa	-Criterios establecidos por *Doctrina *Jurisprudenciales -Tratativa en instrumentos internacionales. -Legislación Comparada.
			Derecho del trabajador a una VIDA DIGNA	-Tratativa Constitucional -Alcances doctrinarios -Criterios jurisprudenciales -Tratativa en instrumentos internacionales
	LEYES LIMITATIVAS	Decreto Legislativo N°847		-Análisis del contenido de la normatividad. -Criterios jurisprudenciales
		Decreto Legislativo N°276		
		Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N°28411		
	FACTORES INCIDENTES EN EL ACTUAL OTORGAMIENTO DE LA ASIGNACIÓN	HIPERINFLACIÓN		-Definición -Causas -Tipos -Efectos
		DEVALUACIÓN MONETARIA		-Historia económica y social del país -Recuento de unidades monetarias
			-D.S. N°021-85PCM	-Incremento Monetario del
			-D.S.N°025-85-PCM	

		MODIFICACIONES EN EL TIEMPO DE LA NORMATIVIDAD ANTECESORA DEL D.S.N°264-90-EF	-D.S.N°063-85-PCM	importe de la asignación en la normatividad desde 1985 hasta 1990.
			-D.S.N°192-87-EF	
			-D.S.N°103-88-EF	
			-D.S.N°155-88-EF	-Modificatoria en la naturaleza de la asignación.
			-D.S.N°031-88-TR	
			-D.S.N°063-89	
			-D.S.N°225-88-EF	
			-D.S.N°130-89-EF	-Modificatoria en su forma de percepción.
			-D.S.N°036-89-TR	
			-D.S.N°204-20-EF	
-D.S.N°109-90-PCM				

VARIABLE	DEFINICION CONCEPTUAL	DIMENSIONES	SUBDIMENSIONES	INDICADORES
PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS	<p style="text-align: center;">Principio de Progresividad</p> <p>Establece que los Estados tienen la obligación de hacer efectivos los derechos sociales, de modo paulatino y gradual en la medida de sus máximos esfuerzos a fin de dotar de efectividad a los DESC.</p>	TRATADOS INTERNACIONALES	Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)	-Criterios doctrinarios. -Preceptos establecidos por el CADH
			Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (PIDESC)	-Criterios doctrinarios -Preceptos establecidos por el PIDESC
				Artículo 26 de la Convención

SOCIALES LABORALES	Principio de no regresividad Es la imposibilidad de que se reduzca la protección ya dada al derecho, lo cual está reconocido para todos los derechos humanos en el PIDCP y en el PIDESC (art. 4 de ambos) Constituye afectación de este principio la expedición de alguna medida legislativa tendiente a retrotraer o menoscabar un derecho ya reconocido o desmejorar una situación jurídica favorable al trabajador pues se estaría afectando derechos fundamentales.	NORMATIVIDAD	Americana sobre Derechos Humanos	-Obligaciones establecidas a los Estados Parte
			Artículo 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales	-Análisis del artículo
				-Obligaciones establecidas a los Estados Parte
		EL COSTO DE VIDA EN EL PERÚ	Herramientas de medición	-Costo Promedio de Alimentos -El Costo de Vida Promedio -Índice de precios del consumidor
			El transporte en el Perú	-Historia -Costo del transporte -Índice de precios del transporte (1985- 2017)
		EL PRESUPUESTO	El Sistema Nacional del Presupuesto Peruano	-Definición -Alcances normativos
			El presupuesto como limitación en la efectividad de los DESC laborales	-Criterios doctrinarios -Criterios jurisprudenciales

3.2. Diseño de investigación

La presente investigación, según su propósito es Básica; ya que a través de la información recopilada y expuesta en el marco teórico, y de los resultados obtenidos, se descubrió la incidencia de la asignación por movilidad en el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales.

Asimismo, la presente investigación tiene un diseño de investigación **no experimental** de corte transversal, pues no se manipulará ninguna variable y se analizará una situación jurídica-social en un periodo determinado.

Finalmente, se hace la precisión que dentro de los esquemas de investigación de **corte transversal**, esta investigación se sitúa dentro de los de carácter descriptivo, motivo por el cual, este proyecto tiene como objetivo indagar la incidencia y los valores que se manifiestan en las variables dependiente e independiente; describiendo los fenómenos entre las mismas a efectos de obtener un resultado que se ajuste a los fines de la investigación jurídica.

3.3. Unidad de estudio

- Criterios de especialistas en la materia.
- Sentencias de vista de la causa sobre el concepto de asignación por movilidad del Sector Educación del departamento La Libertad en el año 2015.

3.4. Población

- Expertos en Derecho Laboral: Magistrados de Juzgados y Salas Laborales del distrito judicial de Trujillo, y Abogados especialistas en Derecho Laboral y/o Docentes de Derecho Laboral o Procesal Laboral en las Universidades de la localidad.
- Sentencias de vista de la causa, en el año 2015 sobre reintegro del concepto de refrigerio y movilidad del Sector Educación de La Libertad.

3.5. Muestra

MUESTRA PROBABILISTICA

Se hizo un muestreo probabilístico ya que se dispone de un marco de muestra de sentencias de vistas de la causa, sobre la asignación por movilidad del departamento La Libertad en el año 2015. El muestreo fue **ALEATORIO SIMPLE** todas las unidades de población tienen la misma probabilidad de ser seleccionadas.

Cuando la población es finita (se conoce N) se realizará con la siguiente fórmula:

$$n = \frac{NZ^2 pq}{(N-1)E^2 + Z^2 pq} =$$

Donde:

p: Proporción de éxito; que se conoce por estudios anteriores o similares

q: (1-p) Proporción fracaso

1-a: Nivel de CONFIANZA

Z: Valor tabulado de la Disposición Normal para un nivel de significación que generalmente se toma

Z= 1.64 para un nivel de confianza del 90%

E: Error de Estimación

Valor que lo determina el investigador. **Valores en torno al 10%** (Entre 1 y 10%)

N: Número de los elementos del universo o de la población. 40

Muestra Final:

$$n = \frac{NZ^2 pq}{(N-1)E^2 + Z^2 pq} = \quad \mathbf{25}$$

CUADRO Nº 15: TABLA DE SELECCIÓN DE MUESTRA

MUESTRA	CRITERIOS
<p>-Siete Magistrados de Juzgados y Salas Laborales de la Corte Superior de Justicia de La Libertad.</p>	<p>Accesibilidad: En atención de que se trata de magistrados de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, siendo accesible obtener una entrevista con ellos.</p> <p>Experiencia: Cada uno de los magistrados a entrevistar cuentan con una amplia experiencia en el área laboral y son conocedores del tema materia de tesis.</p>

<p>- Seis Abogados especialistas en Derecho Laboral y/o Docentes de Derecho Laboral o Procesal Laboral en las Universidades de la localidad.</p>	<p>Accesibilidad: Se trata de especialistas en Derecho Laboral de Trujillo y de Lima, siendo factible obtener la entrevista.</p> <p>Experiencia y conocimientos: Existe un contacto constante y directo del experto con la rama de estudio objeto de investigación.</p>
<p>Veinticinco sentencias de vista de la causa, sobre reintegro del concepto por refrigerio y movilidad del Sector Educación de La Libertad en el año 2015.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1)N°0034-2015 2)N°0585-2015 3)N°0671-2015 4)N°0311-2015 5)N°1291-2015 6)N°1417-2015 7)N°1985-2015 8)N°3386-2015 9)N°0075-2015 10)N°0100-2015 11)N°00136-2015 12)N°02507-2015 13)N°5716-2015 14)N°4004-2015 15)N°1579-2015 16)N°3072-2015 17)N°0736-2015 18)N°4976-2015 19)N°5644-2015 20)N°5205-2015 21)N°0036-2015 22)N°1090-2015 23)N°4529-2015 24)N°00073-2015 25)N°0138-2015 	<p>Dado que el tema de investigación está delimitada a los servidores públicos (Trabajadores del Sector Educación de La Libertad) se recurrió a La Gerencia Regional de Educación de la región, a fin de obtener el dato estadístico sobre el número de procesos sobre reintegro de asignación por movilidad, en respuesta a ello la GRELL a través del Oficio N° 276-2016-GRLL-GGR/GRSE-OAJ, de fecha 10 de noviembre del 2016, indicó que en la Región La Libertad, en el año 2015 se presentaron 40 procesos sobre la materia en investigación.</p>

3.6. Métodos

3.6.1. Técnica de Recolección y Análisis de Datos

- **Análisis documental**

Método Lógico: Análisis.

Método Jurídico: Exegético, Histórico y Sistemático.

Se utilizó el método exegético al ser necesario acudir a las normas que regulan la asignación por movilidad.

Se utilizó el método histórico, en el plano de la evolución normativa de la asignación por movilidad que han regido en nuestro ordenamiento desde su primigenia dación en el año 1985 hasta la actualidad a fin de poder determinar el progreso o retroceso de la misma en el tiempo.

Se utilizó el método sistemático, en la medida que permitió analizar de manera integral los decretos y leyes sobre la asignación en estudio.

Instrumento: Fichas textuales, fichas de resumen.

- **Análisis de casos**

Se utilizó el criterio de selección indicado por la investigadora, analizándose sentencias de vista de la causa sobre el concepto de refrigerio y movilidad del Sector Educación de la Región La Libertad en el periodo del año 2015, a fin de conocer los criterios jurisprudenciales establecidos por los juzgadores.

Instrumento: Se utilizó el Cuadro de Análisis señalado en el Anexo N° 03

- **Entrevista**

Instrumento: Se aplicó el Cuestionario de preguntas indicado en el Anexo N°02, a los expertos de acuerdo al criterio de la investigadora.

3.6.2. Procedimientos

Técnica: Análisis documental

Se recopilaron documentos en bibliotecas locales, virtuales. Se analizaron los siguientes documentos: Libros, artículos y revistas -físicas y virtuales-, en un promedio de 170 autores especialistas.

La investigadora extrajo de la información recopilada los elementos esenciales de las variables de investigación, así como sus características y dimensiones, que permitieron obtener un conocimiento claro y preciso de la incidencia que tiene una sobre la otra y poder determinar la conversión monetaria sin una previa actualización del monto otorgado constituye un retroceso de la asignación.

Técnica: Entrevista

La entrevista se realizó personalmente o vía correo electrónico a los especialistas en la materia, que forman parte de la muestra establecida, previo acuerdo de fecha con

el entrevistado, a fin de realizar las preguntas de tipo abiertas a efectos de conocer su opinión crítica respecto al objeto de investigación.

Para ello se utilizó un Guía de Entrevista con preguntas concernientes al tema a investigar. Posteriormente, de haberse efectuado la entrevista, se procedió a la reproducción escrita de la misma, registro de respuestas y analizarlas, lo que permitirá contrastar la hipótesis planteada por el investigador.

Posteriormente, de haberse efectuado la entrevista, se procedió a la reproducción escrita de la misma, registro de respuestas y análisis, lo que permitirá contrastar la hipótesis planteada por la investigadora.

Técnica: Análisis de casos

Se analizaron resoluciones de vista de la causa a fin de conocer el criterio de los juzgadores sobre los casos de solicitudes de reintegro de asignación por movilidad en base al factor diario y sobre las peticiones de incremento del concepto remunerativo a efectos de extraer y comparar los criterios empleados por los juzgadores respecto al análisis de la sucesión normativa de la asignación.

El procedimiento utilizado para analizar las sentencias y poder incluirlas dentro de los resultados, fue mediante un cuadro de análisis, que constituye un modelo otorgado por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Privada del Norte; donde se detalla el número de expediente, jueces que lo emiten, fecha de emisión, resumen del caso y conclusiones.

CAPITULO 4. RESULTADOS

Para la determinación la hipótesis planteada en la presente investigación se ha procedido a efectuar métodos de recolección de datos.

En ese sentido, se ha procedido a realizar entrevistas a especialistas en Derecho Laboral y Procesal Laboral, cuyas opiniones han logrado cubrir vacíos bibliográficos, asimismo han conllevado a tener una perspectiva precisa del tema objeto de estudio.

Del mismo modo, se ha analizado jurisprudencia concerniente a la naturaleza de la asignación por refrigerio y movilidad, simultáneamente se han recolectado casos en los que se materializa el tema de investigación sobre los criterios estimados por los magistrados para denegar el incremento de la asignación.

Por otro lado, la revisión de doctrina ha constituido una herramienta trascendental dado que ha reforzado y brindado realce a la presente investigación, otorgando un panorama general sobre la tratativa de la asignación por movilidad, así como en lo referente a los Derechos Sociales Laborales en el ámbito internacional y en el ámbito nacional. Asimismo se ha revisado minuciosamente los factores que incidieron en la forma actual de pago de la asignación por movilidad: La hiperinflación y la Devaluación monetaria

Finalmente se ha revisado minuciosamente la legislación relativa al Decreto Supremo N°051-91-PCM, con el fin de, asimismo se ha realizado un análisis en conjunto de los 13 decretos supremos que otorgaron la asignación por movilidad en el periodo del año 1985 a 1990, así como la revisión de las leyes limitativas que no permiten el incremento del concepto en análisis.

4.1. DE LA APLICACIÓN DE ENTREVISTAS A EXPERTOS

➤ **MAGISTRADOS**

<u>DRA. MARIA ISABEL ANGULO VILLAJULCA</u>	
Juez del Primer Juzgado de Trabajo	
<p>Pregunta N° 1: ¿Qué opinión le merece los cambios normativos de la asignación por movilidad otorgado por la Administración Pública?</p>	<p>Los cambios normativos que se han dado con respecto a la asignación por refrigerio y movilidad se han dado hasta cierto punto mejorando su forma de otorgamiento pues primero fue condición de trabajo, es decir no fue otorgado de manera general y uniforme, sin embargo posteriormente fue modificado y es otorgado de modo general, fijo y mensual señalándose un monto a percibir por todos los servidores públicos que genera menos desorden.</p>
<p>Pregunta N° 2: ¿Considera que la asignación por movilidad ha sufrido desmedro por los cambios monetarios suscitados?</p>	<p>Así es, la asignación en estudio por efecto de los cambios monetarios ha sufrido un desmedro bajando su valor adquisitivo el cual no ha sido actualizado desde el año 1990.</p>
<p>Pregunta N° 3: ¿Considera que al efectuarse la conversión monetaria de intis a nuevos soles, de conformidad con la Ley N°25295, debió efectuarse una correcta equivalencia acorde con el costo de vida del servidor público?</p>	<p>La equivalencia monetaria se dio de acuerdo al valor que se asignaba a los intis millón y que por efectos de la devaluación monetaria, todos los servidores públicos o privados y peruanos sufrieron sus consecuencias; es decir no solo afectó a los servidores públicos.</p>

	<p>La equivalencia monetaria no solo significa buscar equivalencia con el costo de vida, significa un manejo de términos económicos que no necesariamente tiene equivalencia con el costo de vida.</p>
<p>Pregunta N° 4: ¿Cómo juzgador impartidor de justicia, qué tan importante considera el desarrollo progresivo y no regresivo de los Derechos Sociales Laborales?</p>	<p>Es importante considerar el desarrollo progresivo y no regresivo de los derechos sociales pues lo que se verifica en este tipo de derechos es que no se afecte en modo alguno los derechos de los trabajadores o cesantes que ya se han adquirido.</p>
<p>Pregunta N° 5: ¿Considera que el otorgamiento de la asignación en el monto de S/5.00 soles vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales contemplados en nuestra Constitución, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convención Americana de Derechos Humanos?</p>	<p>El otorgamiento de dicho monto se dio en el año 1990 y desde ahí no se ha actualizado, de hecho que el monto señalado no se encuentra acorde con los reales costos actuales y por lo tanto en la realidad no ha existido progresividad respecto al derecho, sin embargo no se podría hablar de una regresividad pues el monto no se ha disminuido, sucediendo que lo que se ha dado es que no se ha actualizado de acuerdo a la realidad actual.</p>
<p>Pregunta N° 6: ¿Cree usted que el Estado vela por el cumplimiento de la progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y si en todo caso no lo hiciese; cree que por lo menos evita menoscabar en ellos o desmejorar su situación?</p>	<p>El Estado a través de diversas políticas vela solo por la mejora de algunos aspectos en política remunerativa, pero únicamente en mejora de ingresos, más no en el cumplimiento progresivo que implica una visión real de la capacidad adquisitiva del trabajador en todo los aspectos, esto es que de tratarse de aumentos lo hace a través de diversas denominaciones sin la</p>

	<p>características de remunerativa, lo que implica que a futuro los derechos de los trabajadores se ven disminuidos al otorgarse beneficios sociales, llámese CTS, compensaciones, etc.</p> <p>No obstante considero que evita menoscabar o desmejorar la situación de los derechos económicos, sociales y culturales pues existen leyes que protegen tal situación, lo que si no realiza es dar cumplimiento a mejorar.</p>
--	--

DRA. ROSARIO DEL PILAR RAMIREZ ABANTO

Juez Titular del Quinto Juzgado de Trabajo.

<p>Pregunta N° 1: ¿Qué opinión le merece los cambios normativos de la asignación por movilidad otorgado por la Administración Pública?</p>	<p>Que la misma se ha regulado con la finalidad de resarcir al trabajador de los incrementos que se daban con el alza de los pasajes, ello producto de la inestabilidad económica.</p>
<p>Pregunta N° 2: ¿Considera que la asignación por movilidad ha sufrido desmedro por los cambios monetarios suscitados?</p>	<p>Es evidente su variación a través del tiempo que sufren todos los conceptos remunerativos y no remunerativos otorgados por el Gobierno y no solo la asignación en comento.</p>
<p>Pregunta N° 3: ¿Considera que al efectuarse la conversión monetaria de intis a nuevos soles, de conformidad con</p>	<p>Una cosa es la conversión monetaria y otra es señalar un nuevo monto de la bonificación por movilidad. Es indiscutible</p>

<p>la Ley N°25295, debió efectuarse una correcta equivalencia acorde con el costo de vida del servidor público?</p>	<p>que para satisfacer las necesidades reales de un trabajador debería incrementarse no solo esta bonificación sino también otros conceptos, lo cual resulta una quimera en nuestra realidad.</p>
<p>Pregunta N° 4: ¿Cómo juzgador impartidor de justicia, qué tan importante considera el desarrollo progresivo y no regresivo de los Derechos Sociales Laborales?</p>	<p>Considero que si es importante, no obstante recalco que no podemos dejar de lado verificar el impacto que ello conllevaría en el equilibrio presupuestario.</p>
<p>Pregunta N° 5: ¿Considera que el otorgamiento de la asignación en el monto de S/5.00 soles vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales contemplados en nuestra Constitución, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convención Americana de Derechos Humanos?</p>	<p>Según mi punto de vista, considero que no se da propiamente una vulneración puesto que la asignación por movilidad fue cambiando a través del tiempo y de acuerdo a los sistemas monetarios existentes en cada oportunidad. Lo que se puede advertir es un desorden en los conceptos percibidos por los empleados o servidores públicos.</p>
<p>Pregunta N° 6: ¿Cree usted que el Estado vela por el cumplimiento de la progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y si en todo caso no lo hiciese; cree que por lo menos evita menoscabar en ellos o desmejorar su situación?</p>	<p>El Estado es un todo, incluidos en él se encuentran las organizaciones públicas de todo tipo. Puedo afirmar que el Poder Judicial a través de sus jueces vela porque se respete la progresividad de los derechos sociales laborales. Ahora el Gobierno como tal no vela por ello pero desde mi punto de vista por lo menos no se ha evidenciado menoscabo.</p>

DRA. KARLA PAOLA CASTILLO CASTRO

Jueza Titular del Tercer Juzgado Especializado Laboral de La Libertad

Pregunta N° 1: ¿Qué opinión le merece los cambios normativos de la asignación por movilidad otorgado por la Administración Pública?

Los cambios normativos de la asignación por movilidad generados desde 1985 (D.S. 025-85-PCM) con los D.S. 204-90-EF Y 264-90-EF respecto a la percepción de ese concepto en los trabajadores de la Administración Pública frente a la hiperinflación reinante en aquella época intentó de cierta manera mejorar el poder adquisitivo de este tipo de trabajadores a fin de mejorar el costo de vida; sin embargo pese a la conversión monetaria se aprecia que no ha cumplido con la ratio legis de dicho dispositivo legal, sino que por el contrario se ha convertido en un concepto utópico para hacer frente a los gastos que irroga la percepción de esa asignación para cubrir los gastos de movilidad.

Pregunta N° 2: ¿Considera que la asignación por movilidad ha sufrido desmedro por los cambios monetarios suscitados?

Conforme a los cambios monetarios suscitados en relación a la asignación por movilidad, se aprecia que los mismos no han aportado ningún beneficio económico en favor de los trabajadores de la Administración Pública y ello es debido a que en la conversión monetaria no se ha tomado en cuenta la relación existente entre este concepto y el costo de vida, lo que se evidencia en el magro importe percibido por la asignación de movilidad, la

	<p>cual no cubre ni siquiera los gastos mínimos de este concepto.</p>
<p>Pregunta N° 3: ¿Considera que al efectuarse la conversión monetaria de intis a nuevos soles, de conformidad con la Ley N°25295, debió efectuarse una correcta equivalencia acorde con el costo de vida del servidor público?</p>	<p>Evidentemente, realizando una adecuada equivalencia entre las asignaciones que se perciben y el costo de vida del servidor público, es la única manera para que se cumpla con la finalidad o naturaleza del concepto o asignación que se otorga a los trabajadores del sector público, de lo contrario solo se contará con una serie de asignaciones que dados sus ínfimos conceptos no permitirán cubrir ni siquiera las necesidades básicas de los servidores del Estado.</p>
<p>Pregunta N° 4: ¿Cómo juzgador impartidor de justicia, qué tan importante considera el desarrollo progresivo y no regresivo de los Derechos Sociales Laborales?</p>	<p>En el caso de los derechos sociales, el desarrollo progresivo y no regresivo de los mismos resulta ser de vital importancia, ello debido a que la protección de este tipo de derechos debe darse siempre en sentido de una mayor extensión y amplitud en su protección, evitando en lo posible que en algún momento se reduzca su ámbito de aplicación en torno a la norma más favorable al trabajador – parte débil de la relación laboral –, evitando siempre todo tipo de menoscabo de este tipo de derechos que por su naturaleza constituyen derechos fundamentales y que por lo tanto gozan de protección constitucional, conforme se evidencia en el artículo 10 de nuestra Carta Magna.</p>

<p>Pregunta N° 5: ¿Considera que el otorgamiento de la asignación en el monto de S/5.00 soles vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales contemplados en nuestra Constitución, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convención Americana de Derechos Humanos?</p>	<p>Evidentemente, teniendo en cuenta que ante la conversión monetaria realizada y la hiperinflación imperante en lugar de aliviar en algo los gastos de movilidad con el pago de la asignación correspondiente, se ha producido un menoscabo en el poder adquisitivo de los trabajadores del sector público, vulnerándose de esta manera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales contemplados en nuestra Constitución, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convención Americana de Derechos Humanos</p>
<p>Pregunta N° 6: ¿Cree usted que el Estado vela por el cumplimiento de la progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y si en todo caso no lo hiciese; cree que por lo menos evita menoscabar en ellos o desmejorar su situación?</p>	<p>Al respecto se ha producido una total inercia por parte del Estado, por lo que se espera que con trabajos de investigación como el presente constituyan un llamado de atención a las autoridades para evitar aún más menoscabar la situación de los servidores públicos y con ello dar cumplimiento al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la Convención Americana de Derechos Humanos.</p>

DRA. TATIANA LIZ LUNA RODRIGUEZ

Juez del Primer Juzgado Laboral de Paz Letrado

<p>Pregunta N° 1: ¿Qué opinión le merece los cambios normativos de la asignación por movilidad otorgado por la Administración Pública?</p>	<p>Los cambios normativos instaurados en la década de los ochenta seguían la tendencia de incremento respecto de la movilidad y refrigerio de los trabajadores del sector público, siendo que en los noventa es en que se empieza a otorgar como bonificación por movilidad, de manera diaria, si bien se intentó incrementar en un inicio dicho concepto, no se tuvo en cuenta que al momento de la aplicación de las medidas económicas conocidas coloquialmente como SHOCK, dicha bonificación sufriría una significativa reducción, lo que implicaría que no era razonable realizar la conversión de la moneda sin una actualización del monto, acorde a la realidad de la época y al costo de vida.</p>
<p>Pregunta N° 2: ¿Considera que la asignación por movilidad ha sufrido desmedro por los cambios monetarios suscitados?</p>	<p>Considero que lo trascendental fue el cambio monetario de la transición de intis a nuevos soles puesto que dicho cambio representó una devaluación del valor de la moneda, sin precedentes, de una magnitud desproporcionada que generó que conceptos como éste (movilidad) adquieran un valor irrisorio y no acorde con la realidad del costo de vida.</p>
<p>Pregunta N° 3: ¿Considera que al efectuarse la conversión monetaria de intis a nuevos soles, de conformidad</p>	<p>Claro que sí, puesto que la política de ataque a la inflación existente se vio manifestada por el cambio de moneda a</p>

<p>con la Ley N°25295, debió efectuarse una correcta equivalencia acorde con el costo de vida del servidor público?</p>	<p>nuevo sol, pues la devaluación del valor de las monedas anteriores, representó que los precios de los productos de primera necesidad así como de los servicios públicos se elevaran a cantidades exorbitantes hasta la recuperación de la estabilidad económica, lo cual no se vio reflejado en el concepto de bonificación por movilidad (movilidad y refrigerio) que no cumplió en modo alguno la finalidad para la cual fue otorgado a los trabajadores del sector público.</p>
<p>Pregunta N° 4: ¿Cómo juzgador impartidor de justicia, qué tan importante considera el desarrollo progresivo y no regresivo de los Derechos Sociales Laborales?</p>	<p>El desarrollo progresivo y no regresivo de los derechos sociales, dentro de los cuales se encuentran los derechos laborales no solo es imprescindible, sino esencial, dada su naturaleza de carácter alimentario y ligado a los derechos fundamentales de la persona.</p>
<p>Pregunta N° 5: ¿Considera que el otorgamiento de la asignación en el monto de S/5.00 soles vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales contemplados en nuestra Constitución, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convención Americana de Derechos Humanos?</p>	<p>Sí, puesto que con el cambio monetario y la consecuente actualización del valor del bono por movilidad a la nueva moneda que implicó la devaluación de su valor tenemos que en el plano de los hechos el monto otorgado por concepto de bonificación o asignación de movilidad se redujo significativamente teniendo en cuenta el costo de vida en cada época. Así, el monto de S/5.00 mensual en modo alguno representaría una bonificación acorde a su finalidad, esto es cubrir los conceptos de movilidad y refrigerio de los trabajadores del sector público.</p>

<p>Pregunta N° 6: ¿Cree usted que el Estado vela por el cumplimiento de la progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y si en todo caso no lo hiciese; cree que por lo menos evita menoscabar en ellos o desmejorar su situación?</p>	<p>El Estado a través de numerosas leyes ha tenido un papel cuestionable en cuanto a la vigilancia de la progresividad de los derechos sociales, solo por citar un ejemplo tenemos el caso del tema pensionario, que como sabemos en el sistema instaurado por la Ley 19990 se establece un tope de la pensión de jubilación en un monto (S/857.00) que pese al transcurrir de los años no ha sido elevado, repercutiendo en la calidad de vida de los pensionistas. Que si bien en teoría no se ha presentado una disminución del tope, si consideramos que el costo de vida se ha incrementado entonces sí habría en el plano de los hechos una reducción de la capacidad adquisitiva del monto tope de las pensiones.</p>
---	--

DR. CARLOS ALBERTO ANTICONA LUJAN

Juez Superior Titular de la Tercera Sala Laboral Especializada, Sub especialidad

Contencioso Administrativo.

Docente de Pre Grado en la Universidad Cesar Vallejo de Trujillo.

<p>Pregunta N° 1: ¿Qué opinión le merece los cambios normativos de la asignación por movilidad otorgado por la Administración Pública?</p>	<p>Considero que fue un concepto que respondió a una época y etapa concreta, en la cual la inflación hizo que las remuneraciones sean volátiles, de tal manera que a través de la asignación por movilidad, el gobierno trató de paliar el desmedro remunerativo de los trabajadores de la administración pública.</p>
---	--

<p>Pregunta N° 2: ¿Considera que la asignación por movilidad ha sufrido desmedro por los cambios monetarios suscitados?</p>	<p>Por supuesto que sí. Está claro que la asignación por movilidad se dio en una etapa en la cual nuestra economía fue inestable, a tal punto que del sol de oro, pasamos al inti y luego al inti millón. Es evidente por tanto que la volatilidad de nuestra economía afectó a nuestra moneda, de allí que los cambios monetarios influyeron en la volatilidad de la asignación por movilidad.</p>
<p>Pregunta N° 3: ¿Considera que al efectuarse la conversión monetaria de intis a nuevos soles, de conformidad con la Ley N°25295, debió efectuarse una correcta equivalencia acorde con el costo de vida del servidor público?</p>	<p>Considero que sí debió efectuarse una correcta equivalencia acorde con el costo de vida, pues era alarmante el ver que con un determinado sueldo se podía adquirir una determinada cantidad de productos y luego cuando se convirtió la moneda, el sueldo ya no alcanzaba para comprar lo mismo.</p>
<p>Pregunta N° 4: ¿Cómo juzgador impartidor de justicia, qué tan importante considera el desarrollo progresivo y no regresivo de los Derechos Sociales Laborales?</p>	<p>Considero que los derechos sociales por estar relacionados con la realidad social misma siempre deben buscar una mejora. Los derechos sociales siempre han sido el resultado de un esfuerzo colectivo humano, los que han ido ganando derechos, sobre todo a nivel laboral y económico – social .Estimo que considerando el desarrollo progresivo de los derechos sociales, siempre se debe buscar un avance, un progreso, una salida hacia adelante y no un retroceso.</p>

<p>Pregunta N° 5: ¿Considera que el otorgamiento de la asignación en el monto de S/5.00 soles vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales contemplados en nuestra Constitución, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convención Americana de Derechos Humanos?</p>	<p>Considero que no, porque como dije anteriormente, la asignación por movilidad respondió a una etapa concreta de nuestra vida marcada por la hiperinflación, en la cual el gobierno pretendió paliar con dicho concepto la pérdida de valor diario de nuestra moneda, de tal manera que una vez estabilizada la economía, resultaba contraproducente seguir otorgando dicha asignación en forma diaria.</p> <p>En realidad, lo que correspondía, era que el Gobierno aumente diariamente los sueldos de los trabajadores públicos, de acuerdo al aumento de costo de vida, sin embargo, considerando los sobre costos que ello implicaba, optó por lo más conveniente para el Estado, como era dar asignaciones, entre ellas las de movilidad.</p>
<p>Pregunta N° 6: ¿Cree usted que el Estado vela por el cumplimiento de la progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y si en todo caso no lo hiciese; cree que por lo menos evita menoscabar en ellos o desmejorar su situación?</p>	<p>El Estado a nivel remunerativo tiene poca predisposición para velar por el cumplimiento de la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, ello debido a que el Estado siempre va a privilegiar el cumplimiento de sus metas presupuestarias, es decir, al Estado le interesa más la ejecución de su presupuesto y el equilibrio presupuestal antes que los Derechos sociales, económicos y culturales.</p>

DR. VICTOR CASTILLO LEON

Juez Titular de la Primera Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de La Libertad.

Docente de Pre y Post Grado en la Universidad Nacional de Trujillo.

Pregunta N° 1: ¿Qué opinión le merece los cambios normativos de la asignación por movilidad otorgado por la Administración Pública?

Tengo un particular punto de vista respecto de los derechos económicos en la Administración Pública, considero que siempre están muy teñidos por la ideología del principio de legalidad presupuestario por lo tanto su surgimiento y desarrollo siempre está limitado por factores de tipo político que tienen que ver por ejemplo con la amplitud del beneficio y el ámbito subjetivo al que está dirigido, pues no es lo mismo dar un beneficio para un empresa con 1000 trabajadores que dar un beneficio para trabajadores de número indeterminado.

Respecto al beneficio de asignación por movilidad, me parece que históricamente ha cumplido un papel propio de la época que se dio, en la que veníamos de un Estado prestacional donde se practicaba una filosofía estatista que cabe resaltar no era un invento propio, sino más bien era un copia y pega de las practicas del propio Estado Norteamericano que fue estatista en los años 20 y 40, solamente que acá las modas llegaron un poco tarde, entonces esa asignación por movilidad tiene tal explicación histórica.

Pregunta N° 2: ¿Considera que la asignación por movilidad ha sufrido desmedro por los cambios monetarios suscitados?

Indudablemente ha sufrido un desmedro, no diría que por los cambios monetarios sino sobre todo por la hiperinflación dado que los cambios monetarios son consecuencias de la hiperinflación y el Estado se ve en la obligación de cambiar de signo monetario justamente para adaptar la realidad monetaria con el valor de las cosas producto del influjo de la inversión, entonces hay un desmedro, indudablemente. Pero creo que ello ha acontecido no solamente en los Derechos Económicos del Régimen Laboral Público sino también sucedió en los Derechos Económicos del Régimen Laboral privado. Ahora bien, he visto el interés de la tesis, me parece plausible y yo sugeriría tener en cuenta un fenómeno que es parte de la jurisprudencia laboral, es decir la *“Actualización de los créditos laborales”*, por ejemplo en el Régimen Laboral Privado se utilizan técnicas de actualización asociadas a indicadores de valor constante como: El índice de precios al consumidor y la remuneración mínima vital.

A través de dichos mecanismos se ha logrado actualizar las deudas laborales cuando estas han perdido su significación económica y si ello funciona en el Régimen Laboral Privado y la doctrina apunta que básicamente la naturaleza del fenómeno contractual es la misma, entonces una idea que podría darse vuelta para resolver este tema ya sea a nivel jurisprudencial o a nivel normativo (aunque lo más inmediato sería lo jurisprudencial) es pues de qué manera

	<p>se podría utilizar una herramienta o un indicador de valor constante para darle a este beneficio la actualización que corresponde, ello también está permitido por el Código Civil, el cual permite la actualización de los créditos cuando se producen situaciones anómalas en la economía, se entiende en las relaciones entre privados porque éste así lo regula, allí vendría la dificultad puesto que para adaptar esto a un beneficio del régimen laboral público hay que resolver algunas dificultades que seguramente algunos van a plantearlo como atingentes como que ello es para las relaciones privadas y acá no regiría aparentemente.</p> <p>Hay muchas expresiones doctrinarias, jurisprudenciales e inclusive normativas que tienden a la estandarización de las soluciones de los problemas laborales en el régimen laboral privado y en el régimen laboral público, la más visible es la propia utilización que hace el Estado del régimen laboral privado para regular las relaciones laborales en el Estado, es decir la mejor evidencia de que al propio estado le parece normal que se use la forma de pensar, la forma de razonar y la forma de actuar del contrato de trabajo para regular las relaciones entre privados, la mayor evidencia son los trabajadores del Poder Judicial, entre otros. Más o menos son 25 entidades del Estado que regulan sus relaciones laborales con el régimen laboral privado donde se usan los principios del derecho al trabajo y todas las técnicas laborales que existen , por lo tanto no es</p>
--	--

	<p>una salida tan extraña y más bien de lo que se trata es que una investigación como esta podría servir para visualizar las posibilidades de adaptación o de armonización de una realidad que evidentemente es distinta y de allí partía mi exposición cuando señalaba que el fenómeno estatal es singular. Pero hay una serie de puentes entendidos por la jurisprudencia, el dato jurisprudencial, por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha sacado miles de sentencias aplicando los principios del derecho del trabajo del régimen laboral privado a las relaciones laborales del derecho laboral público y por todos los casos me remito a los casos de la Ley N°24041 la cual permite la reposición de los trabajadores públicos por desnaturalización de su contrato, cuando uno revisa la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y se pregunta qué técnicas ha usado éste, se da cuenta que ha utilizado el derecho de trabajo, es pues que no son compartimientos estancos en realidad, hay muchas conexiones de tipo sistémico.</p>
<p>Pregunta N° 3: ¿Considera que al efectuarse la conversión monetaria de intis a nuevos soles, de conformidad con la Ley N°25295, debió efectuarse una correcta equivalencia acorde con el costo de vida del servidor público?</p>	<p>Pienso que sí, y si la ley no lo ha efectuado considero que los jueces tienen el poder para enderezar las imperfecciones de la ley, porque si no saquen jueces y pongan computadoras.</p> <p>El juez está para ello, tiene la técnica de la integración del derecho, la equidad, la analogía, los principios y los valores de la Constitución.</p>

Pregunta N° 4: ¿Cómo juzgador impartidor de justicia, qué tan importante considera el desarrollo progresivo y no regresivo de los Derechos Sociales Laborales?

Este es un tema que hay que posicionarlo en tierra, la progresividad es un concepto que se puede manipular como un argumento ideológico y creo que así pierde valor e importancia. La progresividad es un derecho que emana del Pacto Interamericano de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y el Comité que lo desarrolla tiene una serie de instrumentos internacionales que regulan o sugieren la forma de concretizarla, por lo tanto la misma no es simplemente señalar que ningún derecho retrocede, dado que en el Derecho de Trabajo se admiten las soluciones in perius, por ejemplo en la negociación colectiva se admiten las negociaciones en perjuicio y, el propio derecho de trabajo tiene soluciones de retroceso.

Por ejemplo existe en el Perú una Ley antiquísima de los años 30 o 40 que permite la reducción de la remuneraciones con acuerdo del trabajador, lo que significa que la progresividad no es una regla ni mecánica absoluta, la progresividad está pensada por los instrumentos internacionales de Derechos Humanos para consagrar desde una perspectiva dinámica, dialéctica o una perspectiva estatal una tendencia de los Estados y cuando señalo ello, hay que hacer diferencias de éstos, ya que no todos tienen la misma envergadura pues hay Estados ricos, pobres, intermedios, cultos, menos cultos; es decir las velocidades

	<p>históricas son muy relativas, no podemos comparar Inglaterra con Zaire por ejemplo por diferentes razones.</p> <p>De esta manera la progresividad está pensada en la relatividad que significa el diferente grado de desarrollo de los pueblos, entonces el carácter progresivo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales significa que es una tendencia mundial sobre la base de los organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otras instituciones internacionales que propician el desarrollo y el reconocimiento progresivo de mejores condiciones económicas para los ciudadanos y eso no necesariamente pasa por derechos subjetivos, también podría tratarse por condiciones generales como por ejemplo salud pública, vivienda infraestructura, carreteras, etc.,</p> <p>La progresividad es un contexto complejo pero que así ubicada y así contextualizada si tiene una connotación vinculada a los derechos subjetivos, ello sucede a través de técnicas más específicas, por ejemplo en el Derecho del Trabajo una complejidad de la técnica de progresividad es el principio protector, las reglas pro operarios, la irrenunciabilidad, lo cual enmarca el no ir para atrás si no ir para adelante, dado que no se puede renunciar a lo que corresponde por ley, efectuarlo sería un retroceso, sería regresivo, sería contrario a la progresividad, entonces ésta es un concepto ideológico que más bien hay que visualizarla y traducirla a través de técnicas</p>
--	---

	<p>mucho más específicas del Derecho al Trabajo, no solamente a éste, sino también vinculado al Derecho Administrativo, Derecho de Familia, Derecho de la Seguridad Social , todos ellos tienen técnicas que apuntan a la progresividad, por ejemplo en el derecho de la seguridad social la progresividad significa universalidad que significa Derechos Sociales, seguridad social para todos. Pero la pregunta es ¿El hecho de que se consagre el principio de universalidad significa que el 100% de la población goza de derechos de seguridad social? Y, la respuesta es no, más bien es un deshidrato, es un deseo, es una buena voluntad y sobre esa buena voluntad se estructura las políticas públicas.</p> <p>Por ejemplo en el Perú sobre la base de la universalidad se ha dado una ley que tiene pocos años llamada la Ley Marco del Aseguramiento de Universalidad en Salud, dicha ley integra todas las instituciones de la seguridad social en salud y le da funcionalidad, establece un estándar que se llamas TEAS, plan básico de aseguramiento en salud y las integra en un sistema de coberturas que inclusive ha permitido que las personas que no tiene trabajo y las personas más pobres tengan un plan de aseguramiento universal de salud a través del SIS, ello es progresividad y proviene de una técnica específica desarrollada a través del principio de universalidad, entonces es bastante complicado tratar el tema de progresividad, dado que debe tratarse la significación y</p>
--	--

	<p>apreciación de cómo se concretiza en cada campo del derecho social.</p>
<p>Pregunta N° 5: ¿Considera que el otorgamiento de la asignación en el monto de S/5.00 soles vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales contemplados en nuestra Constitución, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convención Americana de Derechos Humanos?</p>	<p>No y Sí.</p> <p>No porque el principio de progresividad es una técnica genérica de protección social Y, sí, porque si ya especificamos la técnicas hay mecanismos en el Derecho de Trabajo, hay jurisprudencia, literatura que establece que cuando inclusive concordándolo con otras ramas del derecho como el Derecho Civil, dado que cuando una prestación pierde su valor, es justo restituir, es justo reivindicar el valor monetario que esa prestación tuvo en el momento que se otorgó.</p> <p>La pregunta esboza únicamente en torno a la progresividad, pero yo diría no solamente ella, sino debe tenerse en cuenta todas las demás técnicas del derecho de trabajo que apuntan a que lo justo es que este tipo de prestaciones tengan el valor real y no formal que la inflación y la situación económica le ha relegado.</p>
<p>Pregunta N° 6: ¿Cree usted que el Estado vela por el cumplimiento de la progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y si en todo caso no lo hiciese; cree que por lo menos evita menoscabar en ellos o desmejorar su situación?</p>	<p>Sí, dado que sino no hubiese justicia laboral, no hubiesen jueces laborales, Derecho de Trabajo, Constitución Laboral, dado que ahora se habla de una Constitución de índole Laboral, sino no hubieran técnicas específicas de aplicación de Derecho Social como las reglas pro operario, el principio de continuidad, principio de realidad, una</p>

	<p>técnica de progresividad tremenda, una técnica social, desde esa perspectiva amplia. Yo sí creo que el Estado se preocupa y bueno, la gran manifestación de preocupación estatal está en la Constitución y en los tratados de los que somos signatarios que nos vinculan igual que la Constitución como por ejemplo el PIDESC, el PPSS, los convenios de la OIT y sus recomendaciones, etc., entonces si tenemos mecanismos que se vinculan y por ello se preocupa el Estado, empezando por la Constitución y las demás son las leyes de desarrollo y normas de desarrollo.</p> <p>Ahora no hay que descuidar esa nueva configuración que se tiene en nuestro sistema de fuentes en la que se ha incorporado las jurisprudencias del Tribunal Constitucional, dado que éste forma parte del Estado y ha dado muestras de una interpretación tuitiva de los Derechos Fundamentales Laborales.</p>
--	---

DR. JAVIER ARTURO REYES GUERRA

Juez Superior de la Primera Sala Laboral.

Docente de Pre Grado en la Universidad Privada del Norte de Trujillo.

Pregunta N° 1: ¿Qué opinión le merece los cambios normativos de la asignación por movilidad otorgado por la Administración Pública?

Se nota una involución del otorgamiento de la asignación por movilidad, ya que si bien originariamente el importe otorgado en un signo monetario que como producto de la inflación galopante que atravesaba el país, significaba un importe diminuto en relación a la finalidad de la asignación (movilidad), lo cierto es que salvo ese aspecto que hubiera merecido una actualización monetaria al nuevo signo monetario y en un importe razonable, su otorgamiento era por días efectivamente laborados y no en un importe único, como actualmente se abona.

Pregunta N° 2: ¿Considera que la asignación por movilidad ha sufrido desmedro por los cambios monetarios suscitados?

Conforme a lo señalado en forma precedente se aprecia que la modalidad e importe de otorgamiento actual son más desventajosos que las condiciones inicialmente establecidas, ya que se decidió su otorgamiento a efecto de contribuir con generar un ingreso adicional que al menos contribuya a afrontar el costo diario del transporte del trabajador a su centro de trabajo. Pero al establecer luego un importe único y sin relación con los días efectivamente laborados, lo que se ha hecho es simplemente establecer un importe adicional a la remuneración del trabajador desligado totalmente de la finalidad original de su otorgamiento. En efecto, la justificación legal para el

	<p>incremento del importe de la asignación por movilidad estaba en su otorgamiento por día efectivamente laborado, porque se explicaba así la razón de ser de su otorgamiento, el transporte diario del trabajador a su centro de trabajo, y así habría una razón legal para reajustar el monto a abonar según las necesidades del trabajador de transportarse y de abonar el valor promedio de transporte público de pasajeros en la ciudad de Lima, como medida válida referencial.</p>
<p>Pregunta N° 3: ¿Considera que al efectuarse la conversión monetaria de intis a nuevos soles, de conformidad con la Ley N°25295, debió efectuarse una correcta equivalencia acorde con el costo de vida del servidor público?</p>	<p>Sin lugar a dudas, debió tomarse en cuenta el costo de vida del servidor público y en particular tomar como referencia a la ciudad de Lima, como ciudad de mayor costo de vida del país y también con la mayor cantidad de servidores públicos.</p>
<p>Pregunta N° 4: ¿Cómo juzgador impartidor de justicia, qué tan importante considera el desarrollo progresivo y no regresivo de los Derechos Sociales Laborales?</p>	<p>Es fundamento del Derecho Laboral y en general de los Derechos Sociales la progresividad de su reconocimiento y otorgamiento; esto está plasmado en la normatividad internacional (como la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y es parámetro interpretativo constitucional y legal al ser reconocido como un principio, en tanto se entiende como una mayor extensión y protección de los derechos sociales y tiene directa relación con el primer principio del Derecho Laboral que es el principio protector, en tanto no sólo se entiende como la necesidad de otorgar una tutela</p>

	<p>preferente al trabajador sino que dicha tutelar sea cada vez mayor.</p>
<p>Pregunta N° 5: ¿Considera que el otorgamiento de la asignación en el monto de S/5.00 soles vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales contemplados en nuestra Constitución, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convención Americana de Derechos Humanos?</p>	<p>Conuerdo con lo proposición que contiene la pregunta.</p>
<p>Pregunta N° 6: ¿Cree usted que el Estado vela por el cumplimiento de la progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y si en todo caso no lo hiciese; cree que por lo menos evita menoscabar en ellos o desmejorar su situación?</p>	<p>Habría que diferenciar a que nos referimos con el Estado; sin nos referimos al Gobierno de turno, ello dependerá del sistema económico que propugne, de tal forma que mientras más liberal sea habrá una menor vocación a la progresividad; en cuanto al Poder Legislativo en tanto no se incline a modificaciones de la Constitución para flexibilizar los temas sociales, estará en la línea que contiene la actual constitución, que sin ser sumamente protectora de los derechos de los trabajadores, sí contiene fórmulas de protección mínimas; mientras que el Poder Judicial en general en el ámbito laboral tiene una vocación protectora de los derechos de los trabajadores conforme a la ley y la constitución, salvo excepciones. En todo caso el Tribunal Constitucional ha mostrado una vocación de regresividad en casos como Huatuco Huatuco, aunque recientemente está que se desdice al respecto. Esto permite concluir que no hay</p>

	<p>una acentuada vocación del Estado al cumplimiento de la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, pero tampoco se aprecia que estemos actualmente en un plano de regresividad.</p>
--	--

➤ **ABOGADOS Y/O DOCENTES**

DR. MIGUEL FRANCISCO CANESSA MONTEJO

Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid

Docente de Post-Grado de la Pontífice Universidad Católica del Perú

Autor de importantes obras en Derecho Laboral publicadas en el país y a nivel internacional.

Conferencista, Investigador y Consultor Internacional.

