

SUBSIDIO POR FALLECIMIENTO - GASTOS DE SEPELIO Y BONIFICACIÓN POR AÑOS DE SERVICIO: DERECHOS DOCENTES EN VACÍOS NORMATIVOS

*Death benefit – burial expenses and bonus for years of service:
teachers' rights in regulatory gaps*

OSCAR LEONIDAS LAGOZ CALSÍN*

Resumen

Este artículo analiza la viabilidad jurídica del reconocimiento del subsidio por fallecimiento y gastos de sepelio, así como la asignación económica por cumplir 25 o 30 años de servicios, en favor de los docentes ordinarios de universidades públicas en el Perú, durante el periodo comprendido entre la derogación de la Ley Universitaria N.º 23733 y la entrada en vigencia efectiva de la Ley N.º 30220, en el que no existía una norma expresa que reconociera tales derechos. Actualmente, muchas universidades niegan estas solicitudes basándose en el principio de legalidad. Sin embargo, a partir del análisis de normas constitucionales, reglamentos administrativos y jurisprudencia relevante, se plantea que existen fundamentos jurídicos suficientes para amparar tales beneficios. Este trabajo demuestra que la omisión normativa no elimina derechos ya generados, especialmente cuando estos tienen respaldo en principios constitucionales laborales y en la aplicación supletoria de normas vigentes del régimen público general. Este artículo, tiene como objetivo recopilar y comprender información teórica y jurisprudencial relacionada con el problema de investigación, centrado en el reconocimiento de un derecho generado durante la vigencia de una Ley. La investigación es cualitativo de tipo dogmático jurídico. Concluyendo como solución al vacío normativo debe ser interpretativa, no restrictiva, aplicando los principios constitucionales de irrenunciabilidad, protección y progresividad de los derechos laborales.

Palabras clave: Docentes universitarios; subsidio por fallecimiento; bonificación por años de servicio; vacío normativo; derechos laborales; universidades públicas.

* Universidad Nacional del Altiplano de Puno
<https://orcid.org/0009-0000-7796-2871>
<https://doi.org/10.56036/rp.v5i2.100>
correo: olagoz@unap.edu.pe

Abstract

This article analyzes the legal feasibility of recognizing the subsidy for death and burial expenses, as well as the economic bonus for completing 25 or 30 years of service, for tenured professors at public universities in Peru during the period between the repeal of University Law No. 23733 and the effective entry into force of Law No. 30220, when no express regulation existed to grant such benefits. Currently, universities deny these requests invoking the principle of legality. However, based on the analysis of constitutional principles, administrative regulations, and relevant case law, it is argued that there are sufficient legal grounds to support the granting of these rights. This work shows that normative omission does not eliminate already accrued rights, particularly when they are supported by constitutional labor principles and the supplementary application of current regulations of the general public regime.

Keywords: University professors; death subsidy; long-service bonus; normative gap; labor rights; public universities.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como propósito analizar la viabilidad jurídica del reconocimiento del derecho a subsidios por fallecimiento y asignaciones económicas por años de servicio a favor de docentes ordinarios de universidades públicas, en un periodo sin regulación expresa, comprendido entre la derogación de la Ley Universitaria N.º 23733 y la implementación efectiva de la Ley N.º 30220. Aunque las universidades argumentan la falta de base legal, se sostiene aquí que existen fundamentos constitucionales, normativos y jurisprudenciales que amparan el otorgamiento de estos beneficios.

La Constitución reconoce el derecho al trabajo y establece diversos principios protectores del trabajador. Dentro del régimen del Decreto Legislativo N.º 276, que regía supletoriamente a los docentes universitarios bajo la Ley N.º 23733, se reconocían expresamente subsidios por fallecimiento y bonificaciones por años de servicio. Estos derechos, aunque no fueron replicados explícitamente en la Ley N.º 30220, tampoco fueron prohibidos, por lo que persiste un vacío normativo interpretativo que requiere solución conforme a principios favorables al trabajador.

1. MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO:

En principio, debemos indicar que el artículo 26º de la Constitución Política del Perú, establece los principios que