<p>Pregunta N° 1: ¿Qué opinión le merece los cambios normativos de la asignación por movilidad otorgado por la Administración Pública?</p>	<p>Sucede que hay derechos que tienen un contenido monetario, entonces deben reajustarse conforme el tiempo va transcurriendo, especialmente en periodos inflacionarios. Cuando hay un periodo de estabilidad en principio, si la capacidad adquisitiva de ese derecho se mantiene no necesariamente se requiere modificar normativamente, salvo que por un medio colectivo las partes decidan hacerlo, siempre hay una absoluta libertad.</p> <p>Lo que ha ocurrido en el país desde los noventa en adelante es que el Ministerio de Economía y Finanzas ha considerado que muchos de los Derechos Laborales</p>
---	---

	<p>que se otorgaban a los trabajadores del Sector Público tenían un serie de déficits económicos, además hay un absoluto descontrol de las partidas presupuestarias, eso ha conducido a que el MEF simplemente adopte una posición la cual es que: <i>“Queda nulo cualquier incremento a cualquier variable remunerativa”</i>, muestra de ello son las leyes que se dictaron en la época de Fujimori, inclusive cuando regresamos a la democracia del mismo modo ello ha seguido ocurriendo.</p>
<p>Pregunta N° 2: ¿Considera que la asignación por movilidad ha sufrido desmedro por los cambios monetarios suscitados?</p>	<p>Sí, cabe tener en cuenta que no solo esa variable, pues cuando uno efectúa un análisis comparativo con los salarios de la Administración Pública con los periodos inflacionarios, se llegó a un momento en que la capacidad de éste se había elevado en un 92%, por ello es alarmante imaginar la caída que tuvieron las remuneraciones, y cuando se produjo el ajuste estructural en el noventa significó una grave pérdida, yo diría que es la pauperización del empleo público, entonces los salarios en la Administración Pública no se han recuperado a los niveles previos a la hiperinflación. Los trabajadores del Sector Privado están alcanzando esos niveles recién, y estamos hablando de veinticinco años después.</p>
<p>Pregunta N° 3: ¿Considera que al efectuarse la conversión monetaria de intis a nuevos soles, de</p>	<p>Sí, según la política y racionalidad el Ministerio de Economía y Finanzas consideró que para detener la inflación o</p>

<p>conformidad con la Ley N°25295, debió efectuarse una correcta equivalencia acorde con el costo de vida del servidor público?</p>	<p>hiperinflación era a través de restringir la demanda, es decir que las personas no contasen con los recursos económicos para comprar los bienes que venían incrementándose diariamente.</p> <p>La política de ellos era: <i>“Si ajustamos la demanda va obligar a que la oferta luego caiga y se detenga el crecimiento de los precios”</i> Si uno en verdad desea contraer la demanda, lo primero que se hace es que esa capacidad adquisitiva de los trabajadores en general se incremente, lo que quiere hacerse por el contrario es que se restrinja, eso es lo que explica el modelo, por ello esa norma va en esa directriz.</p>
<p>Pregunta N° 4: ¿Qué derechos considera usted que vulnera el D.S.N°264-90-EF sobre asignación por movilidad?</p>	<p>Bueno, hay una discusión sobre cuál es el contenido esencial de los derechos, la idea es identificar cuál es el contenido del derecho y si evidentemente este contenido no es respetado independientemente del tipo de norma, tipo de regulación, deviene en nula, es decir viola el contenido esencial, puesto que el derecho constitucional plantea que se tiene un contenido esencial y a la vez progresivamente en el caso de los Derechos Sociales se va a cubrir el contenido completo del derecho, entonces cuando hay simplemente un retroceso, hay una regresión como el en el caso.</p> <p>Existe el denominado principio de no regresividad en los Derechos Sociales, no obstante este es atenuado cuando el</p>

	<p>Estado justifica la regresividad, hay una serie de causales que lo justifican, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha planteado la política sobre la prohibición del principio de no regresividad, lo que ocurre es que en el momento que se dictó la norma, efectivamente podía justificarse, sin embargo definitivamente en una cobertura como la actual ya no existe tal justificación pues tenemos los equilibrios macroeconómicos además, ya no estamos en una situación de déficit fiscal, el gobierno sin duda podría afrontar el gasto. Podemos ver un ejemplo que puede correr como paralelo a esto, es el caso de los trabajadores públicos que fueron despedidos en el marco del ajuste estructural en los noventa, y que cuando se retornó a la democracia una de las reclamaciones era la evaluación jurídica de esos trabajadores despedidos, inclusive habiendo recibido sus beneficios sociales, así se llegó a un acuerdo que se comenzó a ejecutar a finales del gobierno de Alan García y a principios del gobierno de Ollanta Humala, y muchos de ellos se reincorporaron a su puesto de labores después de muchos años de no haber laborado en el Estado producto de ese despido; entonces si uno traslada esa racionalidad al mundo salarial pues también podría darse así sin la menor duda.</p>
--	--

Pregunta N° 5: ¿Qué tan importante considera el desarrollo progresivo y no regresivo de los Derechos Sociales Laborales?

Considero a los Derechos Sociales como Derechos Fundamentales, a éstos se les ha considerado “*Derechos Prestacionales*” y ello no es tan cierto, lo que ocurre es que se trata de desvalorizar a los Derechos Sociales frente a los Derechos Civiles y Políticos, pues hay posturas que plantean que hay generaciones de derechos y los primeros derechos son los completos y exigibles, es decir los Derechos Civiles y Políticos, ello es una visión equivocada pues históricamente los Derechos Civiles y los Derechos Sociales surgen de manera simultánea; a manera de ejemplo en la Constitución Francesa de 1793 se plantean una serie de derechos sociales, plasmada en la Declaración de Estados Unidos en 1776 y la Declaración de 1879, pero cuatro años después los Derechos Sociales forman parte del listado en la Constitución Francesa, por ello no es cierta dicha valorización de generaciones para desvalorizar unos a otros.

Una segunda crítica es que se asume que los Derechos Civiles lo que hacen es asegurar que no se invada la libertad, es decir que haya una inafectación desde el Estado hacia el ciudadano, en cambio el derecho prestacional exige la actuación del Estado, entonces claro de una libertad negativa a una libertad positiva, entonces los liberales conservadores plantean que esa es otra evidencia más de que los Derechos Sociales no son Derechos Fundamentales, nuevamente hay un error

	<p>pues no hay Derecho Civil que no tenga un nivel prestacional. Daré dos ejemplos, el primero es el derecho al voto, el cual es un derecho político sin la menor duda incuestionable pero ¿Acaso es posible que haya elecciones sin que haya toda una infraestructura de prestaciones del Estado, organización, el Jurado Nacional de Elecciones, el Registro Electoral, trasladar las ánforas, el conteo? Todo ello se realiza a través de prestaciones del Estado; el segundo ejemplo es el derecho civil de propiedad, no basta dicho derecho si no se tiene toda la infraestructura de los Registros Públicos con todo el sistema judicial para proteger a la propiedad de las personas, entonces nos encontramos que en realidad el carácter prestacional está presente en todos los derechos, en unos más que en otros sin duda, sin embargo hay otros contraejemplos, en los Derechos Laborales no se necesita un carácter prestacional, por ejemplo la Libertad Sindical, el derecho de sindicalización es que los trabajadores tienen el derecho a constituir la organización sindical que consideren conveniente, entonces allí es una libertad negativa no obstante necesitas el registro sindical, el Ministerio, etc. Si uno se da cuenta no hay una diferencia sustancial entre uno y otro y casi todos consideran a los Derechos Laborales como Derechos Sociales y posee carácter prestacional.</p> <p>Cuando hablamos sobre la progresividad y no regresividad, es una prestación que otorga el Estado, partiéndose de la idea</p>
--	--

	<p>de que como Estado no se cuenta con todos los recursos materiales para cubrir el derecho, estableciéndose que progresivamente se va a alcanzar esa meta, y que por supuesto no puede ser regresivo porque no puede ser posible que se otorga el derecho y por razones de diversa índole se hace retroceder. El principio de no regresividad no es absoluto, el Comité señala que tienen que estar justificados, respecto a ello estamos hablando de: Un conflicto armado interno, una grave crisis económica, una calamidad que hace materialmente imposible que ese Estado pueda prestar el derecho como lo venía realizando. Pero cabe recalcar que aun en esas circunstancias sigue estando obligado a otorgar la prestación cubriendo el contenido esencial del derecho, entonces bajo ninguna circunstancia puede hacer desaparecer su obligación, por ende se debe contextualizar y entender que la progresividad va en esa línea pues si puede haber avances y retrocesos, no obstante lo últimos en mención solo es posible reitero por las justificaciones establecidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.</p>
<p>Pregunta N° 6: ¿Considera que el otorgamiento de la asignación en el monto de S/5.00 soles vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales contemplados en nuestra</p>	<p>Sí, no obstante tendría evidentemente que realizarse un análisis a fin de saber cuál es la finalidad del derecho, sin embargo es evidente que en realidad los trabajadores no se pueden movilizar con el monto de cinco soles mensuales, entonces ese es el</p>

<p>Constitución, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convención Americana de Derechos Humanos?</p>	<p>punto clave pues si no cumple el objetivo, está de más, está desvirtuado y es una cuestión simbólica y el derecho no tiene un criterio simbólico, dado que está construido y diseñado para cumplir una objetividad, entonces definitivamente el monto es irrisorio.</p>
<p>Pregunta N° 7: ¿Cree usted que el Estado vela por el cumplimiento de la progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y si en todo caso no lo hiciese; cree que por lo menos evita menoscabar en ellos o desmejorar su situación?</p>	<p>En el plano de Derechos Sociales el Perú está en una situación desfavorable, sin duda se han producido avances en la cobertura, a manera de ejemplo está el derecho a la educación, el derecho a la salud, hay una mayor cobertura. Pero en cuanto al plano de la calidad, esta se encuentra por debajo de los estándares internacionales, basta revisar las estadísticas de los resultados que tenemos internacionalmente, lo que ocurre es que aquí se viene entendiendo a la progresividad simplemente con el número de personas que se benefician del derecho y no es solo ello sino también la calidad. Definitivamente en términos de cumplimiento cabal de los Derechos Sociales, el Perú se encuentra en una situación crítica.</p>

DR. ELMER ARCE ORTIZ

Doctor en Derecho por la Universidad de Cádiz España

Docente de Pre y Post-Grado de la Pontífice Universidad Católica del Perú

Docente en la Academia de la Magistratura

Autor de importantes obras en Derecho Laboral publicadas en el país y a nivel internacional.

Conferencista, Investigador y Consultor Internacional.

Pregunta N° 1: ¿Qué opinión le merece los cambios normativos de la asignación por movilidad otorgado por la Administración Pública?

La verdad es que en la economía en la época de los ochenta ocurre un terremoto, no solo en el caso de las asignaciones que luego se convierten en remunerativas, con el tema de la negociación colectiva, me queda claro que hay una afectación al derecho de negociación colectiva que es parte de la libertad sindical. Ahora, aquí el Estado unilateralmente decidió que esto se congelara lo que en realidad sucede es que el Estado es juez y parte al mismo tiempo.

Ha habido muchoS pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical donde dicen que el único que podría congelar montos o prohibir la negociación colectiva sería el Congreso, porque tiene cierta imparcialidad a través de la Ley y representa la voluntad general, pero que lo haga el gobierno me imagino que a través de decretos supremos o decretos de urgencia, dice mucho de la arbitrariedad.

<p>Pregunta N° 2: ¿Considera que la asignación por movilidad ha sufrido desmedro por los cambios monetarios suscitados?</p>	<p>Sí, tuvo un fuerte impacto, sin duda. La asignación por movilidad debería ser no remunerativo por su naturaleza ‘no <i>contraprestativa</i>’. Pero a ellos se les ocurre que las condiciones deberían tener como único espejo el cumplimiento para las que fueron creadas, si es movilidad que más o menos les den la posibilidad de poder trasladarte de tu casa al trabajo, pues tampoco se pueden crear asignaciones simbólicas, porque la condición se supone que es que te dan dinero para que después puedas sustentar el gasto, no simplemente se da para rellenar montos de dinero, se da por un gasto concreto y dentro de ello los S/5.00 soles no representa tal gasto, económicamente, jurídicamente la condición nace para poder cumplir con los gastos que se generan alrededor de la prestación de servicios.</p>
<p>Pregunta N° 3: ¿Considera que al efectuarse la conversión monetaria de intis a nuevos soles, de conformidad con la Ley N°25295, debió efectuarse una correcta equivalencia acorde con el costo de vida del servidor público?</p>	<p>Sí, en verdad allí hay varios criterios para hacer el cálculo, la ciudad de Lima, el índice de precios general, lo que otros servidores públicos reciben por movilidad podría servir para más o menos adecuarlo , el problema de identificar un monto específico sería y una cuestión contable o económico. Pero sí una condición de trabajo no puede ser simbólica, por ejemplo el tema de movilidad que no cubra el gasto, es decir, se coloca por ejemplo S/0.50 céntimos, existe pero no tiene ningún sentido, no corresponde.</p>

Alán García cuando dejaba su primer gobierno, en la desesperación por el índice inflacionario, por ejemplo la asignación familiar de ser no remunerativa pasa a ser remunerativa a través de un decreto, además es legal y lo hace porque el quería dejarle a los trabajadores mantener la línea de su salario.

Y en este caso de lo no remunerativo a remunerativo lo que serviría es para calcular los beneficios sociales, entonces tienen un impacto más político que jurídico porque no lo explican desde el punto de vista jurídico, salvo que te pongas a decir todos los montos que tienen un carácter remunerativo o porque sirven para remunerar la labor y sirven además para sostener al trabajador y a su familia, todo eso va a ser remunerativo que es el concepto de la constitución, pero que no es suficiente, allí que habría hacer un análisis de no plano, lo jurídico, lo económico.

Estoy completamente de acuerdo con que la condición no remunerativa tiene que adaptarse a los gastos que irroga el concepto.

<p>Pregunta N° 4: ¿Qué derechos considera usted que vulnera el D.S.N°264-90-EF sobre asignación por movilidad?</p>	<p>La negociación colectiva, es decir al derecho a la negociación colectiva que es parte de la libertad sindical.</p>
<p>Pregunta N° 5: ¿Qué tan importante considera el desarrollo progresivo y no regresivo de los Derechos Sociales Laborales?</p>	<p>Considero que es parte de la razón de ser del Derecho Laboral, el cual nace con dos intereses contrapuestos: el interés del mercado o de la productividad y por otro lado el de la inclusión social de los trabajadores, de mantener sus condiciones laborales y mejorarlas, entonces en esa lógica esa situación de inclusión social tiene que ser siempre progresiva, que en algunos casos en situaciones de crisis se pueda decir que podemos retroceder que sean temas económicos, a lo mejor, por un tiempo, para darse un aire, pero en ningún caso derogar con efectos peyorativos y de manera permanente.</p>
<p>Pregunta N° 6: ¿Considera que el otorgamiento de la asignación en el monto de S/5.00 soles vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales contemplados en nuestra Constitución, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convención Americana de Derechos Humanos?</p>	<p>Sí, pero más que regresividad también veo que hay una desnaturalización de la asignación, porque regresividad es que a lo mejor vayas ganando determinados beneficios, los reduces pero el beneficio se mantiene pues de 800 a 660 sería regresividad pero que se baje por ejemplo a S/1.00 es una desnaturalización absoluta, pues el derecho no puede aceptar una arbitrariedad de ese tipo.</p>

Pregunta N° 7: ¿Cree usted que el Estado vela por el cumplimiento de la progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y si en todo caso no lo hiciese; cree que por lo menos evita menoscabar en ellos o desmejorar su situación?

El Estado tiene un juego de poderes, el Estado es un poder en medio de un contexto donde juegan distintos intereses, está el interés del trabajador, pero también está el interés del empleador, está el interés del Estado.

El Estado si fuéramos absolutamente filosóficos debería tender al bien común, así como lo concibe Hobbs con el Leviatán, pero todo ello se ha desnaturalizado, esa voluntad del bien común, basta nada más que uno de los intereses, el más fuerte capture los puntos del Estado, el congreso, el poder ejecutivo, y el Estado se convierte en ese intereses o se convierte en algo mucho peor, en un ente subordinado a intereses , es interesante efectuar análisis políticos, pero por ejemplo Haya de la Torre, Mariátegui, de cómo el legislador sea imparcial.

No ha habido esa posibilidad ideológica de darle libertad al ser humano para que pueda tomar sus propias decisiones y seguimos en un país con intereses muy marcados, absolutamente subordinado y que el Estado no se ha podido liberar de esos poderes dominantes, allí más que jurídico es un rol político, como liberar al legislador para que realmente sea autónomo y pueda decir las cosas que tiene que decir pero claro si seguimos con personas que llegan al congreso con apoyo de empresas está claro que sus líneas de decisión estará marcada y esa es

	la misma historia, como a algunos se niegan derechos y a otros se los dan
--	---

<p><u>DR. JOSE RODRÍGUEZ VIERA</u></p> <p>Secretario Técnico de Órganos Consultivos de la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de La Libertad</p> <p>Docente de Derecho Laboral y Seguridad Social de la Universidad Privada del Norte – Trujillo</p>	
<p>Pregunta N° 1: ¿Qué opinión le merece los cambios normativos de la asignación por movilidad otorgado por la Administración Pública?</p>	<p>Se evidencia claramente una vulneración a los derechos de los trabajadores de la Administración Pública. El DS. N° 204-90-EF ilegal e inconstitucionalmente desnaturaliza la asignación de refrigerio y movilidad al cambiar a la forma de pago de diario a mensual.</p>
<p>Pregunta N° 2: ¿Considera que la asignación por movilidad ha sufrido desmedro por los cambios monetarios suscitados?</p>	<p>Un Decreto Supremo de la PCM tiene mayor jerarquía que un decreto de EF, por lo tanto la naturaleza del refrigerio y movilidad es en forma diaria y no mensual ya que diariamente se gasta en comida y pasaje.</p>
<p>Pregunta N° 3: ¿Considera que al efectuarse la conversión monetaria de intis a nuevos soles, de conformidad con la Ley N°25295, debió efectuarse una correcta equivalencia acorde con el costo de vida del servidor público?</p>	<p>El pretexto de reconversión laboral de oro a inti y de inti a nuevo sol no justifica que hayan cambiado unilateralmente la forma de pago ya que si es S/. 5.00 el pago vigente, esto debe ser diario y no mensual.</p>

<p>Pregunta N° 4: ¿Qué derechos considera usted que vulnera el D.S.N°264-90-EF sobre asignación por movilidad?</p>	<p>Hubo excesos durante el gobierno de aquellos días, y en el presente caso el mismo gobierno promulgó diversos decretos supremos de menor jerarquía como el DS. N° 204-90-EF de fecha 01 de Julio de 1990, es a partir de este decreto donde unilateralmente se cambia a mensual una asignación diaria, y se vulnera el principio de intangibilidad de remuneraciones, la jerarquía de normas y los principios laborales como ante la duda se prefiere la norma más beneficiosa para el trabajador e irrenunciabilidad de los derechos reconocidos de conformidad al Art. 26° de la actual Constitución y ni siquiera la tendenciosa interpretación de la teoría de los hechos cumplidos que hacen algunos jueces y hasta el cuestionado Tribunal Constitucional podría quitar ese derecho.</p>
<p>Pregunta N° 5: ¿Considera usted que el D.S.N°204-90-EF desnaturalizó la asignación única por refrigerio y movilidad al cambiar su forma de percepción?</p>	<p>Me reafirmo, dicha norma legal contravino por completo la naturaleza jurídica de una asignación que se debe otorgar en forma diaria más no mensual.</p>

<p>Pregunta N° 6: ¿Considera que el otorgamiento de la asignación en el monto de S/5.00 soles vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales contemplados en nuestra Constitución, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convención Americana de Derechos Humanos?</p>	<p>Efectivamente, los derechos laborales contemplan los principios de progresividad y de no regresividad, entendiéndose más aún, que el sistema de empleo en la administración es una línea de carrera, y por ende no se admite la involución de una Autoridad del Servicio Civil, antes llamados servidores públicos.</p>
--	--

DR. BISMARCK SEMINARIO MORANTE

Secretario de confianza

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de la
República

Conferencista e Investigador

<p>Pregunta N° 1: ¿Qué opinión le merece los cambios normativos de la asignación por movilidad otorgado por la Administración Pública?</p>	<p>Los cambios normativos por los cuales ha pasado la asignación por movilidad en definitiva obedecieron a la inestabilidad económica que sufrió el país durante la época de los años 90. Dichas modificaciones no fueron las más ópticas, pues al cambiar la modalidad de percepción, esto es de forma diaria a mensual, obviamente se generó un perjuicio para los diversos trabajadores que venían percibiendo este derecho, ya que como es lógico nadie emplea 5 soles al mes para cubrir los gatos de refrigerio y movilidad a su centro de trabajo.</p>
---	---

<p>Pregunta N° 2: ¿Considera que la asignación por movilidad ha sufrido desmedro por los cambios monetarios suscitados?</p>	<p>Sí, considero que ha existido un desmedro debido a los cambios por los que ha pasado la moneda en nuestro país, lo que tiene como origen la ausencia de criterios proporcionales y acordes a la realidad, es decir, se debió haber efectuado una conversión que no implique reducir (en moneda actual) a casi nada derechos reconocidos en su momento de una forma aceptable y razonable.</p>
<p>Pregunta N° 3: ¿Considera que al efectuarse la conversión monetaria de intis a nuevos soles, de conformidad con la Ley N°25295, debió efectuarse una correcta equivalencia acorde con el costo de vida del servidor público?</p>	<p>Sí, pues debió haberse previsto y concretizado una equivalencia que vaya conforme a los costos de vida que se presentaban al emitirse la Ley N° 25295, es decir era necesario tener en cuenta la concurrencia de algunos derechos que tras el paso de intis a nuevos soles podían verse mermados.</p>
<p>Pregunta N° 4: ¿Qué derechos considera usted que vulnera el D.S.N°264-90-EF sobre asignación por movilidad?</p>	<p>Los S/. 5.00 soles cancelados de forma mensual transgrede entre otros, el derecho a la dignidad de la persona humana y el derecho a una remuneración suficiente consagrados en los artículos 1 y 24 de la Constitución Política del Perú respectivamente.</p>
<p>Pregunta N° 5: ¿Qué tan importante considera el desarrollo progresivo y no regresivo de los Derechos Sociales Laborales?</p>	<p>De todas formas juega un papel muy importante sobre todo en la clase trabajadora, ya que la intención de dicho principio (artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada por el Perú), está sustentada</p>

	<p>esencialmente en el avance gradual y el no retroceso en algunos derechos que fueron reconocidos previamente en beneficio del trabajador, es decir busca garantizar que lo brindado a los prestadores de servicios no se vea deteriorado, sino antes bien que las nuevas fórmulas o intenciones del Estado adopten un ritmo ascendente evitando cualquier tipo de transgresión.</p>
<p>Pregunta N° 6: ¿Considera que el otorgamiento de la asignación en el monto de S/5.00 soles vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales laborales contemplados en nuestra Constitución, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convención Americana de Derechos Humanos? ¿Por qué?</p>	<p>Sí, porque la asignación de S/. 5.00 soles mensuales que si bien son producto de una conversión monetaria, lejos de brindar un mejor beneficio al trabajador para cubrir sus gastos por refrigerio y movilidad, lo que ha generado es incertidumbre, pues hoy en día nadie puede costear esos gastos con tan paupérrima suma. Asimismo, debemos tener presente que el Estado debió fijar pautas que permitieran garantizar cambios monetarios sin menoscabar de manera desproporcional derechos ya reconocidos de una forma muchos más beneficiosa, como por ejemplo recibir S/. 5.00 soles diarios y no mensuales como finalmente se estableció desde la dación del D. S. N° 264-90-EF.</p>

Pregunta N° 7: ¿Cree usted que el Estado vela por el cumplimiento de la progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y si en todo caso no lo hiciese; cree que por lo menos evita menoscabar en ellos o desmejorar su situación?

Definitivamente el Estado no vela por la progresividad en Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En materia laboral, los últimos años se han visto plagados de una serie de retrocesos que, en algunos casos, fueron revertidos por presión de la sociedad o en otros finalmente se impuso sin mayor reparo. El Estado, a través de sus altas autoridades, entiéndase Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Tribunal Constitucional, entre otros, no miden el impacto ni las consecuencias de sus actos, prueba de ello fue la Ley N° 30288, Ley que promueve el acceso de Jóvenes al Mercado Laboral y a la Protección Social o también conocida como “ley pulpín” que si bien fue derogada generó mucho malestar entre todos los peruanos y, ni qué decir del denominado “precedente Huatuco” emitido por el Tribunal Constitucional en la sentencia del Expediente N° 5057-2013-PA/TC que pese a la jurisprudencia uniforme existente sobre reposición en el sector público, cambió abruptamente de criterio generando inseguridad en los diversos trabajadores que vienen prestando servicios al Estado desde hace muchos años.

DR. ÁLVARO GARCÍA MANRIQUE

Socio Director Departamento Urbanismo del Estudio Jurídico Martínez Echevarría y Abogados

Autor de importantes obras en Derecho Laboral publicadas en el país.

Conferencista e Investigador.

<p>Pregunta N° 1: ¿Qué opinión le merece los cambios normativos de la asignación por movilidad otorgado por la Administración Pública?</p>	<p>Los cambios fueron motivados, principalmente, por el cambio de moneda provocado por la crisis económica. No obstante, no solo se trató de un cambio por ajuste de moneda sino algo más profundo, la periodicidad de la entrega. Esto último es lo más discutible.</p>
<p>Pregunta N° 2: ¿Considera que la asignación por movilidad ha sufrido desmedro por los cambios monetarios suscitados?</p>	<p>El desmedro, como indico en la respuesta anterior, se dio principalmente por el cambio de periodicidad, antes que por el ajuste de moneda. Esto último, en buena cuenta, afectó no solo ese concepto sino muchos otros ingresos: en la actualidad hay personas que se jubilaron en los 80s y que actualmente perciben pensiones de jubilación irrisorias.</p>
<p>Pregunta N° 3: ¿Considera que al efectuarse la conversión monetaria de intis a nuevos soles, de conformidad con la Ley N°25295, debió efectuarse una correcta equivalencia acorde con el costo de vida del servidor público?</p>	<p>Sin duda, ello era trascendental al momento de producirse la conversión monetaria. el concepto ha sufrido una variación por el cambio del signo monetario, la actualización debe hacerse recuperando el valor adquisitivo que ha tenido el concepto.</p>

<p>Pregunta N° 4: ¿Qué derechos considera usted que vulnera el D.S.N°264-90-EF sobre asignación por movilidad?</p>	<p>Vulnera, principalmente, el derecho a una remuneración justa y suficiente, recogida en la Constitución.</p>
<p>Pregunta N° 5: ¿Qué tan importante considera el desarrollo progresivo y no regresivo de los Derechos Sociales Laborales?</p>	<p>Es cierto que, a nivel normativo, se pueda hablar de una progresividad de los derechos laborales. No obstante, ello se puede ver menguado a nivel de negociación colectiva pues, por autonomía colectiva, se pueden reducir beneficios pactados por esa vía. En negociación colectiva, subrayo, no se habla necesariamente de progresividad de los derechos laborales. Se trata éste, por tanto, de un principio relativo, no absoluto. Claro no este el caso analizado, pues la modificación se dio por acto normativo del Estado para un beneficio de esa fuente, no por acto normativo de los particulares por beneficio de fuente privada.</p>
<p>Pregunta N° 6: ¿Considera que el otorgamiento de la asignación en el monto de S/5.00 soles vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales contemplados en nuestra Constitución, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convención Americana de Derechos Humanos?</p>	<p>Sí, es indiscutible e irrefutable, vulnera además de forma evidente el derecho a una remuneración justa y equitativa al ser la asignación en estudio un concepto remunerativo.</p>

<p>Pregunta N° 7: ¿Cree usted que el Estado vela por el cumplimiento de la progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y si en todo caso no lo hiciese; cree que por lo menos evita menoscabar en ellos o desmejorar su situación?</p>	<p>El Estado, a mi criterio, debe fomentar la negociación colectiva. Qué mejor que sean los propios particulares quienes regulen sus relaciones laborales, considerando la situación financiera y sostenibilidad de cada empresa. Para una verdadera progresividad debe apuntarse, más bien, a la mejora a nivel de cada empresa o sector. No olvidemos que las normas laborales del Estado son, esencialmente, “pisos” o mínimos de derecho necesario.</p>
---	---

DR. GUSTAVO VICUÑA GONZALES

Socio del Estudio Vicuña & Abogados

Docente de Derecho Laboral de la Universidad Privada del Norte.

<p>Pregunta N° 1: ¿Qué opinión le merece los cambios normativos de la asignación por movilidad otorgado por la Administración Pública?</p>	<p>Mi opinión es que definitivamente se han afectado derechos de los servidores de la Administración Pública, así como principios normativos, de tal manera que efectivamente todos los cambios han tenido una notable repercusión que afectó derechos laborales.</p>
<p>Pregunta N° 2: ¿Considera que la asignación por movilidad ha sufrido desmedro por los cambios monetarios suscitados?</p>	<p>Claro, al quedar prácticamente congelada una suma fija, ello no ha tenido la relación que debería tener la asignación por movilidad, siendo de conocimiento que para concretizar la asignación por movilidad se debe utilizar un criterio</p>

	<p>razonable, es decir que sea una suma proporcionada.</p> <p>La razonabilidad está en el sentido de que el monto debe corresponder a lo que realmente se va a gastar, pero si hablamos de cinco soles mensuales pues obviamente se ha convertido en un concepto simbólico sin ninguna finalidad para satisfacer esa necesidad.</p>
<p>Pregunta N° 3: ¿Considera que al efectuarse la conversión monetaria de intis a nuevos soles, de conformidad con la Ley N°25295, debió efectuarse una correcta equivalencia acorde con el costo de vida del servidor público?</p>	<p>Por supuesto, aquí debe aplicarse la norma que contiene el Código Civil cuando se trata de actualizar el valor de la prestación, cabe tener en cuenta que hay un Acuerdo Plenario sobre el particular, el cual establece que cuando el concepto ha sufrido una variación por el cambio del signo monetario, la actualización debe hacerse recuperando el valor adquisitivo que ha tenido el concepto, entonces sí, efectivamente no se ha respetado en todo caso el valor adquisitivo.</p>
<p>Pregunta N° 4: ¿Qué derechos considera usted que vulnera el D.S.N°264-90-EF sobre asignación por movilidad?</p>	<p>Definitivamente el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales, toda vez que se ha convertido esto es una suma simbólica y no representa en realidad el contenido del concepto por no ser razonable y haberse congelado en una suma que como repito no cubre el gasto.</p>

<p>Pregunta N° 5: ¿Considera usted que el D.S.N°204-90-EF desnaturalizó la asignación única por refrigerio y movilidad al cambiar su forma de percepción?</p>	<p>Claro que sí, en lo que respecta a desnaturalización puedo referir que esa asignación por movilidad ha dejado de ser tal para convertirse en un concepto simbólico, tornándose efectivamente en inexistente el concepto.</p>
<p>Pregunta N° 6: ¿Considera que el otorgamiento de la asignación en el monto de S/5.00 soles vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales contemplados en nuestra Constitución, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convención Americana de Derechos Humanos?</p>	<p>Indudablemente, en materia especial como es el Derecho del Trabajo está regulado por bases y principios diferentes que deben estructurar todo el comportamiento de las normas laborales, y aquí lo que está ocurriendo es contrariamente a lo preceptuado, no se ha mejorado de ninguna manera los derechos de los trabajadores, en este caso de los servidores públicos, habiéndose convertido en la actualidad el concepto en inexistente.</p>

4.2. DEL ANÁLISIS DE CASOS

SENTENCIA N° 01

N° DE EXPEDIENTE: **00034-2015-0-1601-JR-LA-01**

- MAGISTRADOS:
 - Tejeda Zavala
 - Llap Unchón de Lora
 - Anticona Luján
- FECHA DE EMISIÓN: 13-Setiembre-2016
- IMPUGNANTE: Rafaela Soledad Rodríguez Leiva
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Doña Rafaela Soledad Rodríguez Leiva, en su calidad de docente cesante, interpone demanda contra el Gobierno Regional de La Libertad, peticona se disponga el reintegro de S/145.00 mensuales, que se le ha venido dejando de pagar, desde el mes de marzo de 1985, en conformidad con lo señalado por el D.S. N°025-85-PCM, que dispone el otorgamiento de la asignación por los conceptos de movilidad y refrigerio en la suma de cinco soles diarios, por colisionar y destruir el derecho de igualdad entre los docentes.

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

El Procurador Público del Gobierno Regional de La Libertad, en la absolución de demanda, solicitó se declare infundada, argumentando básicamente que:

-Es falso que la asignación adicional diaria por refrigerio y movilidad es un derecho adquirido dado que si bien se otorgó éste beneficio, también lo es que éste fue recortado.

-El artículo cuarto de la Ley N°28449 establece que *“está prohibida la nivelación de pensiones con las remuneraciones y con cualquier ingreso previsto para empleados o funcionarios públicos en actividad”*, acorde con la Reforma Constitucional de los artículos 11 y 103 y Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, disposiciones que son de estricto cumplimiento.

FALLO:

CONFIRMAR la Sentencia contenida en la resolución número cuatro, de fecha treinta y uno de agosto del año dos mil quince, obrante en las páginas setenta y siete a ochenta, que declara **INFUNDADA** la demanda interpuesta por doña Rafaela Soledad Rodríguez Leiva contra el Gobierno Regional de La Libertad, sobre Proceso Contencioso Administrativo.

Del análisis en conjunto elaborado de los decretos supremos que otorgaron la asignación, se ha obtenido que existe regresividad del derecho al haber tenido el monto concedido un significativo desmedro en su valor adquisitivo, conllevando por tanto a indicar que la tesis de defensa del Procurador Público sobre la -imposibilidad de nivelar las remuneraciones- es errada, en atención a que el monto en su momento debió actualizarse, es decir, le correspondió al trabajador que la asignación posea un importe acorde al verdadero valor del transporte, encuadrándose por ende en un *‘reajuste o incremento a derecho’* más no en una nivelación.

Por lo tanto, se ha determinado que el desarrollo normativo del beneficio social en mención, ha sido otorgado a través de sendos decretos supremos sucesivos en el tiempo durante la década de los ochenta y noventa, llegando a establecerse finalmente en I/5. 000 000 (cinco millones de intis) mensuales, que posteriormente a causa del cambio monetario se convirtieron en S/5.00 (cinco nuevos soles) mensuales; monto que conforme el valor del transporte actual no satisface la finalidad del beneficio social en cuestión.

SENTENCIA N° 02

N° DE EXPEDIENTE: **00585-2015-0-1601-SP-LA-03**

- MAGISTRADOS:
 - Tejeda Zavala
 - Llap Unchón de Lora
 - Anticona Luján
- FECHA DE EMISIÓN: 01-Junio-2016
- IMPUGNANTE: Manuel Álvarez Flores
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

<p><u>SUMILLA DE HECHOS</u></p> <p>Don Manuel Álvarez Flores, interpone demanda contra el Gobierno Regional de La Libertad, pretendiendo se le otorgue el reintegro de los devengados más los intereses legales de la asignación por concepto de movilidad y refrigerio, de conformidad a lo establecido en los Decretos Supremos N°021-85-PCM, N°025-85-PCM, N°063-85-PCM, N°192-87-PCM, N°109-90-PCM Y D.S.N°260-94-EF, con retroactividad al mes de abril del año 1985.</p>	<p><u>SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE</u></p> <p>El Colegiado manifiesta que:</p> <ul style="list-style-type: none"> -El D.S.N° 264-90-EF, desde el 01 de setiembre de 1990, fija el monto de refrigerio y movilidad en I/. 5'000,000. -El incremento o variación de la asignación se efectúa por Decreto Supremo u otro dispositivo específico, otorgándose en iguales condiciones que al pensionista del Decreto Ley N°20530, en consecuencia, el concepto objeto de análisis debe seguir pagándose en la suma de S/. 5.00 soles mensuales; conforme fue establecido por la normatividad y al no haberse emitido dispositivo legal que la incremente; siendo así, no es factible estimar la demanda incoada.
<p>FALLO:</p> <p>CONFIRMAR la sentencia contenida en la resolución número cuatro, de fecha veintinueve de abril de dos mil quince, obrante en página ciento ocho a ciento catorce, que declara INFUNDADA la demanda interpuesta por don Manuel Álvarez Flores, contra la Unidad de Gestión Educativa Local de Ascope, el Procurador Público Adjunto del Gobierno Regional de La Libertad, absuelven el traslado de la demanda.</p>	
<p>-El argumento más enérgico de las entidades demandadas, radica en señalar que el último decreto que regula la asignación por movilidad (D.S.N° 264-90-EF), la otorga en el monto de I/5'000.000, entonces por el cambio monetario ha quedado previsto en la suma de S/5.00 soles, siendo el monto conforme a la normatividad vigente, dando a notar de esta manera que no debe existir mayor estudio de la asignación, limitando su análisis a un plano meramente normativo y no real; argumento de mayor vigor que también es adoptado por los magistrados, dado que hasta ahora solo se han enmarcado en él, no habiendo un pronunciamiento en torno a la ínfima naturaleza del concepto.</p>	

-Es el Decreto Supremo el dispositivo que puede concebir un incremento, constituyendo por tanto una evidente imitación, pues deja por zanjado que mientras no exista este dispositivo, el monto debe quedar congelado en la manera en que viene siendo concedido, sin embargo han transcurrido más de veintiséis años desde que la asignación no tiene incremento alguno a través de un dispositivo normativo y menos intención por parte de la Administración Pública de efectuar ello.

SENTENCIA N° 03

N° DE EXPEDIENTE: **00671-2015-0-1601-JR-LA-01**

- MAGISTRADOS:
 - Tejeda Zavala
 - Llap Unchón de Lora
 - Anticona Luján
- FECHA DE EMISIÓN: 02-Noviembre-2016
- IMPUGNANTE: Clara Irlanda Rodríguez Acosta
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Doña Clara Irlanda Rodríguez Acosta, interpone demanda contra el Gobierno Regional de La Libertad, pretendiendo se le reintegre el beneficio por movilidad y refrigerio en la suma de S/5.00 soles diarios conforme lo establece el D.S.N°021-85-PCM y el D.S.N°025-85-PCM y sus incrementos de conformidad con los Decretos Supremos N°063-85-PCM, N°204-90-EF, N°109-90-PCM y N°264-90-EF, más el pago de devengados e

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

La accionante en su escrito de apelación invoca el artículo 24 de la Constitución Política del Perú, que indica que “El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual”. Al respecto, indica la juzgadora que:

-Al no otorgarse la bonificación por concepto de refrigerio y movilidad en la forma que se peticiona, no se está vulnerando el derecho a una remuneración justa y equitativa, pues ésta (remuneración) debe ser entendida como un todo, y no solo respecto a uno de los conceptos que la integran.

<p>intereses legales a partir de la vigencia de las citadas normas hasta la fecha de cancelación íntegra.</p>	
---	--

FALLO:

CONFIRMAR la Sentencia contenida en la resolución número cuatro, de fecha veintinueve de setiembre del año dos mil quince, obrante en las páginas ciento dieciocho a ciento veintiuno, que declara **INFUNDADA** la demanda interpuesta por doña Clara Irlanda Rodríguez contra el Gobierno Regional de La Libertad, sobre Proceso Contencioso Administrativo.

Si bien no hay una transgresión directa a la remuneración, pues la remuneración, debe ser entendida como un todo, no debe olvidarse que la asignación por -refrigerio y movilidad- es un concepto contemplado dentro de la Remuneración Total Permanente, es decir es un concepto remunerativo disgregado pero inmerso en ella, de permanencia en el tiempo, tomado además en cuenta para el cálculo de la pensión de cesantía.

Así, al tener la asignación naturaleza remunerativa, por consiguiente al producirse un incremento en el mismo, se obtiene la relación ‘causa- efecto’, dado que la remuneración tendría un incremento medianamente significativo. Debe tenerse en cuenta además el verdadero espíritu de la asignación, ya que el otorgamiento de bonificaciones, compensaciones, etc., por parte del Estado, posee un propósito objetivo encuadrado en una realidad formal no ilusoria.

SENTENCIA Nº 04

Nº DE EXPEDIENTE: **0311-2015-0-1601-JR-LA-04**

- MAGISTRADOS:
 - Llap Unchón De Lora
 - Anticona Luján
 - Lozano Broca
- FECHA DE EMISIÓN: 23-Julio-2016

- IMPUGNANTE: Jaqueli Esther Álvarez Silva
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Doña Jaqueli Esther Álvarez Silva interpone demanda contra el Gobierno Regional de La Libertad, peticiona se ordene el reintegro de la Asignación por Refrigerio y Movilidad, equivalente a S/. 5.00 diarios, desde el 24 de febrero de 1998 (fecha que ingresó a la docencia) hasta la actualidad; más el pago de los devengados e intereses legales.

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

La demandante en su escrito de apelación invoca el artículo 26 inciso 2 de la Constitución Política del Perú, que señala el “Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley”

De esta manera, sobre la Irrenunciabilidad de los derechos reconocidos por la ley; al respecto, el Colegiado indica que, no existe trasgresión, en este caso del beneficio de refrigerio y movilidad, pues el patrimonio de la actora no ha sufrido ningún recorte, sino que continúa percibiendo el beneficio conforme a ley.

FALLO:

CONFIRMAR la sentencia contenida en la resolución número cuatro, de fecha veintisiete de octubre de año dos mil quince, obrante de folios noventa y seis a noventa y ocho, que declara **INFUNDADA** la demanda interpuesta por doña Jaqueli Esther Álvarez Silva, contra el Gobierno Regional de La Libertad.

La asignación solicitada no solo se encuentra prevista por las disposiciones dictadas entre 1985 a 1990, sino que al mismo tiempo está prevista como un derecho en la Carrera Administrativa del Sector Público. Precisamente, si bien la asignación no sufrió un recorte, dada la conversión monetaria si se presentó desmedro en la misma por reducir la capacidad adquisitiva de ésta. Así el ínfimo monto mensual que se paga para cubrir el gasto de movilidad no es congruente con el costo de vida actual, debiendo regularizarse su pago y plantearse el otorgamiento conforme mínimamente al costo de vida actual a través de un nuevo dispositivo que la reajuste.

Esto se plantea no solo del análisis jurídico de los decretos supremos que regularon sucesivamente la mencionada bonificación, sino también desde la óptica económica y social,

puesto que durante de la década de los ochenta y noventa, en merito a la hiperinflación que sufría la economía nacional resultaba coherente el monto y la forma en la que se estipulo esta bonificación. Sin embargo, en el marco de una economía estable como la actual, el monto y la forma en que se otorga la asignación de los trabajadores del Sector Magisterial, no está de acuerdo al costo de vida actual, por lo que resulta necesario un reajuste de dicho beneficio para que cumpla objetivamente con la finalidad de su otorgamiento.

SENTENCIA N° 05

N° DE EXPEDIENTE: **01291-2015-0-1601-JR-LA-01**

- MAGISTRADOS:
 - Tejeda Zavala
 - Llap Unchón de Lora
 - Anticona Luján
- FECHA DE EMISIÓN: 13-October-2016
- IMPUGNANTE: Dominga Nicolasa Castañeda Delgado
- MATERIA: Bonificación por Movilidad Y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Doña Dominga Nicolasa Castañeda, interpone demanda contra el Gobierno Regional de La Libertad, peticionando el reintegro del beneficio por movilidad y refrigerio en la suma de S/5.00 soles diarios, conforme lo establecido por el D.S. N°021-85-PCM y N°025-85-PCM, así también los respectivos incrementos, de conformidad con los Decretos Supremos N°063-

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

El Colegiado resolvió declarar Infundada la demanda, en mérito a lo siguiente:

-La asignación única por los conceptos de Movilidad y Refrigerio, era cancelada en una determinada suma por día, siendo objeto de sucesivos incrementos hasta el establecido en el D.S.N° 103-88-EF, posteriormente mediante D.S. N° 155-88-EF, del 11 de setiembre de 1988, se resuelve otorgar la denominada -Asignación por Movilidad- por ende las disposiciones en mención derogaron tácitamente a las que disponían que se pagaba diariamente, siendo su pago mensual, habiendo quedado vigente a partir

<p>85-PCM, N°204-90-EF, N°109-90-PCM y N°264-90-EF, más el pago de devengados e intereses legales a partir de la vigencia de las citadas normas, hasta la fecha de cancelación integra.</p>	<p>del D.S.N° 264-90-EF (01 de setiembre de 1990), hasta la actualidad el concepto remunerativo unificado de “Movilidad”, que equivale a S/.5.00 soles, suma que debe seguir pagándose como prevé el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 847, estableciendo que:</p> <p><i>“Las remuneraciones, bonificaciones, beneficios, pensiones y, en general, toda cualquier otra retribución por cualquier concepto de los trabajadores y pensionistas de los organismos y entidades del Sector Público, excepto gobiernos locales y sus empresas, así como los de la actividad empresarial del Estado, continuarán percibiéndose en los mismos montos en dinero recibidos actualmente</i></p> <p><i>Por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, se incrementarán los montos en dinero de los conceptos señalados en el párrafo anterior”</i></p>
<p>FALLO:</p> <p>CONFIRMAR la Sentencia contenida en la resolución número cuatro, de fecha veinticuatro de setiembre del dos mil quince, obrante en las páginas setenta a setenta y tres, que declara INFUNDADA la demanda interpuesta por doña Dominga Nicolasa Castañeda Delgado contra el Gobierno Regional de La Libertad, sobre Proceso Contencioso Administrativo.</p>	
<p>Es el Ministerio de Economía y Finanzas el ente encargado en el presente caso de poder efectuar el incremento o variación de la asignación por movilidad a través de un nuevo dispositivo normativo, es sabido que su política es restrictiva y tiene un dote proteccionista del erario público, pues bien, reconocer en la actualidad un incremento, ciertamente tendría un impacto revelador, el cual podría dividirse en dos aristas:</p> <p>-La primera arista es de índole económico, ya que el Sector de Educación cuenta con un número considerable de docentes beneficiarios de la asignación, conllevando en consecuencia a que el Estado cuente con un determinado presupuesto dirigido a que ésta asignación tenga al menos una satisfacción mínima. Debiendo tenerse en cuenta que el</p>	

país ha tenido un considerable desarrollo económico en los últimos años, por tanto se cuenta con una cobertura adecuada para garantizar la efectividad del beneficio.

-La segunda arista se instaura en que la realización de un merecedor aumento de la asignación conllevaría a la admisión de que el monto otorgado es magro, lo cual aunque es evidente en la realidad, nunca ha sido materia de pronunciamiento por parte de juzgadores, Procuradores Públicos y entes públicos reguladores de presupuesto, pues éstos han evitado profundizar en lo que respecta a los fines por el que fue otorgado el beneficio, sino por el contrario desvían la verdadera atención al hecho de que el D.S.N° 204-90-EF, cambio su modo de percepción, para posteriormente derivar que la limitación del MEF impide el aumento del concepto y que el efectuarlo deviene en nulo, de acuerdo a los preceptos de la entidad en mención.

SENTENCIA N° 06

N° DE EXPEDIENTE: **01417-2015-0-1601-JR-LA-01**

- MAGISTRADOS:
 - Llap Unchón De Lora
 - Anticona Luján
 - Villanueva Villanueva
- FECHA DE EMISIÓN: 27-October-2016
- IMPUGNANTE: Angélica Teresa Orellano Campos
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Doña Angélica Teresa Orellano Campos, en su condición de Docente en actividad, interpone demanda contra el Gobierno Regional de La Libertad, peticionando se ordene la

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

El abogado de la accionante argumenta que su patrocinada adquiere el derecho al pago diario en su etapa inicial, esto es antes de la emisión del D.S.N°109-90-PCM, en razón que fue nombrada en el año 1982, de manera que hasta junio de 1990, mantiene lo ya dado por ley, sin embargo refiere que

<p>emisión de nuevo acto administrativo reconociéndole el reintegro mensual de la suma de S/5.00 soles diarios adicionales otorgados por concepto de refrigerio y movilidad dispuesto por el Decreto Supremo N°025-85-PCM.</p>	<p>se está desconociendo su derecho adquirido puesto que legalmente el reconocimiento del derecho remunerativo que requiere, teniendo amparo en la teoría de los derechos adquiridos.</p>
<p>FALLO:</p> <p>CONFIRMAR la Sentencia contenida en la resolución número cuatro, de fecha veinticuatro de Setiembre del año dos mil quince, obrante en las páginas ciento seis a ciento nueve, que declara INFUNDADA la demanda interpuesta por doña Angélica Teresa Orellano Campos contra el Gobierno Regional de La Libertad, sobre Proceso Contencioso Administrativo.</p>	
<p>Ante los cambios normativos, algunos trabajadores de la Administración Pública sostienen que el D.S.N°264-90-EF, de fecha 01 de setiembre del año 1990, solo es de aplicación para los que entraron a laborar a partir de dicho año, y por ende los trabajadores que entraron a laborar antes o durante 1985, mantienen la percepción diaria otorgada por los decretos que la confieren de tal manera; no obstante, ello no es correcto dado que el cambio de percepción se aplicó a todos los trabajadores de la Administración Pública, de acuerdo a la Teoría de los Hechos Cumplidos. Asimismo, es menester aclarar que se tuvo como parámetro al cambiarse la forma de percepción un respectivo y ligero aumento, empero posteriormente la Ley de Conversión Monetaria dejó contemplado el monto en un valor irrisorio.</p> <p>Esto se deduce del análisis de la normatividad extensa que ha regulado de forma sucesiva a través del tiempo el otorgamiento de la bonificación por movilidad, hasta llegar a la fijación de su otorgamiento en el monto de cinco soles mensuales; razón por la cual pierde sustento el argumento del demandante que se esboza en el presente caso.</p>	

SENTENCIA N° 07

N° DE EXPEDIENTE: **01985-2015-0-1601-JR-LA-01**

- MAGISTRADOS:
 - Tejeda Zavala
 - Llap Unchón de Lora
 - Anticona Luján
- FECHA DE EMISIÓN: 18-October-2016
- IMPUGNANTE: Mariana Luzbaldina Martínez Llanos
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Doña Mariana Luzbaldina Martínez Llanos, en su condición de docente cesante, interpone demanda contra el Gobierno Regional de La Libertad, pretendiendo el reintegro de la bonificación por movilidad y refrigerio, desde el mes de agosto de 1986 hasta el mes de diciembre del año 2012, en aplicación a lo dispuesto por los Decretos Supremos N°021-85-PCM y N°025-85-PCM, que disponen el otorgamiento de S/5.00 soles diarios por dicho concepto, dado que solo se le otorga S/5.00 soles mensuales.

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

El abogado de la parte demandante argumenta que:

-Se ha contravenido la tutela jurisdiccional efectiva, lo cual implica que no solo basta para el caso la interpretación, sino fundamentalmente la aplicación correcta de la normatividad legal vigente para la verificación del ejercicio o defensa de sus derechos con sujeción a un debido proceso, garantías ineludibles de una correcta administración de justicia.

- Refiere además que la juzgadora ha incurrido en error de hecho al haber realizado solamente una transcripción de los actuados y no un estudio analítico y minucioso del caso, precisando que no se ha precisado con idoneidad los alcances de los decretos supremos y sobre todo consignar en la sentencia interpretación y aplicación.

FALLO:

CONFIRMAR la Sentencia contenida en la resolución número cinco, de fecha treinta y uno de agosto del dos mil quince, obrante en las páginas sesenta y siete a setenta y uno, que declara

INFUNDADA la demanda interpuesta por doña Mariana Luzbaldina Martínez Llanos contra el Gobierno Regional de La Libertad, sobre Proceso Contencioso Administrativo.

Lo alegado por la parte demandante posee sustento, dado que los juzgadores no tienden a analizar toda la normatividad que otorga la asignación por movilidad en sus distintas épocas, centrándose únicamente en verificar que los trabajadores perciban el monto de S/5.00 soles mensuales y que ello conste en las boletas de pago, para así indicar que *“el monto otorgado es de acuerdo a la normatividad vigente”*, así, ninguno de ellos en razón de la lógica señala que el monto es solo significativo y no concretiza el valor que debería tener.

De este modo, si bien es cierto que los juzgadores se encuentran sujetos al cumplimiento cabal de la normativa, en virtud del principio de legalidad que rige para la disposición de los fondos públicos, no se debe dejar de lado la óptica de la finalidad y razón de ser en que se otorgan los beneficios sociales laborales, en este caso en particular de la asignación por movilidad. Siendo esto así, pese a que la normativa vigente que regula esta bonificación, establece el monto de cinco soles mensuales por movilidad, no se ajusta al plano factico actual y mucho menos al costo de vida, motivo por el que una vez más se postula en el presente trabajo de investigación, un reajuste o incremento de este monto que cumpla con la finalidad del beneficio laboral no solo de manera formal, sino que también se comprueben sus efectos en el terreno de los hechos con el cumplimiento de la finalidad de transporte de los trabajadores a su centro de labores que corresponde el verdadero espíritu del otorgamiento del mismo.

SENTENCIA N° 08

N° DE EXPEDIENTE: **03386-2015-0-1601-JR-LA-02**

- MAGISTRADOS:
 - Tejeda Zavala
 - Llap Unchón de Lora
 - Anticona Luján
- FECHA DE EMISIÓN: 19-October-2016
- IMPUGNANTE: Ricardina Del Carpio Rubio
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

<u>SUMILLA DE HECHOS</u>	<u>SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE</u>
<p>Doña Ricardina del Carpio Rubio, en su condición de Docente cesante interpone demanda contra el Gobierno Regional de La Libertad, pretendiendo el otorgamiento de la asignación por los conceptos de movilidad y refrigerio en la suma de cinco soles diarios, por colisionar y destruir el derecho de igualdad entre los docentes, así también que la entidad demandada ordene la emisión de la correspondiente resolución, asimismo peticiona el pago de intereses.</p>	<p>El juzgador refiere que la bonificación por refrigerio y movilidad se estableció en S/. 5.00 mensuales, monto que la demandante percibe según se aprecia de las copias de boletas de pago correspondientes a los meses de julio, agosto, setiembre, octubre, noviembre y diciembre del año 2004, refiriendo que se verifica que en relación a dicho periodo, la autora percibe dicho concepto en el modo y monto de ley, toda vez que por ley se ha fijado que dicho concepto se perciba en forma mensual, de tal manera que mientras no exista otra ley que modifique su monto y el modo de su percepción, por lo tanto debe otorgarse dicho concepto de manera mensual.</p>
<p>FALLO:</p> <p>CONFIRMAR la Sentencia contenida en la resolución número cinco, de fecha veintinueve de Setiembre del año dos mil quince, obrante en las páginas ciento veintiuno a ciento veinticinco, que declara INFUNDADA la demanda interpuesta por doña Ricardina del Carpio Rubio contra el Gobierno Regional de La Libertad, sobre Proceso Contencioso Administrativo.</p>	
<p>Si bien la Ley N°25295 Ley de la Conversión Monetaria, fue crucial para lograr estabilizar la economía del país en los años noventa, no considero que propiamente a esta ley se le atribuya el monto otorgado actualmente por la asignación de movilidad, puesto que lo idóneo era efectuar una correcta equivalencia del monto otorgado con el costo de transporte, es decir que al momento de quedar consentido el monto de cinco soles correspondía actualizarlo.</p> <p>Ello resulta vinculado directamente con el contexto socioeconómico de la década de los ochenta y noventa, ya que en los mencionados años el país afrontaba una fuerte crisis económica; de ahí deviene la necesaria conversión monetaria a través de la ley anteriormente</p>	

referida. Empero, de acuerdo a estadísticas actuales nuestro país ha logrado estabilizar favorablemente su economía, motivo por el cual se vuelve a sostener que no existe obstáculo alguno para realizar una revisión no solo de la asignación en estudio, sino de los beneficios sociales en general con el propósito de reajustarlos de acuerdo al costo de vida actual y evitar casos como el que se discute en el presente informe.

SENTENCIA N° 09

N° DE EXPEDIENTE: **0075-2015-0-1601-SP-LA-03**

- MAGISTRADOS:
 - Llap Unchón de Lora
 - Anticona Luján
 - Lozano Broca
- FECHA DE EMISIÓN: 23-Julio-2016
- IMPUGNANTE: Elia Haydee Minchola Rodríguez
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Doña Elia Haydee Minchola Rodríguez, interpone demanda contra la UGEL – Otuzco y el Gobierno Regional de La Libertad, pretende se ordene que la entidad demandada disponga el reintegro de la Bonificación por movilidad y refrigerio, desde el mes de marzo de 1985 hasta el mes de noviembre del 2012, en aplicación a lo dispuesto por los Decretos Supremos N° 021-85-PCM, N° 025-85-PCM, que

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

En la sentencia de primera instancia se declara fundada la demanda, teniéndose en cuenta el siguiente argumento central:

-En el otorgamiento de la asignación solicitada, se ha tomado en cuenta el D.S.N° 264-90-EF, que establecía que el monto total por movilidad, que corresponde percibir al trabajador público, es la suma de I/. 5´0000,000.00, igualmente se ha considerado que a partir del 01 de julio de 1991, conforme a la Ley N° 25295 – Unidad Monetaria Nuevo Sol- vigente en nuestro país, fue un Nuevo Sol, lo que cual de igual manera se precisaba en su artículo 3 y 5 de la Ley

<p>disponen el otorgamiento de S/. 5.00 nuevos soles diarios.</p>	<p>mencionada. Por consiguiente, la demandada, respecto a la asignación en cuestión ha dispuesto la siguiente equivalencia: cinco millones de intis es igual a cinco nuevos soles, la cual actualmente viene operando; empero, dicha asignación se viene otorgando de manera mensual por los periodos señalados, y no en forma diaria por los días efectivamente laborados, lo que hace denotar la infracción al artículo 4 del D.S.N° 025-85-PCM y <u>quitándole todo sentido y razón a la asignación en cuestión.</u></p>
<p>FALLO:</p> <p>REVOCAR LA SENTENCIA contenida en la resolución número seis, de fecha dieciséis de noviembre del año dos mil quince, obrante de folios noventa y uno a ciento tres, que declara fundada la demanda interpuesta por doña Elia Haydee Minchola Rodríguez, contra la Unidad de Gestión Educativa Local UGEL – Otuzco, el Gobierno Regional de La Libertad y el Procurador Público Regional Ad Hoc, sobre proceso contencioso administrativo y en consecuencia, se declara nulas la Resolución Directoral UGEL N° 1262-2013-GGR-GRSE de fecha 27 de febrero del 2013 y la Resolución Gerencial Regional N° 2585-2014-GRLL-GGR/GRSE de fecha 26 de mayo del 2014. Y ordena a la demandada, en mérito a sus competencias, emita nueva Resolución Administrativa, disponiendo que su órgano y/o unidad ejecutora correspondiente otorgue a la demandante en su condición de Docente Nombrada del Magisterio Nacional, el reintegro el pago de asignación por movilidad y refrigerio, desde el 01 de setiembre de 1990, conforme a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 025-85-PCM, más los incrementos posteriores, hasta diciembre del 2012 por la entrada en vigencia de la Ley de Reforma Magisterial, Ley N° 29944, con deducción de lo ya percibido, más el pago de intereses legales correspondiente. Y REFORMÁNDOLA, DECLARAMOS INFUNDADA la glosada demanda, en todos sus extremos.</p>	
<p>La Sala indica que de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 de la Ley N° 25295, el monto actual de asignación por movilidad equivale a S/. 5.00 soles mensuales, señalando que ello es conforme a lo que viene percibiendo la demandante según las boletas de pago del mes de noviembre y diciembre del 2012; por consiguiente, la venida en grado, refiere no se encuentra arreglada a ley.</p>	

Cabe resaltar que, el juzgador de primera instancia declara fundada la demanda dado que considera que el D.S.N°025-85-PCM, aún se encuentra vigente y además porque concede mayor beneficio a la asignación, sobre lo primero es erróneo, dado que el decreto inicial sobre la misma quedó derogado por normativa posterior, respecto a lo segundo, resulta evidente dado que en sus inicios la asignación brindaba mayores preeminencias a los trabajadores.

Tanto la Administración Pública, Jueces, Procuradores Públicos y entes reguladores de presupuesto, tienen como principal sustento a *'la ley'*, destacando que el vigente otorgamiento de la asignación por movilidad, se encuentra conforme a derecho, es decir conforme a ley. Bien, el derecho debe entenderse como la ciencia jurídica que regula una determinada realidad, éste es constante y evolutivo, en atención a que la realidad es cambiante, tomando en cuenta ésta premisa debe tenerse presente que la realidad de los años noventa no es la misma que la actual, el Perú ha pasado de una época de economía cerrada a una economía abierta de libre mercado que le ha permitido consolidarse como uno de los países que más ha mejorado en materia económica en los últimos años.

SENTENCIA N° 10

N° DE EXPEDIENTE: **100-2015-0-1601-SP-LA-03**

- MAGISTRADOS:
 - Tejeda Zavala
 - Llap Unchón de Lora
 - Salazar Díaz
- FECHA DE EMISIÓN: 13-Enero-2016
- IMPUGNANTE: Nery Elizabeth Cueva Paredes de Guarniz
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Doña Nery Elizabeth Cueva Paredes de Guarniz, en su condición de docente en

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

El abogado de la parte accionante, argumentó que:

<p>actividad, pretende se ordene a la entidad demandada cumpla con disponer el otorgamiento del pago de S/. 150.00 soles mensuales por los días efectivamente laborados conforme al Decreto Supremo N°025-85-PCM, más el pago de los devengados e intereses legales.</p>	<p>- El A Quo considera que sólo tienen derecho a percibir bonificación por refrigerio y movilidad a razón de S/5 diarios, los servidores que ingresaron a laborar hasta antes de la entrada en vigencia del Decreto Supremo 204-90-PCM (14 de julio de 1990), sin advertir que la suscrita mediante Resolución Directoral fue nombrada con anterioridad, por lo que se debió declarar fundada en parte la demanda y ordenar el pago diario hasta la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 264-90-PCM, más el pago de los devengados e intereses legales.</p> <p>-El Decreto Supremo N° 025-85 no se encuentra derogado (sólo su estructura normativa ha sido modificada); por lo que su pretensión se encuentra amparada en dicho dispositivo.</p>
<p>FALLO:</p> <p>CONFIRMAR la sentencia contenida en la resolución número cuatro, de fecha veintiséis de Noviembre del año 2014, obrante de folios sesenta y nueve a setenta y cinco, que declara infundada la demanda interpuesta por Nery Elizabeth Cueva Paredes de Guarniz, contra la Unidad de Gestión Educativa Local de Ascope, Gerencia Regional de Educación La Libertad y Gobierno Regional de La Libertad.</p>	
<p>La resolución posee falta de motivación, en atención a que la juzgadora de manera errónea no ha efectuado la respectiva separación de fechas de otorgamiento de la asignación por movilidad, conllevando a un error, aun cuando en su fundamentos de absolución indicó que hubo un cambio en la forma de percepción de conformidad al D.S.N° 204-90-EF (diario a mensual), ello no se tiene en cuenta al resolver de acuerdo a la pretensión peticionada, pues lo obvia, y enmarca la pretensión de la actora de percibir la asignación por movilidad como si la misma desde su originaria dación hubiese sido mensual, cuando lo que en realidad ocurrió es que el beneficio en los años de 1985 a 1990 tuvo como forma de otorgamiento el pago diario ,y es a partir de 1990 en adelante que el beneficio quedó contemplado en forma de otorgamiento mensual.</p>	

De tal manera, que es correcto lo alegado por el abogado defensor, dado que si desde 1985 hasta el año 1990, a la actora no se le hubiese cancelado la asignación por movilidad de forma diaria, si posee pleno derecho de percibir un reintegro con deducción de lo que hubiese percibido, dado que en aquella época la Administración reconocía el pago diario de este concepto al trabajador.

SENTENCIA Nº 11

Nº DE EXPEDIENTE: **0136-2015-0-1601-SP-LA-03**

- MAGISTRADOS:
 - Llap Unchón De Lora
 - Anticona Luján
 - Lozano Broca.
- FECHA DE EMISIÓN: 23-Julio-2016
- IMPUGNANTE: Lorenzo Vásquez Silva
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Don Lorenzo Vásquez Silva, solicita se ordene que la entidad demandada disponga la emisión de nueva resolución, reconociendo el pago diario de S/. 5.00 nuevos soles, correspondiente a la Asignación por Refrigerio y Movilidad, a partir del mes de Mayo del año 1988 (fecha en la que ingresó al Magisterio) hasta la actualidad, más el pago de los devengados e intereses legales.

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

El abogado del actor interpone recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia y aduce que el tercer párrafo del artículo 23 de la Carta Magna, precisa que *“ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador”*, así como lo estipulado por el artículo 26 inciso 1 de la misma norma, el cual consagra el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación.

FALLO:

CONFIRMAR la sentencia contenida en la resolución número siete, de fecha veintiséis de octubre del año dos mil quince, obrante de folios ochenta y uno a ochenta y ocho, que declara **INFUNDADA** la demanda interpuesta por don Lorenzo Vásquez Silva, contra la Unidad de Gestión Educativa Local de Ascope, la Gerencia Regional de Educación La Libertad y el Gobierno Regional de La Libertad.

El artículo 23 de la Carta Magna, precisa que *“ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador”*, sin embargo la considerable disminución de la asignación por movilidad y el magro importe otorgado a los trabajadores no corresponde a una procura objetiva de los fines del derecho puesto que éste no posee un condicionamiento simbólico, sino empírico.

Siendo esto así, al resultar evidente el desmedro que se le ha ocasionado a los trabajadores docentes del sector público por la regresión en la bonificación por movilidad al haberse tenido un serio impacto por causas económicas en el valor adquisitivo de ésta, se puede determinar que el otorgamiento en la forma y monto que es actualmente conferido el beneficio laboral en discusión, cumple meramente de modo formal su propósito. En otras palabras, su otorgamiento constituye un simple acto de cumplimiento aparente por parte del Estado en su rol de empleador, pero que en el plano de los hechos no genera consecuencias, puesto que no hay una satisfacción a cabalidad de la finalidad y la razón de ser del mismo.

SENTENCIA N° 12

N° DE EXPEDIENTE: **02507-2015-0-1601-JR-LA-01**

- MAGISTRADOS:
 - Tejeda Zavala
 - Huerta Herrera
 - Salazar Díaz
- FECHA DE EMISIÓN: 28-October-2015
- IMPUGNANTE: Rosa Amelia Becerra Silva

- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

La demandante, en su condición de Profesora cesante, pretende se ordene a la entidad demandada cumpla con disponer el otorgamiento del pago de S/. 5.00 nuevos soles diarios por los días efectivamente laborados conforme a los Decretos Supremos N°s 021-85-PCM y N° 025-85-PCM, más el pago de los devengados desde el mes de abril de 1986 hasta la fecha e intereses legales.

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

La parte demandante, argumenta que la juez A quo ha realizado una aplicación errónea de las normas, negándosele el derecho a percibir el beneficio que solicita, que es un derecho adquirido; interpretándose en forma errónea el Decreto Supremo N° 204-90-EF, disposición que otorga un incremento sobre los beneficios otorgados por el Decreto Supremo N° 021-85-PCM y N° 025-85-PCM, ya que éstos no ha sido derogados.

FALLO:

CONFIRMAR la sentencia contenida en la resolución número cuatro, de fecha 24 de noviembre del año 2015, obrante de folios cuarenta y nueve a cincuenta y cuatro, que declara **INFUNDADA** la demanda interpuesta por doña Rosa Amelia Becerra Silva, contra el Gobierno Regional de La Libertad, sobre Proceso Contencioso Administrativo.

Debe tenerse presente que los diversos decretos que regularon la percepción y monto de la asignación por movilidad han tenido diferentes modificaciones en el tiempo, es decir se trató de una sucesión de normas, pues al haberse variado por el Decreto Supremo N° 204-90-EF, la periodicidad de la percepción de la asignación, se determinó que su pago sea en forma mensual, por ende, las normas que las precedieron quedaron derogadas en forma tácita (Según el artículo I del T.P. del Código Civil, la derogación tácita se produce por incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior o cuando la materia de ésta es íntegramente regulada por aquella).

Ahora, si bien el Decreto Supremo N° 021-85-PCM y N° 025-85-PCM, han sido derogados, es incuestionable que las condiciones antepuestas en las cuales se otorgó la asignación por movilidad poseyeron más ventajas que las que ahora ésta ostenta, aun cuando en aquella

época nuestro país vivía una grave crisis económica, crisis que con el paso de los años ha alcanzado superar.

SENTENCIA N° 13

N° DE EXPEDIENTE: **05716-2015-0-1601-JR-LA-05**

- MAGISTRADOS:
 - Llap Unchón De Lora
 - Anticona Luján
 - Lozano Broca.
- FECHA DE EMISIÓN: 23-Julio-2016
- IMPUGNANTE: Manuel Andrés Sucre Castillo
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Don Manuel Andrés Sucre Castillo, peticona el pago de la bonificación por movilidad y refrigerio, equivalente a S/. 5.00 soles diarios, de conformidad con el D.S.N° 025-85-PCM, que modificó el Decreto Supremo 021-85-PCM, desde el mes de marzo de 1985 hasta el mes junio de 1991; así como el reintegro por el referido concepto por el periodo de mayo de 1991 a la actualidad (continua); más el pago de devengados e intereses legales.

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

La parte demandante, argumenta que la *A quo* ha incurrido en error, pues no se ha pronunciado sobre el pago de la continua, considerando que tiene carácter pensionable, incurriendo en una motivación ilegal al fundamentar su fallo en normas derogadas y de menor jerarquía, transgrediendo el artículo 51 de la Constitución pues el D.S.N° 025-85-PCM es de mayor jerarquía al D.S.N° 264-90-EF, de este modo continua vigente el monto de S/. 5.00 soles diarios.

Asimismo, aduce que existen casos resueltos por el Tribunal Constitucional que son precedentes vinculantes de obligada aplicación, estos son los recaídos en los Expedientes N° 726-2001-AA/TC, N° 2054-2002-AA/TC, N° 1476-2005-PA/TC y 1467-2005-PA/TC, los cuales ordenan a las entidades emplazadas que cumplan con pagar las bonificaciones dejadas de percibir

FALLO:

CONFIRMAR la sentencia contenida en la resolución número cinco, de fecha veintiocho de setiembre del año dos mil quince, obrante de folios cincuenta y siete a cincuenta y nueve, que declara **INFUNDADA** la demanda interpuesta por don Manuel Andrés Sucre Castillo, contra el Gobierno Regional de La Libertad.

En principio, cabe precisar que las sentencias argumentadas por la parte accionante tratan materia diferente, dado que, la *ratio decidendi* es distinta. La razón suficiente, según la sentencia recaída en el Expediente N°0024-2003-AI/TC de fecha 10 de Octubre del año 2005, señala que ésta expone una formulación general del principio o regla jurídica que se constituye en la base de la decisión específica, precisa o precisable, que adopta el Tribunal Constitucional. En efecto, esta se constituye en aquella consideración determinante que el Tribunal Constitucional ofrece para decidir estimativa o desestimativamente una causa de naturaleza constitucional; vale decir, es la regla o principio que el Colegiado establece y precisa como indispensable y, por ende, como justificante para resolver la *litis*. Se trata, en consecuencia, del fundamento directo de la decisión; que, por tal, eventualmente puede manifestar la basa, base o puntal de un precedente vinculante.

Concluyéndose de tal manera que se trata de procesos donde se demanda la compensación adicional diaria por refrigerio y movilidad aplicable a los trabajadores del Sector Agricultura, en mérito a la Resolución Ministerial 0419-88-AG, de fecha 24 de agosto de 1988, disposición legal distinta a la que da origen a la controversia en estudio, en consecuencia no resulta aplicable al presente caso.

SENTENCIA N° 14

N° DE EXPEDIENTE: **4004-2015-0-1601-JR-LA-02**

- MAGISTRADOS:
 - Tejeda Zavala
 - Llap Unchón de Lora
 - Salazar Díaz

- FECHA DE EMISIÓN: 07-Marzo-2016

- IMPUGNANTE: Maria Nunila Ordinola Arellano
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Doña María Nunila Ordinola Arellano, pretende el pago por concepto de movilidad y refrigerio, conforme a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 025-85-PCM, más los incrementos posteriores, la misma que deberá ser otorgada en forma diaria y que asciende a S/. 5.00 nuevos soles diarios, más el pago de los devengados deducidos desde el 01 de Setiembre de 1990 hasta el 25 de Noviembre del 2012 e intereses legales.

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

La juzgadora sostiene que en el presente caso, no existen normas oscuras, contradictorias o contrapuestas que puedan generar duda respecto a su aplicación y por ende aplicar lo “*más favorable al administrado*”, como arguye el apelante, resultando claro, señalando que nos encontramos ante una sucesión normativa en el tiempo que derogaron y/o modificaron las leyes precedentes; en consecuencia refiere que el monto que se le viene pagando a la actora, en forma mensual, con las denominaciones (Refrigerio Y Movilidad), se encuentran acorde con la ley vigente; finalmente aduce que las resoluciones administrativas impugnadas no se encuentran incursas en ninguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 10 de la Ley N° 27444, por lo que la venida en grado debe confirmarse.

FALLO:

CONFIRMAR la Sentencia contenida en la Resolución Número Seis, de fecha 06 de marzo del 2015, obrante de folios cincuenta y dos a cincuenta y nueve, que declara **INFUNDADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta por María Nunila Ordinola Arellano, contra el Gobierno Regional de La Libertad.

Lo alusivo por la juzgadora en cuanto a que los decretos que conceden la asignación por movilidad no se contradicen, es válido, pues en efecto se trata de un sucesión normativa en el tiempo de éstos y la normatividad de los mismos no se contraponen, sino es dada continuamente a causa de la crisis, la cual se agudizó entre los años de 1985 a 1990, en los que la

hiperinflación devoró inminentemente el poder adquisitivo de las unidades monetarias de aquel entonces.

Asimismo, se puede advertir que la magistrada no realizó un estudio profundo y en conjunto de todos los decretos a fin de poder determinar el progreso de la asignación o en todo caso su retroceso. Pues al realizarse un análisis completo y exhaustivo de la totalidad de éstos, se puede determinar la regresividad del concepto otorgado a los docentes. No obstante, pese a ser evidente el perjuicio ocasionado a este sector de trabajadores, la Administración Pública se encuentra impedida de otorgar la bonificación por movilidad en la forma en que este la peticiona en virtud del principio de legalidad.

SENTENCIA N° 15

N° DE EXPEDIENTE: **01579-2015-0-1601-JR-LA-01**

- MAGISTRADOS:
 - Tejeda Zavala
 - Huerta Herrera
 - Salazar Díaz
- FECHA DE EMISIÓN: 26-October-2015
- IMPUGNANTE: Mario Felipe Rodríguez Arroyo
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

El demandante, en su condición de cesante del Sector de Educación, peticiona se ordene a la entidad demandada expida resolución en la cual se le reconozca el pago del beneficio de Refrigerio y Movilidad, desde el momento en que dicho beneficio fue dado (1981) hasta la actualidad, más los intereses

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

La juzgadora refiere que dada la reforma constitucional no es posible actualmente la aplicación ultractiva de la ley, como lo tiene precisado el Tribunal Constitucional en la STC 0606-2004-AA/TC “(...) *la aplicación ultractiva o retroactiva de una norma solo es posible si el ordenamiento lo reconoce expresamente – a un grupo determinado de personas- que mantendrán los derechos nacidos al amparo de la ley anterior porque así lo dispuso el Constituyente –permitiendo que la norma bajo la cual nació el derecho surte efectos,*

<p>devengados que de ella devenguen.</p>	<p><i>aunque en el trayecto la norma sea derogada o sustituida-; no significando, en modo alguno, que se desconozca que por mandato constitucional las leyes son obligatorias desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial (...)</i>”.</p> <p>Esboza además que en nuestra Carta Magna no se encuentra disposición alguna que ordene la aplicación de la teoría de los derechos adquiridos a los casos referidos a la sucesión normativa en materia laboral.</p>
<p>FALLO:</p> <p>CONFIRMAR la sentencia contenida en la resolución número cinco, de fecha 24 de noviembre del año 2014, obrante de folios cincuenta y tres a cincuenta y ocho, que declara INFUNDADA la demanda interpuesta por don Mario Felipe Rodríguez Arroyo, contra el Gobierno Regional de La Libertad, sobre Proceso Contencioso Administrativo.</p>	
<p>La reforma constitucional nos lleva a dejar de lado la antigua teoría de los ‘<i>Derechos Adquiridos</i>’, la cual sustenta que una vez que un derecho ha nacido y se ha determinado en la esfera de un individuo, las normas ulteriores que se impongan no consiguen afectarlo. Por ende, el derecho continuará causando los efectos previstos al momento de su constitución, bien por el acto jurídico que le dio origen, bien por el régimen vigente cuando tal derecho quedó establecido. La teoría de los Derechos Adquiridos busca resguardar la seguridad de los derechos de las personas, así también conservar las situaciones existentes y objeta la modificación de los contextos suscitados por las nuevas disposiciones legales.</p> <p>Con lo anteriormente expuesto, se tiene que nuestra Constitución actualmente contempla la teoría de los ‘<i>Hechos Cumplidos</i>’, dejando de lado la teoría de los Derechos Adquiridos, salvo cuando la misma norma constitucional lo habilite. De igual forma, citando a Diez-Picazo, la teoría de los hechos cumplidos implica que la ley despliega sus efectos desde el momento en que entra en vigor, debiendo ser “<i>aplicada a toda situación subsumible en el supuesto de hecho; luego no hay razón alguna por la que deba aplicarse la antigua ley a las situaciones, aún no extinguidas, nacidas con anterioridad.</i>”</p> <p>Por tal razón, la percepción diaria ya no es aceptable y la única regulación vigente de la forma de otorgamiento de la asignación es el D.S.Nº264-90-EF, empero muy a pesar de que el monto venga siendo concedido de acuerdo a la normatividad vigente y a la teoría contemplada por</p>	

nuestra Carta Magna, se debe tener presente que el derecho como esfera evolutiva y dinámica regula las realidades, pues el otorgamiento del monto de S/5.00 soles para cubrir el transporte es una realidad impropia y ajena a la verdadera, pues tal monto está remotamente lejos de alcanzar su fin.

SENTENCIA N° 16

N° DE EXPEDIENTE: **03072-2015-0-1601-JR-LA-05**

- MAGISTRADOS:
 - Llap Unchón De Lora
 - Anticona Luján
 - Lozano Broca.
- FECHA DE EMISIÓN: 23-Julio-2016
- IMPUGNANTE: Adriano Leónidas Rodríguez Salvador
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Don Adriano Leónidas Rodríguez Salvador interpone demanda, peticionando el pago por conceptos de Refrigerio y Movilidad de forma mensual y permanente, así como el pago de los devengados e intereses legales, desde que se produjo la vulneración de su derecho, hasta que se haga efectivo su pago.

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

El abogado de la parte demandante, argumenta que:

-El artículo segundo del Decreto Supremo N°264-90-EF, aclara que el aumento se otorga al trabajador que preste servicios en jornada laboral ordinaria, es decir, ocho horas diarias. Esto manifiesta nos indica que el pago por el concepto de movilidad está supeditado a las horas trabajadas diarias, por lo tanto esboza que es razonable que el pago de dichos aumentos también fue diario. Además exterioriza que el alusivo decreto no precisa que el monto por el concepto de movilidad sea mensual, debiendo remitirnos sin lugar a dudas a la norma madre de los conceptos por refrigerio y movilidad: El Decreto Supremo N°025-85-PCM, el mismo que no ha sido

	dejado sin efecto o derogado y señala que el beneficio debe ser pagado de forma diaria.
<p>FALLO:</p> <p>CONFIRMAR la sentencia contenida en la resolución número cuatro, de fecha dieciocho de enero del año dos mil dieciséis, obrante de folios ciento seis a ciento ocho, que declara INFUNDADA la demanda interpuesta por don Adriano Leónidas Rodríguez Salvador, contra el Gobierno Regional de La Libertad.</p>	
<p>Por cuestión lógica de manera originaria el concepto por movilidad (antes denominado refrigerio y movilidad), era otorgado diariamente dado que cubría el trasladado diario de los trabajadores a su centro de labores y posteriormente era cobrado mes a mes; de manera secundaria se cambió la naturaleza de la asignación y fue considerada como un concepto de carácter remunerativo inmersa en la Remuneración Total Permanente, empero en la actualidad se aprecia que la característica del otorgamiento actual (como concepto remunerativo) es más perjudicial que las condiciones primariamente establecidas, pues al establecerse un importe único y sin correspondencia con los días efectivamente laborados, lo que se ha hecho es escuetamente establecer un importe adicional a la remuneración del trabajador distanciado plenamente del propósito original de su otorgamiento.</p>	

SENTENCIA N° 17

<p>N° DE EXPEDIENTE: 00736-2015-0-1601-SP-LA-03</p> <ul style="list-style-type: none"> • MAGISTRADOS: <ul style="list-style-type: none"> -Tejeda Zavala -Llap Unchón de Lora -Anticona Luján • FECHA DE EMISIÓN: 11-October-2016 • IMPUGNANTE: Víctor Lázaro Díaz Lescano • MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

RESUMEN DE HECHOS Y FUNDAMENTOS	
<p><u>SUMILLA DE HECHOS</u></p> <p>Don Víctor Lázaro Díaz Lescano, interpone demanda contra el Gobierno Regional de La Libertad, pretendiendo se ordene el reintegro del S/145.00 soles mensuales, que se le ha venido dejando de pagar desde el mes de abril de 1985, conforme lo señaló en su oportunidad el Decreto Supremo N°025-85-PCM, el cual dispone el otorgamiento de la asignación por los conceptos de movilidad y refrigerio en la suma de cinco soles diarios, por colisionar y destruir el derecho de igualdad entre los docentes (igualdad de derechos e igualdad de oportunidades)</p>	<p><u>SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE</u></p> <p>El Colegiado declara infundada la demanda, en atención a que:</p> <p>-La bonificación por refrigerio y movilidad inicialmente fue fijada en base al factor diario, pero desde la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 204-90-EF de fecha 01 de julio de 1990 se modifica su periodicidad y monto de percepción, calculándose en base al factor mensual; siendo fijada en la suma de I/.5'000,000, monto que convertido en nuevos soles da un total de S/5.00 nuevos soles conforme a la Ley N° 25295, suma que a la fecha viene percibiendo la recurrente.</p>
<p>FALLO:</p> <p>CONFIRMAR la sentencia contenida en la resolución número ocho, de fecha veintitrés de Julio del año dos mil quince, obrante en la página ciento treinta y dos a ciento treinta y seis, que declara INFUNDADA la demanda interpuesta por don Víctor Lázaro Díaz Lescano contra la Unidad de Gestión Educativa Local Gran Chimú y la Gerencia Regional de Educación de La Libertad sobre nulidad de resolución administrativa y pago de reintegro por concepto de asignación de movilidad refrigerio.</p>	
<p>La asignación por movilidad se fijó en forma mensual, de acuerdo al D.S.N° 264-90-EF, igualmente se dispuso la unificación tanto de la asignación por refrigerio como el de la</p>	

asignación por movilidad en una sola categoría, quedando fijada con el nombre que actualmente se conoce.

El pronunciamiento en cuestión se basa únicamente en señalar que la suma otorgada es la adecuada de acuerdo a Ley, y viene siendo percibida por la actora, por ende no hay un mayor análisis o estudio, ya que de ahí parte el juzgador para declarar infundada la demanda, siendo éste su principal fundamento. Ahora, a pesar de que la pretensión de la justiciable sea en lo referente al reintegro, en base a que la misma considera que nunca existió propiamente un cambio en la forma de percepción y que debe continuar otorgándose de la forma originaria, el sustento de la presente tesis postula que sí se dio tal cambio (diario a mensual), de acuerdo a la sucesión normativa, evidenciándose de lo establecido por los últimos decretos supremos que regulan la asignación, sin embargo esto no es óbice para dejar de lado el reconocer que el monto otorgado es ínfimo.

SENTENCIA N° 18

N° DE EXPEDIENTE: **04976-2015-0-1601-JR-LA-01**

- MAGISTRADOS:
 - Tejeda Zavala
 - Llap Unchón De Lora
 - Salazar Díaz
- FECHA DE EMISIÓN: 29- Marzo-2016
- IMPUGNANTE: Quilcat Leon Vito Erasmo
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Vito Erasmo Quilcat León, interpone demanda pretendiendo el pago por concepto de movilidad y refrigerio, y como consecuencia de ello se ordene a la entidad demandada cumpla con disponer

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

En la resolución, se aprecia que en el escrito de contestación de demanda, el argumento de la parte demandada se basa en aducir que:

- Las asignaciones por refrigerio y movilidad han sufrido devaluaciones como consecuencia del cambio de moneda. Asimismo el monto que aún

<p>el otorgamiento del pago de S/. 5.00 soles diarios, en aplicación a lo dispuesto por los Decretos Supremo N°021-85-PCM y el Decreto Supremo N° 025-85-PCM, desde el mes de marzo de 1985.</p>	<p>sigue vigente es el dispuesto por el Decreto Supremo N°264-90-EF, siendo solo de alcance para el personal comprendido en el régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 276, y que hoy en día asciende a S/. 5.00 Nuevos soles mensuales en aplicación de la Ley N° 25295, el cual establece que la relación entre “inti” y el “nuevo sol” será de un millón de intis por cada un “Nuevo sol”.</p>
<p>FALLO:</p> <p>CONFIRMAR la sentencia contenida en la resolución número cuatro, de fecha 09 de abril del 2015, obrante de folios setenta y cuatro a setenta y siete, que declara INFUNDADA la demanda interpuesta por don Vito Erasmo Quilcat León, contra la Universidad Nacional de Trujillo, sobre Proceso Contencioso Administrativo.</p>	
<p>En la sentencia, la juzgadora aduce que el concepto de refrigerio debido a la devaluación de las monedas con las que se concedió (soles oro e intis), ya no cuenta con un valor apreciable en nuevos soles, sumado a ello consigna que se debe observar que este concepto tradicionalmente se otorgó de manera conjunta con el de refrigerio.</p> <p>Es pues que la asignación única por movilidad y refrigerio, tuvo incrementos en uno de los conceptos que la integran (movilidad), empero ahora el concepto por <i>‘refrigerio’</i> ya no es otorgado, no contando por ende con apreciación económica, pudiendo vislumbrarse el retroceso de la asignación al haber suprimido unilateralmente uno de sus conceptos, el cual a pesar de encontrarse en la normativa, ha sido dejado de lado y por tanto el monto en referencia únicamente es conocido como ‘asignación por movilidad’.</p> <p>Asimismo se originó un retroceso en el caso del concepto por movilidad, la cual aún continua vigente, pues su valor adquisitivo quedó menguado y su monto devino casi en inexistente e imposible de solventar el transporte de los trabajadores a sus centros de laborales.</p>	

SENTENCIA N° 19

N° DE EXPEDIENTE: **05644-2015-0-1601-JR-LA-05**

- MAGISTRADOS:
 - Tejeda Zavala
 - Anticona Luján
 - Lozano Broca
- FECHA DE EMISIÓN: 14-Junio-2016
- IMPUGNANTE: Rosa Alicia Perez Uriol
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Doña Rosa Alicia Perez Uriol, en su condición de cesante del cargo de Sub-Directora de Investigación y Desarrollo Magisterial, interpone demanda contra el Gobierno Regional de La Libertad, pretendiendo percibir el reintegro por concepto de refrigerio y movilidad al amparo de lo dispuesto por el Decreto Supremo N°021-81-PCM, desde el momento que este beneficio fue otorgado (1985) hasta la actualidad más los intereses devengados que de ella devenguen.

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

El Procurador Público del Gobierno Regional de La Libertad, en la contestación de demanda; argumenta que:

- El artículo 3 de la Ley N°25295, señala que la relación entre el “Inti” y “Nuevo Sol”, será de un millón de “Intis” por cada un “Nuevo Sol” y que a la fecha señalada ascendía a I/.5’000.000.00 de Intis, lo que en realidad equivale a S/.5.00.

-Asimismo señala que a partir de los Decretos Supremos N°155-88-EF y N°031-88-TR, la bonificación por Refrigerio y Movilidad cambia de naturaleza jurídica, dejando de ser condiciones de trabajo para convertirse en conceptos remunerativos y pensionables, conclusión que añade se ve reforzada con lo establecido en el artículo 8 del Decreto Supremo N°051-91-PCM, sobre los niveles remunerativos de los Servidores del Estado y otros.

FALLO:

CONFIRMAR la sentencia contenida en la resolución número cuatro, de fecha veintiocho de Mayo de dos mil quince, obrante en la página setenta y uno a setenta y cuatro, que declara **INFUNDADA** la demanda interpuesta por doña Rosa Alicia Pérez Uriol contra el Gobierno Regional de La Libertad, sobre Proceso Contencioso Administrativo.

Para el caso en específico, en referencia al análisis realizado por el Procurador Público, es necesario traer a colación un examen no solo jurídico de los decretos que regularon la bonificación materia de estudio, sino también se debe tener en cuenta el contexto socioeconómico por el que atravesaba nuestro país en las décadas de los ochenta y noventa.

Así, si bien queda perfectamente claro que el concepto de refrigerio y movilidad al amparo de lo dispuesto por el Decreto Supremo N°021-81-PCM se estableció en S/5.00 Soles Oro y después en I/.5'000.000.00 Intis, tuvo su más drástico cambio al realizarse la conversión de la moneda nacional a Nuevos Soles, pues la cifra establecida quedo reducida en S/. 5.00 soles, monto magro incapaz de satisfacer la necesidad por la que fue creada la asignación, puesto que no cumple con su propósito inicial, ni con la esencia por la que ésta era entregada al trabajador, en atención que de un análisis del costo de vida en nivel económico a simple vista se puede constatar que la suma en referencia no cubre los gastos de transporte de los trabajadores del sector público y menos aún en aquellas circunstancias en la que los centros de trabajo se encuentran ubicados en lugares alejados de la vía metropolitana y centro de la ciudad.

SENTENCIA N° 20

N° DE EXPEDIENTE: **05205-2015-0-1601-JR-LA-01**

- MAGISTRADOS:
 - Tejeda Zavala
 - Salazar Díaz
 - Villanueva Villanueva

- FECHA DE EMISIÓN: 20-Abril-2016

- IMPUGNANTE: Vargas Iglesias Esthersita Del Pilar
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Doña Esthersita Del Pilar Vargas Iglesias, en su condición de Profesora del Centro Educativo Javier Heraud de la ciudad de Trujillo, interpone demanda contra el Gobierno Regional de La Libertad, pretendiendo se ordene a la entidad demandada cumpla con disponer el otorgamiento del pago de S/. 5.00 soles diarios, en aplicación a lo dispuesto por los Decretos Supremos N°021-85-PCM y el Decreto Supremo N° 025-85-PCM, desde el mes de mayo de 1987 hasta el mes de diciembre del año 2012.

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

La accionante alega para la solución de la controversia la aplicación del Principio Indubio Pro Operario invocado por la apelante, que alude a lo previsto en el inciso 3 del artículo 26 de la Constitución Política del Estado, el cual establece *“interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma”*

En torno a su argumento el Colegiado expresó que no existen normas oscuras, contradictorias o contrapuestas que puedan generar duda respecto a su aplicación y por ende aplicar lo “más favorable al trabajador”, resultando claro, que es una sucesión normativa en el tiempo que derogaron y/o modificaron las leyes precedentes.

FALLO:

CONFIRMAR la sentencia contenida en la resolución número cuatro, de fecha 09 de abril de 2015, obrante de folios ochenta a ochenta y cuatro que declara **INFUNDADA** la demanda interpuesta por doña Esthersita del Pilar Vargas Iglesias, contra el Gobierno Regional de La Libertad, sobre Proceso Contencioso Administrativo.

Si bien es indiscutible que la asignación por movilidad tuvo una sucesión normativa en el tiempo desde su dación primitiva, en la cual el Estado ante los bruscos cambios económicos que atravesaba el país y la pérdida del poder adquisitivo monetario, paleaba la situación incrementando constantemente el valor otorgado por este beneficio a fin de que el mismo vaya

acorde con la realidad económica, no obstante la asignación por movilidad se estancó en el año 1990 y de ahí no tuvo incremento alguno.

Así que, si se pudiese aplicar lo más favorable al trabajador, se debería tomar en cuenta la naturaleza de la norma, en este caso del D.S.N°025-85-PCM el cual contenía mejores ventajas que las otorgadas presentemente. Esta postura no solo debe ser vista desde el punto de vista jurídico laboral, lo cual implica una condición mucho más beneficiosa que la normativa vigente respecto a la asignación por movilidad para el sector público magisterial, sino que también debe ser vista desde el punto de vista económico en relación al índice de precios, pues en la forma en que la norma estipula el otorgamiento del beneficio en mención, se evidencia el quebrantamiento del principio de no regresividad de los Derechos Sociales Laborales, al haberse desmejorado la forma y modo del otorgamiento de la misma.

SENTENCIA N° 21

N° DE EXPEDIENTE: **0036-2015-0-1601-SP-LA-03**

- MAGISTRADOS:
 - Tejeda Zavala
 - Llap Unchón de Lora
 - Anticona Luján
- FECHA DE EMISIÓN: 11 de noviembre de 2015
- IMPUGNANTE: Ángel Julio Quezada Saavedra
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Don Ángel Julio Quezada Saavedra, interpone demanda contra el Gobierno Regional de La Libertad, a fin de que se le reintegre la suma de S/. 145.00 nuevos soles por cada mes, a partir del 01 de marzo de 1990

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

El Colegiado estima que en el Sistema Legislativo Peruano rige la Teoría de los Hechos Cumplidos, concebido como el principio de la aplicación inmediata de las normas, previsto en el artículo 103 modificado por la Ley de Reforma Constitucional N° 28389, el cual señala que: “(...) *la ley desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y*

<p>hasta el 30 de setiembre del 2014; más el pago de devengados e intereses legales; asimismo, el pago de la continua de dicho concepto.</p>	<p><i>situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos en materia penal cuando favorece al reo (...)</i>”; expresado también por el Tribunal Constitucional en diversas resoluciones como la expedida en el Expediente N° 00316-2011-PA/TC; por tanto, se refiere que en materia laboral es aplicable la teoría de los hechos cumplidos.</p> <p>En este sentido, al haberse variado por el Decreto Supremo N° 204-90-EF, la periodicidad de la percepción de la compensación por movilidad, determinándose que su pago sea en forma mensual, las normas que las precedieron han quedado derogadas en forma tácita (Según el artículo I del T.P. del Código Civil, la derogación tácita se produce por incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior o cuando la materia de ésta es íntegramente regulada por aquella).</p>
<p>FALLO:</p> <p>REVOCAR la sentencia contenida en la resolución número seis, de fecha siete de setiembre del año dos mil quince, obrante de la página ciento trece a ciento dieciséis, que declara FUNDADA la demanda interpuesta por don Ángel Julio Quezada Saavedra, contra la Municipalidad Provincial de Santiago de Chuco, sobre proceso contencioso administrativo; en consecuencia, dispone que la entidad demandada, cumpla con expedir nueva resolución disponiendo el pago al recurrente de la asignación de movilidad y refrigerio desde el periodo comprendido del 01 de mayo del 2011 hasta el 30 de setiembre del 2014, debiendo otorgar los intereses legales desde el periodo señalado; y otorgarse el pago continuo desde el 01 de octubre del 2014 hasta su cese de la asignación de movilidad y refrigerio regulada por el Decreto Supremo N° 264-90-EF. Y REFORMÁNDOLA, DECLARAMOS INFUNDADA la demanda planteada por Ángel Julio Quezada Saavedra, en todos sus extremos.</p> <p>La teoría de los Hechos Cumplidos es la que presentemente contempla la Constitución, concibe que cada norma jurídica debe aplicarse a los hechos que ocurran durante su vigencia, bajo su aplicación inmediata, es decir que si se genera un derecho bajo una primera ley y luego de</p>	

producir cierto número de efectos esa ley es modificada por una segunda, a partir de la vigencia de esta nueva ley, los nuevos efectos del derecho se deben adecuar a esta y ya no ser regidos más por la norma anterior bajo cuya vigencia fue establecido el derecho de que se trate. La funcionalidad de esta teoría es resguardar la necesidad de innovar la normatividad social a partir de las normas de carácter general.

De esta manera, ante las alegaciones de los justiciables, teniendo como fundamento que su derecho se encuentra amparado bajo la teoría de los Derechos Adquiridos, al sostener que aún mantienen el concepto de pago diario y no el de pago mensual, el cual enfatizan solo es de otorgamiento para los servidores que entraron a laborar a partir de 1990, no es válido, dado que tal postura carece de sustento puesto que el cambio de percepción fue de aplicación para todos los trabajadores de la Administración Pública que estuvieran comprendidos en las leyes que regulan la asignación, sin distinción alguna.

SENTENCIA N° 22

N° DE EXPEDIENTE: **01090-2015-0-1601-JR-LA-02**

- MAGISTRADOS:
 - Tejeda Zavala
 - Llap Unchón de Lora
 - Anticona Luján
- FECHA DE EMISIÓN: 11-Noviembre -2016
- IMPUGNANTE: Carlos Eduardo Pérez Benites
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Don Carlos Eduardo Pérez Benites, interpone demanda contra el Gobierno Regional de La Libertad, a fin de que se ordene que la entidad demandada, le reconozca y

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

El abogado de la parte demandante en su recurso de apelación argumenta que la A quo ha incurrido en error, toda vez que no ha tenido en cuenta que la asignación de movilidad y refrigerio mantiene su natural vigencia, cuyo otorgamiento diario, a tenor del

<p>pague el íntegro de la asignación por movilidad y refrigerio conforme a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 025-85-PCM, asignación que pide ser otorgada en la suma de S/. 5.00 soles diarios o su similar de S/. 145.00 soles mensuales, así como el pago de devengados generados desde el 01 de setiembre de 1990 a la fecha; más el pago de intereses legales.</p>	<p>artículo 26, inciso 2) y 3) de la Carta Magna, constituye un derecho laboral de carácter irrenunciable a los derechos reconocidos por la Constitución y la Ley, así como la interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre un sentido de la norma, en caso el operador haya encontrado vacíos en el planteamiento de la demanda.</p>
<p>FALLO:</p> <p>CONFIRMAR la sentencia contenida en la resolución número cinco, de fecha diecinueve de abril del año dos mil dieciséis, obrante de la página cincuenta a sesenta y tres, que declara INFUNDADA la demanda interpuesta por don Carlos Eduardo Pérez Benites, sobre Proceso Contencioso Administrativo, contra el Gobierno Regional de La Libertad.</p>	
<p>Lo regulado por los decretos supremos que otorgan la asignación por movilidad no produce duda alguna, puesto que los cambios normativos y los montos otorgados continuamente son claros, sin embargo lo que sí debe tenerse en extrema consideración es que la base imponible ha sufrido desvalorización por el cambio de moneda, siendo importante desarrollar un análisis legal de la asignación y proceder a actualizar la base imponible, así también que al no percibirse ésta en forma diaria, deviene en un acto lesivo y perjudicial para los trabajadores públicos del Sector Magisterial.</p> <p>Dicho en otras palabras, se evidencia la no aplicación del principio de progresividad que ha sufrido la bonificación por movilidad, se advierte en primer lugar por el cambio en su otorgamiento de diario a mensual; y en segundo lugar por el estancamiento del monto otorgado desde el año 1990, resultando necesario un reajuste del monto de acuerdo al costo de vida actual o en su defecto establecer la percepción de este derecho en forma diaria (tal y como se establecía en el decreto supremo inicial)</p>	

SENTENCIA N° 23

N° DE EXPEDIENTE: **04529-2015-0-1601-JR-LA-02**

- MAGISTRADOS:
 - Tejeda Zavala
 - Llap Unchón de Lora
 - Anticona Luján
- FECHA DE EMISIÓN: 11-Noviembre-2016
- IMPUGNANTE: Elvia Cristina Inca Villavicencio
- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Doña Elvia Cristina Inca Villavicencio, interpone demanda contra el Gobierno Regional de La Libertad, a fin de que se ordene que la entidad demandada, disponga el reintegro por concepto de refrigerio y movilidad, desde la fecha en que se produjo la vulneración del derecho hasta que se haga efectivo su pago; más el pago de devengados e intereses legales.

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

En los fundamentos de sala, se indica que todo incremento o reajuste de remuneración o bonificación debe ser establecido por Decreto Supremo, de conformidad con lo previsto en el inciso 1 de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, respecto al tratamiento de las remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y demás beneficios del Sector Público que establece:

“Las escalas remunerativas y beneficios de toda índole, así como los reajustes de las remuneraciones y bonificaciones que fueran necesarios durante el Año Fiscal para los pliegos Presupuestarios comprendidos dentro de los alcances de la Ley General, se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a propuesta del Titular del Sector. Es nula toda disposición contraria, bajo responsabilidad”, dispositivo

	<p>legal que según el Colegiado reafirma la necesidad de una norma para reajustar conceptos remunerativos como el que es objeto de estudio.</p>
<p>FALLO:</p> <p>CONFIRMAR la sentencia contenida en la resolución número cuatro, de fecha veintinueve de abril del año dos mil dieciséis, obrante de la página ciento diez a ciento catorce, que declara INFUNDADA la demanda interpuesta por doña Elvia Cristina Inca Villavicencio, contra el Gobierno Regional de La Libertad.</p>	
<p>El inciso 1 de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411-Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, establece que las escalas remunerativas y beneficios así como los reajustes, son aprobados a través de Decreto Supremo, siendo éste un precepto que ratifica la necesidad de una norma para reajustar conceptos remunerativos como lo es la asignación por movilidad, insuficiencia que a pesar del paso de los años y de las continuas alzas de precio del pasaje urbano, no ha sido tomado en cuenta para que el concepto en estudio sea incrementado, ligado intrínsecamente con el tema presupuestario, lo cual es objeto de suma protección por parte del Estado y de los organismos encargados de su tutela, viéndose reflejado en la situación de que diversos beneficios otorgados por la Administración Pública poseen limitaciones legales que no permiten su acrecentamiento.</p>	

SENTENCIA N° 24

<p>N° DE EXPEDIENTE: 0073-2015-0-1601-SP-LA-03</p> <ul style="list-style-type: none"> • MAGISTRADOS: <ul style="list-style-type: none"> -Llap Unchón de Lora -Anticona Luján -Lozano Broca. • FECHA DE EMISIÓN: 23-Julio-2016 • IMPUGNANTE: Andrea Mercedes Sandoval Sánchez

- MATERIA: Bonificación por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

Doña Andrea Mercedes Sandoval Sánchez, peticiona se ordene el reintegro de la bonificación por movilidad y refrigerio, desde el mes de marzo de 1997 hasta el mes de diciembre del 2012, por la entrada en vigencia de la Ley de Reforma Magisterial, Ley N° 29944 del año 2012, en aplicación a lo dispuesto por los Decretos Supremos N° 021-85-PCM, N° 025-85-PCM, que disponen el otorgamiento de S/. 5.00 soles diarios, por dicho concepto; más el pago de devengados en la suma de S/. 145.00 Nuevos Soles.

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

El A quo resuelve declarar fundada la demanda, en mérito al argumento que:

-En el otorgamiento de la asignación solicitada, se ha tomado en cuenta el D.S. N° 264-90-EF, que establecía que el monto total por movilidad es la suma de cinco millones de intis, considerándose que a partir del 01 de Julio de 1991, conforme a la Ley N° 25295 –Unidad Monetaria Nuevo Sol, se dispone que cinco millones de intis es igual a cinco nuevos soles, suma que actualmente viene operando

-La asignación se viene otorgando de manera mensual y no en forma diaria por los días efectivamente laborados, lo que denota según el juzgador una evidente infracción al artículo 4 del D.S.N° 025-85-PCM y le quita todo sentido y razón de ser a la asignación en cuestión.

FALLO:

REVOCAR LA SENTENCIA contenida en la resolución número ocho, de fecha dieciséis de noviembre del año dos mil quince, obrante de folios ciento sesenta y cuatro a ciento setenta y ocho, que declara **FUNDADA** la demanda interpuesta por doña Andrea Mercedes Sandoval Sánchez, contra la Unidad de Gestión Educativa Local UGEL – Otuzco, el Gobierno Regional de La Libertad y el Procurador Público Regional Ad Hoc, sobre Proceso Contencioso Administrativo y en consecuencia, se declara **NULAS** la Resolución Directoral UGEL N° 864-2014-GGR-GRSE de fecha 16 de junio del 2014 y la Resolución Gerencial Regional N° 4789-2014-GRLL-GGR/GRSE de fecha 05 de setiembre del 2014. Y **ORDENA** a la demandada, en mérito a sus competencias, emita nueva Resolución Administrativa, disponiendo que su órgano y/o unidad ejecutora correspondiente otorgue a la demandante en su condición de Docente Nombrada del Magisterio Nacional, el reintegro el pago de asignación por movilidad y refrigerio consistente en la suma de S/. 5.00 nuevos soles diarios, conforme a lo dispuesto por el Decreto

Supremo N° 025-85-PCM, más los incrementos posteriores, a partir del 03 de marzo de 1997 al 31 de diciembre de 1997; del 01 de abril de 1998 al 31 de diciembre de 1998; del 05 de Abril de 2001 al 31 de diciembre de 2001; y del 01 de abril del 2002 (fecha de nombramiento) hasta diciembre del 2012, por la entrada en vigencia de la Ley de Reforma Magisterial, Ley N° 29944, con deducción de lo ya percibido, más el pago de intereses legales correspondiente. **Y REFORMÁNDOLA, DECLARAMOS INFUNDADA** la glosada demanda, en todos sus extremos.

Lo expresado por el A quo en cuanto a la infracción al artículo 4 del Decreto Supremo N°025-85-PCM, en lo que respecta a su posición de que *“se le ha quitado todo sentido y razón a la asignación en cuestión, puesto que la remuneración es un derecho intangible”*, es compatible con la postura de la presente investigación, en mérito a que el juzgador ha tomado en cuenta la norma primigenia que otorgó el beneficio, la cual otorgaba la asignación de manera diaria, cumpliendo con su finalidad, pues a todas luces es claro que la actual forma tiene un efecto regresivo del derecho, dado que otorga la asignación por movilidad en forma mensual, tal forma de percepción le ha restado al beneficio considerablemente su verdadera naturaleza.

SENTENCIA N° 25

N° DE EXPEDIENTE: **02356-2015-0-1601-JR-LA-01**

- MAGISTRADOS:
 - Tejeda Zavala
 - Huerta Herrera
 - Salazar Díaz
- FECHA DE EMISIÓN: 26-Octubre-2015
- IMPUGNANTE: María Dolores Sánchez Rengifo
- MATERIA: Bonificación Por Movilidad y Refrigerio

SUMILLA DE HECHOS

SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE

<p>Doña María Dolores Sánchez Rengifo interpone demanda contencioso administrativa contra el Gobierno Regional de La Libertad, con la finalidad que se declare la nulidad de las Resoluciones Administrativa Denegatorias Fictas; en consecuencia, solicita se ordene se emita nueva resolución reintegrándole el beneficio por movilidad y refrigerio en la suma de S/. 5.00 nuevos soles diarios, conforme lo establece el Decreto Supremo No. 021-85-PCM y No. 025-85-PCM y sus incrementos de conformidad con los Decretos Supremos No. 063-85-PCM, No. 204-90-EF, No. 109-90-PCM y No. 264-90-EF; así también se paguen los devengados e intereses legales a partir de la vigencia de las citadas normas hasta la fecha de cancelación íntegra.</p>	<p>En los considerandos de los jueces superiores, se aprecia que el abogado de la demandante en su escrito de apelación invoca el artículo 2 numeral 2) y Artículo 26 incisos 1) y 3) de la Constitución Política del Perú, indicando que estos principios permiten que su patrocinada sea beneficiaria del reintegro que reclama; <u>al respecto</u>, el Colegiado indica que, al no otorgarse la bonificación por concepto de refrigerio y movilidad en la forma que se peticiona, no se está vulnerando el principio-derecho de igualdad, -el cual presupone dar un trato igual a lo que es igual y desigual a lo que no lo es-, pues a ningún trabajador activo o cesante de la Administración Pública se le otorga dicho concepto en forma diaria como erróneamente se reclama en el presente proceso; así también, verificamos que no existe duda respecto a la aplicación de la norma, pues tal como se ha detallado precedentemente, si bien en un principio se estableció su percepción en forma diaria, luego con el Decreto Supremo No. 109-90-PCM y Decreto Supremo No. 204-90-EF, indudablemente se estipuló que su percepción debía ser en forma mensual.</p>
<p>FALLO:</p> <p>CONFIRMAR la sentencia apelada, contenida en la resolución número cuatro de fecha veinticuatro de noviembre del año dos mil catorce, que obra de la página cincuenta y cuatro a cincuenta y nueve, que declara INFUNDADA la demanda interpuesta por doña María Dolores Sánchez Rengifo contra el Gobierno Regional de la Libertad sobre Proceso Contencioso Administrativo; con lo demás que contiene.</p>	
<p>De acuerdo con lo alegado por el abogado de la parte demandante, en el presente caso conviene tener en cuenta la forma de percepción de la bonificación por refrigerio y movilidad,</p>	

ya que está en un inicio fue establecida por ambos conceptos, sin embargo posteriormente solo es concedido uno solo de sus conceptos (movilidad), así mismo de ser de percepción diaria pasó a efectuarse de forma mensual.

Ahora, al estar la Administración Pública sujeta al principio de legalidad; y ante la inexistencia de un mecanismo jurídico que habilite actualmente la percepción diaria de la asignación (tal y como se otorgaba originalmente), así como efectúe un merecido reajuste del monto de la bonificación acorde con el los costos económicos actuales, en mérito a que su otorgamiento está sujeto a la ley que lo regula y a su inmediata aplicación por parte de los operadores jurídicos, sin ningún tipo de análisis profundo sobre el tema, ha conllevado a que dicho beneficio no satisfaga realmente los fines por el que fue creado y el motivo real de su otorgamiento

4.3. DE LA TRIANGULACIÓN DE LOS RESULTADOS

En el presente acápite se expondrá una síntesis de los resultados que se han obtenido a partir de los métodos e instrumentos que se emplearon para medir la unidad de estudio, tomando en consideración además la vinculación de los mismos con los indicadores planteados en la Operacionalización de variables.

El método elegido por el investigador permite obtener un primer alcance de cada objetivo propuesto para esta investigación de manera inmediata y abreviada y su concreta aproximación a la futura discusión de resultados, la cual será desarrollada a profundidad en el siguiente apartado de este trabajo.

OBJETIVO GENERAL		
Determinar de qué manera el D.S. N° 264-90-EF, sobre asignación por movilidad incide en el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales		
SÍNTESIS DE LA OPINIÓN DE MAGISTRADOS	TRANSGRESION PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD	El D.S.N°264-90-EF, sobre asignación por movilidad transgrede el principio de progresividad, a razón de que por la aplicación equivalente de la unidad monetaria contemplada en éste (inti) y la nueva moneda establecida por la Ley de la Conversión Monetaria 25295 (sol) se le resto la capacidad adquisitiva a la primera moneda en mención, conllevando a que el importe de I/5.000.000 sea equivalente al magro importe de S/5.00, motivo por el cual era importante que al momento de realizarse la referida equivalencia y advertirse un avasallamiento en el poder adquisitivo en moneda actual del concepto otorgado, era necesario realizar una actualización del importe acorde al coste de vida.
	TRANSGRESION PRINCIPIO DE NO REGRESIVIDAD	Se ha dado una regresión del derecho pues se dio una involución de la naturaleza de la asignación por movilidad, dado que al ser primigeniamente condición de trabajo y ser concedido de forma diaria otorgaba mayores beneficios a los trabajadores de la Administración Pública, mientras que como concepto remunerativo y ser concedido de forma mensual, se disminuyó las ventajas inicialmente concedidas.

SÍNTESIS DE LA OPINIÓN DE ESPECIALISTAS	TRANSGRESION PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD	El último otorgamiento de la asignación por movilidad se estableció a través del D.S.N°264-9090-EF, en el año 1990 y desde ahí no ha sido actualizado, advirtiéndose que de hecho que el monto convertido por la Ley N°25295 no es coherente con los reales costos actuales, configurándose por tanto que en la realidad no ha existido progresividad respecto al derecho.
	TRANSGRESION PRINCIPIO DE NO REGRESIVIDAD	Debió haberse previsto y concretizado una equivalencia que vaya conforme a los costos de vida que se presentaban al emitirse la Ley N° 25295, es decir, era necesario tener en cuenta la concurrencia de algunos derechos que tras el paso de intis a nuevos soles podían verse mermados. Asimismo debido a la ausencia de criterios proporcionales y acordes a la realidad, era preciso que se verifique una conversión que no implique reducir (en moneda vigente) a casi nada derechos reconocidos en su momento de una forma plausible y razonable, y no en un importe mensual único de carácter ínfimo desligado de la virtud de su otorgamiento.
ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DE SU ACTUAL OTORGAMIENTO	SOCIALES	En el año 1980 el país empezó a padecer serios problemas sociales como el narcotráfico, pobreza extrema y terrorismo, siendo este último en mención el problema que más aquejó a la sociedad peruana teniéndola en una situación de inseguridad alarmante e impresionando a la opinión pública internacional, llegándose incluso a pensar en un certero hundimiento del Estado Peruano.

ECONÓMICAS	TIEMPO DE CRISIS (1985-1990)	<p>El Perú en la década del 80 sufrió la <i>‘década perdida’</i>, pues el retroceso económico del país fue descomunal; la hiperinflación reinante de aquella época devoraba de manera inescrupulosa el valor adquisitivo de la moneda nacional, lo cual hacía cada vez más imposible lograr la estabilidad económica. causa</p>
	SITUACIÓN	<p>Los importes concedidos por la asignación en el transcurso del tiempo fueron variados a causa de la hiperinflación, pues se suscitó la devaluación de la moneda de cada una de las unidades monetarias en las que era otorgada, siendo su poder adquisitivo menguado en cada etapa en concreto, siendo el motivo de los continuos cambios normativos.</p>

		CONSECUENCIA CONCRETA	<p>El cambio monetario de inti a nuevo sol producto de la devaluación monetaria originó un menoscabo en el poder adquisitivo del concepto implicando el desmedro más perjudicial para la asignación respecto al monto de S/5.00 mensuales otorgado por el D.S.N°264-90-EF, el cual no se concede de modo coherente y no se ajusta al costo de vida o niveles de vida relativos.</p>
ANÁLISIS DE CASOS	<p>Dentro de los casos analizados no hubo pronunciamiento sobre el principio de progresividad y no regresividad de la asignación por movilidad.</p>		

OBJETIVO ESPECÍFICO N°01		
PRECISAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN EL DERECHO A LA PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIOS SOCIALES EN GENERAL		
EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES LABORALES	EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD	<p>La progresividad es concebida como un rasgo de los derechos humanos fundamentales, cabalmente adaptable a los laborales, tiene como precepto el desarrollo progresivo en el sentido de mayor extensión y protección de los Derechos Sociales, esto es que se garantice en su estándar mínimo simbolizando ello una garantía indefectible para su goce.</p>
	EL PRINCIPIO DE NO REGRESIVIDAD	<p>La prohibición de regresividad establece que los Estados tienen la obligación de hacer efectivos los Derechos Sociales, de modo paulatino, de este modo, las medidas regresivas son disposiciones o políticas cuya aplicación significa un retroceso en el nivel del goce o ejercicio de un derecho protegido; teniéndose, por un lado, la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, y, por otro lado, la prohibición de derogar los derechos ya existentes.</p>
SÍNTESIS DE LA OPINIÓN DE MAGISTRADOS	<p>Es fundamento del Derecho Laboral y de los Derechos Sociales la progresividad de su reconocimiento y otorgamiento, encontrándose plasmado en la normatividad internacional. Asimismo, es parámetro interpretativo constitucional y legal al ser reconocido como un principio, entendido como una mayor extensión y protección en directa relación con el principio protector, en tanto no sólo se entiende como la necesidad de otorgar una tutela preferente al trabajador sino que dicha tutela sea cada vez mayor, buscándose una mejora, un avance, un progreso, y no un retroceso, evitando por ende cualquier menoscabo en este tipo de derechos que por su naturaleza</p>	

	<p>constituyen derechos fundamentales y que por lo tanto gozan de protección constitucional, conforme se evidencia en el artículo 10 de nuestra Carta Magna.</p>
<p>SÍNTESIS DE LA OPINIÓN DE ESPECIALISTAS</p>	<p>El principio de no regresividad de los DESC Laborales, no es absoluto, pues es atenuado cuando el Estado justifica la regresividad según lo preceptuado por el Comité DESC, el cual si bien ha planteado la política sobre la prohibición de regresividad, también establece una serie de causales justificativas como: un conflicto armado interno, grave crisis económica o una calamidad que hace materialmente imposible que ese Estado pueda prestar el derecho como lo venía realizando.</p> <p>De modo tal, aún en las circunstancias descritas, el Estado sigue estando obligado a otorgar la prestación cubriendo el contenido esencial del derecho; lo que ocurre es que cuando se dictó la norma (D.S.N°264°90-EF) naturalmente podía justificarse, sin embargo en una cobertura como la actual ya no existe tal justificación pues el país cuenta con equilibrios macroeconómicos dado que ya no se tiene una situación de déficit fiscal, pudiendo el gobierno afrontar el gasto.</p>

OBJETIVO ESPECÍFICO N° 02					
DETERMINAR EL DERECHO REMUNERATIVO DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN LABORAL PÚBLICO					
MODIFICACIONES NORMATIVAS DE LA ASIGNACION	D.S. N°021-85-PCM	1	INCREMENTOS	D I A R I O	CONDICIÓN DE TRABAJO
	D.S. N°025-85-PCM	9			
	D.S.N°063-85-PCM	8			
	D.S.N°192-87-EF	5			
	D.S.N°103-88-EF	1987			
	D.S.N°155-88-EF	1			
	D.S.N°031-88-TR	9			
	D.S.N°225-88-EF	8			
	D.S.N°063-89-EF	8			
	D.S.N°130-89-EF	1			
	D.S.N°036-89-TR	9			
	D.S.N°204-90-EF	8			
	D.S.N° 109-90-PCM	9			
	D.S.N°264-90-EF	0			
		MENSUAL	CONCEPTO REMUNERATIVO		
SÍNTESIS DE LA OPINIÓN DE MAGISTRADOS	LAS MODIFICACIONES NORMATIVAS	<p>Ocasionados a raíz del desastre económico de los 80, época en la que por el nacimiento de la hiperinflación, el Estado se vio forzado a cambiar el signo monetario nacional, dado que la moneda vigente perdía velozmente su poder adquisitivo. Sin embargo, ello no fue óbice para dejar de lado los discretos aumentos que se dieron en la asignación, esto es, una equivalencia entre el monto conferido y el coste de vida, conforme a los acrecentamientos de los precios de bienes y servicios.</p>			

<p>SÍNTESIS DE LA OPINIÓN DE ESPECIALISTAS</p>	<p>CAMBIOS MONETARIOS</p>	<p>Los continuos cambios en los importes otorgados por la asignación se produjeron a origen del menoscabo económico por el que pasó la moneda en nuestro país, lo cual en aquel entonces era aceptable, pues el Estado en la medida de sus mayúsculos esfuerzos iba actualizando los montos, que si bien no cubrían de una manera grandiosa el costo del transporte ayudaban más que en la actualidad a afrontar dicho gasto.</p>
<p>ANÁLISIS DE CASOS</p>	<p>Dentro del contexto de la tratativa jurisprudencial los juzgadores estiman respecto a los cambios normativos de la asignación por movilidad que el panorama general de ésta en la época de 1985 a 1990, cuyo nacimiento emerge a través del D.S.N°021-85-PCM (llamado inicialmente movilidad y refrigerio) fue fijado en una cantidad fija y como un concepto diario, siendo además condición de trabajo, empero fue variado según D.S.N° 204-90-EF y D.S.N°109-90-PCM, modificándose la periodicidad de su percepción a mensual y haciéndose extensible a los pensionistas a cargo del Estado, convirtiéndose en un concepto remunerativo, comprendido en el D.S.N° 264-90-EF, en el importe de [I/. 5'000,000], monto que de acuerdo a lo previsto en el artículo 3 de la Ley N° 25295, equivale a S/. 5.00 soles mensuales.</p>	

OBJETIVO ESPECÍFICO N°03				
DETERMINAR LOS ALCANCES DEL DECRETO SUPREMO N° 264-90-EF, SOBRE ASIGNACIÓN POR MOVILIDAD EN LOS DERECHOS SOCIALES LABORALES ESPECÍFICAMENTE EN EL DERECHO ECONÓMICO Y SOCIAL				
LA ASIGNACIÓN POR MOVILIDAD	DESC	LABORALES	DERECHO SOCIAL	<p>En la Carta de las Naciones Unidas se hace alusión a la necesidad de promover un nivel de vida adecuado, prescribiendo que:</p> <p style="text-align: center;"><i>“Nosotros los pueblos de las naciones unidas resueltos...a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad”.</i></p>
			SITUACIÓN	<p>Hay una trasgresión por parte del D.S.N°264-90-EF, pues los S/. 5.00 soles cancelados de forma mensual transgrede el derecho a la dignidad de la persona humana consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política del Perú (Diciembre 29, 1993) que prescribe que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”</p>
		DERECHO ECONÓMICO	TRATATIVA INTERNACIONAL	<p>La remuneración es concebida como un Derecho Humano de segunda generación o llamado también Derecho Social. Su reconocimiento como derecho humano se encuentra establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos.</p>

		SITUACIÓN	<p>En amparo del artículo 24 de la Constitución Política del Perú (Diciembre 29, 1993) el cual establece que “El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual” se vulnera, principalmente, el derecho a una remuneración justa y suficiente, recogido en la Carta Magna.</p>
SÍNTESIS DE LA OPINIÓN DE MAGISTRADOS	<p>Debió efectuarse una correcta equivalencia acorde con el costo de vida del trabajador, ya que realizando una adecuada paridad entre las asignaciones que se perciben y éste el derecho cumplirá objetivamente con su finalidad.</p> <p>El Estado a nivel remunerativo posee escasa vocación, debido a que privilegia el acatamiento de sus metas presupuestarias atañéndole más el cumplimiento de su presupuesto y el equilibrio del mismo antes que la objetividad de los beneficios que concede.</p>		
SÍNTESIS DE LA OPINIÓN DE ESPECIALISTAS	<p>El otorgamiento de S/5.00 soles mensuales por concepto de movilidad, de modo meramente simbólico y sin ningún sentido formal, de alguna manera mella la dignidad del trabajador. Siendo aún más crítico que la propia Administración afirme que el monto concedido es el correcto, valiéndose de que no existe normativa que incremente el importe, muy a pesar de que la normatividad vigente no se condice con la realidad; viéndose un impacto remunerativo, ya que la asignación tiene tal naturaleza, en mérito a que el importe conferido no es proporcional a los gastos que realmente demanda los productos y servicios del mercado, es decir la remuneración se encuentra conformada por conceptos magros que hacen que la misma no sea una remuneración ni justa ni suficiente.</p>		

<p>ANÁLISIS DE CASOS</p>	<p>Dentro del contenido de la tratativa jurisprudencial se aprecia que los trabajadores se encuentran inconformes con el actual monto otorgado, así como con la forma de percepción, y si bien las distintas regulaciones de la asignación no se encuadran dentro de una normativa oscura, contradictoria o contrapuesta que pueda generar duda, dado que es una sucesión normativa en el tiempo de más de trece decretos supremos que derogaron y/o modificaron las leyes precedentes, lo cierto es que la Administración Pública se irroga conceder un beneficio por concepto de Movilidad que en la práctica no refleja el verdadero costo que debe cubrir, pues con tal monto es imposible trasladarse de un lugar a otro (espíritu primigenio) y menos aún contribuir con un ingreso para afrontar gastos del trabajador (espíritu actual), evidenciándose que la base imponible ha sufrido devaluaciones por el cambio de moneda, siendo importante efectuar un análisis legal de la bonificación y proceder a actualizar la base imponible.</p>
---------------------------------	--

<p>OBJETIVO ESPECÍFICO N° 04</p> <p>EXPLICAR LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA LA EFECTIVIDAD DE LOS DESC</p>	
<p>SÍNTESIS DE LA OPINIÓN DE MAGISTRADOS</p>	<p>El Estado tiene un papel rechazable respecto a la vigilancia de la progresividad de los Derechos Sociales, dado que a nivel remunerativo tiene poca predisposición para velar por el cumplimiento de la progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, debido a que siempre va a privilegiar el cumplimiento de sus metas presupuestarias, es decir, al Estado le interesa más la ejecución de su presupuesto y el equilibrio presupuestal antes que la efectivización de los DESC.</p>

<p>SÍNTESIS DE LA OPINIÓN DE ESPECIALISTAS</p>	<p>Lo que ha ocurrido en el país desde los noventa en adelante es que el Ministerio de Economía y Finanzas ha concedido beneficios laborales a los trabajadores del Sector Público con una serie de déficits económicos. El MEF hasta la actualidad mantiene una postura proteccionista del erario público indicando que: <i>“Es nulo cualquier incremento a cualquier variable remunerativa”</i>, acarreado que las prestaciones de los DESC no se den de manera idónea, dado que no son de calidad pues no cumplen el estándar mínimo estipulado por la Carta Magna e instrumentos de índole internacional.</p>
<p>ANÁLISIS DE CASOS</p>	<p>Los juzgadores remarcan fervientemente que tanto el Decreto Legislativo N° 847 como la ley N°28411, contemplan el otorgamiento de la asignación en el monto establecido por el D.S.N°264-90-EF, así como su modo y forma, dado que el primer dispositivo establece que <i>“Las remuneraciones, bonificaciones, beneficios, pensiones y, en general, toda cualquier otra retribución...continuarán percibiéndose en los mismos montos en dinero recibidos actualmente”</i>, mientras que el segundo dispositivo establece que <i>“Las escalas remunerativas y beneficios de toda índole, así como los reajustes de las remuneraciones y bonificaciones... se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas... Es nula toda disposición contraria”</i>. Asimismo advierten los magistrados la necesidad de un decreto supremo que permita efectuar el tan petitionado incremento por parte de los justiciables.</p> <p>Concluyéndose que es el Ministerio de Economía y Finanzas el ente encargado en el presente caso de poder efectuar el incremento o variación de la asignación por movilidad.</p>
<p>DOCTRINA</p>	<p>El <u>cumplimiento de las obligaciones mínimas esenciales</u>, comprende que la falta de recursos no exime de responsabilidad al Estado, pues su incumplimiento supone una infracción y</p>

	<p>quebrantamiento del PIDESC, no debiendo simbolizar que las responsabilidades de los Estados se reducen a meros '<i>mínimos</i>'.</p>
<p>PRECEPTOS DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES</p>	<p>El Comité del DESC establece que toda evaluación del cumplimiento del Estado sobre su obligación mínima debe tener en cuenta las restricciones de recursos que se aplican a determinado país. Por lo que si un Estado Parte procura justificar su incumplimiento sobre las obligaciones mínimas a causa de falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo el esfuerzo por utilizar todos los recursos que están a su disposición en una voluntad por satisfacer, con carácter prioritario dichas obligaciones mínimas.</p>
<p>PANORAMA ACTUAL</p>	<p>Existe malestar y preocupación por la actual situación de los Derechos Sociales en nuestra país, dado que en el plano de este tipo de derechos en sus distintas acepciones el Perú está en una situación desfavorable, pues si bien se han producido avances en su cobertura, en cuanto al plano de calidad, la misma se encuentra por debajo de los estándares internacionales, evidenciándose ello en las estadísticas de los resultados internacionales para darnos cuenta de la cruda realidad.</p>

CAPITULO 5. DISCUSIÓN

5.1. RESPECTO DEL PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO

PRECISAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN EL DERECHO A LA PERCEPCIÓN DE BENEFICIOS SOCIALES EN GENERAL

En la actualidad, asistimos a una revaloración del Derecho Internacional del Trabajo, durante la que su reposicionamiento se ve fortalecido con los Derechos Humanos Laborales —el espacio de intersección entre el Derecho Internacional del Trabajo y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos yace en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales o también denominados únicamente Derechos Sociales—, los cuales son válidamente aplicables al Derecho de Trabajo. Son reconocidos actualmente por la mayoría de los autores como Derechos Humanos y se encuentran contemplados en múltiples constituciones y tratados internacionales. Siendo ello fruto de un camino largo y complejo. (Bustos, 2009).

El carácter universal de los DESC radica en que son universales en la medida en que vinculan a todas las personas, dado que todos son titulares de dichos derechos aunque no todos los ejercen. (Marcenaro, 2009). Su universalización envuelve al íntegro de la población, sin embargo la propia funcionalidad de los derechos acarrea a que se reconozca la complacencia de las necesidades para aquellos que la sobrellevan, es decir, el ejercicio del derecho social se destina a los sectores que soportan la insatisfacción de la necesidad básica. (Contreras, 1994)

Asimismo, los DESC son considerados derechos prestacionales, (rasgo que se presenta en la mayoría de ellos) dado que nacen y surgen de un contexto de desequilibrio social cuya mira se asienta en la búsqueda de la igualdad material. La intervención de los DESC tiene su razón de ser en solucionar una situación de carencia que se encuentra vinculada a una necesidad de carácter básico que impide el desarrollo como persona y el proyecto de vida de quien se encuentre en tal situación, por ello demandan por parte del Estado subvención presupuestal, regulación y adopción de medidas que permitan su progreso y denieguen su retroceso.

El resultado de la evolución de los DESC se distingue presentemente en la nomenclatura de derechos plasmada de manera trascendental en el Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y de manera complementaria en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) teniendo como principal instrumento de efectivización a dos principios de gran trascendencia: el principio de progresividad y no regresividad.

En esencia, los *‘principios generales del derecho’*, según De Pina (2006) son “criterios o ideas fundamentales de un sistema jurídico determinado que se presentan en la forma concreta del aforismo y cuya eficacia como norma supletoria de la ley depende del reconocimiento expreso del legislador”. (p.418) configurándose además como de “justicia universal de donde derivan todas las leyes.” (Gardella, 1969, p.132)

Al respecto, ambos principios se encuentran contemplados en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual establece que:

“Los Estados Partes se comprometen a **adoptar providencias**, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr **progresivamente** la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los **recursos disponibles**, por vía legislativa u otros medios apropiados” [El resaltado es propio]

De la misma forma, se encuentran estipulados en el artículo 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el cual se establece que:

“Cada uno de los estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, **hasta el máximo de los recursos de que disponga**, para lograr **progresivamente**, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (...)” [El resaltado es propio]

De modo específico, sobre el principio de progresividad que rige en materia de los Derechos Humanos, involucra tanto gradualidad como progreso. La **gradualidad** hace alusión a que, generalmente, la efectividad de los Derechos Humanos no se logra de manera inmediata, sino que sobrelleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el **progreso** implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En síntesis, es “un principio interpretativo que establece que los derechos no pueden disminuir, por lo cual, al sólo poder aumentar, progresan gradualmente”. (Mancilla, 2015, p.3)

El principio de progresividad para Barbagelata (1994), es definido *prima facie* como el término que hace alusión al gradualismo acogido por distintos instrumentos internacionales y textos constitucionales para la aplicación de las medidas pertinentes tendientes a la mejora en Derechos Fundamentales y en segunda instancia es entendido como un distintivo propio de los Derechos Humanos Fundamentales, aplicable a los laborales; el orden público internacional tiene una vocación de desarrollo progresivo en el sentido de mayor extensión y protección de los Derechos Sociales.

Mientras que la prohibición de regresividad, abarca “Por un lado, la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, y, por otro lado, la prohibición de derogar los derechos ya existentes” (Cécile, 2000, p.55). Las medidas regresivas son aquellas disposiciones cuya aplicación simbolice una retracción en el nivel del goce o ejercicio de un derecho protegido.

El desarrollo progresivo y no regresivo de los DESC dispuesto en los anteriores artículos referidos debe ser dilucidado a la luz del objetivo que concibe el Pacto, esto es de generar concluyentes compromisos para los Estados Parte, atribuyéndoles la obligación de proceder lo más veloz y eficazmente posible, en concordancia con lo preceptuado por el artículo 21 de los principios de Limburgo, en el cual se estipula que:

“La obligación de alcanzar el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos exige que los Estados partes **actúen tan rápidamente como les sea posible en esa dirección**. Bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos” [El resaltado es propio]

Del citado artículo se desprende que los Estados tienen la obligación de mejorar las condiciones del ejercicio de los derechos y a revolver tan rápida y efectivamente como sea posible para garantizar su plena efectividad, por consiguiente están asumiendo, a su vez, la prohibición de adoptar medidas que empeoren o desmejoren la situación de los DESC. Por tanto, todas las medidas de carácter retroactivo requerirán la consideración más cuidadosa, y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos que se disponga.

En consecuencia, se constituye regresiva cualquier medida inclinada a reducir o menoscabar el nivel fundamental que requieren los Derechos Sociales o cuando se pone en peligro su pleno goce y ejercicio. El cumplimiento de los estándares mínimos es un punto de partida dentro de un proceso que corresponde ser liderado y desarrollado por el Estado y que culmina cuando se ha logrado garantizar el cabal cumplimiento de estos derechos a todos los ciudadanos (Rubio, 2013). Como se puede apreciar el compromiso internacional de los Estados en materia de DESC implica su plena efectividad, por tanto, su mínima satisfacción.

Se concluye que, “frente a los Derechos Humanos, los Estados tienen una obligación jurídica general de respeto y garantía del disfrute efectivo de todos los derechos consagrados en los diferentes Tratados de los cuales son parte” (García y Restrepo, 2010, p.19), a este tenor debe tenerse presente que el PIDESC y la CADH son instrumentos de índole internacional que forman parte del Sistema Internacional de Derechos Humanos y están debidamente ratificados por nuestro país, formando parte del bloque de constitucionalidad de imperativo cumplimiento que conlleva que el Estado vele por salvaguardarlos a través de su intervención, de conformidad con los preceptos jurídicos en el marco de la constitución, teniendo una responsabilidad que no solo requiere de actos, sino que para que se concreten se necesitan mecanismos que permitan su justiciabilidad y efectivización, la cual es lograda través de una normatividad garantista y reguladora que demande la acción positiva del Estado, pues su rol fundamental es ampararlos de manera correcta, sujetándolos a ser cumplidos obligatoriamente.

❖ **IMPORTANCIA DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y EL PRINCIPIO DE NO REGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES LABORALES**

En el presente objetivo se tomó en cuenta las opiniones vertidas por los expertos respecto a la importancia del principio de progresividad y la prohibición de regresividad en materia laboral en nuestro país, para así poder enmarcar la asignación en estudio y su vinculación con los Derechos Sociales Laborales, sin embargo antes de proceder al análisis en concreto de las posturas de los especialistas, se recapitulará de modo breve la importancia de los mismos, partiéndose desde la premisa que todos los Derechos Humanos son importantes e igual de relevantes, tanto los de la primera generación (DCP) como los de segunda generación (DESC).

Los DESC al tener la condición de Derechos Humanos son de suma importancia; su reconocimiento parte de importantes situaciones de crisis económicas que han orillado a los Estados a hacerse responsables de la realidad social y económica de los habitantes de su nación, debiendo invertir y proporcionar medidas que aseguren un amparo y mejora igualitaria en la calidad de vida en distintos aspectos de los ciudadanos.

Es por esto que, la mayoría de los especialistas es unánime al sostener que los Derechos Sociales Laborales se encuentran dotados de gran relevancia dado su carácter fundamental, así para el especialista Arce Ortiz² son parte de la razón de ser del Derecho Laboral, el cual nace con dos intereses contrapuestos: el interés del mercado o de la productividad y el de la inclusión social de los trabajadores de mantener óptimas condiciones laborales y mejorarlas, entonces en esa lógica dicha situación de inclusión social tiene que ser siempre progresiva, siendo admisible solo en determinadas situaciones de crisis el retroceso (por un tiempo), pero en ningún caso es aceptable derogar con efectos peyorativos y de manera permanente derechos concedidos. Para el magistrado Anticona Lujan³, son el resultado de un esfuerzo colectivo humano, siendo el desarrollo progresivo de este tipo de derechos el que busca: un avance, una mejora, un progreso, una salida hacia adelante y no un retroceso; compartiendo similar opinión la magistrada Castillo Castro⁴, señala que la protección de los DESC debe darse siempre en sentido de una mayor extensión y amplitud en su salvaguardia, soslayando en lo posible la reducción en su ámbito de aplicación en torno a la noma más favorable al trabajador, evitando a toda costa un menoscabo en ellos, los cuales por su naturaleza constituyen derechos fundamentales y gozan por lo tanto de protección constitucional, conforme lo prescrito en el artículo 10 de la Constitución Política del Perú (Diciembre 29, 1993) que insta que *“El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda*

² Arce, E. (30.11.2017) Entrevista personal con el autor. [Archivo Digital Word].Trujillo

³ Anticona, C. (04.10.2016) Entrevista personal con el autor [Archivo digital en Word] Trujillo.

⁴ Castillo, K. (10.10.2016) Entrevista personal con el autor. [Archivo Digital Word].Trujillo

persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida”. Sobre la esencialidad de los mismos, la magistrada Luna Rodríguez⁵, sostiene que el desarrollo progresivo y no regresivo de los Derechos Sociales, dentro de los cuales se encuentran inmersos los Derechos Laborales no solo es indispensable, sino elemental, dada su naturaleza y su ligamiento a los Derechos Fundamentales de la persona.

Adicionalmente, según el magistrado Castillo León⁶, la complejidad de la técnica de progresividad como trascendental precepto de los DESC es el *‘principio protector’*, entendido como el principio más significativo del Derecho Laboral, el cual busca proteger a la parte más vulnerable: el trabajador, dado que ante la desigualdad, se protege a una parte a fin de equipararla con la otra (Plá Rodríguez 1978); también las reglas pro operarios (condición más beneficiosa, la regla más favorable y la regla in dubio pro operario); así como la irrenunciabilidad de derechos que es no ir para atrás si no ir para adelante, puesto que no se puede renunciar a lo que le corresponde por ley al trabajador, ya que ello configuraría un retroceso y sería contrario a la progresividad. En semejante postura, el magistrado Reyes Guerra⁷, enfatizó que es fundamento del Derecho Laboral y en general de los Derechos Sociales: **la progresividad de su reconocimiento y otorgamiento**; encontrándose plasmado en la normatividad internacional, siendo por ende **parámetro interpretativo constitucional y legal al ser reconocido como un principio**, entendiéndose como una mayor extensión y protección de éstos, teniendo directa relación con el primer principio del Derecho Laboral (principio protector), en tanto no sólo se entiende como la necesidad de otorgar una tutela preferente al trabajador sino que dicha tutela sea cada vez extensa y le provea mayores prerrogativas.

Ello autoriza a concluir según el especialista Seminario Morante⁸ que la importancia de los Derechos Laborales juega un papel muy significativo sobre todo en la clase trabajadora, ya que la intención de dicho principio (artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) encuentra su sustento básicamente en el avance gradual y el no retroceso en algunos derechos que fueron reconocidos previamente en beneficio del trabajador, es decir, busca garantizar que lo brindado a los prestadores de servicios no se vea deteriorado, sino antes bien que las nuevas fórmulas o intenciones del Estado adopten un ritmo ascendente evitando cualquier tipo de atropello.

⁵ Luna, T. (18.10.2016) Entrevista personal con el autor. [Archivo digital en Word] Trujillo.

⁶ Castillo, V. (06.10.2016) Entrevista personal con el autor. [Archivo digital de grabación]. Trujillo

⁷ Reyes, J. (04.10.2016) Entrevista personal con el autor [Archivo digital en Word] Trujillo.

⁸ Seminario, B. (04.06.2017) Entrevista personal con el autor [Archivo digital en Word] Trujillo.

5.2. RESPECTO DEL SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO

DETERMINAR EL DERECHO REMUNERATIVO DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN LABORAL PÚBLICO

Tomando como punto de inicio lo prescrito en el artículo 24 de la Constitución Política del Perú (Diciembre 29, 1993) el cual establece: *“El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual...”* [El resaltado es propio]. Se tiene que, dada la naturaleza de la asignación por movilidad como derecho en la Carrera Administrativa del Sector Público al ser un concepto de carácter remunerativo, se encuadra por ende dentro del marco del derecho a la percepción remunerativa como derecho constitucional del trabajador, en este caso del trabajador sujeto al Régimen Laboral Público

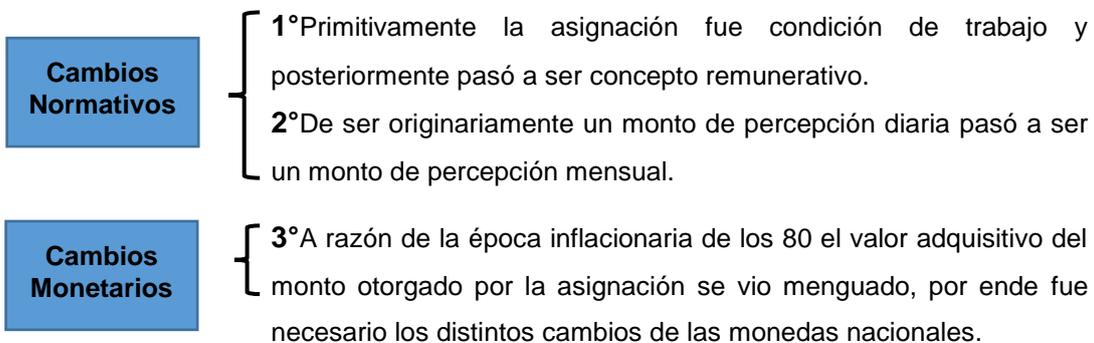
La asignación por movilidad primitivamente fue condición de trabajo pues la naturaleza remunerativa la llego a ostentar después de una serie de cambios normativos producto de diversas causas que sobrellevo hasta el año 1990 (fecha desde la cual no ha tenido ninguna modificación) que se procederán a explicar a fin de entender su nacimiento e historia conjuntamente con el apogeo de la época más crítica padecida por el Perú hasta la obtención de la naturaleza remunerativa que posee en la actualidad.

Al respecto, la génesis de la asignación por refrigerio y movilidad (así establecida originariamente) yace a través del Decreto Supremo N°021-85-PCM, de fecha 15 de marzo de 1985, el cual estableció ambos conceptos en el importe de S/5,000 soles oro diarios a partir del primero de marzo de la referida fecha. Si bien originalmente fue condición de trabajo y otorgado en un monto de periodicidad diaria, posteriormente después de sucesivos cambios normativos, sucedió en el año 1990 en un monto de periodicidad mensual y fijada además como concepto remunerativo a través del Decreto Supremo N° 204-90-EF de fecha 14 de julio de dicho año, establecida después en I/.4'000,000 de Intis a través del Decreto Supremo N° 109-90-PCM, que de acuerdo al incremento de I/.1'000,000 de Intis del Decreto Supremo N° 264-90-EF fue establecida finalmente en I/.5' 000,000 de Intis, importe que a causa de la conversión monetaria y los procesos inflacionarios que padeció el Perú quedó fijado en el importe de S/5.00 soles mensuales, suma que por su magro valor es cuestionada por los trabajadores sujetos a la percepción de este beneficio.

Cabe tenerse presente según lo anteriormente dicho que la asignación en la época de 1985 a 1990 toleró:

- **Cambios normativos.**- Se da un cambio en la naturaleza de la asignación. Asimismo se suscita una variación en la forma de percepción
- **Cambios monetarios.**- Producto de las diversas unidades monetarias que rigieron la economía del país fruto de la hiperinflación que atravesaba. Sin embargo, se efectuaron continuos incrementos de los importes producto de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda nacional.

En síntesis, lo trascendental se divide en:



❖ EN CUANTO A LOS CAMBIOS NORMATIVOS

- 1° Primitivamente la asignación fue condición de trabajo y posteriormente pasó a ser concepto remunerativo.

La percepción de la asignación por movilidad otorgada por el Decreto Supremo 021-85-PCM era concedida a fin de cubrir el gasto del transporte diario del trabajador y estaba condicionada a día efectivamente laborado; mientras que la actual percepción de la asignación otorgada por el D.S.N° 264-90-EF, la contempla como un concepto remunerativo al concederle libre disponibilidad sobre el monto al trabajador y no estar condicionada a la asistencia al centro de labores.

- 2° De ser originariamente un monto de percepción diaria pasó a ser un monto de percepción mensual.

La ventaja central del primigenio otorgamiento de la asignación radicaba en que el importe era otorgado por día efectivo laborado por el trabajador y no de manera mensual, dado que diariamente se gasta en pasaje.

De condición de trabajo pasó a ser concepto remunerativo

Sobre el nacimiento de la asignación en comento, Pacori (2015) sostiene que:

“En un inicio la movilidad y refrigerio eran conceptos que se percibían a través de convenios colectivos y liberalidades que las entidades públicas entregaban a sus servidores, de la misma manera que los empleadores del sector privado entregaban movilidad y refrigerio a sus trabajadores; esto generó que el pago de la movilidad y refrigerio se realice a favor de algunos servidores” (p. 39).

En un recuento, se tuvo que los trabajadores sujetos al Régimen Laboral Público remotamente cumplían su jornada de trabajo en un horario fraccionado entre la mañanas y la tarde, así con el propósito de ofrecerles por parte del Estado un apoyo más fluido e indeleble, en el año 1985 el gobierno de Belaunde Terry dispuso que la jornada sea efectuada en horario continuado, existiendo un intervalo de media hora para el refrigerio de los trabajadores que fluctuaba entre la 1:30 pm a 2:00 pm. Asimismo, equivalentemente también se les ofreció a los trabajadores el beneficio de movilidad con la intención de que gocen de un ingreso para trasladarse a su centro de labores.

Estos conceptos se concedieron en aras de promover el trabajo, así como remediar económica y socialmente los fidedignos bajos niveles remunerativos de aquella época. En mérito a ello se expidió el Decreto Supremo N° 021-85-PCM dando a luz al nacimiento de la asignación inicialmente denominada “refrigerio y movilidad”, presentemente nombrada únicamente “movilidad”. Asimismo, de modo consecuente se dio alumbramiento a posteriores decretos que regularon y modificaron a la asignación entre los años de 1985 a 1990.

Ya habiendo hecho mención sobre lo que dio nacimiento a la asignación por movilidad, se procederá a explicar la razón de los cambios normativos respecto a su naturaleza. Bien, de acuerdo a la opinión de la experta Ángulo Villajulca⁹, estos se dieron hasta cierto punto perfeccionando su forma de otorgamiento, dado que **primero fue condición de trabajo**, es decir, no fue otorgada de manera general y uniforme, sin embargo, subsiguientemente el concepto fue modificado y otorgado de modo general, fijo y mensual señalándose un monto a percibir por todos los servidores públicos, que

⁹ Ángulo Villajulca. (16.10.2016). Entrevista personal con el autor. [Archivo digital en Word] Trujillo.

genera menos desorden en la actualidad. Sobre ello, es preciso referir a Pacori (2015) quien nos aclara que “El concepto de movilidad y refrigerio **pasó de ser un concepto no remunerativo a uno remunerativo**. De ser pagado solo a los trabajadores en actividad se extendió a pensionistas” (p.41). Lo señalado por el autor se halla contemplado en el Decreto Supremo N° 264-90-EF, que extendió los beneficios del concepto a pensionistas, por ende su otorgamiento ya no estaba dado en función al día de trabajo efectivo, punto que será profundizado posteriormente.

Para comprender la diferencia entre concepto remunerativo (el cual forma parte de la remuneración) y condición de trabajo, Toyama (2005) señala que “La remuneración se entrega como contraprestación de los servicios del trabajador. En cambio, las condiciones de trabajo suelen otorgarse para que el trabajador cumpla los servicios contratados, ya sea porque son indispensables y necesarios o porque facilitan la prestación de servicios” (p.322). Mientras que Pizarro (2006) aduce sobre la condición de trabajo que “En los casos en los cuales el trabajador recibe de su empleador un bien o servicio con el propósito de satisfacer una necesidad originada por la prestación del trabajo, no podrá sostenerse que nos encontremos frente a una ventaja patrimonial; ya que estos bienes no se habrán incorporado en ningún momento al patrimonio del trabajador, simplemente habrán transitado por sus manos rumbo a su destino final” (p.167). Y, finalmente, Martínez (1994) acota que “Las condiciones de trabajo en manera alguna son remuneraciones de los servicios prestados o de la puesta a disposición para cumplirlos, ya que con ellos se resarce al trabajador de gastos que le ocasiona el cumplimiento del débito laboral y que necesariamente son imputables al empleador” (p.37). De lo expresado por los autores se colige que la condición de trabajo constituye un rubro no remunerativo en función a que el trabajador no obtiene una ventaja patrimonial.

Como bien se ha indicado, la asignación pasó de ser condición de trabajo para convertirse en un **concepto remunerativo**, y como tal fue concedida de manera mensual. En teoría el Concepto Remunerativo de movilidad presenta las siguientes características:

- Representa sumas de dinero suministradas al trabajador, pero que no se hallan sujetas únicamente al uso en transporte para el desplazamiento del mismo al centro de trabajo.
- Es otorgado sin tenerse en cuenta la asistencia del trabajador a su centro de labores.

- Es de libre disponibilidad.
- Las sumas dinerarias otorgadas **exceden** lo que moderadamente correspondería concederse.
- Este ingreso del trabajador no está sometido a ninguna condición, pues es de libre disponibilidad, por ende, es considerada como remuneración. (Asesor Empresarial, 1995).

De forma concreta la asignación por movilidad, es estimada a través de la Sentencia recaída en el Expediente N° 585-2015 de la siguiente manera:

*“Se denomina asignación, a las retribuciones pecuniarias que percibe el trabajador, no por los servicios que presta a su empleador, sino para satisfacer un gasto determinado (movilidad, vivienda, escolaridad, fallecimiento de algún familiar). Es decir no es una contraprestación, sino una **entrega adicional sustentada en atender una necesidad objetiva**”.*

De modo tal, se puede advertir que las características de los conceptos remunerativos las presenta la asignación por movilidad, salvo por el hecho de que *‘no es una suma dineraria que excede lo que razonablemente debería otorgarse’* pues es evidente que la suma otorgada por la Administración no cubre el gasto del concepto ni en su estándar mínimo, asimismo carece de objetividad por el magro importe concedido, ya que en la actualidad es imposible que un trabajador pueda costear con el valor de S/5.00 soles la movilidad, siendo ello un motivo más para su necesario incremento.

Ahora bien, casi la totalidad de los expertos refirió que los cambios normativos de la asignación por movilidad se originaron a causa de la **‘hiperinflación’**, que sobrellevaba el Perú, la cual radica en el desgaste del poder adquisitivo de la moneda a un ritmo elevado, produciéndose cuando se registra una tasa de inflación muy superior. Al ser la hiperinflación un tipo de inflación, es importante definir a la segunda en evocación, siendo la misma un fenómeno presentado como el desequilibrio económico caracterizado por la subida general de precios que proviene del aumento del papel moneda, deterioro y mal manejo de la economía de un país. (Lozano, 2012). Siendo admitida además como el aumento generalizado y sostenido de los precios de bienes y servicios en una nación durante un lapso incesante, regularmente un año. Así, cuando el nivel general de precios sube, con cada unidad de moneda se obtiene en menor proporción tanto bienes como servicios.

La inflación irradia la depreciación del poder adquisitivo de la moneda: una merma del valor real del medio interno de intercambio y unidad de medida de una economía. Para efectuar el cálculo de su incremento se manejan índices que expresan el crecimiento porcentual de una '*cesta de bienes*' ponderada. El índice de medición de la inflación es el Índice de Precios al Consumidor (IPC). (Diccionario Economistas, s.f). Abreviadamente, se dispara sin control éste fenómeno cuando los importes de los bienes y servicios se acrecientan de forma completa y vertiginosa, al mismo tiempo que la divisa nacional dilapida su valor a un compás apresurado. Esto devasta a la clase media, los ahorros y los fondos de pensiones se vaporizan, etc. (Abc de la Economía, 2016)

Dicho brevemente aconteció que, la economía del país pasó de estar envuelta en una aguda inflación a encontrarse circundada por una severa hiperinflación, ésta se produjo como resultado de un extenso tiempo de elevada inflación, en la que los precios se acrecentaron sin control y la moneda perdió rápidamente su valor; se hizo perceptible por el incremento incontrolado de la oferta monetaria, así como por la falta de voluntad de la sociedad peruana para contener el dinero devaluado por mayor tiempo al necesario pues la población optó por cambiarlos por activos o en una divisa extranjera estable que les permita retener su valor. Este contexto se desmejoró por la imposibilidad del Banco Central para retirar de la economía la gran cantidad de dinero introducido durante la crisis. (Diccionario Economistas, s.f).

En efecto, la hiperinflación radicalmente destruye la economía, es una inflación anormal, y se origina específicamente cuando el índice de precios crece en un 50% mensual, esto es, una inflación anualizada de casi 13 000%. Este tipo de inflación advierte que un país está viviendo una inflexible crisis económica; debido a que el dinero pierde su valor, el poder adquisitivo (la capacidad de comprar bienes y servicios con el dinero) se reduce ágilmente y la población pretende gastar el dinero lo antes posible pues prontamente perderá enteramente su valor. (Diccionario Economistas, s.f).

Para comprender mejor la difícil realidad que soportó el país, Contreras y Cueto (2004) nos ofrecen un breve aspecto de lo que acaecía en el último curso de la época de los ochenta y a inicios de los noventa, los autores exteriorizan que en 1989 el Perú se hallaba al borde del precipicio: el terrorismo, la inflación, el narcotráfico y la pobreza extrema fueron los cuatro jinetes del apocalipsis; ante tal situación la sociedad

internacional emprendió medidas por si se producía el desfallecimiento del Estado y la victoria de los grupos terroristas que mantenían horrorizada a la población; resultaba que el país no solo padecía una dura crisis económica, sino fuertes problemas sociales.

Razón por la cual a fin de paliar la crisis económica en el mes de **agosto de 1990** el gobierno de Alberto Fujimori decidió aplicar una política económica estructural conocida coloquialmente como ‘**Shock**’, se habla de shock económico como única evasiva para resistir la crisis, en estas circunstancias se lanzó el muy conocido ‘*Plan Cero*’ que acarreo como resultado la detonación de la hiperinflación, al poco tiempo después, exactamente en el mes de **setiembre** en el que la asignación por movilidad otorgada ya en forma mensual a través del D.S.Nº 204-90-EF (de julio de 1990), tiene su última modificatoria a través del D.S.Nº264-90-EF, tratativa que será abordada en el subsiguiente punto de los cambios normativos.

En síntesis ocurrió lo siguiente:

CUADRO Nº 16: EL SHOCK ECONÓMICO Y LAS ÚLTIMAS MODIFICATORIAS DE LA ASIGNACIÓN

	FECHA	SUCESO		MODO
1990	Julio	DACIÓN	D.S.Nº204-90-EF	Mensual
	Agosto	APLICACIÓN	<i>Shock Económico Estructural</i>	<i>Reestructuración Económica</i>
		DACIÓN	D.S.Nº109-90-PCM	1/.4' 000 000
	Setiembre	DACIÓN	D.S.Nº264-90-EF	1/.5' 000 000

FUENTE: La autora.

De donde resulta que entre los años 1985 a 1990 a pesar del desequilibrio social y económico hubo continuos cambios normativos en la asignación, pues el poder adquisitivo de la moneda se perdía desmesuradamente y los importes otorgados por la asignación perdían a todas luces su objetivo; según la experta Ramírez Abanto¹⁰ el espíritu de los distintos cambios normativos fue debido a que el Estado tenía como

¹⁰ Ramírez, P. (16.10.2016). Entrevista personal con el autor. [Archivo digital en Word] Trujillo.

propósito resarcir al trabajador de los incrementos que se daban con el alza de los pasajes producto de la inestabilidad económica del país antes en remembranza. Para la magistrada Castillo Castro, los cambios normativos generados desde dichas fechas frente a la hiperinflación imperante en aquella época, se dieron con la ambición de reparar el poder adquisitivo de dicho concepto, a fin de optimizar el costo de vida; no obstante recalca la especialista que como resultado de la conversión monetaria se estima que no se ha cumplido con la ratio legis de dicho dispositivo legal, sino que contradictoriamente se ha convertido en un concepto utópico para hacer frente a los gastos que acarrea la el costo de la movilidad.

Por todo lo referido en los párrafos antepuestos, se arriba a la conclusión de que la asignación tuvo diversos cambios normativos, a raíz de que los decretos supremos que la regulaban se ajustaban paulatinamente a la realidad económica del país, pues el cambio de la unidad monetaria ante la pérdida del poder adquisitivo de la moneda nacional trajo consigo que se efectuaran los mismos a fin de que los importes contemplados en la normativa (a pesar de las circunstancias de la época) fuesen en la medida que le era posible al Estado acordes al costo de vida, siendo éste su verídico espíritu. Pero, no ocurrió lo mismo con el último decreto que contempló a la asignación en comento, dado que dejó sentada a la asignación en un magro importe.

En el corto periodo de cinco años existieron tres tipos de unidades monetarias a origen de la devaluación monetaria de las dos primeras monedas nacionales en relato, pues su poder adquisitivo era carcomido vorazmente por la hiperinflación de aquel entonces, produciendo que las mismas sean retiradas de nuestro sistema monetario. Adicionalmente gracias a las políticas aplicadas por el Estado para darle tregua a la hiperinflación, a partir del año 1991 al establecerse el “*Nuevo Sol*” (ahora conocido únicamente como ‘Sol’) como unidad monetaria a regir nuestro sistema financiero la economía peruana logró estabilizarse y resurgir de los difíciles problemas económicos que postraron a la sociedad en la zozobra.

De lo narrado se advierte que los cambios monetarios tuvieron efectos no solo favorables en nuestra economía que permitieron estabilizarla, sino que también produjeron efectos negativos, pues el shock estructural en primera instancia significó una grave pérdida que afectó en índices descomunales a la sociedad peruana en conjunto sobrellevando un serio impacto en el dinero de la población, acarreado además pérdidas valorativas de los ahorros y remuneraciones, y posteriormente en segunda instancia con el paso del

tiempo el sacrificio realizado dio frutos y se materializó en el afianzamiento de la situación económica del Perú.

En ese contexto, delimitando la afectación en comento, se tiene a los trabajadores (tanto del Sector Público como Privado) pues los salarios se vieron mermados teniendo una estrepitosa caída económica, en consecuencia la asignación por movilidad (inmersa en la remuneración) resistió una afectación directa en su contenido económico o base imponible. A mayor abundamiento sobre la opinión de los especialistas en lo referente al **desmedro producido por los cambios monetarios en la asignación**, la mayoría es unánime en señalar que éste es indiscutible y que los mismos tuvieron un grave impacto nocivo en ella.

De modo puntual en lo referente al tema remunerativo del trabajador del Sector Educación a tratar, Pezo, Ballón y Peirano (1979) señalan que "En todo caso, lo concreto es que los ingresos reales del magisterio han ido disminuyendo con el tiempo con la consiguiente pauperización de los maestros." (p.40), mientras que desde un punto de vista genérico el especialista Canessa Montejo¹¹ exterioriza que en un análisis comparativo con los salarios en el Régimen Público en los periodos inflacionarios, el desplome que tuvieron las remuneraciones es sorprendente y al producirse el ajuste estructural en el noventa, conocido coloquialmente como "Shock" significó un espinoso quebranto para éste, simbolizando la **pauperización del empleo público**, manifestó además que los salarios en este régimen no se han recuperado a los niveles previos a la hiperinflación, a pesar de haber transcurrido más de veintiséis años.

5.3. RESPECTO DEL TERCER OBJETIVO ESPECÍFICO

DETERMINAR LOS ALCANCES DEL DECRETO SUPREMO N° 264-90-EF, SOBRE ASIGNACIÓN POR MOVILIDAD EN LOS DERECHOS SOCIALES LABORALES ESPECÍFICAMENTE EN EL DERECHO ECONÓMICO Y SOCIAL

❖ LA ASIGNACIÓN COMO DERECHO SOCIAL Y DERECHO ECONÓMICO

✓ Derecho Social como Derecho del trabajador a una vida digna

¹¹ Canessa, M. (26.11.2016) Entrevista personal con el autor [Archivo digital en grabación] Trujillo.

El Derecho Social es un derecho fundamental, por consiguiente, todo derecho fundamental tiene sentido en cuanto su noción gira en torno a la dignidad de la persona, al desarrollo de la personalidad, no sólo en un plano estrictamente individual, sino en su dimensión social, por cuanto es el cimiento del orden político y de la paz social. (Blanco, J y López, J, 2002).

Es tal la importancia que reviste que la garantía de los Derechos Humanos está fundada en la consideración de la dignidad humana como esencia de la naturaleza del hombre. Pues resulta evidente que en su paso histórico la dignidad como exigencia moral se ha positivizado mediante la instauración de los Derechos Fundamentales. (Blanco, J y López, J, 2002).

En lo que atañe al tema en análisis en vinculación con la dignidad humana, el especialista Seminario Morante indica que indubitablemente hay una trasgresión al derecho por parte del D.S.N°264-90-EF, pues los S/. 5.00 soles cancelados de forma mensual transgrede **el derecho a la dignidad de la persona humana y el derecho a una remuneración suficiente**, en este punto solo nos detendremos únicamente en el primer derecho en alusión consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política del Perú (Diciembre 29, 1993) que prescribe que *“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”*. Este artículo compone la piedra angular de los derechos fundamentales de las personas y, por ello es la columna estructural de toda la construcción constitucional, tanto del modelo político, como del modelo económico y social de nuestro Estado. (Landa, s,f,)

Lo expresado implica encuadrar a la dignidad humana como sostén de la república peruana reconociéndole al ser humano su condición como fin en sí mismo, como soporte del Estado y la sociedad, debiendo tener como derivación su valoración especial, que se acompaña de la garantía de los derechos de muchos órdenes, en una concepción integral del ser humano. (Landa, s,f). De modo concluyente, la dignidad de la persona por ende vendría a ser el derecho más trascendental de un actual Estado Social de Derecho, dado que, involucra asegurar a todas las personas un digno nivel de vida, cristianizándose en el derecho más intrínsecamente social, requiriendo un rol activo del Estado. (Münzenmayer, 2002)

Ahora, al señalar el especialista que el importe otorgado mella la dignidad, sería correcto sostener que éste es indigno, noción que según la Real Academia Española,

consiente: “*que es inferior a la calidad y mérito de alguien o no corresponde a sus circunstancias*”, lo cual posee plena razón, dado que como se ha venido desarrollando en la presente tesis de investigación, con la suma de S/5.00 es imposible que una persona, trabajador ya sea del Sector Público o Privado pueda movilizarse en el país.

✓ **Derecho Económico como el derecho del trabajador a percibir una remuneración justa y suficiente**

El artículo 24 de la Constitución Política del Perú (Diciembre 29, 1993) establece que “*El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual*”; respecto a ello, uniéndose a la postura de Seminario Morante sobre la transgresión directa del D.S.N°264-90-EF en la remuneración, el especialista García Manrique, también refiere que se vulnera, el derecho a una remuneración justa y suficiente, recogida en la Carta Magna.

En principio, la remuneración es definida en la sentencia recaída en el Expediente N°4922-2007-PA/TC, la cual señala que:

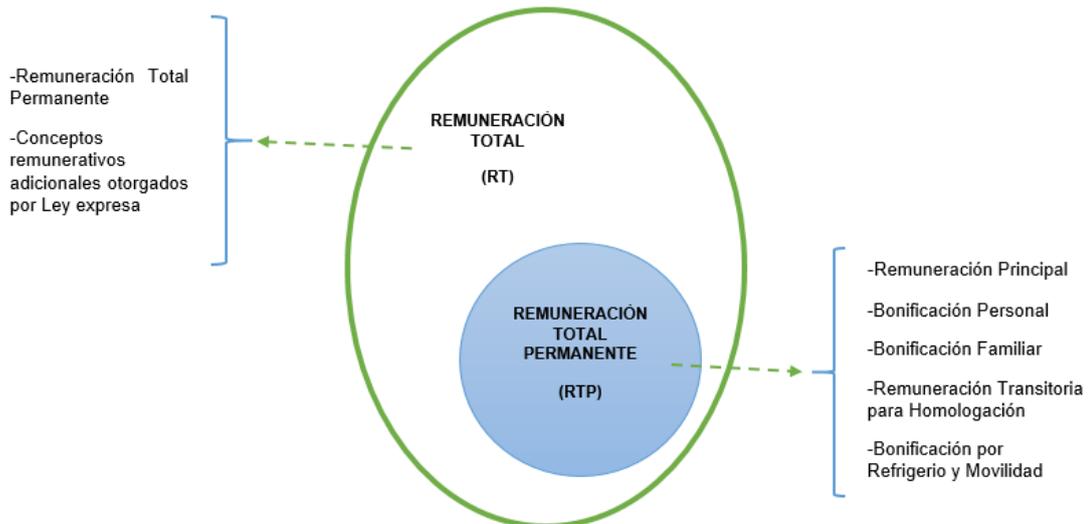
“La remuneración, en tanto derecho fundamental, es la retribución que recibe el trabajador en virtud del trabajo o servicio realizado para un empleador, que posee una naturaleza alimentaria al tener una estrecha relación con el derecho a la vida, acorde con el principio-derecho a la igualdad y la dignidad, y que al mismo tiempo adquiere diversas consecuencias o efectos para el desarrollo integral de la persona humana”. (Fundamento Jurídico 6)

Si bien no existe un importe que haya sido universalmente admitido como justo y suficiente ya que ello se encuentra sujeto a variación, de conformidad con las condiciones específicas de cada sociedad, esta concepción puede ser explicada como aquella remuneración que permita al trabajador satisfacer sus necesidades y las de su familia dentro de un nivel estimado por la sociedad como aceptable. Inconcusamente, en esto se encuentra implicado el concepto ‘*remuneración mínima vital*’ que en distintas partes del mundo es determinado y reajustado en base a las variaciones de los indicadores de la economía local ya que el importe de esta remuneración mínima corresponderá hallarse en paralelo con el valor real para que se convierta en algo justo y suficiente, dejando de lado su valor nominal.

En el Exp. N°00671-2015, sobre la controversia en estudio, ante el invocado **artículo 24° de la Constitución Política del Perú** que prescribe “El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual” y **artículo 26° incisos 2) y 3)** de dicho dispositivo por parte del accionante; al respecto, la juzgadora indicó que, al no otorgarse la bonificación por concepto de refrigerio y movilidad en la forma que se solicita, (esto es diario y no mensual) no se vulnera el derecho a una remuneración justa y equitativa, pues ésta (remuneración) debe ser entendida como un todo, y no solo respecto a uno de los conceptos que la integran (asignación por movilidad).

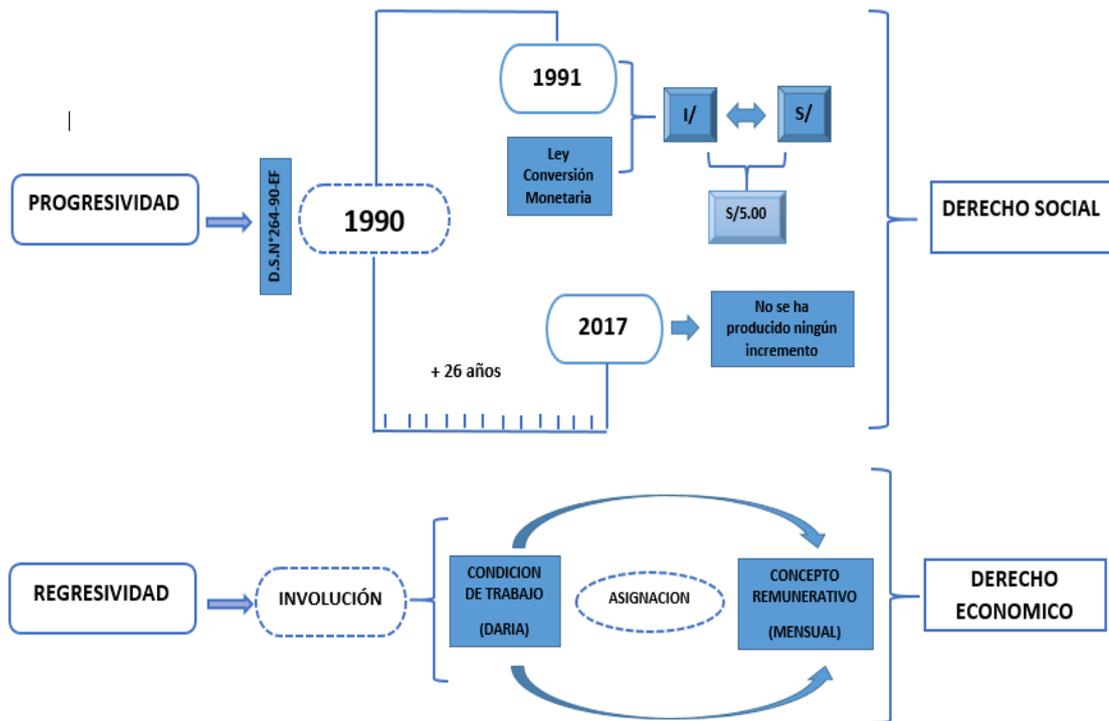
En rasgos específicos, aunque, la remuneración es entendida como un todo, no se puede dejar de lado los conceptos que la integran, pues la suma conferida por los mismos implica el aumento o disminución de ésta, en mérito a que son parte de ella, no siendo válido para que ante los magros conceptos integradores de la Remuneración Total se recurra a la justificación de que la misma es mayor a una remuneración mínima vital, pues el análisis se da en concreto sobre la objetividad de uno de sus conceptos (asignación por movilidad) y no de la remuneración propiamente constituida como un todo.

CUADRO Nº 17: CONSTITUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN



A manera de conocer la división exacta respecto a la trasgresión de la asignación contemplada en el D.S.N°264-90-EF en el Derecho Social y Derecho Económico, en el siguiente cuadro se puede apreciar la misma y sus alcances.

CUADRO N° 18: LA PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD DE LA ASIGNACIÓN EN EL DERECHO SOCIAL Y ECONÓMICO



a. Progresividad

- **Progreso.-** Implica que el disfrute de los Derechos Sociales siempre debe mejorar en aras de alcanzar su perfeccionamiento.

El D.S.N°264-90-EF, estableció en el importe de I/1.000.000 de intis a la asignación por movilidad sumado con el importe establecido por su antecesor Decreto Supremo N°109-90-PCM en I/4.000.000 de intis, arroja la suma de I/5.000.000 de intis, lo que de acuerdo con la conversión monetaria Ley N°25295 equivale a S/5.00 soles mensuales, a partir del mes de setiembre de 1990. No obstante, al advertirse el irrisorio monto en el que iba a quedar la asignación por movilidad a causa de la conversión se debió buscar obligatoriamente su “mejora”, situación que no sucedió en aquella época.

- **Gradualidad.**- La efectividad de los Derechos Humanos no se logra de manera inmediata, sino que tolera todo un proceso que admite precisar metas a corto, mediano y largo plazos. (Mancilla, 2015)

Si bien los DESC se van efectivizando de forma paulatina, en el tema en estudio, la asignación desde 1990 no ha tenido ningún tipo de aumento a pesar de haber transcurrido más de veintiséis años, esto es no se ha realizado gradualidad sobre la misma, que a la actualidad no da luces de una posible efectivización del concepto ni siquiera en su estándar mínimo.

b. Regresividad

Comprende la regresión del derecho respecto a la naturaleza de la asignación por movilidad, ya que al ser originariamente condición de trabajo y ser concedido de forma diaria otorgaba mayor beneficio a los trabajadores del Régimen Público, mientras que como concepto remunerativo y su concesión de forma mensual en un importe irrisorio, se disminuyó las ventajas inicialmente otorgadas.

❖ EQUIVALENCIA ENTRE EL MONTO CONFERIDO Y EL COSTO DE VIDA

Para el análisis de este objetivo, se tomó en cuenta además si los especialistas **consideran que el monto otorgado en el D.S.N°264-EF (última dación de la asignación por movilidad) mereció una equivalencia acorde al costo de vida**, pues al estimarse que el paralelismo en referencia no consiguió la mejora del derecho sino por el contrario disminuyó el valor del mismo, se asumiría como un retroceso, el cual será explicado en un desarrollado más sustancial a continuación.

A fin de tener mayor entendimiento respecto al costo o coste de vida, debe entenderse a éste como el cálculo o apreciación de bienes y servicios que los hogares requieren consumir para obtener determinado grado de satisfacción o lograr un definitivo nivel de vida. En síntesis, es una concepción teórica estimada a través de un índice que mide las variaciones en el gasto para la obtención del objetivo en mención. (Economipedia, 2017).

Considerando lo anterior, los especialistas expresaron de modo uniforme que **debió efectuarse una correcta equivalencia** que permita el fin perseguido por el origen del nacimiento de la asignación en estudio y que por lo menos contribuya en algo a asumir el gasto que demanda el concepto de transporte. Empezando con la opinión de la magistrada Ramírez Abanto, la misma fervientemente acota que es indiscutible que para

satisfacer las necesidades reales de un trabajador debería incrementarse no solo dicha asignación sino también otros conceptos otorgados por la Administración Pública, lo cual indicó resulta una quimera en nuestra realidad.

Así las cosas, la mayoría de los especialistas apuntan en una postura firme que la asignación requería una correcta, justa y necesaria equivalencia en paridad con el costo de vida. Al respecto tenemos:

- La magistrada Luna Rodríguez, esboza que era necesaria una **correcta equivalencia del monto con el costo de vida**, indica que la política de ataque a la hiperinflación reinante se vio declarada por el cambio monetario a nuevo sol, dado que la devaluación del valor de las monedas anteriores (sol oro, inti), significó que los precios de los productos de primera necesidad así como de los servicios públicos se elevaran a cantidades enormes, lo cual no se vio reflejado en el concepto en análisis, ya que no cumplió en modo alguno la finalidad por la cual fue otorgada la asignación a los trabajadores del Régimen Público.
- El magistrado Anticona Luján, manifiesta también que debió efectuarse una **correcta equivalencia acorde con el costo de vida**, pues era alarmante ver que con un determinado sueldo se podía adquirir una específica cantidad de productos y que luego cuando se convirtió la moneda, el sueldo ya no alcanzaba para comprar lo mismo.
- El especialista Seminario Morante, exterioriza que debió haberse previsto y concretizado una **equivalencia que vaya conforme a los costos de vida** que se presentaban al emitirse la Ley N° 25295, es decir era necesario tener en cuenta la concurrencia de algunos derechos que tras el paso de intis a nuevos soles podían verse mermados.
- El especialista García Manrique, revela que, **“la correcta equivalencia” era trascendental** al momento de producirse la conversión monetaria, pues el concepto sufrió una variación por el cambio del signo monetario, siendo importante que la actualización se efectúe recuperando el valor adquisitivo que tuvo el concepto.

Todo esto parece confirmar que la correcta equivalencia fue un punto significativo que merecía la asignación, a fin de darle un valor adquisitivo proporcional con el costo de vida o índice de precios. En cuanto al carácter simbólico de los beneficios en referencia,

la magistrada Castillo Castro, esboza que para contrarrestar tal situación es preciso realizar una **adecuada equivalencia** entre lo que se percibe y el coste de vida del trabajador, pues de lo contrario sólo se contará con una serie de beneficios que dados sus ínfimos conceptos no permiten cubrir ni siquiera las necesidades básicas de los trabajadores del Estado.

En correspondencia a la equivalencia monetaria producida (de intis a nuevo soles), de modo exclusivo la magistrada Angulo Villajulca, manifiesta que por efectos de la devaluación monetaria, todos los servidores públicos o privados, así como peruanos sufrieron sus consecuencias, recalca que no solo afectó a los primeros en alusión, sino a la sociedad peruana en conjunto. Asimismo, indicó que la adecuada concesión de los beneficios no solo significa buscar una equivalencia con el coste de vida, sino determina un manejo de términos económicos que no necesariamente tiene paridad con éste, sin embargo, contrariamente a lo sostenido por la especialista, la Enciclopedia de Economía (2016) si realiza tal vinculación, indicando que con el fin de medir el poder adquisitivo, es necesario **relacionar los aumentos de salarios con la evolución del coste de la vida**. Estas mediciones son favorecidas por la existencia de índices que reflejan el nivel de precios de cierta cantidad de bienes correspondientes a determinadas necesidades.

Ante la situación descrita, indicando una posible solución a la problemática, el experto Vicuña Gonzales esbozó que debe aplicarse la norma contenida en el Código Civil, sobre la **actualización del valor de la prestación**, la cual establece que cuando el concepto ha sufrido una variación por el cambio del signo monetario, la actualización debe hacerse recuperando el valor adquisitivo que ha tenido el concepto antes; concebido ‘*el valor adquisitivo*’ como la posible relación establecida entre el ingreso y los precios, la capacidad adquisitiva de cierto monto dinerario vale por la cantidad de bienes que se pueden obtener. (Enciclopedia de Economía, 2016).

Así mismo, en crítica a la problemática suscitada, de forma enfática, el magistrado Castillo León, en cuanto a la incidencia que produjo la conversión monetaria en el otorgamiento de la asignación vinculado con una equivalencia acorde con el costo de vida del trabajador, exterioriza decisivamente que **‘si la ley no ha efectuado una idónea equivalencia, los jueces tienen el poder para enderezar las imperfecciones de la ley, señalando que el juez posee: La técnica de la integración del derecho, la equidad, la analogía, los principios laborales y los valores de la Constitución’.**

Finalmente, el magistrado Reyes Guerra sostiene al igual que los demás especialistas tratados que correspondió tenerse en cuenta el costo de vida del servidor público y a

manera de dar una respuesta específica sobre qué importe debiese tener la asignación estima que debe tomarse como **referencia a la ciudad de Lima, como ciudad de mayor costo de vida del país, así como por poseer la mayor cantidad de servidores públicos del país**; aunado a lo indicado, el experto Arce Ortiz, estima que hay distintos criterios para hacer el cálculo respectivo como: el costo de vida de la ciudad de Lima, el índice de precios, lo que otros servidores públicos reciben por movilidad, etc. Sin embargo indica que el problema de identificar un monto específico sería una cuestión contable o económica.

5.4. RESPECTO DEL CUARTO OBJETIVO ESPECÍFICO

EXPLICAR LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA LA EFECTIVIDAD DE LOS DESC

Los Derechos Sociales al encontrarse contemplados en los diversos marcos constitucionales de los distintos Estados Parte y sujetos a tratados internacionales presuponen por su carácter fundamental el cumplimiento a cabalidad de sus fines, en aras de que sean velados por los países miembros, así como resguardados por los instrumentos de índole internacional como la Convención Americana de Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, instrumentos de obligatorio cumplimiento en Perú, pues nuestro país forma parte de los Estados que han ratificado sus preceptos.

El análisis de este objetivo se emprendió desde la trascendencia que reviste el principio de no regresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) como principal instrumento ante la aplicación de medidas regresivas de derecho, para posteriormente desarrollar la situación económica del país, la cual es tomada como un factor utilizado por el Comité de DESC, que permite conocer si los Estados Parte cuentan con los recursos necesarios para poder asegurarlos, ya que para su efectivización es necesario que **el Estado coloque a disposición sus recursos** para que éstos puedan ser utilizados en providencia de los mismos, en atención a que los DESC al ser derechos positivos demandan acciones de dar o hacer por parte de los agentes estatales. Así también, el Comité de DESC pide que los Estados Parte **asignen un determinado presupuesto** para la satisfacción de ellos.

Asimismo, es relevante precisar que la difícil condición económica de un país no es impedimento para dejar de lado la protección de los DESC, pues si bien es cierto que

cada agente estatal miembro es disímil en cultura, economía y tipo de sociedad, hasta los países pobres se encuentran obligados a asegurar el estándar mínimo del derecho. De ahí que, la relación entre los DESC y el presupuesto es un punto de vital importancia, lastimosamente en muchas ocasiones el tema presupuestario es uno de los principales obstáculos para la efectivización de estos Derechos Fundamentales.

Ergo, el componente ‘*disponibilidad presupuestal*’, según Rubio (2013) halla dos significados, en principio parte desde la necesidad de contar con presupuesto, o que, teniéndolo, se pueda hacer uso de éste sin impedimentos, recalcando que la falta de previsión presupuestaria, solo en ciertos casos podría excusar al Estado de sus compromisos y obligaciones, lo cual debe ser justificado con razones válidas como: fuerte crisis económica, situación de calamidad o desastre u otras situaciones similares que hacen imposible la prestación efectiva del derecho. Sin embargo, la falta de presupuesto no puede ser causal suficiente para convertir a un DESC en no exigible, pues el mismo Tribunal Constitucional ha sostenido a través de la sentencia recaída en el Expediente 2945- 2003-AA/TC, que:

“Si bien es cierto que la efectividad de los derechos sociales requiere un mínimo de actuación del Estado a través del establecimiento de servicios públicos, así como de la sociedad mediante la contribución de impuestos, ya que toda política social **necesita de una ejecución presupuestal**, también lo es que estos derivan en obligaciones concretas por cumplir, por lo que los Estados deben adoptar medidas constantes y eficaces para lograr progresivamente la plena efectividad de los mismos en igualdad de condiciones para la totalidad de la población”. [El resaltado es propio]

Por ende, si la falta de recursos se suscita por responsabilidad del Estado, no se puede excluir la exigibilidad directa de un DESC.

❖ **LA PROHIBICIÓN DE REGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES LABORALES Y LA ECONOMÍA EN EL PERÚ**

Acontece que en épocas de crisis económica, el modelo de Estado Social advierte una regresión en la protección de los DESC, ya que los Estados toman medidas que restringen el contenido de éstos, incluso mediante legislación de urgencia” (Torrez 2015); se conoce como crisis económica a periodos en los cuales un sistema económico

confronta problemas durante un tiempo prolongado, esto es, de la parte de un lapso económico en el que se origina una declinación en la economía. (Economipedia, 2017)

En el terreno peruano, en la época de los ochenta, con precisión en el año 1985, después del gobierno del arquitecto Belaúnde Terry y ya en el poder como jefe de Estado Alán García Pérez, el país entró en una difícil crisis económica que acarrió una hiperinflación histórica conocida a nivel internacional, considerada la cuarta más alta del mundo, la cual llevó al empobrecimiento de distintos sectores de la población y al colapso de los servicios públicos. Los impuestos generalizados e imperceptibles y la negación a cumplir con el pago de la deuda externa le obstruyeron las posibilidades al Perú de resistir la nociva política económica de dicho mandato. Tras el paso de años de sumersión de la población en la zozobra, en el año 1990 durante el mandato del ingeniero Alberto Fujimori, para paliar la crisis económica del país se aplicó una serie de medidas que detuvieron la hiperinflación heredada del gobierno anterior; trayendo consigo la recuperación financiera del país.

En contraste, en el plano actual, según Ferrero (2015) el Perú ha gozado en las últimas dos décadas de un periodo de estabilidad democrática y económica. Esto se ha dado a causa de que la economía peruana ha operado con cautela y racionalidad, con impulso de la inversión, con apertura comercial (17 Tratados de Libre Comercio lo garantizan) y con estabilidad macroeconómica. Por su parte, el Banco Mundial (2017) estimó que a lo largo de la última década, el Perú ha tenido una de las economías de más vertiginoso crecimiento en la región Sudamericana, con una tasa de crecimiento promedio de 5.9 % en un contexto de baja inflación. La presencia de un ambiente externo providencial, políticas macroeconómicas prudentes y reformas estructurales en diferentes áreas implantaron un escenario de alto desarrollo y baja inflación, prueba de esto son las cifras que se han logrado en temas como Producto Bruto Interno (PBI), entendido como un estimado del valor monetario total de todos los bienes y servicios que son producidos dentro de un país durante un periodo de tiempo, siendo uno de los indicadores más exactos que existe para medir el estado económico de las naciones. Así como mediante el índice de desarrollo humano, competitividad, inversión extranjera entre otros. (Arista, L. y Galecio, 2005, p.125) En virtud de ello, se vislumbra que el país se encuentra en proceso de desarrollo, presentando además grandes avances, desencadenados por una serie de cambios políticos, económicos y sociales en mejora de los habitantes, apreciándose el considerable e indudable progreso del país en los últimos años.

Conviene agregar ahora que, el Comité DESC es claro al sostener que no tiene interés en interferir en la política económica, social y mucho menos en el sistema normativo de los Estados Parte, pues es consciente de las diferencias de cada uno de ellos en distintos rubros; sin embargo, lo que pide es que éstos den cabal cumplimiento de los preceptos de la CADH y PIDESC en la medida de sus máximos esfuerzos en aras de siempre buscar el progreso de los mismos, por ende ha planteado su política y directrices sobre éstos a fin de que sea advertida y cumplida por los Estados Parte. Justamente, "es **la prohibición de regresividad uno de sus principales mecanismos de defensa, constituye uno de los desarrollos precisos de la obligación genérica de respeto en materia de Derechos Sociales**, respeto que comporta para el Estado el deber de abstenerse de adoptar medidas que afecten la realización de estos Derechos Humanos en un momento y en un territorio determinado, como sería el caso de aquellas que comporten un retroceso en el disfrute de este tipo de garantías" (Pisarello, 2003, p. 119)

Nuestro Tribunal Constitucional (2005) sobre este principio expresa que:

“La prohibición de regresividad no es absoluta, sino que las medidas regresivas **pueden ser legítimas, siempre que sean justificables**. Una primera razón se fundaría en el hecho de que los derechos no son absolutos y admiten limitaciones cuando se debe proteger otros derechos fundamentales u otros bienes jurídicamente relevantes para un ordenamiento jurídico” (f.j. 85)

El especialista Canessa Montejó¹² sostuvo que los Derechos Laborales son Derechos Sociales y poseen **carácter prestacional**, tienen como designio la búsqueda de la igualdad material, por ello solicitan por parte del Estado **subvención presupuestal** que permita su progreso y deniegue su retroceso, indica el especialista que los principios de progresividad y no regresividad en torno al referido carácter prestacional, tienen como base a la prestación que otorga el Estado, sucediendo que muchas veces los agentes estatales no cuentan con los recursos materiales para cubrir el derecho, estableciéndose por tanto que **progresivamente se va a alcanzar esa meta y que por supuesto no puede ser regresivo, dado que es inadmisibles que se otorgue el derecho y por razones de diversa índole se retroceda**.

¹² Canessa, M. (26.11.2016) Entrevista personal con el autor [Archivo digital en grabación] Trujillo.

En esa misma línea de ideas, es preciso señalar que de acuerdo a lo estipulado por el **Principio 25 de Limburgo**, (Junio 06, 1986), se preceptúa que:

“Los Estados Partes tienen la obligación, **independientemente de su nivel de desarrollo económico**, de garantizar el respeto de los derechos de subsistencia mínima de todas las personas” [El resaltado es propio]

En consecuencia, el principio de no regresividad en los Derechos Sociales **al no ser absoluto, es atenuado cuando el Estado justifica su actuar**. De acuerdo al Comité de DESC, existe una serie de causales que justifican el retroceso del derecho, a pesar de que la regla encuadra la *‘prohibición de regresividad’*, pues puede suscitarse conflictos armados internos, grave crisis económica, etc.; calamidades que hacen materialmente imposible que el Estado pueda prestar el derecho como lo venía ejecutando, sin embargo, el especialista Canessa Montejo recalca que **aún en esas circunstancias sigue estando obligado a otorgar la prestación cubriendo el contenido fundamental del derecho**, entonces bajo esa premisa se sostiene que ninguna circunstancia puede hacer desaparecer la obligación del Estado Parte. Así también, manifiesta el especialista Arce Ortiz que solo en algunos casos en los que se produzca situaciones de crisis ya sea social o económica en el Estado, es admisible el retroceso, tolerando que el Estado logre en primera instancia su estabilidad y tome un respiro para luego seguir salvaguardando el derecho como lo venía efectuando; enfatiza además el especialista que en ningún caso es aceptable derogar derechos con efectos peyorativos y de manera permanente.

Es así que, de los preceptos establecidos por los instrumentos internacionales se desprende que los Estados en virtud de la ratificación del PIDESC tienen la obligación de mejorar las condiciones del ejercicio de los derechos y a revolver tan rápida y efectivamente como les sea posible para garantizar su goce efectivo, por resultante asumen, a su vez, la prohibición de adoptar medidas que empeoren o desmejoren la situación de los DESC. Por tanto, todas **las medidas de carácter retroactivo requerirán la consideración más cuidadosa, y deberán justificarse plenamente** por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos que se disponga. Razón por la cual, **se constituye regresiva cualquier medida inclinada a reducir o menoscabar el nivel fundamental que requieren los Derechos Sociales**, o cuando se pone en peligro el goce y ejercicio de estos derechos. (Rubio, 2013)

Asimismo a través de la Sentencia C-038/04, M. P. la Corte Constitucional Colombiana (2004) manifiesta que:

“Ahora bien, como los Estados pueden enfrentar dificultades, que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que había sido alcanzado, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta sino que debe ser entendida como una prohibición prima facie. Esto significa que, como esta Corte ya lo había señalado, un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, **pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo** en el desarrollo de un derecho social” [El resaltado es propio]

Sobre estas consideraciones, el Comité de DESC de las Naciones Unidas se ha ocupado considerablemente en torno a la prohibición de regresividad en distintas Observaciones Generales, avanzando en la definición de sus rasgos. En efecto, en su Observación General N° 3, en el párrafo 9 concerniente a la índole de las obligaciones estatales, el Comité indicó:

*“Más aún, cualquier **medida deliberadamente regresiva** al respecto **requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada** plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone”* [El resaltado es propio]

Acerca de la expresión ‘*deliberadamente regresiva*’, Sepúlveda (2006) señala que:

“En general, se puede concluir que el Comité se refiere al significado común de la palabra “deliberada”, esto es, aquellas medidas que sean adoptadas de manera intencional o voluntarias por el Estado. Con ello, el Comité implícitamente está afirmando que determinadas medidas regresivas adoptadas debido, por ejemplo, a fuerza mayor, no constituirían una violación al Pacto. Sin perjuicio de ello, como se verá, en caso de que la medida no sea ‘deliberadamente’ regresiva,

la carga de la prueba sigue siendo del Estado, que deberá demostrar que la medida se debió a motivos ajenos a su control (por ejemplo, un desastre natural), y no podrá excusarse de cumplir con las demás limitaciones aplicables a las medidas regresivas”. (p. 132)

Efectivamente, si lo que se procura es un acrecentamiento en el nivel de satisfacción de los Derechos Sociales, **por principio sería inválida cualquier medida que, antes que aumentar su salvaguardia, la disminuya injustificadamente**; “resultando contrario a todo el sentido del Convenio que sean adoptados programas, planes, medidas administrativas, normas jurídicas o políticas que menoscaben el nivel de realización de los DESC alcanzado por parte de la población en un momento determinado”. (Comisión Colombiana de Juristas, 2010, p. 26)

Se puede condensar lo dicho hasta aquí que, **la crisis, insolvencia, iliquidez o escasez de recursos no configura un pretexto de justificación** para que los Estados Parte dejen de lado las incuestionables obligaciones mínimas fundamentales en la aplicación de los DESC, pues aún en esas circunstancias deben luchar porque sean otorgados en su estándar fundamental y que no se afecte su contenido esencial.

Bien, ya habiéndose hecho hincapié en la trascendencia de los Derechos Sociales y la necesidad de disponibilidad presupuestal para su idónea garantía, en atención a que el surtimiento de su efectividad requiere de la asignación de recursos, en un controversial punto de vista, la magistrada Ramírez Abanto, si bien considera importante el amparo de los Derechos Sociales Laborales como derechos fundamentales (valor que como ya se ha señalado es innegable), les resta dicho carácter al recalcar que *‘no se puede dejar de lado el impacto que conllevaría la ejecución de los DESC en el equilibrio presupuestario*.

A efectos de mayor entendimiento es preciso señalar que:

- El **equilibrio presupuestario** se relaciona con el tema de gastos públicos y presupuestos fiscales.

Según la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, (Noviembre 25, 2004) Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, en su artículo 1 ‘Equilibrio presupuestario’ se prescribe que *“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”.

- El **tesoro público** comprende la administración centralizada de los recursos por toda fuente de financiamiento generada por el Estado y considerada en el presupuesto del Sector Público. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016).

La concepción de *‘tesoro público’* es una noción que emana de la economía y que se manipula para distinguir a aquellos recursos o elementos que un Estado, ya sea nacional o regional posee para hacer frente a diversas actividades, acciones o medidas que busque realizar. Está compuesto de un sinnúmero de elementos y es una mezcla entre todos los ingresos (recaudados mediante el cobro de impuestos) y de los egresos (pagos, inversiones, etc.). (Diccionario ABC, 2017). De esta manera, el tesoro público, es uno de los componentes más trascendentales con los que cuenta el Estado, dado que es lo que financia las medidas o proyectos que este tiene. (Mediterráneo, 2012)

Para concluir, como se ha sostenido, los preceptos internacionales no pretenden incidir negativamente en el presupuesto de cada Estado Parte, sino que por el contrario, los mismos administren de manera adecuada sus recursos a fin de cumplir en la defensa de los DESC en su contenido, en principio mínimo y posteriormente de forma amplia en su goce a los beneficiarios.

❖ **SOBRE LA NORMATIVA QUE IMPIDE EL INCREMENTO DEL MONTO DE S/5.00**

Ahora bien, teniendo a la disponibilidad presupuestal como elemento prioritario para la efectivización de los DESC, se tiene al Ministerio de Economía y Finanzas del Perú como organismo encargado del planeamiento y ejecución de la política económica del Estado Peruano, su propósito radica en perfeccionar la actividad económica y financiera del Estado, instituir la actividad macroeconómica y lograr un crecimiento sostenido de la economía del país.

Entre las principales funciones de este organismo, se resaltan las siguientes:

- Planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la política fiscal, financiación, endeudamiento, presupuesto y tesorería.

- Planear, dirigir y controlar las políticas de la actividad empresarial financiera del Estado así como armonizar la actividad económica.
- Planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la política arancelaria.
- Administrar con eficiencia los recursos públicos del Estado.

En lo que atañe a la asignación por movilidad y su tan petitionado y justo incremento, se tiene dispositivos normativos que lo impiden, los cuales son:

- ✓ **Ley General del Sistema Nacional del Presupuesto - Ley N° 28411, Cuarta Disposición Transitoria**, (Noviembre 25, 2004) Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, respecto al tratamiento de las remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y demás beneficios del Sector Público establece en su inciso 1 que:

*“Las escalas remunerativas y beneficios de toda índole, así como los reajustes de las remuneraciones y bonificaciones que fueran necesarios durante el Año Fiscal para los pliegos Presupuestarios comprendidos dentro de los alcances de la Ley General, **se aprueban mediante Decreto Supremo** refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a propuesta del Titular del Sector. **Es nula toda disposición contraria**, bajo responsabilidad” [El resaltado es propio]*

Este dispositivo legal ratifica la necesidad de una norma para reajustar conceptos remunerativos como el que es objeto de estudio, ya que todo incremento o reajuste de remuneración, bonificación o asignación necesariamente debe ser establecido por Decreto Supremo.

- ✓ **Decreto Legislativo N° 847**, (Setiembre 24, 1996), el cual en su artículo 1 contempla que:

*“Las remuneraciones, bonificaciones, beneficios, pensiones y, en general, toda cualquier otra retribución por cualquier concepto de los trabajadores y pensionistas de los organismos y entidades del Sector Público, excepto gobiernos locales y sus empresas, así como los de la actividad empresarial del Estado, **continuarán percibiéndose en los mismos montos en dinero recibidos actualmente**” [El resaltado es propio]*

En este dispositivo encuentra su resguardo la Administración Pública para seguir pagando a los justiciables el ínfimo monto de S/. 5.00 soles mensuales, dado que deja por sentado el otorgamiento de los montos de la manera en que se viene efectuando.

Es necesario recalcar que lo que ha ocurrido en el país desde los noventa en adelante es que el Ministerio de Economía y Finanzas ha conferido a los trabajadores del Sector Público beneficios sociales con una serie de déficits económicos, asimismo ha adoptado una posición restrictiva sobre incrementos a cualquier variable remunerativa, muestra de ello es la ley mencionada dictada en la época de Fujimori (Decreto Legislativo N° 847) inclusive cuando regresamos a la democracia del mismo modo ello ha seguido ocurriendo. (Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411) (Canessa, 2016)

Finalmente, lo expuesto apunta a la conclusión de que existe una intrínseca vinculación de los Derechos Sociales Laborales con el tesoro público y el impedimento que tiene su efectividad y garantía es: la falta de disponibilidad presupuestal.

5.5. RESPECTO DEL OBJETIVO GENERAL

DETERMINAR DE QUÉ MANERA EL D.S. N° 264-90-EF SOBRE ASIGNACIÓN POR MOVILIDAD INCIDE EN EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES LABORALES

❖ CARACTERÍSTICAS DE LA PROHIBICIÓN DE REGRESIVIDAD DE LOS DESC

De acuerdo a la doctrina que ha diseñado el Comité de DESC en relación al principio de no regresividad, según la Comisión Colombiana de Juristas (2010) éste presenta las siguientes características:

1. Primera Característica:

El Comité de DESC deja vislumbrar en sus observaciones generales tres particularidades de medidas regresivas:

- a) Derogar o suspender oficialmente la legislación necesaria para seguir disfrutando uno o varios de los derechos reconocidos en el Pacto.
- b) Promulgar legislación o adoptar políticas que sean manifiestamente incompatibles con las obligaciones jurídicas nacionales o internacionales preexistentes en relación con uno o varios de los derechos reconocidos en el Pacto.
- c) Adoptar medidas que sean incompatibles con las obligaciones básicas de los Estados parte del PIDESC.

En primera instancia, se tiene que la noción de medida regresiva está abierta al reconocimiento de numerosas **formas de retrotraer en la práctica la efectividad de los Derechos Sociales de los que ya se encuentra gozando la sociedad o un grupo de individuos**. En segunda instancia las modalidades sugeridas por el Comité de DESC se edifican a partir de categorías amplias, que deben ser especificadas en cada caso en concreto, siendo el propio Comité, quien de forma premeditada optó por hacer uso de estas categorías, “con el fin de dejar, al intérprete, la posibilidad de reconstruir el sentido de la regresividad y al litigante, la oportunidad de argumentar en contra de medidas que estime negativas”. (Comisión Colombiana de Juristas, 2010, p. 28)

Por ende, de manera genérica, la prohibición de regresividad se encuadra en aquellas medidas, ya sean leyes, políticas públicas o prácticas administrativas, que reduzcan el nivel de disfrute de alguno de los DESC concedidos.

2. Segunda Característica:

Trata sobre los efectos de reconocer que una medida es, al menos *prima facie*, regresiva. En esa directriz, una vez que se tuviese por confirmado que fue adoptada una medida regresiva por alguno de los Estados Parte del PIDESC, “*existe una fuerte presunción*” de que compone una violación al compromiso asumido a la irradiación del Pacto y, en resultado, se encuentran proscritas.

3. Tercera Característica:

En relación a la “*presunción*” señalada en la característica anterior, se tiene que las presunciones se traducen en la obligación por parte de los agentes estatales

de **brindar una justificación válida y legítima para las medidas de retroceso que hubiere adoptado el Estado en materia de DESC.**

En resultado, una vez probado que un Estado parte del PIDESC acogió una medida regresiva, éste tiene la **“carga”** de demostrar que su implementación concuerda con los criterios estimados en el PIDESC y perfeccionados por el Comité, los cuales son los siguientes:

- a) Implementada mediante una ley formal;
- b) Con el propósito de suscitar el bienestar general en una sociedad democrática;
- c) Implementada bajo la más cuidadosa consideración de todas las opciones posibles, y que la electa sea la menos perjudicial para los derechos involucrados;
- d) Que sea justificada por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto; y,
- e) Que se encuadre dentro de un contexto de beneficio pleno del máximo de los recursos de que se dispone.

Es por esto que, la presunción de violación del PIDESC, que cobija a una medida regresiva en materia de Derechos Sociales, una vez adoptada, resulta ser relativa, abierta a la argumentación, dado que **el Comité confiere a los Estados la posibilidad de justificar su adopción**, siempre que cumplan con la exigente carga argumentativa estimada por el mismo Comité.

4. Cuarta Característica:

En la Observación General N° 19, sobre el Derecho a la Seguridad Social, se hace extensible en este aspecto a todo el conjunto de los derechos reconocidos en el PIDESC.

El Comité reitera los criterios para la justificación de medidas regresivas e indica los alcances del cabal escrutinio al que deben ser sometidas:

“El Comité examinará detenidamente: **a)** si hubo una justificación razonable de las medidas; **b)** si se estudiaron exhaustivamente las posibles alternativas; **c)** si hubo una verdadera participación de los grupos afectados en el examen de las medidas y alternativas

propuestas; **d)** si las medidas eran directa o indirectamente discriminatorias; **e)** si las medidas tendrán una repercusión sostenida en el ejercicio del derecho a la seguridad social o un efecto injustificado en los derechos adquiridos en materia de seguridad social, o si se priva a alguna persona o grupo del acceso al nivel mínimo indispensable de seguridad social; y **f)** si se hizo un examen independiente de las medidas a nivel nacional”.

5. Quinta Característica:

Empero, aun si se consiente la justificación brindada por un Estado a favor de una medida regresiva en materia de DESC, **tal medida deberá tener en todo caso un carácter ‘temporal’**, ello se debe a que, aun si resulta admisible la adopción de una legislación o política regresiva, persiste para el Estado el deber de alcanzar de forma progresiva la plena satisfacción de los derechos reconocidos en el PIDESC.

En resultado, aun si fuera aceptada la justificación en favor de una medida de retroceso, en las cláusulas estimadas por el propio Comité, resulta inverso al Pacto que llegue a ser determinada de manera permanente.

6. Sexta Característica:

Es menester señalar que, la prohibición de adoptar medidas regresivas desiste de su relatividad y se torna absoluta cuando las políticas o normas implementadas toleran un desconocimiento de alguna de las **obligaciones básicas** (inmediatas) de los Estados Parte, tal como asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos, salvaguardar el disfrute de los derechos reconocidos en el PIDESC o la de comprometer hasta el máximo de los recursos disponibles.

De esta forma, las obligaciones básicas que incumben a los Estados en relación al respeto, amparo y satisfacción de los DESC se cristianizan en un núcleo intangible, que no puede sufrir mella por parte de los agentes estatales. En estos casos, la regresividad no acepta justificación alguna, y cualquier medida que se acoja en ese sentido compone una violación de la responsabilidad asumidas a la luz del PIDESC.

Bien, sobre los tipos de medidas previsiblemente regresivas, la Comisión Colombiana de Juristas (2010) estimó que es necesario saber si el juicio sobre la accidental regresividad de: Medida administrativa, Política pública, Plan y Norma expedida por los cuerpos legislativos o por el ejecutivo son contraídas a un estudio rigurosamente normativo, o si, por el inverso, es posible efectuar también un estudio del impacto de la medida de que se trate, en un ejercicio de que permita establecer los resultados de su puesta en práctica. En relación a esto, Courtis (2006) ha advertido dos tipos de aplicación de la noción de regresividad, que indubitablemente determinan los instrumentos metodológicos para el estudio de una disposición que se presume de retroceso: Aplicación a las normas y Aplicación a los resultados.

“Para empezar, es útil distinguir dos nociones posibles de regresividad, o bien –dicho de otro modo– dos campos de aplicación posible de la noción general de regresividad.

Por un lado, es posible aplicar la noción de regresividad a los resultados de una política pública (**regresividad de resultados**). En este sentido, la política pública desarrollada por el Estado es regresiva cuando sus resultados hayan empeorado en relación con los de un punto de partida temporalmente anterior elegido como parámetro. Esta aplicación de la noción de regresividad requiere, por ende, indicadores o referencias empíricas. La noción de regresividad puede ser aplicada a cada indicador empleado en particular, o bien a la evaluación conjunta de varios indicadores que permitan una consideración general de los resultados de una política pública.

Por otro lado, la noción de regresividad puede aplicarse a normas jurídicas: es decir, se refiere a la extensión de los derechos concedidos por una norma (**regresividad normativa**). En este sentido –no empírico sino normativo–, para determinar que una norma es regresiva, es necesario compararla con la norma que ésta ha modificado o sustituido, y evaluar si la norma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior” (p.3)

Lo que atañe a la presente investigación se alinea al examen normativo de las medidas regresivas, así, siguiendo con lo manifestado por Courtis (2006), el autor señala que este tipo de análisis **exige establecer si la disposición limita, restringe o reduce la**

extensión o el sentido de un derecho social, o le impone a su ejercicio condiciones que antes no debía sortear: “el juicio que el impugnante de la norma deberá proponer es de tipo comparativo, debiendo poner en evidencia de modo concreto y categórico que la norma impugnada es menos favorable para el titular del derecho que la sustituida” (p. 6) Como podrá advertirse, este tipo de examen normativo no difiere de otros ejercicios de comparación de normas en diversas ramas del derecho, como la favorabilidad en materia laboral, la no reformatio in pejus en el campo procesal y la aplicación del principio pro-homine en el derecho internacional, entre otros. Comisión Colombiana de Juristas (2010)

En un punto en coincidencia de la doctrina, la Comisión Colombiana de Juristas (2010) indicó que el análisis normativo de las medidas regresivas es el que mejor se presta para el reclamo judicial y el predilecto de las instancias jurisdiccionales, explicándose en las siguientes razones:

1. En atención a que el análisis normativo es más familiar a la formación de los abogados que la evaluación estadística de una medida determinada.
2. En gran parte de los países de la región, el análisis estrictamente normativo resulta mucho más cercano a la cultura jurídica dominante, en la cual los abogados siguen siendo percibidos como profesionales dedicados al análisis de las normas.
3. El examen normativo resulta poco polémico, pues los jueces cuentan con las atribuciones para efectuarlo, a oposición de una evaluación de medidas o políticas públicas, acudiendo a información estadística.

Hechas dicha salvedades, enmarcando a la asignación por movilidad en los Derechos Sociales Laborales, ella fue otorgada por última vez en el año 1990 a través del Decreto Supremo N°264-90-EF, del mes de setiembre de 1990, siendo el último decreto regulatorio de la misma, que dejó consentido el monto de 1/5'000.000.00 millones de intis, teniendo la asignación tal signo monetario, dado que un año después con la Ley N°25295 (Ley de la Conversión Monetaria) de fecha 03 de Enero de 1991, se produjo una mella en el valor adquisitivo de ésta, en atención a que no se tuvo en cuenta instrumentos de medición de índole económico para poder entregar al trabajador un importe objetivo con el gasto que implica el transporte, el cual si bien no podía ser cumplido a cabalidad en aquel entonces por la evidente crisis de la cual recién el país salía. Antes a ella la asignación era concedida del modo en el que por lo menos mínimamente cumplía su razón de ser. Pero no como sucede en la actualidad, pues el importe (S/5.00 mensuales) es aparente.

La situación explicada, desde la postura de la presente investigación deviene en un acto regresivo del derecho, pues como se ha podido exponer en un determinado momento existió la justificación de la grave crisis económica que atravesaba el país y hasta los años noventa aún se encontraba dando sus primeros respiros de estabilidad económica y tenía que salvaguardar otro tipo de derechos en los demás sectores de la sociedad, sin embargo, es evidente que después de más de veintisiete años ya no nos encontramos en la misma situación de antaño y nuestra economía ha mejorado considerablemente pudiendo tolerar el gasto, no siendo admisible por ende la irrogación por parte de la Administración Pública de la dación de un importe irrisorio e inexistente bajo el ‘*supuesto amparo*’ de que las normas que así lo establecen.

Con todo lo expuesto, se tiene que remarcar que los DESC deben ser considerados en un mayor nivel de protección y garantía para su consolidación, tanto por los Estados como por los organismos financieros internacionales, concluyéndose que si bien el Comité de los DESC, no tiene preferencia alguna sobre el modelo político y económico de cada Estado Parte, considera que la preocupación más resaltante es que se respeten los derechos contenidos en el Pacto, destacándose las obligaciones que tienen los gobiernos al momento de diseñar sus políticas económicas.

❖ EN CUANTO A LA ACTUAL SITUACIÓN DE LA ASIGNACIÓN POR MOVILIDAD

Sobre el actual monto percibido por los trabajadores del Sector Educación, se tienen las siguientes posturas:

- 1° Encuadrada en que el monto otorgado es el idóneo ya que así se encuentra previsto por Ley.
- 2° Encuadrada en que el monto otorgado ha perdido el carácter prestacional y es amparable una actualización.

- En cuanto a la **primera postura**, respecto a que el D.S.N° 264-90-EF y el monto otorgado contemplado en el mismo no vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales por encontrarse conforme a ley, pues el monto de S/5.00 soles es el que corresponde conferir a los trabajadores del Régimen Público a la luz de la normatividad vigente; conllevando a sostener por

ende que, **mientras no exista otra ley que incremente su monto es imposible disponer aumentos no contemplados en ésta**; evidentemente se asume que su criterio es que el monto otorgado no vulnera algún tipo de derecho.

Defendiendo esta postura tenemos a los especialistas Ramírez Abanto y Anticona Luján, en su calidad de magistrados de primera instancia y segunda instancia respectivamente, sosteniendo que no existe tal vulneración en ninguno de los dos principios antes citados. La primera en mención indicó que no se da una vulneración puesto que la asignación por movilidad fue cambiando a través del tiempo y de acuerdo a los sistemas monetarios existentes en cada oportunidad; mientras que el segundo en mención sostuvo que esta asignación respondió a una etapa concreta de la vida de los servidores públicos peruanos marcada por la hiperinflación, en la cual el gobierno pretendió mitigar con dicho concepto la pérdida de valor diario de la moneda, de tal manera que una vez estabilizada la economía, resultaba desacertado seguir otorgando dicha asignación en forma diaria. En realidad, exteriorizó que lo que correspondía, era que el gobierno aumente diariamente los sueldos de los trabajadores públicos, de acuerdo al aumento del costo de vida, sin embargo, considerando los sobre costos que ello implicaba, optó por lo más conveniente como era dar asignaciones, entre ellas las de movilidad.

De igual modo, se encuentra también la opinión vertida por la magistrada Ángulo Villajulca, la cual refiere que si bien el concepto materia de investigación no ha progresado, tampoco se ha evidenciado un retroceso del mismo, al respecto esboza que el otorgamiento de dicho monto se dio en el año 1985 y desde ahí no ha sido actualizado no siendo evidentemente acorde con los reales costos actuales, no dándose por ende la progresividad del derecho, pero recalca que no puede asumirse un plano de regresividad pues el monto no ha sido disminuido, dado que lo que ha sucedido es que no ha habido una actualización de éste de acuerdo a la realidad.

Sobre lo sostenido por la especialista, difiero, ya que si bien el monto no fue disminuido en el tiempo que se dictó el D.S.Nº264-90-EF, con el cual la asignación fue otorgada en I/.5'000.000.00, sin embargo con la Ley de la Conversión monetaria, el monto otorgado al quedar contemplado en S/5.00 soles, se advierte que la capacidad adquisitiva de la asignación se desplegó en ínfima y al no haberse tenido en cuenta el costo de vida del trabajador y el no aplicar las medidas necesarias para que por lo menos el concepto cumpla con los el fin por el que fue otorgado y se ajuste a la realidad económica, **constituye un retroceso del derecho**.

- Respecto a la **segunda postura**, los magistrados Luna Rodríguez, Castillo Castro, Reyes Guerra y los especialistas Rodríguez Viera y Vicuña Gonzales, **propugnan que evidentemente el monto otorgado por el D.S.N°264.90-EF vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales** contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y la Convención Americana de Derechos Humanos.

La magistrada Luna Rodríguez remarca que con el cambio monetario y la consecuente actualización del valor de la asignación por movilidad a la nueva moneda, se redujo significativamente su capacidad adquisitiva, en similar opinión, la magistrada Castillo Castro, exteriorizó que teniendo en cuenta que ante la conversión monetaria realizada y el coste de vida imperante, en lugar de aliviar en algo los gastos de movilidad con el pago de la asignación correspondiente, se produjo un menoscabo en el poder adquisitivo de los trabajadores del Régimen Público, vulnerándose de esta manera el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales contemplados en nuestra Constitución e instrumentos internacionales.

Los especialistas son uniformes en su postura y arriban a la conclusión de que el principio de progresividad y no regresividad del derecho son principios de índole fundamental, teniendo como visión el progreso de los derechos de los trabajadores en aras de buscar siempre la mejora de éstos y no un retroceso como el que indican se ha producido. Asimismo, concluyen de manera unánime que debió efectuarse una idónea equivalencia de la asignación, la misma que refieren debió ir acorde al costo de vida y a las realidades económicas que vive el trabajador en el país.

❖ EL VIGENTE OTORGAMIENTO DE LA ASIGNACIÓN POR MOVILIDAD COMO MEDIDA REGRESIVA NORMATIVA DE DERECHO

Enmarcando a la asignación por movilidad en conformidad a la doctrina diseñada por el Comité de DESC sobre el principio de no regresividad, en análisis su contenido regresivo, se tiene lo siguiente:

1. Primera Característica:

El Comité de DESC dejó vislumbrar en sus observaciones generales tres particularidades de medidas regresivas mencionadas anteriormente, sin embargo la asignación por movilidad sería encuadrada en:

“Promulgar legislación o adoptar políticas que sean manifiestamente incompatibles con las obligaciones jurídicas nacionales o internacionales preexistentes en relación con uno o varios de los derechos reconocidos en el Pacto.”

- i. **Sociedad o Grupo de Individuos.**- La medida regresiva está ligada al reconocimiento de numerosas formas de retrotraer en la práctica la efectividad de los DESC que se encuentran siendo gozados por la sociedad o grupo de individuos.]

La asignación por refrigerio y movilidad fue otorgada a:

- Las Autoridades, Funcionarios, Miembros de Asambleas Regionales, Directivos y servidores nombrados y contratados comprendidos en las Leyes N°s. 11377, 23536, 23728, 24029, 24050, 25212, 23733; Decreto Leyes N°s. 22150, 14606; Decreto Legislativo N° 276; Obreros Permanentes y Eventuales, Prefectos, Subprefectos y Gobernadores
- Pensionistas a cargo del Estado.

- ii. **Especificación en cada caso en concreto.**- Las modalidades sugeridas por el Comité de DESC se edifican a partir de categorías amplias, que deben ser concretizadas. En breve recuento se tiene que:

- En el año de 1985 la inflación del mandato anterior (mandato de Belaúnde Terry) se convirtió en una hiperinflación galopante (mediados del mandato de Alán García e inicios del mandato de Alberto Fujimori) que afectó seriamente nuestra economía.
- En dicho año se otorgó primigeniamente la asignación por refrigerio y movilidad, la cual nace de un contexto social, económico y político desmesurado; es dada con el fin de ayudar a solventar a los trabajadores del Régimen Público la dura crisis económica atravesada por el país y dar frente a la inmoderada alza de precios de bienes y servicios.
- Entre los años de 1985 a 1990 la asignación presentemente llamada únicamente movilidad tuvo una serie de cambios normativos (más de 14 decretos supremos en el tiempo que la regularon) a causa del cambio de las unidades monetarias del país producto de la desestabilidad económica.

2. Segunda Característica:

Al continuar vigente el monto otorgado por el D.S.N°264-90-EF (I/5.000.000), a pesar de que la ley de la conversión monetaria N°25295 desvirtuó su fin y lo postró en un importe ínfimo (S/5.00), “**existe una fuerte presunción**” de regresividad por parte de Perú, asumiéndose como una violación al compromiso del PIDESC y la CADH, al advertirse que:

- **Involución en el derecho**, esto es que, la asignación por movilidad primigeniamente (condición de trabajo) ofrecía mayores ventajas que su actual concesión (condición remunerativa).
- **No realizar una correcta actualización del importe concedido**, pues se produjo que al momento de aplicarse la Ley 25295 del mes de diciembre de 1990 y no efectuar una correcta equivalencia en el establecimiento de la correspondencia entre los I/5.000.000 (cinco de millones de intis) como monto conferido por la asignación por movilidad en su último Decreto Supremo N°264-90-EF en el mes de setiembre del año 1990 a la moneda vigente, no se tuvo reparo en que el valor actual adquisitivo de la asignación por movilidad se vería mermado, por tanto era idóneo una actualización.

Es decir, el establecimiento de la equivalencia entre las unidades monetarias citadas en la asignación por movilidad redujo considerablemente la capacidad adquisitiva del nuevo monto a conferirse implicando la devaluación de su valor.

Acerca de la situación explicada, la magistrada Castillo Castro manifiesta que ante la conversión monetaria realizada y la situación de escasez, en lugar de sosegar en algo los gastos de movilidad con la entrega de la asignación, se causó un deterioro en el poder adquisitivo de ésta, no contribuyendo en lo absoluto en una mejora. En ese mismo criterio, el especialista Seminario Morante manifiesta que el monto de S/5.00 mensuales en modo alguno representaría una bonificación acorde a su finalidad, pues lejos de brindar un mejor beneficio al trabajador para cubrir el gasto de modo idóneo, lo que ha generado es incertidumbre, pues hoy en día nadie puede costear este concepto con tan paupérrima suma.

De forma tal que, al tenerse un importe irrisorio sumado a la situación de que el monto fuese otorgado de forma mensual y no diaria, aparto aún más al importe del objeto por el que fue otorgado en sus inicios.

3. Tercera Característica:

En correspondencia a la ‘presunción’, el Estado Peruano debe brindar una justificación válida y legítima para las medidas de retroceso, en este caso en la capacidad adquisitiva del monto otorgado por movilidad y la discrepancia de éste con un criterio real y objetivo, así como el hecho de que las condiciones actualmente establecidas sean más desventajosas que las primigenias. Ergo, le corresponde la ‘carga’ de demostrar que su implementación es acorde a lo estipulado por el PIDESC.

Al respecto, veamos:

a) Dada con el fin de suscitar el bienestar general en la sociedad peruana

Ya en el año 1990, el país empezaba a recuperarse de la dura situación crítica que atravesó, efectuándose planes de reestructuración de diversa índole; en aquel entonces los DESC básicos como: educación, salud, vivienda y demás necesitaban de un auxilio apresurado a fin de ser salvaguardados en los sectores de clase media y baja que más resintieron la crisis.

b) Implementada bajo la más cuidadosa consideración de todas las opciones posibles, y que la electa sea la menos perjudicial para los derechos involucrados.

No se tiene datos exactos, ni pronunciamiento al respecto que acredite que el país haya efectuado una merma en el “valor adquisitivo” de la asignación por movilidad que conllevó su abrumadora disminución de modo cuidadoso y que ésta haya sido la salida menos perjudicial en mella de los derechos de los trabajadores del Régimen Público. No obstante, en mérito de darle esa posibilidad a favor del “supuesto actuar justificado” de nuestro país, se optará por inferir que ello fue aceptable -en un principio-, a razón de haber tolerado una hiperinflación que fue considerada la más catastrófica en su historia que le impedía cumplir con el beneficio de modo objetivo y cabal. Sin embargo, como ya se ha indicado nuestro país, según datos estadísticos efectuados por entidades financieras mundiales, ha logrado salir victorioso y consolidarse en un Estado en crecimiento continuo y estable.

Sobre el perjuicio producido en los derechos involucrados, se tiene un impacto en los siguientes derechos:

- **Derecho Económico:** Hay una vulneración categórica al principio de no regresividad en el derecho del trabajador a una **remuneración justa y suficiente** al ser la asignación en estudio un concepto remunerativo, pues como condición de trabajo ofreció mayores ventajas, y ahora al tener carácter remunerativo y ser otorgado en un importe ultra diminuto conlleva un impacto negativo en la remuneración del trabajador. (García Manrique, 2017)
- **Derecho Social:** El importe de S/. 5.00 soles cancelados de forma mensual y su no correcta actualización transgrede el principio de progresividad y entre otros, el derecho a la dignidad de la persona humana consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política del Perú. (Seminario Morante, 2017)

CUADRO N° 19: REGRESIÓN: COMPARACIÓN ENTRE EL D.S.N° 021-85-PCM Y D.S.N°264-90-EF

CONDICIÓN DE TRABAJO		CONCEPTO REMUNERATIVO
MENORES VENTAJAS		MAYORES VENTAJAS
NATURALEZA	Conceptualizada como prestaciones brindadas al empleador para que el trabajador labore de manera óptima, constituyendo todos los gastos, condiciones, bienes y servicios que debe proporcionar el empleador para que el trabajador cumpla con su labor. (Toyama, 2005)	Son aquellas sumas de dinero proporcionadas al trabajador, pero que no se encuentran sujetas exclusivamente al uso de transporte para el desplazamiento del trabajador al centro de trabajo, ni tampoco se hallan supeditadas a la asistencia éste; dichas sumas dinerarias exceden lo que razonablemente debería otorgarse, este ingreso del trabajador no está supeditado a ninguna condición y además es de libre disponibilidad del trabajador, por lo tanto, es considerado como remuneración. (Asesor Empresarial 1995)
	D.S.N° 021-85-PCM	D.S.N° 264-90-EF
COMPARACION NORMATIVA	Artículo 1.- Fijase en S/. 5,000 diarios, a partir del 1 de marzo de 1985, el monto de la asignación única por los conceptos de movilidad y refrigerio [...]	Artículo 1.- Las Autoridades, Funcionarios [...] a partir del 1 de setiembre de 1990 tendrán derechos a los aumentos siguientes: a. (...)

	<p>Artículo 3.- La asignación por movilidad y refrigerio, se abona por los días efectivamente laborados, vacaciones, así como de licencia o permiso que conlleve pago de remuneraciones.</p>	<p>b. Un millón de Intis (I/. 1'000,000) por concepto de "Movilidad".</p> <p>El monto total por "Movilidad", que corresponde percibir al trabajador público, se fijará en I/. 5'000,000. Dicho monto incluye lo dispuesto por los Decretos Supremos N°s. 204-90-EF (percepción mensual, extensible a pensionistas) 109-90-PCM (fija a la asignación en I/.4 000.000) y el presente Decreto Supremo.</p>
REALIDAD	MAYORES VENTAJAS	MENORES VENTAJAS
	S/5. 000 (CINCO MIL SOLES ORO DIARIOS)	S/5.00 (CINCO SOLES MENSUALES)
	<p>Al estar relacionado el importe con los días laborados y ser de pago diario cumplía con su razón de ser: brindar en la medida que las realidades fiscales de aquel entonces lo permitían -aminorizar- la carga económica del trabajador.</p>	<p>La suma presentemente otorgada carece de contenido objetivo, dado que está desligada completamente con los reales costos económicos que demandan los bienes y servicios del mercado.</p> <p>El hecho de que la normatividad vigente tenga previsto el citado monto no puede ser óbice para entregar al trabajador una suma paupérrima y desproporcional que no se ajusta a la realidad.</p>

FUENTE: La autora

4. Cuarta Característica:

Además, en la Observación General N° 19 sobre el Derecho a la Seguridad Social, el Comité reitera los criterios para la justificación de medidas regresivas e indica los siguientes alcances:

a) Justificación razonable de las medida

Acontece que en el año en que se dictó la norma D.S.N°264-90-EF de fecha setiembre de 1990, efectivamente podía justificarse por el contexto de resurgimiento económico y social que atravesaba el país el otorgamiento de la asignación en tan misérrima suma. (Canessa Montejo, 2016)

b) Estudio exhaustivo de las posibles alternativas

No se tiene datos puntuales de que el país haya efectuado de modo 'exhaustivo' la posibilidad de aplicar otras alternativas a fin de evitar menoscabar lo menos posible en derechos reconocidos.

c) Participación del grupo afectado en aplicación de la medida

Hubo excesos durante el gobierno de aquellos días, y en el presente caso el mismo gobierno de modo unilateral cambia el modo de percepción de diaria a mensual la asignación. (Rodríguez Viera, 2016).

d) Repercusión de la medida y sus efectos en los derechos

El actual otorgamiento de la asignación por movilidad, así como la falta de pautas por parte del Estado que consintieran garantizar que los cambios monetarios no perjudiquen de forma desproporcional derechos reconocidos, de una forma mucho menos desfavorable en el trabajador no se suscitó, ya que recibir S/. 5.00 soles mensuales y no diarios como finalmente se estableció desde la dación del D. S. N° 264-90-EF produjo un quebranto en lo ya concedido. (Seminario Morante, 2016)

En lo que respecta a la carente objetividad de la asignación por movilidad, el especialista Canessa Montejo categóricamente destaca que es evidente que en realidad los trabajadores no pueden movilizarse con el controversial e irrisorio monto concedido, siendo ese el punto clave, dado que si no cumple el objetivo, **el derecho está desvirtuado y se cristianiza en una cuestión simbólica**, acentúa además que el derecho no tiene dicho criterio, pues está construido y diseñado para cumplir una objetividad.

Lo cual es cierto, dado que el derecho al ser una esfera evolutiva, constante y dinámica regula una realidad en concreto, es decir, el derecho se sujeta a la realidad y no a la inversa, de modo que al ser más que incuestionable que el monto resulta ser diminuto y distanciado del verdadero costo del transporte, el mismo debe ser actualizado.

5. Quinta Característica:

Empero, aun si se consiente la justificación brindada por un Estado a favor de una medida regresiva, **tal medida deberá tener en todo caso un carácter ‘temporal’**, debido que, aun si resulta admisible la adopción de una legislación regresiva, persiste para el Estado el deber de alcanzar de forma progresiva la plena satisfacción del derecho. Lo que acaece es que, cuando fue dictado el D.S.N°264-90-EF, de fecha setiembre de 1990, justamente como se ha mencionado brindando dicha ventaja (aparente justificación) al Estado peruano, podía justificarse la dación del magro importe producto de la conversión, por causas ya antes referidas. Sin embargo, **en una cobertura como la actual ya no existe tal justificación pues el país posee determinados equilibrios macroeconómicos,**

asimismo, ya no posee una situación de déficit fiscal, de modo tal el gobierno indudablemente puede afrontar el gasto (Canessa, 2016). Pues, es sabido que gracias a las apropiadas políticas macroeconómicas y estructurales del Perú, compuestas con situaciones externas propicias, han formado un crecimiento trascendente. Según el Banco Mundial (2017) El país progresó a un ritmo cercano al 6% durante la última década y, entre 2004 y 2015, 9 millones de peruanos salieron de la pobreza, lo cual indica la favorable situación económica del país.

En esa misma dirección, acogiéndonos a lo contemplado por el Comité de DESC y por el magistrado Castillo León, sobre el hecho de que la progresividad no es una regla absoluta, ello resulta innegable dadas las incompatibilidades económicas y sociales de los Estados Parte, ya que no todos tienen la misma envergadura. Por ende, tanto el principio de progresividad como la prohibición de regresividad según el Comité CADH y el Comité DESC, **es atenuado cuando los Estados justifican con razones objetivas y certeras por las cuales no pueden hacer cumplir los derechos consagrados en los instrumentos internacionales.**

No obstante, si bien es cierto que el Perú en el año 1990 recién empezaba a resurgir de una situación económica resquebrajada por la hiperinflación, a partir del año 1991 en adelante empezó a tomar cierto respiro que provocó con el paso de los años la tan ansiada estabilidad económica que presentemente goza; volviendo a lo expresado por el especialista Canessa Montejo, en líneas anteriores, en la actualidad, el país puede cumplir el costo del concepto en análisis de modo objetivo, dado que ya han pasado más de veintisiete años, tiempo en el cual ha mejorado su economía de una manera considerable.

A manera de respuesta ante esta realidad, el magistrado Castillo León manifiesta que existen técnicas o mecanismos en el Derecho de Trabajo como sus principios, literatura, expresiones doctrinarias, jurisprudencia e inclusive normativas que tienden a la estandarización de las soluciones de los problemas laborales tanto en el Régimen Laboral Privado como en el Régimen Laboral Público, expresando además que ***‘cuando una prestación pierde su valor, es justo restituir, es justo reivindicar el valor monetario que esa prestación tuvo en el momento que se otorgó’***. Asimismo, señala que debe basarse la problemática en estudio con todas las demás técnicas del Derecho de Trabajo antes indicadas que apuntan a que lo justo es que este tipo de prestaciones tengan el valor real y no formal que la inflación y la situación económica le ha relegado.

En resultado, lo expuesto transgrede el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales, existiendo un incidencia directa en el Derecho Económico delimitado en la remuneración justa y suficiente y en el Derecho Social delimitado en la calidad de vida digna de los trabajadores sujetos al Régimen Laboral Público beneficiarios de la asignación, teniéndose de esta manera que indudablemente el cambio de moneda tuvo gran repercusión en la actual concesión del concepto ya que disminuyó considerablemente su valor adquisitivo y desmejoró su situación, asimismo el cambio en la naturaleza y modo de percepción del concepto refleja que las condiciones inicialmente establecidas concedieron en mayor proporción mayores beneficios a los trabajadores, constituyendo ello un acto regresivo del derecho.

Finalmente, los principios citados tienen especial custodia y vigilancia por parte de los instrumentos que forman parte del Sistema Internacional de Derechos Humanos propiamente ratificados por nuestro país, formando parte del bloque de constitucionalidad de obligatoria observancia. Ergo, la presente investigación a fin de dotar a la asignación por movilidad de un carácter objetivo, justo e idóneo arriba a la conclusión de que debe regularizarse el importe otorgado por este concepto en el monto de S/64.00 soles mensuales.

CONCLUSIONES

1. El Decreto Supremo N°264-90-EF, sobre asignación por movilidad transgredió el principio de no regresividad, pues se verifica una retrocesión de su naturaleza, dado que su antecesora normatividad al establecerla como condición de trabajo de percepción diaria otorgó mayores beneficios a los trabajadores sujetos al Régimen Laboral Público, mientras que como concepto remunerativo de percepción mensual, las ventajas inicialmente concedidas se redujeron significativamente.
2. La Ley de la Conversión Monetaria 25295, produjo un impacto negativo en la asignación por movilidad, debido a que por la aplicación equivalente de la unidad monetaria contemplada de aquel entonces (inti) y la nueva moneda establecida por ésta (sol) se le restó capacidad adquisitiva al importe otorgado por el Decreto Supremo N°264-90-EF conferido en la primera moneda en mención.
3. El otorgamiento de la suma de S/5.00 soles mensuales por asignación por movilidad, constituye un pago simbólico de un beneficio social que mella la dignidad del trabajador y produce un perjudicial impacto remunerativo, en mérito a que la misma se encuentra conformada por un concepto utópico que no la consiente como una remuneración justa y suficiente.
4. Los Derechos Sociales Laborales en el Régimen Público, están intrínsecamente limitados por la disponibilidad presupuestaria, por ende su justiciabilidad se encuentra restringida por leyes proteccionistas del Tesoro Público que limitan necesarios incrementos y congelan en irrisorios los conceptos remunerativos, siendo discutible la actuación del Estado pues como Estado Social de Derecho, tiene el rol principal de proteger, garantizar y asegurar la efectividad de éstos, basando su actuación en prestaciones de 'calidad'.
5. El Perú es un Estado Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por tanto, debe seguir la regla principal instituida por estos instrumentos internacionales, que establece que se debe hacer progresar los Derechos Sociales gradualmente, y si no se cuenta con los recursos necesarios para cubrir el derecho en todo su contenido, obligatoriamente debe ser efectivizado en su estándar mínimo, teniéndose por consigna la prohibición de regresividad, la cual solo es admitida por causas justificadas.

RECOMENDACIONES

1. Invitar a la colectividad jurídica en general a efectuar mayor estudio sobre el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales, los cuales tienen el carácter de Derechos Fundamentales, en aras de poder mejorar la regulación normativa vigente en el sistema jurídico laboral peruano.
2. Proponer que el Ministerio de Economía y Finanzas modifique el artículo 1 inciso b del Decreto Supremo N°264-90-EF, realizando un incremento del concepto por asignación por movilidad que pueda constituir un otorgamiento remunerativo loable que contribuya en una mejora económica del trabajador, siendo preciso que el importe se avoque al verídico costo de vida y reivindique el valor económico y finalidad que la prestación tuvo en el momento que se otorgó, según la propuesta normativa que se anexa a la presente investigación.
3. Recomendar al Estado Peruano y a los agentes estatales proteger y velar la efectividad de los Derechos Sociales Laborales y evitar regresiones injustificadas, disponiendo como principal medio de defensa al principio de progresividad y no regresividad, los cuales deben trabajar conjuntamente y con sincronía con las demás normas de Derecho Interno para que este tipo de derechos avancen, se conserven y sean sostenibles.

REFERENCIAS

- El Mediterráneo (Enero 05, 2012) “*Qué es y para qué es el tesoro público*”. Recuperado de:
http://www.elperiodicomediterraneo.com/noticias/opinion/que-es-es-tesoro-publico_709069.html
- Diccionario ABC (2017) “*Definición de Tesoro Público*”. Recuperado de:
<https://www.definicionabc.com/economia/tesoro-publico.php>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC (2016) “*¿Qué es el Índice de Precios al consumidor?*”. Recuperado de:
https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/ipc_que_es_06_16.pdf
- Abanto, C. (2005). “*El Derecho universal y progresivo a la seguridad social. En: La Constitución comentada*”. Tomo I. Gaceta Jurídica Editores, Lima.
- Abramovich, V. (1997) “*Los derechos económicos, sociales y culturales en la denuncia ante la Comisión Interamericana de derechos Humanos. San José de Costa Rica*”. Recuperado de:
<http://www.defensoria.gob.ve/detalle.asp?sec=140&id=874&plantilla=8>
- Abramovich, V. y Courtis, C. (2002) “*Los derechos sociales como derechos exigibles*”. Madrid: Trotta.
- Adame, J. (2002) “*Derechos fundamentales y Estado*”. Instituto de Investigaciones Jurídicas N.º 96: México.
- Alexy, Robert (1993) “*Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales” Trad. Ernesto Garzón Váldes
- Alfonso, C. (2004) “*Salarios y Negociación Colectiva*”, en Estudios Sobre el Salario (Coord.: Aparicio Tovar, Joaquin), Bomarzo, Albacete.
- Aliaga, P. (2014). *Los contratos de trabajo: caracterización y tipos*. En Soluciones laborales Número 80. Lima: Editorial El Búho E.I.R.L.

- Alonso, M. y Casas, M. (1999) “*Derecho del trabajo.*” 17a ed., Civitas, Madrid.
- Alston, P. (1988): “*Una tercera generación de derechos de solidaridad: Progresivo Desarrollo o la ofuscación de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*”, Países Bajos
Revista de Derecho Internacional, vol. 28-29
- Amor, J. (2012) “*Artículo 26. Desarrollo Progresivo*” Facultad de Derecho U.B.A. Buenos Aires.
- Andreassen, B., Smith, A., y Stokke, H. (1992) “*El cumplimiento de los Derechos Humanos Económicos y Sociales: evaluaciones realistas y monitoreo a la luz de las obligaciones inmediatas*” En: *Derechos humanos en perspectiva de Asjborn Eide y Benrt Hagtvet.* Oxford, Basil Blackwell.
- Angarita, N. y Gaviria, G. (2003) “*La Soberanía Monetaria y la Moneda Internacional*”. Pontificia Universidad Javeriana.
- Arce, E. (2007) “*Configuración jurídica de la remuneración y los beneficios sociales en el Perú*”.
En: *Revista Asesoría Laboral.*
- Arista, L. y Galecio, H. (2005) “*Ciencias Sociales*”. Grupo Editorial Norma.
- Arqhys. (2011). “*Depreciación de la Moneda*”. Revista ARQHYS.com. Recuperado de <http://www.arqhys.com/general/depreciacion-de-la-moneda.html>.
- Arqhys. (2011). “*Clases de moneda*”. Revista ARQHYS.com. Recuperado de <http://www.arqhys.com/general/clases-de-moneda.html>.
- Asesor Empresarial (Julio 18, 1995) “*Conceptos Remunerativos y No Remunerativos*”.
Recuperado de:
http://www.asesorempresarial.com/libros/CREYNOREM_12/conceptos_remu_y_no_rem2012.pdf
- Banco Central de Reserva del Perú (2017) “*Memorias del BCRP - Cuadros Anuales históricos del índice de precios*” Recuperado de:
<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/inflacion>
- Banco Mundial (Abril 17, 2017) “*Banco Mundial en Perú*”. Recuperado de:
<http://www.bancomundial.org/es/country/peru/overview>

- Belisario, H. (2014). *“Curso de finanzas, Derecho Financiero y Tributario”*. Buenos Aires - Bogotá: Astrea.
- Bendezú, G. (1998) *“Legislación Laboral para los Funcionarios y Empleados Públicos”*. Lima, Editorial FECAT.
- Bidart, G. (1991) *“Teoría general de los derechos humanos”*. Buenos Aires: Astrea.
- Blancas, C. (2007) *“Derechos fundamentales de la persona y relaciones de trabajo”* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Blanco, J y López, J. (2002) *“La dignidad y el mobbing en un Estado Social y Democrático de Derecho”* Revista Pontífice Universidad Católica del Perú.
- Bonet, A. (2016) “Consecuencias de la clasificación de los derechos humanos en generaciones en relación a la justiciabilidad de los derechos sociales”. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas – UPB. Medellín, Colombia
- Boza, G. (2011). *“Lecciones de Derecho del Trabajo”*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Brenda, E. (2008) *“El Estado Social de Derecho”*, en Manual de Derecho Constitucional, Madrid, Marcial Pons.
- Brigin, H. y Kohen B. (2006) *“Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política, en Acceso a la justicia como garantía de igualdad”*. Instituciones, actores y experiencia comparados. Buenos Aires.
- Bustos R. (2009) *“Derechos Sociales: Exigibilidad y Justicia Constitucional”* (Tesis Doctoral) Universidad de Salamanca, España.
- Caciano, F. (2016) “El ABC de la Economía” Perú: Cuarta Edición. Américo Arqueros Avalos Ediciones.
- Cabanellas, G. (1964) *“Contrato de Trabajo”*, Ed. Ameba, Buenos Aires, 1964, T. II.

- Cáceres, J (s,f) “*La remuneración como derecho fundamental. A propósito de la delimitación de su contenido esencial*”. Recuperado de: http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/352/2014/07/articulo_joel_caceres.pdf
- Camarena, P. (Diciembre 21, 2015) “*Factores que determinan el valor de una moneda ¿Qué influye para que una moneda sea más fuerte que otra?*” Finanzas Personales. Recuperado de: <http://www.maxwell.com.mx/articulos/factores-que-determinan-el-valor-de-una-moneda>
- Cámere, E. (2011) “*Situación del docente en el Perú*”. Recuperado de <https://entreeeducadores.com/2011/04/15/situacion-del-docente-en-el-peru/>
- Canessa M. (2006) “*Derechos Humanos Laborales en el Derecho Internacional*” (Tesis Doctoral) Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas.
- Carazo, R. (1999) “Los DESC en memoria I Curso Interamericano de Sociedad Civil y DDHH” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José.
- Carme, D. (Agosto 22, 2014) “*Inflación-Economía Simple*”. Recuperado de: <http://www.economiasimple.net/tag/inflacion>
- Casares, J. (1959) “*Diccionario Ideológico de la Lengua Española*” Edición Gustavo Gili. S.A. Barcelona.
- Cascajo J. (1988) “*La tutela constitucional de los derechos sociales*”, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. Revista de estudios políticos, N° 112.
- Cecile Fabre, (2000) “*Social rights under the constitution: government and the decent life.*” Oxford, Clarendon press
- Chapman, A. y Russell, S. (2002) Obligaciones básicas: “*La construcción de un marco para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*”. Amberes, Intersentia.
- Chávez, I. (2014). Presupuesto del Sector Público para el año 2015. ¿Hacia dónde vamos? *Administración Pública & Control*, 05.

Comisión Colombiana de Juristas (2010) *“Informe sobre la prohibición de regresividad en derechos económicos, sociales y culturales en Colombia: fundamentación y casos (2002-2008)”*. Bogotá.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016) *“Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos”*. Primera Edición. México. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Noviembre 22,1969). Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Convenio 26 de la Organización Mundial del Trabajo. Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (Junio 16, 1928) Artículo 1°. Recuperado de: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C026

Convenio 95 de la Organización Mundial del Trabajo. Convenio sobre la protección del salario. (Septiembre 24, 1952). Recuperado de: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C095

Convenio 100 de la Organización Mundial del Trabajo. Convenio sobre la igualdad de la remuneración. (Mayo 23, 1953). Artículo 2°. Recuperado de: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C100

Convenio 131 de la Organización Mundial del Trabajo. Convenio sobre la fijación de salarios mínimos. (Abril 29, 1972). Artículo 2.1°. Recuperado de: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131

Colina, R. (1997) *“La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978”*, Zaragoza, J. M. Bosch Editor.

Colombia. Corte Constitucional (2004) Sentencia C-038/04 del 27 de Enero de 2014.
Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2004/C-038-04.htm>

Colombia. Corte Constitucional (2008) Sentencia C-1141/08 del 19 de Noviembre de 2008.
Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1141-08.htm>

Colombia. Corte Constitucional (2011) Sentencia del Sentencia C-228/11, del 30 de Marzo de 2011. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-228-11.htm>

Constitución Política del Perú de 1993. (Diciembre 29, 1993). Artículos 1° 2°, 10°, 22°, 23°, 24°, 26°, 51°. Congreso Constituyente Democrático. Recuperado de: <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>

Contreras, F. (1994) “*Derechos Sociales: Teoría e Ideología*”. Madrid, Editorial Tecnos.

Contreras, C. y Cueto, M. (2004) “*Historia del Perú Contemporáneo*” Lima: PUCP-IEP-Universidad del Pacífico.

Contreras, C. y Cueto, M. (2013) “*Historia del Perú Contemporáneo*” Lima: PUCP-IEP-Universidad del Pacífico. Quinta edición.

Cossio, J. (1989) “*Estado social y derechos de prestación*”. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Courtis, C. (2006) “*Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios*” Buenos Aires, Editores del Puerto. CEDAL – CELS.

Craven, M. (2001) “*El Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*”. En: *Derechos Culturales de Asbjorn Eide Económico, Social y, Catherine Krause y Allan Rosas (Eds).* Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers

Craven, M (2002) “*El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*”. Una perspectiva sobre su Desarrollo Oxford, Clarendon Press, 2da. Edición.

De Castro, B. (1993) *“Los derechos económicos, sociales y culturales. Análisis a la luz de la teoría general de los derechos humanos.”* León: Universidad de León, Secretariado de Publicaciones.

De la Cueva, M. (1975) *“El nuevo Derecho mexicano del trabajo”* México, 3era ed., Ed. Porrúa.

Decreto Ley N° 7126 (Abril 18, 1931). Artículo 1°. Presidente de la República del Perú.
Recuperado de: <http://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Leyes/1931/Mayo/07126.pdf>

Decreto Legislativo N° 847 (Setiembre 24, 1996). Artículo 1°. Presidente de la República del Perú.
Recuperado de: <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/normas%20legales/DLeg%20847.pdf>

Decreto Legislativo N° 276. Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. (Marzo 06, 1994). Artículo 12° y 30°. Presidente de la República del Perú.
Recuperado de: <http://recursosvirtualesperu.com/nsutusm/normas/DL%20276.pdf>

Decreto Legislativo N° 728. Ley de Productividad y Competitividad Laboral. (Marzo 21, 1997).
Artículos 6°. Presidente de la República del Perú. Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_per_dec728.pdf

Decreto Legislativo N°1057. Ley de Contratación Administrativa de Servicios (Marzo 27, Junio).
Artículo 1° y 3°. Presidente de la República del Perú. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/politicas/pdf/cas-1057/decreto-legislativo1057.pdf>

Decreto Supremo N° 051-91-PCM (Marzo, 28, 1990). Artículo 8° y 9°. Recuperado de: <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/normas%20legales/DS%20051-91-PCM.pdf>

Decreto Supremo N°021-85-PCM (Marzo 15, 1985) sobre fijación del monto de la asignación por el concepto de refrigerio y movilidad de la Administración Pública. Artículos del 1° al 4° Presidente de la República del Perú. Recuperado de: <http://spij.minjus.gob.pe/>

Decreto Supremo N°025-85-PCM, (Marzo 29, 1985) sobre nivelación del monto de la asignación única por refrigerio y movilidad. Artículos del 1° al 8° Presidente de la República del Perú. Recuperado de: <http://spij.minjus.gob.pe/>

Decreto Supremo N°063-85-PCM, (Julio 15, 1985) sobre aumento del monto de la asignación única por refrigerio y movilidad. Artículos del 1° al 3° Presidente de la República del Perú. Recuperado de: <http://spij.minjus.gob.pe/>

Decreto Supremo N° 192-87-EF, (Octubre 12, 1987) sobre Reajuste del Monto de Asignación Única por concepto de refrigerio y movilidad. Artículos del 1° al 3° Presidente de la República del Perú. Recuperado de: <http://spij.minjus.gob.pe/>

Decreto Supremo N° 103-88-EF (Julio 10, 1988), sobre otorgamiento de incremento de remuneraciones y pensiones. Artículo 9° Presidente de la República del Perú. Recuperado de: <http://spij.minjus.gob.pe/>

Decreto Supremo N° 155-88-EF, (Setiembre 11, 1988) sobre incremento de bonificación por movilidad. Artículo 1°. Presidente de la República del Perú. Recuperado de: <http://spij.minjus.gob.pe/>

Decreto Supremo N° 031-88-TR, (Setiembre 15, 1988) sobre Normas Complementarias de la bonificación por movilidad. Artículo 2°, Presidente de la República del Perú. Recuperado de: <http://spij.minjus.gob.pe/>

Decreto Supremo N° 225-88-EF (Noviembre 25, 1988) sobre otorgamiento de aumento de la Bonificación por Movilidad. Artículo 1° Presidente de la República del Perú. Recuperado de: <http://spij.minjus.gob.pe/>

Decreto Supremo N° 130-89-EF (Julio 17, 1989), sobre otorgamiento de la Bonificación por movilidad a los trabajadores del Sector Público y Privado. Artículo 4° Presidente de la República del Perú. Recuperado de: <http://spij.minjus.gob.pe/>

Decreto Supremo N° 036-89-TR, (Setiembre 14, 1989) sobre otorgamiento de la Bonificación por movilidad a los trabajadores del Sector Público y Privado. Artículo 1° y 4°, Presidente de la República del Perú. Recuperado de: <http://spij.minjus.gob.pe/>

Decreto Supremo N°204-90-EF, (Julio 13, 1990), sobre otorgamiento a los trabajadores al servicio del Estado una compensación económica adicional por concepto de

Movilidad; Artículo 1° Presidente de la República del Perú. Recuperado de:
<http://spij.minjus.gob.pe/>

Decreto Supremo N° 109-90-PCM (Agosto 27, 1990), sobre otorgamiento de bonificación especial por costo de vida y fijación de la compensación por movilidad. Artículo 1° inciso B. Presidente de la República del Perú. Recuperado de:
<http://spij.minjus.gob.pe/>

Decreto Supremo N° 264-90-EF (Setiembre 21, 1990), sobre medidas complementarias que regulan transitoriamente la liquidación de planillas, pago de movilidad, así como otras acciones de personal de los organismos de Gobierno Central y otras Entidades. Artículo 1° Presidente de la República del Perú. Recuperado de:
<http://files.servir.gob.pe/WWW/files/normas%20legales/DS%20264-90-EF.pdf>

Decreto Supremo N° 007-2010-PCM. Texto Único Ordenado de la Normatividad del Servicio Civil (Abril 26, 2010). Artículo 3°. Recuperado de:
<http://files.servir.gob.pe/WWW/files/normas%20legales/DS%20007-2010-PCM.pdf>

Decreto Supremo N° 065-2011-PCM. Decreto Supremo que establece modificaciones al Reglamento del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (Octubre 20, 2010). Artículo 1°. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/politicas/pdf/cas-1057/decreto-supremo065-2011-pcm.pdf>

De Lama, G. y Gonzales L. (2010) *“Desnaturalización en las relaciones laborales-Situaciones de simulación y fraude en los contratos de trabajo, tercerización, intermediación, modalidades formativas y otros. Soluciones Laborales”*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

De Pina Vara, R. (2006) Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa.

Diccionario de Economía Economipedia (2017) *“Crisis Económica”* Recuperado de:
<http://economipedia.com/definiciones/crisis-economica.html>

Diccionario de Economía Economipedia (2017). *“El Costo de Vida”*. Recuperado de:
<http://economipedia.com/definiciones/coste-la-vida.html>

Economía y negocios el mundo (2016) *El ABC de la economía “Hiperinflación”*. Recuperado de <http://www.elmundo.com.ve/diccionario/hiperinflacion.aspx>

Ediciones Caballero Bustamante (2010) *“Condición de Trabajo”*.

Eide, A. (2001) *“Derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos”*. En: Derechos Culturales de Asbjorn Eide Económico, Social y, Catherine Krause y Allan Rosas (Eds). Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers

Fajardo, M. (1991). *“Teoría General de la Seguridad Social”*. Ediciones Luis Alfredo. Lima.

Fernández, C. (2003). *“Libertad, Constitución y Derechos Humanos”*. Lima, Editorial San Marcos.

Ferrero, A. (Agosto 17, 2015) *“Estabilidad política y económica en Perú”*. Análisis y Opinión. Recuperado de: <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/estabilidad-politica-y-economica-en-peru>

Ferro, V. (1998) *“El concepto de remuneración”*. En: Asesoría Laboral, Editorial Caballero Bustamante, Lima.

Ferro, V. (2004). *El principio de irrenunciabilidad en la interpretación constitucional* En Los Principios del Derecho del Trabajo en el Derecho Peruano Libro Homenaje al Profesor Américo Plá Rodríguez Lima: Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Figuroa, R. (2009) *“Justificación del rol de las Cortes haciendo justiciables los derechos económicos, sociales y culturales, en particular, el derecho a la protección a la salud”*. Chile: Revista Chilena de Derecho, vol. 36 N°02

Figuroa, R. (2009) *“Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales- Discusión Teórica”*. Chile: Revista Chilena de Derecho, vol. 36 N°02.

Fischer, S. (1990) *“Rules versus discretion in monetary policy”*. En Handbook of Monetary Economics, Vol. 2.

- Forsthoff, E. (1986) *“Concepto y esencia del Estado Social de Derecho”*, en AA.VV., *El Estado Social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Gago, P. (2009) *“Los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto internacional”* Difusión Jurídica, Madrid.
- Gamarra, L. (2004). *“El deber de buena fe del trabajador: faltas graves derivadas de su transgresión. En Los Principios del Derecho del Trabajo en el Derecho Peruano Libro Homenaje al Profesor Américo Plá Rodríguez”*, Lima: Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
- García-Pelayo, M. (1989) *“Las transformaciones del Estado contemporáneo”*. Madrid, Alianza Universidad.
- García, M. (1996) *“Poder Judicial y Estado social: legalidad y resistencia constitucional”*. Madrid, Trotta.
- García, M. (2010, 31 de Diciembre) *“Una histórica devaluación: a 25 años del Inti”*. El Comercio. Perú. Recuperado de: <http://elcomercio.pe/blog/huellasdigitales/2010/12/una-historica-devaluacion-a-25>
- García, S. (2013) *“España y el Pacto de Derechos Económicos, sociales y culturales”* España: El Cotidiano.
- García, V. (2013) *“Derechos Fundamentales”* Lima: Editorial Adrus. Segunda Edición.
- García, L. y Restrepo, N (2010) *“La Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”*. Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencias Jurídicas Derecho Bogotá D.C.
- Gardella, L. (1969) *“Principios Generales del Derecho”* Artículo citado en la Enciclopedia Jurídica OMEBA. Buenos Aires-Argentina, T. XXIII.
- G.H.J. van Hoof citado por Víctor Abramovich y Christian Courtis (2002) *“Los derechos sociales como derechos exigibles”*. Madrid, Trotta.

- Gómez F. (2007) *“Derecho del Trabajo y Relaciones Individuales de Trabajo”*. Lima, Segunda Edición.
- Gonzales, A. (2013). *Modalidades de contratación laboral*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica.
- Gonzales, C. (2009). *“La configuración constitucional de la seguridad social en pensiones”*. En: *“Estudio de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”*, libro homenaje a Javier Neves Mujica, Lima.
- Habermas, J. (2001) *“El modelo del Estado social surgió de la crítica reformista al derecho formal burgués”*. Madrid, Trotta.
- Haro, R. (2003) *“Constitución, poder y control”* Universidad Nacional Autónoma de México.
- Haro, J. (2013) *“Derecho Individual del Trabajo”*. Lima: Ediciones Legales
- Hernández, A. (Noviembre 09, 2017) *“El principio de progresividad en materia de derechos humanos en la Constitución de la Ciudad de México”*. La Silla Rota. Recuperado de: <https://lasillarota.com/opinion/columnas/principio-progresividad-materia-derechos-humanos-constitucion-ciudad-mexico/111671>
- Herrera, C. (1985) *“Inflación, política devaluatoria y apertura externa en el Perú: 1978-1984”*. Documento de Trabajo N° 7, IEP, Lima.
- Huerta, H. (2011) *“El privilegio del crédito laboral en el Perú”*, Montivensa, Lima, 2011.
- Inside Perú. *“Costo de Vida en el Perú”*. Recuperado de: <http://insideperu.com.pe/es/faq-3/costo-de-vida-en-el-peru/>
- Jiménez L., Infantes G. y Ugarte J. (2010) *Manual de Regímenes Laborales Especiales*, Lima: Instituto Pacífico. Actualidad Empresarial.
- Jiménez, L.; Hurtado, G.; Atahuaman, C. e Hilario, A. (2014) *Manual de los Regímenes Laborales Especiales-Normativa y Asesoría Aplicada*. Lima: Actualidad Empresarial. Primera Edición.
- Juan Pablo II (S/F) *“Encíclica laborem exercens”*. Lima. Salesiana.

Landa, C (s,f) *“Dignidad de la persona humana”*. Recuperado de:
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/viewFile/15957/16381>

La gran Enciclopedia de Economía (2016) *“Poder adquisitivo”*. Recuperado de
<http://www.economia48.com/spa/d/poder-adquisitivo/poder-adquisitivo.htm>

Leckie, S. (2000) *“El comité de Derechos Económicos, Sociales y catalizador para el cambio en un sistema de necesidad de reforma”*. En: El futuro de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas de Vigilancia de Philip Alston y James Crawford (Editores). Prensa de la Universidad de Cambridge

León, F. (2013) *“Hiperinflación del Perú década 80”*. Recuperado de
<http://repositorio.udea.edu.pe/bitstream/handle/123456789/50/Investigaci%C3%B3n%20Hiperinflaci%C3%B3n%20del%20Per%C3%BA%20Decada%2080%20-%20Javier%20Le%C3%B3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

León XIII (1996) *“Encíclica rerum novarum”*. Lima: Paulinas.

Leroy, R. y Pulsinelli, R. (1992) *“Moneda Banca”* Segunda Edición. Bogotá: Mc Graw Hill.

Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (Febrero 27, 1997). Recuperado de:
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9FA02BD0B2DE872705257E2200539E31/\\$FILE/3_DECRETO_SUPREMO_001_26_1_1996.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9FA02BD0B2DE872705257E2200539E31/$FILE/3_DECRETO_SUPREMO_001_26_1_1996.pdf)

Ley N° 28175. Ley Marco del Empleo Público. (Enero 01, 2005). Artículo IV del Título Preliminar. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/politicas/pdf/pdf-normas/ley-n28175.pdf>

Ley N° 28238. Ley General del Voluntariado (Junio 1, 2004). Artículo 2°. Recuperado de:
<http://www.inabif.gob.pe/portalweb/img2/LEY%20N%C2%BA%2028238.pdf>

Ley N°28411 (Noviembre 24, 2004) Ley General del Sistema del Presupuesto -Cuarta Disposición Transitoria. Artículo 1°. Recuperado de
http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_31.pdf

Ley N° 24064 (Enero 05, 1985), sobre establecimiento como Unidad Monetaria del Perú el Inti. Artículo 1°. Presidente de la República del Perú. Recuperado de: <https://www.deperu.com/legislacion/ley-24064-pdf.html>

Ley N° 25295 (Diciembre 31, 1990) sobre establecimiento como unidad monetaria del Perú, el “Nuevo Sol”. Presidente de la República del Perú. Recuperado de: <http://www.bcrp.gob.pe/billetes-y-monedas/normas-sobre-tesoreria/ley-25295-unidad-monetaria-nuevo-sol.html>

Ley N° 27815 (Agosto 12, 2002) Ley del Código de Ética de la Función Pública. Artículo 4. Presidente de la República del Perú. Recuperado de: http://www.minedu.gob.pe/transparencia/2008/PDFs/ley_codigo_etica_funcion_publica.pdf

Ley N° 30381 (Noviembre 20, 2015) Ley que cambia el nombre de la unidad monetaria de Nuevo Sol a Sol. Presidente de la República del Perú. Recuperado de: <http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2015/12/14/1322623-1.html>

López, J. (1988) “El Salario”. Ediciones Jurídicas, Buenos Aires

López, J. (1997) “*El Salario*” En: Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social. México: UNAM

López J. y García L. (2008) “*La obligación de progresividad de los DESC: El caso de los servidores públicos en Colombia*” Colombia: Revista Colombiana Derecho Int. Ildi Bogotá N°12.

Lozano, L. (2012) “*Inflación en el Perú 1985-2012*”. Recuperado de <http://leydilozano.blogspot.pe/2012/07/inflacion-en-el-peru-1985-2012.html>

Mancilla Castro, R (2015). “*El Principio de Progresividad en el Ordenamiento Constitucional Mexicano*”. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Número 33.

Marcenaro, R. (2009) “*Los Derechos Laborales de Rango Constitucional*” (Tesis Doctoral) Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Mariátegui, J (1925) *"Los maestros y las nuevas corrientes"* Citado por Pezo, Ballón y Peirano (1981) *"El Magisterio y sus luchas. 1885-1978"*.
- Mariño, F. (1998) *"Avances jurídicos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales dentro del marco de las Naciones Unidas"* En: Revista Derechos y Libertades. Madrid, Año III, Febrero 1998, Universidad Carlos III-Boletín Oficial del Estado, N°6.
- Martínez, H. y Morelo G. (2015) *"Los Derechos Sociales como herramienta para la democracia"* .Colombia: Revista de Derecho Público-Universidad de los Andes.
- Martínez, R. (1994) *"La nueva regulación del salario en AAVV. La reforma del Estatuto de Trabajadores en especial"*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1994, Tomo I, volumen I.
- Mayorga, R (1990) *"Naturaleza Jurídica de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales"*. Editorial Jurídica de Chile. Segunda Edición.
- Mazziotti, M. (1964) *"Derechos Sociales"* En: Enciclopedia del Diritto, Vol. XII. Milán, Editorial Giufrè
- Mejía, M. (Setiembre 20, 2015) *"Opinión ciudadana sobre instituciones"*. El Comercio Recuperado de <http://elcomercio.pe/politica/actualidad/tremenda-desconfianza-opinion-ciudadana-sobre-instituciones-noticia-1842421>
- Méndez J. (2011) *"Los Derechos económicos, sociales y culturales: El alcance de su actual crisis"* (Tesis Doctoral) UNED, España.
- Meron, T. (1986) *"Derechos humanos Derecho de decisiones en las Naciones Unidas"*. Oxford, Clarendon Press.
- Milá, J (2004) *"El Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales en La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI"* (Felipe Gómez Isa, José Manuel Pureza, comps., Universidad de Deusto, Bilbao.

Ministerio de Economía y Finanzas (2003) *“Marco Macroeconómico Multianual 2004-2006”*.

Recuperado de:
https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM2004_2006.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2011) *“El Sistema Nacional de Presupuesto- Guía Básica”*.

Recuperado de:
https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/guia_sistema_nacional_presupuesto.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2016) *“El Tesoro Público”*. Recuperado de:

<https://www.mef.gob.pe/es/tesoro-publico-sp-9932>

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2005) Comité Técnico: Revisión de la Remuneración Mínima Vital. Recuperado de:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/REVISION_DE_LA_RM_EN_PERU.pdf

Moreno, J. (1996) *“Derechos Sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral”* Consejo Económico y Social N° 26: Madrid.

Münzenmayer, J. (2002) *“Análisis general de la problemática de los derechos económicos, sociales y culturales en la Constitución Política de la República de Chile de 1980”*. Universidad Austral de Chile.

Mureinik, E. (1992) *“Más allá de una Carta de los lujos: derechos patrimoniales sobre la Constitución”*, South African Journal of Human Rights, vol. 8.

Neves, J. (2007) *“Introducción al Derecho Laboral”*. Lima, Perú. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Neves, J. (2012). *Introducción al Derecho del Trabajo*. (2° ed.) Lima, Perú: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Nikken, P. (1994) *“El concepto de derechos humanos, en Estudios básicos de derechos humanos”* (Rodolfo Cerdas Cruz y Rafael Nieto Loaiza) San José de Costa Rica. Editorial: Prometeo.

Nunja J. (2012) “*Marco normativo y principios del presupuesto anual del Sector Público*” - Parte I Fuente: Actualidad Gubernamental, Nº 50.

Nussbaum, A. (1954) “*Derecho monetario nacional e internacional*” Buenos Aires: Arayú.

Obregón, T. (2005) “*Las Condiciones de Trabajo*”- Informe Legal. Asesor Empresarial. Recuperado de: http://aempresarial.com/web/revitem/4_547_22325.pdf

Observación General Nº 3 (1990) “*La índole de las obligaciones de los Estados Partes párrafo 1 del Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*”. Recuperado de: <http://www2.fices.unsl.edu.ar/~prosoc/material/14bOG3.pdf>

Observación General Nº 12 (1999) “*El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)*”. Recuperado de: <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-12-derecho-una-alimentacion-adeuada-articulo-11>

Observación General Nº 19 (1990) “*El derecho a la Seguridad Social*”. Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN19

Orrego, J. (08 Julio de 2011) “*El transporte público en Lima, siglo XX: el microbús*”. Recuperado de: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/juanluisorrego/2011/07/08/el-transporte-publico-en-lima-siglo-xx-el-microbus/>

Ortecho V. (2008) “*Los derechos fundamentales en el Perú*”. Lima: Editorial Rodhas. Primera Edición.

Osuna, N. (1995) “*Apuntes sobre el concepto de derechos fundamentales*” Bogotá: Universidad. Externado de Colombia.

Pacori, J. (2015) “*Movilidad y Refrigerio en el Sector Público ¿Pago diario o mensual? Sistemas Administrativos. Sistema Nacional de Gestión de Recursos Humanos.*” Recuperado de <http://www.slideshare.net/corporacionhramservicioslegales/movilidad-y-refrigerio-en-el-sector-pblico-pago-diario-o-mensual>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (Diciembre 16, 1966).

Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Paredes, C. y Sachs, J. (1992) *“Estabilización y crecimiento en el Perú”*. Lima, GRADE.

Parodi, C. (2002) *“Perú 1960-2000. Políticas económicas sociales en entornos cambiantes”*
Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico”

Pasco, M. (1999) *“El principio protector en el proceso laboral”*. En: Revista de Iure N.º 1. Editada por los alumnos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima.

Pasco, M. (2008). *“Los principios de la seguridad social y los diversos sistemas pensionarios”*. En: Jurisprudencia y doctrina constitucional en materia previsional del Perú. Tribunal Constitucional del Perú. Lima.

Pasión Contable. (Noviembre 04, 2016) *“Conceptos Remunerativos”*. Recuperado de: <http://pasioncontable.wixsite.com/misitio/single-post/2016/11/12/CONCEPTOS-REMUNERATIVOS>

Peces-Barba, G. (1990) *“Garantía internacional de los derechos sociales”*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

Peces-Barba G. (1996) *“Los derechos económicos, sociales y culturales: apuntes para su formación histórica”*. Política social internacional y europea, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Peces Barba, G. (1999) *“Derechos sociales y positivismo jurídico”*. Madrid, Editorial Dykinson- Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Cuadernos Nº11.

Peces-Barba, G. (1999) *“Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General”* Madrid, Universidad Carlos III.

Pérez, A. (1994) *“Los derechos fundamentales”*. Cuarta edición. Madrid: Editorial Tecnos S.A.

Pérez, A. (1995) *“Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución”*. Editorial Tecno, Madrid.

Pérez, F. (2012). *“Derecho Financiero y Tributario”*. España: S.L. Civitas Ediciones.

Pérez, J. y Merino, M. (2010). *“Definición de moneda”* Recuperado de: <http://definicion.de/moneda/>

Pérez J. y Gardey, A. (2013) *“Definición de poder adquisitivo”*. Recuperado de: <http://definicion.de/poder-adquisitivo/>

Perú. Corte Suprema de Justicia (2005) Sentencia del Exp. N° 002120-2003, de 08 de Abril de 2005. Recuperado de: <https://vlex.com.pe/vid/-472596374>

Perú. Corte Suprema de Justicia (2015) Sentencia del Exp. N° 14300-2013, de 30 de Abril de 2015. Recuperado de: <http://documents.mx/documents/casacion-14300-2013-san-martin-no-corresponde-el-pago-diario-de-la-movilidad.html>

Perú. Tribunal Constitucional (2002) Sentencia del Exp. N° 0011-2003-AA/TC, de 10 Junio de 2002. Recuperado de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00011-2002-AI.html>

Perú. Tribunal Constitucional (2004) Sentencia del Exp. N° 1806-2003-AA/TC, de 22 Abril de 2004. Recuperado de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01806-2003-AA.html>

Perú. Tribunal Constitucional (2004) Sentencia del Exp. N° 2016-2004-AA/TC, de 05 de Octubre de 2004. Recuperado de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02016-2004-AA.html>

Perú. Tribunal Constitucional (2004) Sentencia del Exp. N° 2906-2002-AA/TC, de 20 de Enero de 2004. Recuperado de: <http://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02906-2002-AA.html>

Perú. Tribunal Constitucional (2004) Sentencia del Exp. N° 2945-2003-AA/TC , de 20 de Abril de 2004. Recuperado de: https://www.escribnet.org/sites/default/files/Decision_Azanca_A_Meza_Garcia.html

Perú. Tribunal Constitucional (2005) Sentencia del Exp. N° 050-2004-AI/TC, de 03 de Junio de 2005. Recuperado de: <http://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004->

AI%2000051-2004-AI%2000004-2005-AI%2000007-2005-AI%2000009-2005-AI.html

Perú. Tribunal Constitucional (2005) Sentencia del Exp. N° 1417-2005-AA/TC, de 08 julio de 2005. Recuperado de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01417-2005-AA.html>

Perú. Tribunal Constitucional (2005) Sentencia del Exp. N° 008-2005-PI/TC, de 12 de Agosto de 2005. Recuperado de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00008-2005-AI.html>

Perú. Tribunal Constitucional (2007) Sentencia del Exp. N° 0002-2006-PI/TC, de 16 de Mayo de 2007. Recuperado de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00002-2006-AI.html>

Perú. Tribunal Constitucional (2008) Sentencia del Exp. N° 4922-2007-PI/TC, de 30 de Mayo de 2008. Recuperado de: http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia_sistematizada/fichas/04922-2007-AA.pdf

Perú. Tribunal Constitucional (2010) Sentencia del Exp. N° 00002-2010-PI/TC, de 31 de Agosto de 2010. Recuperado de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00002-2010-AI.html>

Perú. Tribunal Constitucional (2014) Sentencia del Exp. N° 0020-2012-PI/TC, de 16 de Abril de 2014. Recuperado de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/00020-2012-AI.pdf>

Perú. Tribunal Constitucional (2012) Sentencia del Exp. N° 00316-2011-PA/TC, de 17 de Julio del 2012. Recuperado de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00316-2011-AA.html>

Perú. Tribunal Constitucional (2003) Sentencia del Exp. N°008-2003-AI/TC, de 11 de Noviembre de 2003. Recuperado de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

Perú. Tribunal Constitucional (2004) Sentencia del Exp. N°0029-2004-AI/TC, de 02 de Agosto de 2004. Recuperado de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00029-2004-AI.html>

- Perú. Tribunal Constitucional (2009) Sentencia del Exp. N°0014-2007-PI/TC, de 04 de Mayo de 2009. Recuperado de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00014-2007-AI.html>
- Perú. Tribunal Constitucional (2007) Sentencia del N° 3081-2007-PA/TC , de 09 de Noviembre del 2007. Recuperado de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/03081-2007-AA.html>
- Perú. Tribunal Constitucional (2011) Sentencia del Exp. N.° 008-2015-PI/TC-LIMA, de 12 Agosto de 2005. Recuperado de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00008-2005-AI.html>
- Perú. Tribunal Fiscal (2002). Resolución N° 5217-4-2002, de 06 de Setiembre del 2002. Recuperado de: http://www.mef.gob.pe/contenidos/tribu_fisc/Tribunal_Fiscal/PDFS/2002/4/2002_4_05217.pdf
- Perú. Tribunal Fiscal (2016). Resolución N°560-4-1999, de 04 de Mayo de 2016. Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/defensoria/boletines/CIV_dcho_tributario_2016.pdf
- Pezo, Ballón y Peirano (1979) "*La condición del maestro en el Perú*".
- Pezo, Ballón y Peirano (1981) "*El Magisterio y sus luchas 1885-1978*"
- Pisarello, G. (2003) "*Vivienda para todos: un derecho en construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*". Icaria, Barcelona.
- Pisarello, G. (2006) "*Derechos sociales y principio de no regresividad en España*", en Courtis, C. (Comp.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Plá, A. (1978) "*Los principios del Derecho del trabajo*" Segunda Edición. Editorial: Depalma, Buenos Aires.
- Plá, A. (1998). "*Los Principios del Derecho del Trabajo*". Tercera Edición. Editorial Depalma. Buenos Aires.

Portal Informativo de la Defensoría del Pueblo (2016) “*Grupos de especial protección-Pensiones*”. Recuperado de <http://www.defensoria.gob.pe/grupos-eatencion.php?des=21>

Pizarro, M. (2006) “*La Remuneración en el Perú*”, Estudio Gonzáles Asociados, Lima.

Precios Mundi (2017) “*Precios de transportes y servicios en Perú*”. Recuperado de: <https://preciosmundi.com/peru/precio-transporte-servicios>

Prieto, L. (1998) “*Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial. En Derechos Sociales y Derechos de las Minorías*”. México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.

Prieto, L. (1998) “*Ley, principios, derechos*”. Madrid, Editorial Dykinson-Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Cuadernos Nº7.

Principios de Limburgo (1986) relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Maastricht, Países bajos. Recuperado de: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/los-principios-de-limburg-sobre-la-aplicacion-del-pacto-internacional-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales-2.pdf>

Proyecto de Ley General de Trabajo Revisado y Actualizado (Diciembre, 2011). Comisión de Expertos encargada de revisar y actualizar el Proyecto de Ley General de Trabajo

Quispe, G. (2011) “*Régimen laboral de los trabajadores públicos*”. Gaceta Jurídica, Lima.

Red-DESC (2017) “*Una introducción a los derechos económicos, sociales y culturales*”. Recuperado de: <https://www.escri-net.org/es/derechos>

Remotti, J. (2003) “*La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Estructura, funcionamiento y jurisprudencia*” Barcelona, Instituto Europeo de Derecho.

Rendón, J (2007) “*Derecho del Trabajo. Teoría General I*”. Lima: Grijley. Segunda Edición

- Ribeiro R. (2008) *“Los derechos económicos, sociales y culturales en Europa y América: Un estudio a partir de la construcción jurisprudencial de los Sistemas Europeo e Interamericano de protección de los Derechos Humanos”* (Tesis Doctoral) Universidad Autónoma de Madrid, España.
- Riveros, D. (2010) *“Los Derechos Económicos Sociales y Culturales como derechos subjetivos: Una visión estructura”*. Colombia: Revista de Estado N°24
- Rodríguez, M. y Fernández, M. (1986) *“Igualdad y discriminación”*. Editorial Tecnos, Madrid.
- Rosas, J (2016) *“El Derecho Laboral en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”* Lima: Gaceta Jurídica
- Rossi, J. y Abramovich, V. (2004) *“La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos”*. En: Derecho Internacional de los Derechos Humanos de Claudia Martín, Diego Rodríguez y José A. Guevara (Coordinadores). México, Universidad Iberoamericana.
- Rubio, M. (1999) *“Estudio de la Constitución de 1993. Tomo II”*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rubio, P. (2013) *“Los derechos económicos, sociales y culturales en el texto de la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”*. Pontífice Universidad Católica del Perú, Revista de la Facultad de Derecho.
- Sánchez, M. (Abril 15, 2015) *“Del Inti al Nuevo sol: la evolución de una moneda.”* Gestión. Recuperado de: <http://gestion.pe/economia/25-anos-inti-al-nuevo-sol-evolucion-moneda-2129049>
- Sanguineti, W. (1987). *“El contrato de locación de servicios frente al Derecho Civil y al Derecho de Trabajo”*. Lima: Editorial Cultural Cuzco
- Sarria, A. (Noviembre 26, 2016) *“Conceptos Básicos Financieros-Inflación”*. ABC Finanzas. Recuperado de: <https://www.abcfianzas.com/principios-de-economia/dinero-y-politica-monetaria/inflacion>

- Savaris, J. (2012) *“Globalización, crisis económica, consecuencialismo y la aplicación de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC)”* Colombia: Revista Prolegómenos-Derechos y Valores.
- Scheinin, M. (2001) *“Derechos económicos y sociales como derechos legales”*. En: Derechos Culturales de Asbjorn Eide Económico, Social y, Catherine Krause y Allan Rosas (Eds). Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers
- Scott, C. y Macklem, P. (1992): *“Cuerdas constitucionales de arena o justiciables Garantías Derechos sociales en una Constitución de África del Sur Nueva”*, Universidad de Pennsylvania, Revista de Leyes, vol. 141.
- Sepúlveda, M. (2002) *“La naturaleza de las obligaciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”*. Antwerpen, Ed. Intersentia.
- Sepúlveda, M (2006) *“La interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las obligaciones derivadas de la expresión “progresivamente” contenida en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en Ni un paso atrás, La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, Christian Courtis (Comp.)”*. Buenos Aires, CEDAL – CELS.
- Serkovic, G. (Enero 27, 2016) *“Enfoque Laboral ¿Existen los derechos adquiridos?”*. Recuperado de: <http://www.elperuano.pe/noticia-%BFexisten-los-derechos-adquiridos-37715.aspx>
- Serkovic, G. (Febrero 15, 2017) *“Enfoque Laboral: La remuneración mínima vital”*. El Peruano. Recuperado de: <http://www.elperuano.pe/noticia-la-remuneracion-minima-vital-51149.aspx>
- Solari, E. (s.f) *“Recepción en Chile del Estado Social de Derecho”*. Revista Chilena de Derecho, volumen 20.
- Suárez, A. (2006). *“Los límites constitucionales a las medidas regresivas de carácter social en Alemania: una aproximación al análisis doctrinal”*. En Christian Courtis (comp.), *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales* (pp. 361-386). Buenos Aires: Del Puerto.

- Terrones, M. y Nagamine, J. (1993) *“Reorientación de la política monetaria en el Perú: avances y problemas”*. Notas para el debate 11. Lima: GRADE
- Toledo, O (2010) *“El principio de progresividad y no regresividad en materia Laboral”*. Lima. Recuperado de http://www.derechocambiosocial.com/revista023/progresividad_y_regresividad_laboral.pdf
- Torrez, N. (2015) *“Justiciabilidad de las medidas regresivas de los Derechos Sociales. Algunas reflexiones acerca de su protección en América Latina”*. Lima: Fondo de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Toyama, J. (2005) *“Instituciones del Derecho Laboral”*. Lima: Gaceta Jurídica. Segunda Edición.
- Toyama, J. (2008). *Los contratos de trabajo y otras instituciones del derecho laboral*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.
- Toyama J. y Vinatea, L. (2015). *Guía Laboral* (7° ed.), Lima: Gaceta Jurídica
- Van Boven, T. (1984) *“Criterios distintivos de los derechos humanos. En: Las Dimensiones Internacionales de los Derechos Humanos de Karel Vasak”* (Editor General). París, Serbal/UNESCO, Vol. 1.
- Valderrama, L. (2014) *“Régimen Laboral de los Trabajadores Públicos en la Jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil”*. Primera Edición. Gaceta Jurídica.
- Valderrama, L. (2014). *“Aplicación del Principio Laboral de Primacía de la Realidad ante los supuestos de Desnaturalización”*. En Soluciones Laborales Número 74
- Valdiviezo, T. (2016) *“La causa objetiva y su incidencia en el objeto del contrato por inicio o incremento de actividad en el Perú”*. (Tesis) Universidad Privada del Norte.
- Valladares, K. (2003) *“Salarios Mínimos en los países andinos, elementos para una propuesta”* PLADES-CCLA. Sección: *“Una propuesta de política de salarios mínimos para el Grupo Andino”*.

Vázquez, L y Serrano, S (s, f). *“Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”* Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual de instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Vázquez, P. (s, f). *“Conceptos Remunerativos y no Remunerativos”* Recuperado de: http://www.academia.edu/9543923/CONCEPTOS_REMUNERATIVOS_Y_NO_REMUNERATIVOS

Vida, J., Monereo, J. y Molina, C. (2008) *“Manual de Derecho del Trabajo”*, en Arce, E., *“Derecho individual del trabajo en el Perú. Desafíos y Deficiencias”*, Palestra, Lima.

Vierdag, E.W. (1978) *“El legal de los derechos otorgados por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales”* En 9 Anuario de Derecho Internacional.

Villalba, A. (2015). *“Introducción al Derecho. Fuentes del Derecho”*. Recuperado de <http://ocw.unican.es/ciencias-sociales-y-juridicas/introduccion-al-derecho/materiales/Tema2.pdf>

Villan, C. (2009) *“Historia y descripción general de los derechos económicos, sociales y Culturales”*. En Pablo Elías González Monguí (coord.). Cátedra Gerardo Molina. Bogotá: Kimpres.

Vinatea, L. (2004). *Los principios del Derecho del Trabajo y el Proceso Laboral* En Los Principios del Derecho del Trabajo en el Derecho Peruano Libro Homenaje al Profesor Américo Plá Rodríguez, Lima: Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Zevallos, M. (2014). *“Presupuesto Público 2014”*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

ANEXOS

Anexo N° 01: MATRIZ DE CONSISTENCIA

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	HIPOTESIS	VARIABLES	MATERIAL	DISEÑO	INSTRUMENT O Y TECNICAS
<p>¿De qué manera el D.S.N°264-90-EF sobre asignación por movilidad incide en el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales?</p> <p>OBJETIVO GENERAL:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Determinar de qué manera el D.S.N° 264-90-EF sobre asignación por movilidad incide en el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales. 	<p>El D.S.N°264-90-EF, sobre asignación por movilidad, afecta el principio de progresividad, debido a que por la aplicación equivalente de la unidad monetaria contemplada en éste (inti), y la nueva moneda establecida por la Ley de la Conversión Monetaria 25295 (sol) se le restó la capacidad adquisitiva a la primera moneda en mención, conllevando a que el importe de I/5.000.000 de Intis sea equivalente al magro importe de S/5.00 soles; asimismo, afectó el principio de no regresividad, pues se dio una involución de la naturaleza de la asignación por movilidad.</p>	<p>VARIABLE 1:</p> <p>D.S N° 264-90-EF sobre asignación por movilidad.</p>	<p>UNIDAD DE ESTUDIO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criterios de especialistas en la materia. - Sentencias de vista de la causa sobre el concepto de asignación por movilidad del Sector Educación del departamento La Libertad en del año 2015. 	<p>TIPO DE INVESTIGACIÓN:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Según su propósito: Básica. - Según el diseño: No experimental de corte Transversal. 	<p>TÉCNICAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevista - Análisis Documental - Análisis de Casos

<p><u>OBJETIVOS ESPECÍFICOS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Precisar los principios constitucionales que rigen el derecho a la percepción de beneficios sociales en general. - Determinar el derecho remunerativo de los trabajadores sujetos al Régimen Laboral Público. - Delimitar los alcances del Decreto Supremo N° 264-90-EF, sobre asignación por movilidad en los Derechos Sociales Laborales específicamente en el Derecho Económico y Social. - Explicar la Disponibilidad Presupuestal como elemento esencial para la efectividad de los DESC. 		<p><u>VARIABLE 2</u></p> <p>Principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales.</p>	<p><u>POBLACIÓN:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Expertos: En derecho Laboral, Jueces y abogados que ejercen docencia universitaria en materia de Derecho Laboral, así como doctrinarios de la materia • Estudio de Casos: Sentencias de vista de la causa, del año 2015 sobre reintegro del concepto de refrigerio y movilidad del Sector Educación de La Libertad. <p><u>MUESTRA:</u></p> <p><u>CATORCE EXPERTOS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Siete Magistrados <ul style="list-style-type: none"> - 1 Juez del Tercer Juzgado Laboral, - 1 Juez de Paz Letrado Laboral, - 2 Jueces de Juzgados Laborales Especializados. 	<p><u>DISEÑO</u></p> $n = \frac{NZ^2pq}{(N-1)E^2 + Z^2pq} =$	<p><u>Instrumento:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Guía de Entrevista - Fichas textual y de resumen - Cuadro de Análisis de Casos (Modelo Facultad de Derecho UPN)
---	--	---	--	---	---

<p>- Analizar sentencias de vista de la causa de las Salas Laborales de la Corte Superior de Justicia de La Libertad relativas al concepto de asignación por movilidad en el Sector de Educación de La Libertad en el año 2015</p>			<ul style="list-style-type: none"> - 3Vocales de la Primera y Tercera Sala Laboral, ambos de la Corte Superior de Justicia de La Libertad ❖ Seis Especialistas en Derecho Laboral. <p><u>ESTUDIO DE CASOS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 25 Sentencias de vista de la causa emitidas por la Corte Superior de Justicia de La Libertad, sobre petición de reintegro de asignación por movilidad. 		
--	--	--	---	--	--

Anexo N° 02

FORMATO DE ENTREVISTA PARA MAGISTRADO EN DERECHO LABORAL

1. ¿Qué opinión le merece los cambios normativos de la asignación por movilidad otorgado por la Administración Pública?
2. ¿Considera que la asignación por movilidad ha sufrido desmedro por los cambios monetarios suscitados?
3. ¿Considera que al efectuarse la conversión monetaria de intis a nuevos soles, de conformidad con la Ley N°25295, debió efectuarse una correcta equivalencia acorde con el costo de vida del servidor público?
4. ¿Cómo juzgador impartidor de justicia, qué tan importante considera el desarrollo progresivo y no regresivo de los Derechos Sociales?
5. ¿Considera que el otorgamiento de la asignación en el monto de S/5.00 soles vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales contemplados en nuestra Constitución, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convención Americana de Derechos Humanos?
6. ¿Cree usted que el Estado vela por el cumplimiento de la progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y si en todo caso no lo hiciese; cree que por lo menos evita menoscabar en ellos o desmejorar su situación?

Anexo N° 03

FORMATO DE ENTREVISTA PARA ESPECIALISTA EN DERECHO LABORAL

1. ¿Qué opinión le merece los cambios normativos de la asignación por movilidad otorgado por la Administración Pública?
2. ¿Considera que la asignación por movilidad ha sufrido desmedro por los cambios monetarios suscitados?
3. ¿Considera que al efectuarse la conversión monetaria de intis a nuevos soles, de conformidad con la Ley N°25295, debió efectuarse una correcta equivalencia acorde con el costo de vida del servidor público?
4. ¿Qué derechos considera usted que vulnera el D.S.N°264-90-EF sobre asignación por movilidad?
5. ¿Considera usted que el D.S.N°204-90-EF desnaturalizó la asignación única por refrigerio y movilidad al cambiar su forma de percepción?
6. ¿Considera que el otorgamiento de la asignación en el monto de S/5.00 soles vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales contemplados en nuestra Constitución, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convención Americana de Derechos Humanos?

Anexo N° 04

FORMATO DE ANÁLISIS DE CASOS

(Modelo brindado por Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Privada del Norte)

<ul style="list-style-type: none"> • N° DE EXPEDIENTE: • MAGISTRADOS: • FECHA DE EMISIÓN: • IMPUGNANTE: • MATERIA: 	
<u>SUMILLA DE HECHOS</u>	<u>SITUACIÓN JURÍDICA RELEVANTE</u>
FALLO:	

Anexo N°05:

DECRETOS SOBRE LA SUCESIÓN NORMATIVA DE LA ASIGNACIÓN POR MOVILIDAD

DECRETO SUPREMO N° 021-85-PCM (*)

Fijan el monto de la asignación que por el concepto de refrigerio y movilidad vienen percibiendo los servidores y funcionarios de los diferentes sectores de la Administración Pública.

(*) DEROGADO por el Artículo 7 del Decreto Supremo N° 025-85-PCM, publicado el 04 abril 1985. (Ver texto en la Base de Datos de Normas Históricas - Normas Derogadas)

CONCORDANCIAS: D.S. N° 233-85-EF, Art. 3

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que es necesario nivelar el monto de la asignación que por concepto de refrigerio y movilidad vienen percibiendo los servidores y funcionarios de los diferentes sectores de la Administración Pública; y asimismo, hacer extensivo este beneficio a aquellos trabajadores que no la perciben;

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 71 del Decreto Legislativo N° 316 - Ley del Presupuesto del Sector Público para 1985; y

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y con cargo a dar cuenta al Congreso de la República;

DECRETA:

Artículo 1.- Fíjase en S/. 5,000 diarios, a partir del 1 de marzo de 1985, el monto de la asignación única por los conceptos de movilidad y refrigerio que corresponde percibir a los servidores y funcionarios nombrados y contratados del Gobierno Central, Instituciones Públicas Descentralizadas y Organismos Autónomos, así como a los obreros permanentes y eventuales de las citadas entidades.

No están comprendidos en el presente Decreto Supremo los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada y aquéllos comprendidos en el segundo párrafo del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 276.

Artículo 2.- Los servidores y funcionarios que a la fecha de vigencia del presente Decreto Supremo, estuvieren percibiendo por los mencionados conceptos un monto inferior al determinado en el artículo anterior, percibirán la diferencia a que hubiere lugar.

La aplicación de lo dispuesto en este Decreto Supremo no afectará a los servidores y funcionarios públicos que estuvieren percibiendo un monto mayor por ambos conceptos.

Artículo 3.- La asignación por movilidad y refrigerio, se abona por los días efectivamente laborados, vacaciones, así como de licencia o permiso que conlleve pago de remuneraciones.

Artículo 4.- El mayor egreso que demande el cumplimiento del presente Decreto Supremo, será de cargo de la correspondiente asignación presupuestaria de los respectivos organismos públicos y en caso que la misma resultara insuficiente (*) NOTA SPIJ, la diferencia será cubierta con fondos del Tesoro Público.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los quince días del mes de marzo de mil novecientos ochenticinco.

FERNANDO BELAUNDE TERRY, Presidente Constitucional de la República.

HUILLERMO GARRIDO LECCA ALVAREZ CALDERON, Ministro de Economía y Finanzas.

LUIS PERCOVICH ROCA, Presidente del Consejo de Ministros.

DECRETO SUPREMO N° 025-85-PCM

CONCORDANCIAS: D.S. N° 063-85-PCM
D.S. N° 103-88-EF

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, por Decreto Supremo N° 021-85-PCM se niveló en Cinco Mil Soles Oro (S/. 5,000.00) diarios, a partir del 1 de marzo de 1985, la asignación única por los conceptos de movilidad y refrigerio; precisándose que aquellos servidores y funcionarios que a la fecha de vigencia del citado Decreto Supremo estuvieren percibiendo por dichos conceptos un monto menor se les abonaría la diferencia a que hubiere lugar,

Que, es conveniente modificar el texto del Decreto Supremo N° 021-85-PCM, precisándose que los Cinco Mil Soles Oro (S/. 5,000.00) diarios adicionales otorgados por concepto de movilidad y refrigerio a los servidores y funcionarios públicos serán abonados en forma íntegra, percíbase o no monto alguno por dicho rubro;

Estando a las atribuciones conferidas por el numeral 11 del artículo 211 de la Constitución Política del Perú; y,

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

DECRETA:

Artículo 1.- Otórguese la asignación única de Cinco Mil Soles Oro (S/. 5,000.00) diarios, a partir del 1 de marzo de 1985, que comprende los conceptos de movilidad y refrigerio a los servidores y funcionarios nombrados y contratados del Gobierno Central, Instituciones Públicas Descentralizadas y Organismos Autónomos, así como a los obreros permanentes y eventuales de las citadas entidades que no estuvieren percibiendo asignación por dichos conceptos.

Artículo 2.- Increméntese la asignación única que comprende los conceptos de movilidad y refrigerio, de Cinco Mil Soles Oro (S/. 5,000.00) diarios, a partir del 1 de marzo de 1985, que comprende los conceptos de movilidad y refrigerio en Cinco Mil Soles Oro (S/. 5,000.00) diarios adicionales a los servidores y funcionarios nombrados y contratados del Gobierno Central, Instituciones Públicas Descentralizadas y Organismos Autónomos, así como a los obreros permanentes y eventuales de las citadas entidades que estuvieren percibiendo asignación por dichos conceptos con anterioridad al 1 de marzo de 1985.

Artículo 3.- No están comprendidos en el presente Decreto Supremo los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada y aquellas comprendidas en el segundo párrafo del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 276.(*).

(*) Artículo modificado por el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 346-85-EF, publicado el 28 julio 1985, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 3.- Están comprendidos en el presente Decreto Supremo los trabajadores del Sector Público sujetos al régimen laboral de la actividad privada, que reciban para el pago de sus remuneraciones transferencias del Tesoro Público, y que por pacto colectivo no perciban por el mismo concepto monto superior a los CINCO MIL SOLES (S/. 5,000) por día laborable.

No perciben este incremento, el personal comprendido en el segundo párrafo del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 276.”

Artículo 4.- La asignación por movilidad y refrigerio se abona por los días efectivamente laborados, vacaciones , así como licencia o permiso que conlleve pago de remuneraciones.

Artículo 5.- El mayor egreso que demande el cumplimiento del presente Decreto Supremo, será de cargo de la correspondiente asignación presupuestaria de las respectivas entidades y en caso que la misma resultara insuficiente, la diferencia será cubierta con fondos del Tesoro Público.

Artículo 6.- El presente Decreto no es de aplicación al Instituto Peruano de Seguridad Social.

Artículo 7.- Deróguese el Decreto Supremo N° 021-85-PCM, de fecha 16 de marzo de 1985.

Artículo 8.- El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de Economía y Finanzas.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintinueve días del mes de marzo de mil novecientos ochenticinco.

FERNANDO BELAUNDE TERRY, Presidente Constitucional de la República.

LUIS PERCOVICH ROCA, Presidente del Consejo de Ministros.

ISMAEL BENAVIDES FERREYROS, Ministro de Pesquería, Encargado de la Cartera de Economía y Finanzas.

DECRETO SUPREMO N° 204-90-EF

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

Que es conveniente otorgar a los trabajadores al servicio del Estado una compensación económica adicional por concepto de Movilidad;

En uso de la facultad conferida por el inciso 20) del artículo 211 de la Constitución Política del Perú, con cargo de dar cuenta al Congreso;

DECRETA:

Artículo 1.- A partir del 1° de Julio de 1990, los funcionarios y servidores nombrados, contratados, obreros permanentes y eventuales, así como los pensionistas a cargo del Estado, percibirán un incremento de I/. 500,000 mensuales por concepto de Bonificación por Movilidad.

Igualmente percibirán el referido incremento aquellos servidores sujetos a los regímenes de carrera de las Leyes 23536, 23728, 24029, 25212, 24050, 23733, Decretos Leyes 22150 y 14605, Prefectos, Sub-Prefectos, Gobernadores y trabajadores que presten servicios personales en los proyectos a cargo del Estado bajo la modalidad de Administración Directa.

Artículo 2.- La Bonificación por Movilidad no está afecta a ningún descuento o gravamen ni pago de aportaciones al Instituto Peruano de Seguridad Social y FONAVI, ni es computable para el pago de beneficios indemnizables y compensatorios.

Tratándose de los trabajadores comprendidos en la Ley 25048, será de aplicación lo dispuesto en la misma.

Artículo 3.- No están comprendidos en el presente Decreto Supremo.

a. Los trabajadores sujetos a Negociación Colectiva, excepto aquellos que perciban un monto inferior a I/. 513,000 por aplicación de los Decretos Supremos N°s. 155 y 225-88-EF, 036-89-TR, 063 y 130-89-EF, los cuales tendrán derecho a percibir la diferencia;

b. Los remunerados en moneda extranjera;

c. Los remunerados a base de participación por producción por estatuto laboral especial;

d. Los que realizan trabajo de temporada con contrato a precio alzado;

e. Los sujetos a regímenes de reajuste automático de remuneraciones.

Artículo 4.- Los trabajadores que ingresen a laborar a partir del 1° de julio de 1990, tendrán derecho a percibir una bonificación por Movilidad de I/. 500,000 mensuales, bajo las mismas condiciones y limitaciones previstas en este Decreto Supremo.

Artículo 5.- El presente Decreto Supremo será refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los trece días del mes de julio de mil novecientos noventa.

ALAN GARCIA PEREZ

Presidente Constitucional de la República

CESAR VASQUEZ BAZAN

Ministro de Economía y Finanzas

Martes, 28 de agosto de 1990

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Otorgan una bonificación especial por costo de vida, así como fijar la compensación por movilidad para los funcionarios, servidores y pensionistas a cargo del Estado, en tanto se reestructure el Sistema Unico de Remuneraciones y Pensiones del Sector Público

DECRETO SUPREMO Nº 109-90-PCM

CONCORDANCIAS: D.S. Nº 248-90-EF
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

Que, en el marco del programa de estabilización económica y en armonía con las reales posibilidades fiscales, se ha considerado conveniente otorgar una bonificación especial por costo de vida así como fijar la compensación por movilidad para los Funcionarios, servidores y pensionistas a cargo del Estado, en tanto se reestructure el Sistema Unico de Remuneraciones y Pensiones del Sector Público;

Que, asimismo es necesario dictar medidas complementarias que regulen transitoriamente la liquidación de planillas así como otras acciones de personal en los Organismos de Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Instituciones Públicas Descentralizadas, Gobiernos Locales y Organismos Autónomos;

De conformidad con la facultad conferida por el artículo 211, inciso 20) de la Constitución Política del Perú; y

Con cargo de dar cuenta al Congreso;

DECRETA:

Artículo 1.- Las Autoridades, Funcionarios, Miembros de Asambleas Regionales, Directivos y servidores nombrados y contratados comprendidos en las Leyes 11377, 23536, 23728, 24029, 24050, 25212, 23733, Decretos Leyes 22150, 14606, Decretos Legislativos 276, obreros permanentes y eventuales, Prefectos, Sub Prefectos y Gobernadores a partir del 1 de Agosto de 1990 tendrán derecho a:

a. Una "Bonificación Especial por Costo de Vida" equivalente al 100% de la suma de las Remuneraciones Principal y Transitoria para Homologación, sin que en ningún caso dicha bonificación sea menor a DIEZ MILLONES DE INTIS (I/. 10'000,000) mensuales.

b. Una compensación por "Movilidad" que se fijará en CUATRO MILLONES DE INTIS (I/. 4'000,000).

CONCORDANCIAS: D.S. Nº 282-90-EF, Art. 2

Artículo 2.- La bonificación por Costo de Vida dispuesta por el artículo 1 inciso a) se otorga con las características siguientes:

1. No se tomará como referencia, sin excepción, para determinar el cálculo de las bonificaciones especiales, adicionales y diferenciales, continuando su percepción en el monto fijado al 31 de julio de 1990.

2. Se otorgará al trabajador que preste servicios en jornada laboral ordinaria.

En los casos en que la jornada laboral sea menor a la legalmente establecida, el monto del incremento será proporcional al número de horas laboradas según sea el caso.

Artículo 3.- Los trabajadores de las Municipalidades tendrán derecho a percibir la bonificación por costo de vida así como la compensación por movilidad, que serán fijadas por los respectivos Concejos Municipales, con cargo a sus recursos propios, por tanto no significará demandas adicionales al Tesoro Público.

Artículo 4.- A partir del 1 de Agosto de 1990, los pensionistas a cargo del Estado percibirán la bonificación por costo de vida y compensación por movilidad en los montos dispuestos por el presente Decreto Supremo.

Artículo 5.- Compréndase en el presente Decreto Supremo al personal que regula sus remuneraciones en base a lo dispuesto por el Artículo 66 del Decreto Legislativo N° 543 y Artículos 460 y 492 del Decreto Legislativo N° 556, por tanto no es de aplicación para dicho personal lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 057-90-TR.

Asimismo, compréndase al trabajador contratado obrero permanente y trabajadores de los proyectos por Administración Directa, proyectos especiales y reparticiones públicas del Gobierno Central e Instituciones Públicas sujetas a la Ley N° 4916.

En ambos casos la bonificación especial por costo de vida y la compensación por movilidad no será superior a I/. 26'500,000.00

Artículo 6.- Los funcionarios que autoricen, procesen y ejecuten el pago de remuneraciones en cheque o en efectivo en montos superiores a lo establecido por los Decretos Supremos N°s. 296-89-EF, 198-90-EF y por el presente Decreto Supremo asume responsabilidad solidaria por dichos actos y serán sometidos a los procesos que establece el Decreto Legislativo 276, artículos 510 y 518 del Decreto Legislativo 556 y las correspondientes a normas de control, así como las demás disposiciones vigentes como responsabilidad de autoridades, funcionarios y servidores públicos.

Artículo 7.- La bonificación dispuesta por el artículo 1, inciso a) del presente Decreto Supremo se tomará a cuenta de sus respectivas etapas de aplicación, para los comprendidos en el Decreto Legislativo 559.

Artículo 8.- La bonificación por costo de vida a que se refiere el artículo 1 inciso a) del presente Decreto Supremo tendrá el carácter de pensionable y se afectará a las asignaciones específicos 01.06, 01.09, 01.10 y 01.11 Transitorias para Homologación, Costo de Vida del Obrero Permanente, Costo de Vida del Empleado Eventual y Costo de Vida del Obrero Eventual y 05.02 Costo de Vida según corresponda del Clasificador por Objeto del Gasto.

Asimismo, la compensación por movilidad se sujetará a lo dispuesto por la Ley 25048.

Artículo 9.- Déjase en suspenso, las disposiciones administrativas y legales que se opongan a lo dispuesto por el presente Decreto Supremo.

Artículo 10.- El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía y Finanzas.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintisiete días del mes de agosto de mil novecientos noventa.

ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI

Presidente Constitucional de la República.

JUAN CARLOS HURTADO MILLER

Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía y Finanzas.

ECONOMIA Y FINANZAS

Dictan medidas complementarias que regulen transitoriamente la liquidación de planillas, el pago de movilidad, así como otras acciones de personal de los organismos de Gobierno Central y otras Entidades

DECRETO SUPREMO N° 264-90-EF

(*) De conformidad con el Numeral 27 de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1153, publicado el 12 septiembre 2013, en la medida que se implemente efectivamente la política integral a que se refiere la citada norma, conforme lo establece la Primera y Tercera Disposición Complementaria Transitoria, deróguese o déjese sin efecto, según corresponda, solamente las disposiciones relativas a las remuneraciones, bonificaciones, servicio de guardia y otros beneficios del personal de la salud a que se refiere el ámbito de aplicación del citado Decreto Legislativo, contenidas en el presente Decreto Supremo. El citado Decreto Legislativo rige a partir del día siguiente de su publicación, con excepción de la valorización principal que se otorgará en forma progresiva a partir del mes de setiembre, conforme lo establezcan los Decretos Supremos que se emitan para hacerla efectiva. (*) RECTIFICADO POR FE DE ERRATAS

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
CONSIDERANDO:

Que, en el marco del programa de estabilización económica y en armonía con las reales posibilidades fiscales, se ha considerado conveniente incrementar la Bonificación Especial por Costo de Vida y la Compensación por Movilidad para los Funcionarios, Servidores y Pensionistas a cargo del Estado, en tanto se reestructure el Sistema Unico de Remuneraciones y Pensiones del Sector Público;

Que, asimismo, es necesario dictar medidas complementarias que regulen transitoriamente la liquidación de planillas, el pago de la movilidad así como otras acciones de personal en los Organismos de Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Instituciones Públicas Descentralizadas, Gobiernos Locales, y Organismos Autónomos:

De conformidad con la facultad conferida por el Artículo 211, inciso 20), de la Constitución Política del Perú; y,

Con cargo a dar cuenta al Congreso;

DECRETA:

Artículo 1.- Las Autoridades, Funcionarios, Miembros de Asambleas Regionales, Directivos y servidores nombrados y contratados comprendidos en las Leyes N°s. 11377, 23536, 23728, 24029, 24050, 25212, 23733; Decreto Leyes N°s. 22150, 14606; Decreto Legislativo N° 276; Obreros Permanentes y Eventuales, Prefectos, Subprefectos y Gobernadores a partir del 1 de setiembre de 1990 tendrán derechos a los aumentos siguientes:

a. TRES MILLONES QUINIENTOS MIL INTIS (I/. 3'500,000) por concepto de "Bonificación Especial por Costo de Vida".

b. UN MILLON DE INTIS (I/. 1'000,000) por concepto de "Movilidad".

Precísase que el monto total por "Movilidad", que corresponde percibir al trabajador público, se fijará en I/. 5'000,000. Dicho monto incluye lo dispuesto por los Decretos Supremos N°s. 204-90-EF, 109-90-PCM y el presente Decreto Supremo.

(*) De conformidad con el Artículo 2 del Decreto Supremo N° 282-90-EF, publicado el 20-10-90, se hace extensiva la compensación por movilidad dispuesta por este Decreto Supremo a las Animadoras y Alfabetizadoras de Educación de los Programas No Escolarizados del Ministerio de Educación.

Artículo 2.- Los incrementos dispuestos por el artículo precedente se sujetan a lo siguiente:

1.- No se tomarán como referencia, sin excepción, para determinar el cálculo de las bonificaciones especiales, adicionales y diferenciales continuando su percepción en el monto fijado al 31 de julio de 1990.

2.- Se otorgarán al trabajador que preste servicios en jornada laboral ordinaria.

En los casos en que la jornada laboral sea menor a la legalmente establecida, el monto del incremento será proporcional al número de horas laboradas según sea el caso.

Artículo 3.- A partir del 1 de setiembre de 1990, los Pensionistas a cargo del Estado percibirán los incrementos por costo de vida y compensación por movilidad en los montos dispuestos por el presente Decreto Supremo.

Artículo 4.- Compréndase en el presente Decreto Supremo al personal que regula sus remuneraciones en base a lo dispuesto por el Artículo 66 del Decreto Legislativo N° 543 y artículos 460 y 492 del Decreto Legislativo N° 556; por tanto no es de aplicación para dicho personal lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 057-90-TR

Asimismo, compréndase a los servidores a cargo de las Municipalidades, al trabajador contratado, Obrero permanente y trabajador de proyectos por Administración Directa, Proyectos Especiales y reparticiones públicas del Gobierno Central, instituciones públicas sujetas a la Ley N° 4916.

En ambos casos la bonificación especial por costo de vida y la compensación por movilidad no será superior a I/. 4'500,000.00.

Artículo 5.- En tanto la Comisión de Alto Nivel constituida por Decreto Supremo N° 108-90-PCM reglamente la Carrera Administrativa y el Sistema Unico de Remuneraciones, los trabajadores comprendidos en la Escala 07: PROFESIONALES del Decreto Supremo N° 198-90-EF percibirán adicionalmente una bonificación de SEIS MILLONES DE INTIS (I/. 6.000,000) mensuales. Dicho gasto se afectará a la partida 01.12 del Clasificador por Objeto del Gasto.

Artículo 6.- Los Funcionarios que autoricen, procesen y ejecuten el pago de remuneraciones en cheque o en efectivo en montos superiores a lo establecido por los Decretos Supremos N°s. 296-89-EF, 198-90-EF, 109-90-PCM y por el presente Decreto Supremo asumen responsabilidad solidaria por dichos actos y serán sometidos a los procesos que establece el Decreto Legislativo N° 276, Artículos, 516 y 518 del Decreto Legislativo N° 556 y las correspondientes normas de control, así como las demás disposiciones vigentes como responsabilidad de autoridades, funcionarios y servidores públicos.

Artículo 7.- La bonificación dispuesta por el Artículo 1, inciso a), del presente Decreto Supremo se tomará a cuenta de sus respectivas etapas de aplicación, por los comprendidos en el Decreto Legislativo N° 559.

Artículo 8.- La bonificación por costo de vida a que se refiere el artículo 1, inciso a), del presente Decreto Supremo tendrá el carácter de pensionable y se afectará a las asignaciones específicas 01.16, 01.09, 01.10, 01.11 Transitoria para Homologación, Costo de Vida del Obrero Permanente, Costo de Vida del Empleado Eventual y Costo de Vida del Obrero Eventual y 05.02 Costo de Vida según corresponda del Clasificador por Objeto del Gasto.

Asimismo, la compensación por movilidad se sujetará a lo dispuesto por la Ley N° 25048.

Artículo 9.- Déjase en suspenso, las disposiciones administrativas y legales que se opongan a lo dispuesto por el presente Decreto Supremo.

Artículo 10.- El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía y Finanzas.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintiún días del mes de setiembre de mil novecientos noventa.

ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI

Presidente Constitucional de la República

JUAN CARLOS HURTADO MILLER

Presidente del Consejo de Ministro y Ministro de Economía y Finanzas

ANEXO N°06

BOLETAS DE TRABAJADORES DEL SECTOR EDUCACIÓN

1011636 FECHA: **MARZO** 1985 MINISTERIO DE EDUCACION
 APELLIDOS Y NOMBRES: VILLARREAL ZA/ALETA CECILIA OFICINA DE INFORMATICA
 T.S. AÑOS MESES DIAS H.S.M. 40 G.S. 1-2 L5-01-1-005-00703397-0000

+BASICA	850,500	+CARGO	10,600	+DS.28-84	100,000
+FAMILIAR	10,000	+REF.MOV.	110,000	+ESCOLAR	135,000
-DER.DOC.	500	+PERSON	127,575	-DL.20530	65,320
-SEG.SOC.	32,950	-FONAVI	1,800	-DL298-84	21,973
REMUNERAC.	1,343,675	DESCUENTOS	122,553	LIQUIDO	1,221,122

0644890

1034078 FECHA: **JULIO** 1985 MINISTERIO DE EDUCACION
 APELLIDOS Y NOMBRES: VILLARREAL ZAVALETA CECILIA OFICINA DE INFORMATICA
 T.S. AÑOS MESES DIAS H.S.M. 40 G.S.1-2 L5-01-1-005-00703397-0000

+BASICA	810,000	+CARGO	10,600	+T.PENS.	305,000
+DS.28-84	100,000	+FAMILIAR	10,000	+REF.MOV.	110,000
+GRATIF.	405,000	-DER.DOC.	500	+PERSON	121,500
-DL.20530	83,976	-SEG.SOC.	42,288	-FONAVI	1,800
-DL298-84	36,292				
REINTGR	52,500				
REMUNERAC.	1,924,600	DESCUENTOS	164,856	LIQUIDO	1,759,744

2627700

FORMAS CONTINUAS Y GERENCIADAS LA

Garancia Regional de Educación del Sector
 El presente documento es: COPIA FIEL
 DE SU ORIGINAL que fue tenido a la vista
 VALIDO PARA USO INTERNO
 21 ENE. 2016
 Carranza

MINISTERIO DE EDUCACION DIRECCION DE INFORMATICA
 FEBRERO 1984 MANUEL JESUS
 ANGULO GARCIA 40 0-0 80-12-B-101-02542048-0000

+P.BASICA	.06	+DIFER.		+T.P.F.	14.52
+PERSONAL	.04	+FAMILIA		+REF.MOV.	5.00
+BONIF.	10.93	+REUNIF.		+BONIFICA	6.00
-SEG.SOC.	2.27	-ANCIJE			
T-REMUN	56.33	T-DSCTC	2.47		54.36

105
 Ocho cinco

Garancia Regional de Educación del Sector
 El presente documento es: COPIA FIEL
 DE SU ORIGINAL que fue tenido a la vista
 VALIDO PARA USO INTERNO
 21 ENE. 2016
 Carranza

ANEXO N°07

PROPUESTA LEGISLATIVA PARA LA MODIFICATORIA DEL ARTÍCULO 1 INCISO B DEL DECRETO SUPREMO N°264-90-EF

Se deja constancia que el presente anexo ha sido elaborado por la autora tomando en consideración la “Guía de Presentación de Iniciativas Legislativas 2016” del Poder Legislativo, además de ceñirse a los siguientes dispositivos normativos: Artículo 75 del Reglamento del Congreso y Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

“PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 1 INCISO B DEL DECRETO SUPREMO N° 264-90-EF”

Luz María Domínguez Rojas, identificada con Documento Nacional de Identidad N° 72209997 y 4999 firmantes más, en ejercicio de su Derecho a Iniciativa Legislativa reconocido en el Artículo 107 de la Constitución Política del Perú, propone el siguiente Proyecto de Ley:

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³ son concebidos como una revaloración del Derecho Internacional del Trabajo, durante la que su reposicionamiento se ve fortificado con los Derechos Humanos Laborales, contemplados en múltiples constituciones y tratados internacionales. La salvaguarda de este tipo de derechos se apoya en dos instrumentos internacionales de vital importancia: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; su principal mecanismo de defensa yace en el principio de progresividad y no regresividad de éstos.

En el Derecho Internacional los principios en mención se encuentran estipulados en artículo 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Diciembre 16, 1966) estableciendo que:

¹³ En adelante, en determinadas ocasiones, se usará como sinónimo las expresiones “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, “DESC” y “Derechos Sociales”.

“Cada uno de los estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (...)”

En la Convención Americana de Derechos Humanos se consagran los mismos en el artículo 26 en el cual se estipula que:

“Los Estados Parte se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”

Mientras que en el Derecho Interno la Carta Magna consagra a ambos principios en su artículo 10, el cual prescribe que:

“El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida”.

El principio de progresividad para el jurisconsulto Barbagelata es conceptualizado prima facie como la noción que hace mención al gradualismo admitido por diferentes instrumentos

internacionales y textos constitucionales para la aplicación de las medidas pertinentes tendientes al perfeccionamiento en Derechos Fundamentales y en segunda instancia es entendido como una característica propia de los Derechos Humanos Fundamentales, ajustable a los laborales.

Bajo esa tesitura, el orden público internacional tiene una vocación de desarrollo progresivo en el sentido de mayor extensión y protección de los Derechos Sociales; mientras que la prohibición de regresividad, abarca según el profesor Cécile por un lado, la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, y, por otro lado, la prohibición de derogar los derechos ya existentes, concibiéndose a las medidas regresivas como aquellas disposiciones cuya aplicación simbolice una retracción en el nivel del goce o ejercicio de un derecho protegido.

El desarrollo progresivo y no regresivo de los DESC dispuesto en los artículos antes referidos debe ser dilucidado a la luz del objetivo que concibe el PIDESC, esto es de generar irrevocables y axiomáticos compromisos para los Estados Parte, atribuyéndoles la obligación de proceder lo más veloz y eficazmente posible en concordancia con lo preceptuado por el artículo 21 de los principios de Limburgo, en el cual se estipula que:

“La obligación de alcanzar el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos exige que los Estados partes actúen tan rápidamente como les sea posible en esa dirección. Bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos”

Del citado artículo se desglosa que los Estados tienen la obligación de mejorar las condiciones del ejercicio de los derechos y a revolver tan expedita y efectivamente como sea permisible para avalar su plena efectividad, por consiguiente están asumiendo, a su vez, la prohibición de adoptar medidas que empeoren o desmejoren la situación de los DESC. Por tanto, todas las medidas de carácter retroactivo requerirán la consideración más cuidadosa, y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos que se disponga.

En contraste con lo anterior, instaurados en la médula central de la causa que conlleva al planteamiento legislativo, se tiene a la asignación por movilidad contemplada en el D.S.N°264-90-EF, que data desde el 21 de setiembre de 1990, como concepto de índole

remunerativo y como beneficio que no solo se encuentra previsto por las disposiciones dictadas entre los años de 1985 a 1990 que se procederán a detallar, sino que conjuntamente su pago es un derecho establecido para los trabajadores del Sector Público respaldado por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público aprobado por Decreto Legislativo N°276 y su reglamento.

Es preciso indicar que, la asignación por movilidad como DESC Laboral se halla inmersa tanto en el Derecho Económico circunscrito en la remuneración suficiente, así como en el Derecho Social en lo que atañe a la vida digna de los individuos que conforman una sociedad, tratativa que será abordada de manera lata en el transcurso de ésta exposición de motivos. En suma, el objetivo de la presente propuesta es desarrollar un reforzamiento de la importancia del respeto y garantía de los DESC Laborales en nuestro país, en conexidad con lo preceptuado en dos instrumentos internacionales de los cuales la región es parte: La Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

La asignación por movilidad según el artículo 1 del D.S.N°264-90-EF es otorgada a:

- Las Autoridades, Funcionarios, Miembros de Asambleas Regionales, Directivos y servidores nombrados y contratados comprendidos en las Leyes N°s. 11377, 23536, 23728, 24029, 24050, 25212, 23733; Decreto Leyes N°s. 22150, 14606; Decreto Legislativo N° 276; Obreros Permanentes y Eventuales, Prefectos, Subprefectos y Gobernadores.
- Pensionistas a cargo del Estado.

Asimismo, en el artículo en análisis inciso b se estipula que los beneficiarios de la asignación a partir del primero de setiembre de 1990 tendrán derecho a los siguientes aumentos:

“a. (...)

b. UN MILLON DE INTIS (I/. 1'000,000) por concepto de "Movilidad".

Precísase que el monto total por "Movilidad", que corresponde percibir al trabajador público, se fijará en I/. 5'000,000. Dicho monto incluye lo dispuesto por los Decretos Supremos N°s. 204-90-EF, 109-90-PCM y el presente Decreto Supremo”.

Importe que de acuerdo a lo previsto en el artículo 3 de la Ley N° 25295¹⁴ presente Ley de la Conversión Monetaria, de fecha 03 de Enero de 1991 equivale a S/. 5.00 soles mensuales, importe y modalidad de actual modo de concesión a los beneficiarios.

Ahora bien, en el plano en específico la génesis normativa de la asignación por movilidad estipulada en el D.S.N°264-90-EF en el importe de S/5.00 soles mensuales a sus beneficiarios emerge de una travesía normativa de más de trece decretos supremos que la regularon en el intervalo de cinco años (1985-1990). Adicionalmente, se tomará para efectos sustanciales de la presente propuesta a los siguientes dispositivos normativos: D.S.N° 109-90-PCM, D.S.N°204-90-EF y el decreto que es objeto de modificatoria normativa y que es óbice del objeto en análisis. Asimismo, a fin de estar al tanto del desmesurado origen de la asignación nos remontaremos a la situación económica y social que atravesada el país en los años en relato.

A partir del año 1985 nuestro país soportó una de las crisis económicas y sociales más inclementes en su historia produciéndose una devaluación monetaria –sin precedentes- fruto de la inflación heredada del gobierno de Fernando Belaúnde Terry; el poder adquisitivo de la moneda (sol oro) se depreció cuantiosamente, por ende, durante este gobierno, fue promulgada la Ley N° 24064, de fecha 10 de enero de 1985, instituyéndose como unidad monetaria al “Inti”, la relación entre el “Sol de Oro” (moneda anterior) y el “Inti” fue de Un Mil Soles de Oro (S/. 1 000,00) por un Inti (I/. 1,00). Se aspiraba que el cambio monetario estabilizara la economía. Empero, el escenario con el paso de los años y ante el fiasco de las políticas aplicadas por el Estado para dar frente a los crudos problemas que afligían a la sociedad, se intensificaron, pues la inflación había comenzado a socavar la economía peruana y el valor del dinero se evaporaba.

Los historiadores Contreras y Cueto relatan que *“En 1989 el Perú parecía al borde del abismo: terrorismo, inflación, narcotráfico, pobreza extrema eran como los cuatro jinetes del apocalipsis”*. Y, prontamente en la última etapa de la era de los ochenta y el surgimiento de la era de los noventa, la crisis se agudizó y se fundó con mayor fuerza y señorío en el gobierno de Alán García en el que pasamos de resistir una inflación a sobrellevar el grave desconsuelo

¹⁴ **Artículo 1.-** Establézcase como unidad monetaria del Perú, el "Nuevo Sol", divisible en 100 "céntimos", cuyo símbolo será "S/."

de una de las enfermedades económicas más descomunales: la hiperinflación, la cual devoró inmediatamente el poder adquisitivo del inti.

El escenario expuesto motivó a que el ingeniero Alberto Fujimori, promulgue el 31 de diciembre de 1990 la Ley N° 25295, estableciéndose que la unidad monetaria sería el “Nuevo Sol”, la relación entre el “Inti” y el “Nuevo Sol” fue de un millón de Intis (I/. 1'000,000.00) por cada Nuevo Sol (S/. 1.00). La evolución de la moneda estuvo acompañada de la disminución de la hiperinflación y según diversos economistas del país fue la solución que permitió la mejora y estabilidad económica que ahora el Perú ostenta.

Por lo que, en medio del apogeo de la época más crítica padecida por el Perú, con la finalidad de ofertar por parte del Estado a favor de los trabajadores estatales un servicio más fluido y permanente y con el propósito de estimular el trabajo, así como remediar económica y socialmente los históricos bajos niveles remunerativos de aquel tiempo es otorgada la ‘Bonificación por refrigerio y movilidad’, inicialmente otorgada por el Decreto Supremo N°021-85-PCM, de fecha 15 de marzo de 1985, siendo más tarde derogado por el Decreto Supremo N° 025-85-PCM, de fecha 29 de marzo del mismo año, estableciéndose en su artículo 1 que:

“Otórguese Cinco Mil Soles Oro (S/. 5,000.00) diarios, a partir del 1 de marzo de 1985, que comprende los conceptos de movilidad y refrigerio a los servidores y funcionarios nombrados y contratados del Gobierno Central, Instituciones Públicas Descentralizadas y Organismos Autónomos, así como a los obreros permanentes y eventuales de las citadas entidades que no estuvieren percibiendo asignación por dichos conceptos”

Dispositivo normativo que en su artículo 4 estableció que la asignación por movilidad y refrigerio se abona por los días efectivamente laborados y su forma de otorgamiento es de pago diario, siendo el concepto concedido con el fin de cubrir el gasto del desplazamiento del trabajador a su centro de trabajo, encuadrándose por tanto como una Condición de Trabajo definida por el juriconsulto Toyama como prestaciones brindadas al empleador para que el trabajador labore de manera óptima, componiendo todos los gastos, condiciones, prestaciones, bienes y servicios, que debe facilitar el empleador para que el trabajador cumpla con su prestación.

En efecto, desde el año 1985 el beneficio en cuestión –denominado primigeniamente *movilidad y refrigerio*– fue fijado en una cantidad determinada y como un concepto diario; sin embargo, subsiguientemente dicho beneficio se varió únicamente como concepto por movilidad de pago mensual conforme Decreto Supremo N° 204-90-EF de fecha 01 de julio de 1990; teniéndose por ende que éste pasó de ser un beneficio de factor diario enmarcado en un concepto no remunerativo para convertirse en un concepto de carácter remunerativo, dado que extiende el beneficio a los pensionistas a cargo del Estado, disponiendo en su artículo 1 que “A partir del 1º de Julio de 1990, los funcionarios y servidores nombrados, contratados, obreros permanentes y eventuales, así como los **pensionistas a cargo del Estado**, percibirán un incremento de I/. 500,000 **mensuales** por concepto de *Bonificación por Movilidad*”

En esa directriz se tiene claro que lo estipulado por el Decreto Supremo N° 204-90-EF modificó la periodicidad de la percepción por movilidad determinando que su pago ya no sea en forma diaria (por día laborado), sino por el contrario sea otorgado en *forma mensual*; ulteriormente, el artículo 1 inciso b del sucesor Decreto Supremo N° 109-90-PCM de fecha 27 de agosto de 1990 estipula que la asignación por movilidad se fijará en I/. 4'000,000 de intis. De manera tal que el Decreto Supremo N°264-90-EF, al establecerla en el importe de I/1.000.000 de intis más lo sumado con el primer importe aludido arroja el monto conclusivo de I/5.000.000 de intis que como ya se ha indicado en la actualidad equivale a la suma de S/5.00.

En síntesis ocurrió lo siguiente:

FECHA		SUCESO		MODO
1990	Julio	DACIÓN	D.S.N°204-90-EF	Mensual
	Agosto	APLICACIÓN	<i>Shock Económico Estructural</i>	<i>Reestructuración Económica</i>
		DACIÓN	D.S.N°109-90-PCM	I/.4' 000 000
	Setiembre	DACIÓN	D.S.N°264-90-EF	I/.5' 000 000

Fuente: Tesis: “La asignación por movilidad en el Decreto Supremo N° 264-90-EF y su incidencia en el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales”. Autora: Luz María Domínguez.

En la presente investigación se ha podido determinar los factores que influyeron en los distintos cambios por los cuales atravesó la asignación por movilidad hasta poseer su actual naturaleza, modo de percepción e importe. Teniéndose a los siguientes:

- Cambios Normativos.- Se da un cambio en la naturaleza de la asignación y se suscita una variación en la forma de percepción, teniéndose que **a. Primitivamente la asignación fue condición de trabajo y posteriormente pasó a ser concepto remunerativo**, la percepción de la asignación por movilidad otorgada por el Decreto Supremo N° 025-85-PCM era concedida a fin de cubrir el gasto del transporte diario del trabajador y estaba condicionada a día efectivamente laborado; mientras que la actual percepción de la asignación otorgada por el D.S.N° 264-90-EF, la contempla como un concepto remunerativo al concederle libre disponibilidad sobre el monto al trabajador y no estar condicionada a la asistencia al centro de labores. Así como **b. De ser originariamente un monto de percepción diaria pasó a ser un monto de percepción mensual**, a través del Decreto Supremo N°204-90-EF, se estipula que el pago de la asignación desde el 01 de julio de 1990 sería de pago mensual y no diario. Sin embargo, la ventaja central del primigenio otorgamiento de la asignación radicaba en que el importe era otorgado por día efectivo laborado por el trabajador y no de manera mensual, dado que diariamente se gasta en pasaje.

En palabras del profesor Seminario Morante, los cambios normativos por los cuales ha pasado la asignación concluyentemente obedecieron a la inestabilidad económica que resistió el país durante la época de los años ochenta, según el experto en la materia dichas modificaciones no fueron las más óptimas, pues al cambiar la modalidad de percepción, esto es de forma diaria a mensual, irrecusablemente se generó un menoscabo para los diversos trabajadores que venían percibiendo este derecho, ya que como es natural nadie emplea S/5.00 soles al mes para cubrir los gastos de movilidad a su centro de labores.

En relación al espíritu de los distintos cambios normativos, en opinión de la magistrada Ramírez Abanto radican en que el Estado tenía como propósito resarcir al trabajador de los incrementos que se daban con el alza de los pasajes producto del desequilibrio económico del país antes en remembranza y para la magistrada Castillo Castro, los cambios normativos generados desde dichas fechas frente a la hiperinflación imperante en aquel tiempo, se dieron con la ambición de reparar el poder adquisitivo de dicho concepto, a fin de ser optimizado en paralelo con el costo de vida; no obstante recalca

que como resultado de la conversión monetaria se estima que no se ha cumplido con la ratio legis de dicho dispositivo legal, sino que contradictoriamente se ha convertido en un concepto utópico para hacer frente a los gastos que acarrea el costo de la movilidad.

- Cambios Monetarios.- A causa de las diversas unidades monetarias que rigieron la economía del país fruto de la hiperinflación que atravesaba. No obstante, es preciso subrayar que pese a dicho escenario se efectuaron continuos incrementos en los importes de la asignación producto de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda nacional.

De modo tal, tenemos las siguientes unidades monetarias:

- Artículo 1 del Decreto Ley N° 7126 (Abril 18, 1931), sobre el establecimiento del sol oro, estableció que: *“La unidad monetaria de la República será el Sol de Oro sin acuñar que contendrá 42.1254 centigramos de oro fino”*
- Artículo 1 de la Ley 24064 (Enero 05, 1985), sobre el establecimiento del inti, estableció que: *“A partir del 1 de febrero de 1985 se establece como unidad monetaria del Perú el Inti, divisible en 100 “céntimos”, cuyo símbolo será “/”.*
- Artículo 1 de la Ley 25295 (Julio 01, 1991), sobre el establecimiento del nuevo sol, estableció que: *“Establézcase como unidad monetaria del Perú, el “Nuevo Sol”, divisible en 100 “céntimos”, cuyo símbolo será “S/.”*

Como se puede apreciar, en este corto periodo de cinco años existieron tres tipos de unidades monetarias a origen de la devaluación económica de las dos primeras monedas nacionales en relato, pues su poder adquisitivo era corroído vorazmente por la hiperinflación de aquel entonces, produciendo que las mismas sean retiradas de nuestro sistema financiero. Adicionalmente gracias a las políticas aplicadas por el Estado para darle tregua a la hiperinflación, a partir del año 1991 al establecerse el “Nuevo Sol”, el cual actualmente a partir del 15 de diciembre del 2015 en aplicación de la Ley N°30381 debe entenderse como Sol [S/], como unidad monetaria a regir nuestro sistema financiero, la economía peruana logró estabilizarse y resurgir de los difíciles problemas económicos que postraron a la sociedad en la zozobra.

De lo narrado se advierte que los cambios monetarios tuvieron efectos no solo favorables en nuestra economía que permitieron estabilizarla, sino que también produjeron efectos perjudiciales, pues el shock estructural en primera instancia significó una grave pérdida que afectó en índices excesivos a la sociedad peruana en conjunto sobrellevando un serio impacto en el dinero de la población, conduciendo además pérdidas valorativas de los ahorros y remuneraciones, y consecutivamente en segunda instancia con el paso del tiempo el sacrificio llevado a cabo dio resultados y se materializó en la consolidación de la situación económica del Perú.

En el siguiente recuadro se indican los distintos decretos supremos que regularon a la asignación indicándose su nacimiento hasta llegar a ostentar la naturaleza remunerativa que presentemente posee, denominación y modos de percepción.

DECRETOS	DENOMINACION	MODO DE PERCEPCIÓN	NATURALEZA
D.S. N°021-85-PCM*	MOVILIDAD Y REFRIGERIO	D I A R I O	C O N D I C I O N D E T R A B A J O (Día efectivo laborado)*
D.S. N°025-85-PCM*			
D.S.N°063-85-PCM*	MOVILIDAD		
D.S.N°192-87-EF*	MOVILIDAD Y REFRIGERIO		
D.S.N°103-88-EF			
D.S.N°155-88-EF	MOVILIDAD		
D.S.N°031-88-TR	MOVILIDAD		
D.S.N°225-88-EF	MOVILIDAD		
D.S.N°063-89-EF	MOVILIDAD		
D.S.N°130-89-EF	MOVILIDAD		
D.S.N°036-89-TR	MOVILIDAD		
D.S.N°204-90-EF**	MOVILIDAD	M E N S U A L	REMUNERATIVO (Extendido a pensionistas)**
D.S.N° 109-90-PCM	MOVILIDAD		
D.S.N°264-90-EF	MOVILIDAD		

Fuente: Tesis: “La asignación por movilidad en el Decreto Supremo N° 264-90-EF y su incidencia en el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales”. Autora: Luz María Domínguez.

De acuerdo a lo esbozado, se tiene que entre los años 1985 a 1990 pese a la hiperinflación dominante y descenso monetario de los importes otorgados por la asignación, los cuales perdían a todas luces su valor objetivo, el Estado intentó equilibrar su desproporcionada situación efectuando una serie de cambios normativos en el lapso de la primigenia dación regulada por el D.S.N°021-85-PCM (1985) y la última dación contemplada por el D.S.N° 264-90-EF (1990) con el fin de que el monto vaya acorde en la medida que era posible con el real costo de vida, siendo éste su verídico espíritu. Pero, no ocurrió lo mismo con el último decreto que contempló a la asignación en comento en el ínfimo importe de S/5.00, dado que dejó sentada a la asignación en un magro importe, concepción que en economía significa “*que es insuficiente, escaso o insustancial, especialmente cuando se esperaba algo más*”.

En el siguiente cuadro se tienen los distintos incrementos que tuvo la asignación en el periodo en comento:

DECRETOS	FECHA	INCREMENTOS
D.S. N°021-85-PCM	(15.Mar.1985)	Se fija en S/5,000 diarios
D.S. N°025-85-PCM	(29.Mar.1985)	Incremento de S/5,000 diarios (Extensión)
D.S.N°063-85-PCM	(15.Jul.1985)	Incremento de S/1.600 diarios
D.S.N°192-87-EF	(15.Oct.1987)	Fijada en I/35.00 diarios
D.S.N°103-88-EF	(12.Jul.1988)	Fijada en I/52.50 diarios
D.S.N°155-88-EF	(11.Sep.1988)	Incremento de I/1000 mensual o semanal
D.S.N°031-88-TR	(15.Sep.1988)	I/1000 (empleados) / I/34.00 (obreros)
D.S.N°225-88-EF	(25.Nov.1988)	Incremento de I/.3000 intis
D.S.N°063-89-EF	(15.Ab.1989)	Incremento de I/.3000 intis
D.S.N°130-89-EF	(17.Julio.1989)	Incremento de I/.3000 intis
D.S.N°036-89-TR	(14.Sep.1989)	Incremento de I/.3000 intis

D.S.N°204-90-EF	(01.Jul.1990)	Se fija en I/. 500,000 mensuales
D.S.N° 109-90-PCM	(27.Ago.1990)	Se fija en (I/. 4'000,000) mensuales
D.S.N°264-90-EF	(21.Sep.1990)	Aumento de (I/. 1'000,000) = I/.5'000.000

Fuente: Tesis: “La asignación por movilidad en el Decreto Supremo N° 264-90-EF y su incidencia en el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales”. Autora: Luz María Domínguez.

La presente iniciativa legislativa promulga que la actual concesión de la asignación por movilidad como concepto remunerativo, de percepción mensual y con el importe de S/.5.00 soles por parte del D.S.N°264-90-EF transgrede el derecho a la dignidad de la persona humana y el derecho a una remuneración justa y suficiente. Así, en vinculación entre la asignación y los DESC Laborales por empieza se tiene a la misma como **Derecho Social inmersa en el Derecho del trabajador a una vida digna**, su noción gira en torno a la dignidad de la persona. Es tal el valor que reviste que la garantía de los Derechos Humanos está fundada en la consideración de la dignidad humana como esencia de la naturaleza del hombre.

Al respecto, se ha afirmado acertadamente por el profesor Seminario Morante en sus estudios que indubitablemente hay una trasgresión al derecho por parte del D.S.N°264-90-EF, pues los S/. 5.00 soles cancelados de forma mensual transgrede el derecho a la dignidad de la persona humana y el derecho a una remuneración suficiente, deteniéndonos por ahora únicamente en el primer derecho en alusión consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política del Perú (Diciembre 29, 1993) que prescribe que *“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”*, vislumbrándose según el jurista Landa que este artículo concierne la piedra angular de los derechos fundamentales de las personas y, por ello es la columna estructural de toda la edificación constitucional, tanto del modelo político, como del modelo económico y social de nuestro Estado.

Lo referido implica encuadrar a la dignidad humana según el jurista en evocación como sostén de la república peruana reconociéndole al ser humano su condición como fin en sí mismo, como soporte del Estado y la sociedad, debiendo tener como derivación su valoración especial, que se acompaña de la garantía de los derechos de muchos órdenes, en una

concepción integral del ser humano. Asimismo, de modo irrefutable, la dignidad de la persona a concepción del jurista Münzenmayer es el derecho más trascendental de un actual Estado Social de Derecho, dado que involucra asegurar a todas las personas un digno nivel de vida, cristianizándose en el derecho más intrínsecamente social, requiriendo un rol activo del Estado.

Sobre el particular, al señalar el profesor Seminario Morante que el importe otorgado mella la dignidad¹⁵, es correcto sostener que éste es indigno, noción que según la Real Academia Española, consiente: *“que es inferior a la calidad y mérito de alguien o no corresponde a sus circunstancias”*, lo cual posee pleno juicio lógico, jurídico y empírico, dado que como se ha venido desarrollando, con la suma de S/5.00 es imposible que una persona, trabajador ya sea del Sector Público o Privado pueda movilizarse en el país o pueda constituir un otorgamiento remunerativo loable a fin de contribuir en la mejora económica del trabajador.

Asimismo, se tiene a la asignación como **Derecho Económico inmersa en el derecho del trabajador a percibir una remuneración justa y suficiente**, salvaguardada a través del artículo 24 de la Constitución Política del Perú (Diciembre 29, 1993) estableciendo que *“El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual”*; dada su naturaleza como derecho en la Carrera Administrativa del Sector Público como concepto remunerativo circunscrita dentro del marco del derecho a la percepción remunerativa como derecho constitucional del trabajador, en este caso del trabajador sujeto al Régimen Laboral Público.

Uniéndose a la opinión del profesor Seminario Morante sobre la trasgresión directa del D.S.N°264-90-EF en la remuneración, el profesor García Manrique, también refiere que se vulnera, el derecho a una remuneración justa y suficiente, recogida en la Carta Magna, en mérito a que el actual otorgamiento no obra arreglado a la justicia y razón. Sobre la misma, la remuneración es definida en la sentencia recaída en el Expediente N°4922-2007-PA/TC, indicándose que *“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”*.

¹⁵ Concepto que de acuerdo a la Real Academia Española es *“Correspondiente, proporcionado al mérito y condición de alguien o algo, así como de calidad aceptable”*.

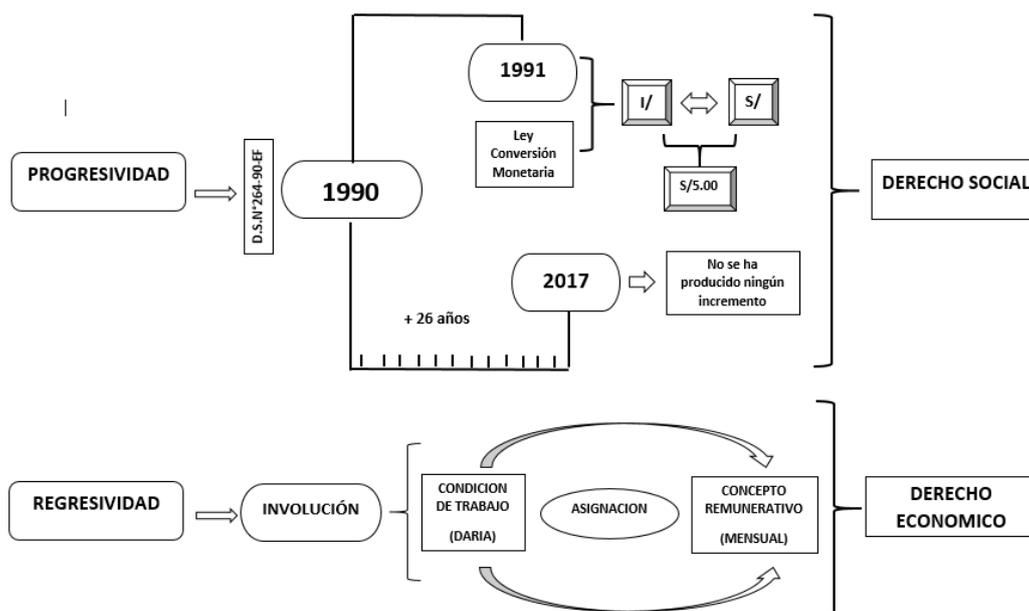
A decir verdad, si bien no existe un importe que haya sido universalmente consentido como justo y suficiente pues ello se encuentra sujeto a variación, de conformidad con las condiciones específicas de cada sociedad, esta concepción puede ser explicada como aquel concepto remunerativo o remuneración que permita al trabajador satisfacer sus necesidades y las de su familia dentro de un nivel estimado por la sociedad como aceptable. Inconcusamente, en esto se encuentra implicado el concepto de '*remuneración mínima vital*' que en diferentes partes del mundo es determinado y reajustado en base a las variaciones de los indicadores de la economía local ya que el importe de esta remuneración mínima incumbirá hallarse en paralelo con el valor real para que se cristianice en algo justo y suficiente, dejando de lado su valor nominal.

Continuando con la fundamentación de la iniciativa legislativa, es necesario mencionar que en la Sentencia recaída en el Exp. N°00671-2015, sobre la controversia en estudio, ante el invocado artículo 24 de la Carta Magna por parte de los justiciables, se indicó que al no otorgarse la bonificación en la forma que se peticiona, (esto es diario y no mensual) no se vulnera el derecho a una remuneración justa y suficiente, pues ésta (remuneración) debe ser entendida como un todo, y no solo respecto a uno de los conceptos que la integran.

En concreto, aunque la remuneración es entendida como un todo, no se puede dejar de lado los conceptos que la integran, pues la suma conferida por los mismos involucra el aumento o disminución de ésta, en atención a que son parte de ella, no siendo válido para que ante los magros conceptos integradores de la Remuneración Total se recurra a la justificación de que la misma es mayor a una remuneración mínima vital, pues el análisis se da en concreto sobre la objetividad de uno de sus conceptos (asignación por movilidad) y no de la remuneración propiamente constituida como un todo.

En definitiva lo indicado por los profesores Seminario Morante y García Manrique es completamente acertado, dado que el otorgamiento de S/5.00 soles mensuales por concepto de movilidad es meramente simbólico sin ningún sentido formal mellando la dignidad del trabajador y viéndose además un serio impacto en la asignación como concepto remunerativo dentro de la remuneración, al no ser proporcional a los gastos que realmente demandan los productos y servicios del mercado, conllevando a que el trabajador se vea envuelto en una realidad ajena a lo que percibe como 'asignación'; tornándose dicha situación más crítica cuando es la propia Administración la que afirma categóricamente que el monto concedido es el idóneo valiéndose de que no existe normativa que lo incremente, muy a pesar de que la normativa actual no se armoniza con la realidad.

Para ilustrar mejor la situación es necesario un análisis adecuado del problema, lo cual exige tener clara la exacta división respecto a la trasgresión de la asignación contemplada en el D.S.N°264-90-EF en el Derecho Social y Derecho Económico. En el siguiente cuadro se puede apreciar la misma y sus alcances.



Fuente: Tesis: “La asignación por movilidad en el Decreto Supremo N° 264-90-EF y su incidencia en el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales”. Autora: Luz María Domínguez.

De acuerdo al cuadro propuesto por la investigadora, se pueden obtener las siguientes conclusiones:

a. Progresividad

- *Progreso.*- Implica que el disfrute de los Derechos Sociales siempre debe mejorar en aras de alcanzar su perfeccionamiento.

El D.S.N°264-90-EF, al establecer en el importe de I/1.000.000 de intis a la asignación más el importe señalado por su antecesor Decreto Supremo N°109-90-PCM en I/4.000.000 de intis, arroja la suma de I/5.000.000 de intis otorgados desde el mes de setiembre de 1990, lo que de acuerdo con la conversión monetaria Ley N°25295 de fecha 31 de diciembre de 1991, equivale a S/5.00 soles mensuales, advirtiéndose de

las fechas aludidas que el beneficio fue otorgado por el lapso de quince meses con la capacidad adquisitiva del inti y que posteriormente a dicho periodo ya obtuvo la capacidad adquisitiva propia de la nueva moneda (sol).

No obstante, al advertirse el irrisorio¹⁶ monto en el que iba a quedar la asignación por movilidad a causa de la conversión, se debió buscar obligatoriamente su “mejora”, situación que no sucedió en aquella época.

- **Gradualidad.**- El jurista Mancilla sostiene que la efectividad de los Derechos Humanos no se logra de manera inmediata, sino que tolera todo un proceso que admite precisar metas a corto, mediano y largo plazos.
Si bien los DESC se van efectivizando de forma paulatina, en el tema en estudio, la asignación desde 1990 no ha tenido ningún tipo de aumento o incremento pese a que han transcurrido más de veintisiete años; esto es no se ha efectuado gradualidad sobre la misma, la cual a la actualidad no da luces de una posible efectivización del concepto ni siquiera en su estándar mínimo.
- b. **Regresividad.**- Comprende la regresión del derecho respecto a la naturaleza de la asignación por movilidad, ya que al ser originariamente condición de trabajo y ser concedido de forma diaria otorgaba mayor beneficio a los trabajadores del Régimen Público, mientras que como concepto remunerativo y de concesión mensual en un importe irrisorio, se disminuyó las ventajas inicialmente otorgadas.

En torno a ello se tiene:

MAYORES VENTAJAS	MENORES VENTAJAS
S/5. 000 (CINCO MIL SOLES ORO DIARIOS)	S/5.00 (CINCO SOLES MENSUALES)
Al estar relacionado el importe con los días laborados y ser de pago diario cumplía con su razón de ser: brindar en la medida que las realidades fiscales de aquel entonces lo permitían -aminorizar- la carga económica del trabajador.	La suma presentemente otorgada carece de contenido objetivo, dado que está desligada completamente con los reales costos económicos que demandan los bienes y servicios del mercado. El hecho de que la normatividad vigente tenga previsto el citado

¹⁶ Concepto que de acuerdo a la Real Academia Española es “*Insignificante por minúsculo*”.

	monto no puede ser óbice para entregar al trabajador una suma paupérrima y desproporcional que no se ajusta a la realidad.
--	--

Fuente: Tesis: “La asignación por movilidad en el Decreto Supremo N° 264-90-EF y su incidencia en el principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Sociales Laborales”. Autora: Luz María Domínguez.

El Artículo 1 inciso b del Decreto Supremo N° 264-90-EF, tal como está redactado, consagra una fórmula que no encuentra cabida en ningún sistema coherente, pues no permite a ningún trabajador hacer frente a un gasto objetivo y mucho menos le proporciona algún tipo de ayuda económica. La situación problemática se sumerge en la evidente colisión entre el importe conferido y el costo de vida o el índice de precios al consumidor (IPC)¹⁷ (medios de medición económicos) y la alteración que se dio en la base imponible de lo concedido por la asignación.

Dicho lo anterior, algunos estudiosos de la materia consideraron que **el monto otorgado en el D.S.N°264-EF mereció una equivalencia acorde al costo de vida**¹⁸, indicando que la **correcta equivalencia** era vital pues consentía el designio perseguido por el nacimiento de la asignación en estudio y asistía a que por lo menos contribuya en algo a asumir los gastos que demandan los bienes y servicios en el Estado Peruano; para el profesor Seminario Morante, debió haberse previsto y concretizado una equivalencia que vaya conforme a los costos de vida que se presentaban al emitirse la Ley N° 25295, siendo necesario tener en cuenta la concurrencia de algunos derechos que tras el paso de intis a nuevos soles se verían mermados; para el profesor García Manrique, “*la correcta equivalencia*” era significativa al momento de producirse la conversión monetaria, pues el concepto sufrió una variación por el cambio del signo monetario, siendo importante que la actualización se efectúe recuperando el valor adquisitivo que tuvo el concepto. Todo esto parece confirmar que la correcta equivalencia fue un punto significativo que merecía la asignación, a fin de darle un valor alcanzable proporcional y objetivo.

¹⁷ **Índice de precios** es un número índice calculado a partir de la evolución del nivel de precios de una economía desde un momento determinado y para un periodo concreto. (Economipedia, 2017)

¹⁸ Entendido como el cálculo o apreciación de bienes y servicios que los hogares demandan consumir para alcanzar determinado grado de satisfacción o lograr un concluyente nivel de vida. Es una concepción teórica apreciada mediante un índice que calcula las variaciones en el gasto para la obtención del objetivo en alusión. (Inside-Perú 2017)

En cuanto al carácter simbólico de la asignación, la magistrada Castillo Castro, bosqueja que para equilibrar tal situación es justo realizar una **adecuada equivalencia** entre lo que se percibe y el coste de vida del trabajador, pues de lo contrario sólo se contará con una serie de beneficios que dados sus ínfimos conceptos no permiten cubrir ni siquiera las necesidades básicas de los trabajadores del Estado. Entrando a tallar en este escenario, se tiene al principio protector, el cual busca el amparo de los intereses del trabajador y la concesión de mayores beneficios a los trabajadores, **por consiguiente**, es inconcebible conferir beneficios al trabajador que únicamente sean emblemáticos y que carezcan de representatividad, pues lo que se persigue es que lo otorgado sea justo y ampliado en aras de producir mayores ventajas y no originar regresiones injustificadas que perjudiquen al trabajador.

De la tesis expuesta se plantea una respuesta específica sobre el importe que debe contener la asignación por movilidad, de modo tal, al haberse tomado como referencia a la ciudad de Lima, como ciudad de mayor costo de vida del Perú, así como a través del índice de precios al consumidor en nuestro país, la presente investigación dotando a la asignación de un carácter objetivo, justo e idóneo arriba a la conclusión que el importe otorgado por la misma **-debe regularizarse en S/64.00 soles mensuales-**, monto que abarca el incremento modificador de S/60.00 soles contemplado en el artículo 1 inciso b del D.S.N°264-90-EF y que sumado al importe de S/4 000 000 millones de intis concedido por el D.S.N°109-90-PCM de acuerdo a la conversión a moneda actual equivale a S/4.00 soles.

Finalmente, el criterio para justificar la paridad dada del valor del monto otorgado por el Decreto Supremo N°264-90-EF entre el inti y el sol, según la Observación General N° 19 sobre el Derecho a la Seguridad Social, el Comité indica que para la aceptación justificativa de medidas regresivas debe existir una *“Justificación razonable de las medidas”*, así, según el jurista Canessa manifiesta que acontece que en el año en que se dictó la norma en comento, de fecha setiembre de 1990, efectivamente pudo quizá en cierta medida justificarse el otorgamiento de la asignación en tan misérrima suma por el contexto de resurgimiento económico y social que atravesaba el país.

Sin embargo, si se tolera la justificación ofrecida por un Estado a favor de una medida regresiva, tal medida deberá tener un carácter estrictamente *‘temporal’*, debido a que aún si resultase admisible la adopción de una legislación regresiva, subsiste para el Estado la obligación de amparar el contenido mínimo del derecho y después infaliblemente conseguir de forma continuada la plena satisfacción del derecho.

Para ser más específicos, el jurista Canessa exterioriza que lo que sucede es que en el año 1990 en el que fue dictado el D.S.N°264-90-EF, justamente como se ha mencionado brindando una ventaja (justificación figurada) al Estado peruano, podía justificarse la dación del magro importe producto de la conversión monetaria, por causas ya antes referidas. No obstante, en una cobertura como la actual según el especialista ya no existe tal justificación pues el país posee determinados equilibrios macroeconómicos y ya no posee una situación de déficit fiscal, asegurando que el Estado indudablemente puede afrontar el gasto, pues gracias a las apropiadas políticas macroeconómicas y estructurales del Perú, compuestas con situaciones externas propicias, han formado un crecimiento trascendente del país.

En conclusión, por todas las consideraciones expuestas en este apartado, se comprueba y valida la iniciativa de modificatoria de la redacción del Artículo 1 inciso b del Decreto Supremo N°264-90-EF puesto que incide negativamente sobre el Principio de Progresividad y No Regresividad de los Derechos Sociales Laborales, existiendo un incidencia directa en el Derecho Económico delimitado en la remuneración justa y suficiente y en el Derecho Social delimitado en la calidad de vida digna de los trabajadores sujetos al Régimen Laboral Público beneficiarios de la asignación.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa regula a nivel legislativo el ejercicio de un derecho constitucional reconocido Carta Magna y en instrumentos de índole internacional que forman parte del Sistema Internacional de Derechos Humanos, ratificados por nuestro país, constituyendo parte del bloque de constitucionalidad de forzosa observancia.

Los efectos del contenido mínimo y plena efectividad de los DESC Laborales se rigen por los principios de equilibrio presupuestario y asignación equitativa de los recursos públicos, pues requieren de un rol activo del estado, demandando de éste prestaciones de dar o hacer.

Asimismo, el beneficio de la legislación planteada, redundará no solo en un mejor desempeño laboral como consecuencia de la mejor protección de los derechos de los trabajadores, sino

también en una deseable mejora en el desarrollo obligacional de efectividad de derechos de índole fundamental como lo son los DESC Laborales.¹⁹

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente Proyecto de Ley modifica el Artículo 1 inciso b del Decreto Supremo N° 264-90-EF.

Como consecuencia del presente, se deberá adecuar la aludida norma según se detalla en el cuadro siguiente:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 1.- Las Autoridades, Funcionarios, Miembros de Asambleas Regionales, Directivos y servidores nombrados y contratados comprendidos en las Leyes N°s. 11377, 23536, 23728, 24029, 24050, 25212, 23733; Decreto Leyes N°s. 22150, 14606; Decreto Legislativo N° 276; Obreros Permanentes y Eventuales, Prefectos, Subprefectos y Gobernadores a partir del 1 de setiembre de 1990 tendrán derechos a los aumentos siguientes:</p> <p>a. (...)</p> <p>b. UN MILLON DE INTIS (I/. 1'000,000) por concepto de "Movilidad".</p> <p>Precísase que el monto total por "Movilidad", que corresponde percibir al trabajador público, se fijará en I/. 5'000,000. Dicho monto incluye lo dispuesto por los Decretos Supremos N°s. 204-90-EF, 109-90-PCM y el presente Decreto Supremo.</p>	<p>Artículo 1.- Las Autoridades, Funcionarios, Miembros de Asambleas Regionales, Directivos y servidores nombrados y contratados comprendidos en las Leyes N°s. 11377, 23536, 23728, 24029, 24050, 25212, 23733; Decreto Leyes N°s. 22150, 14606; Decreto Legislativo N° 276; Obreros Permanentes y Eventuales, Prefectos, Subprefectos y Gobernadores a partir del 1 de setiembre de 1990 tendrán derechos a los aumentos siguientes:</p> <p>a. (...)</p> <p>b. SESENTA NUEVOS SOLES (S/. 60. 00) por concepto de "Movilidad".</p> <p>Precísase que el monto total por "Movilidad", que corresponde percibir al trabajador público, se fijará en S/64.00. Dicho monto incluye lo dispuesto por los Decretos Supremos N°s. 204-90-EF, 109-90-PCM y el presente Decreto Supremo.</p>

¹⁹ Los autores aludidos como referencia para el presente proyecto de ley han sido debidamente citados en la parte de bibliografía de la Tesis.

ADECUACIÓN A LAS POLÍTICAS DEL PLAN BICENTENARIO

El presente Proyecto de Ley, se encuentra dentro del campo de acción del Eje Estratégico Primero del Plan Bicentenario, el cual enmarca la promoción de los Derechos fundamentales y dignidad de las personas, específicamente en la mejora de la administración de justicia y el ordenamiento jurídico peruano.

IV. PARTE RESOLUTIVA

El Congreso de la República ha dado la ley siguiente:

"LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 1 INCISO B DEL DECRETO SUPREMO N° 264-90-EF"

ARTÍCULO ÚNICO.- Modifíquese el Artículo 1 inciso b del Decreto Supremo N° 264-90-EF, el que quedará en los términos siguientes:

Artículo 1.- Las Autoridades, Funcionarios, Miembros de Asambleas Regionales, Directivos y servidores nombrados y contratados comprendidos en las Leyes N°s. 11377, 23536, 23728, 24029, 24050, 25212, 23733; Decreto Leyes N°s. 22150, 14606; Decreto Legislativo N° 276; Obreros Permanentes y Eventuales, Prefectos, Subprefectos y Gobernadores a partir del 1 de setiembre de 1990 tendrán derechos a los aumentos siguientes:

- a. (...)
- b. **SESENTA NUEVOS SOLES (S/.60.00)** por concepto de "Movilidad".

Precisase que el monto total por "Movilidad", que corresponde percibir al trabajador público, **se fijará en S/64.00**. Dicho monto incluye lo dispuesto por los Decretos Supremos N°s. 204-90-EF, 109-90-PCM y el presente Decreto Supremo.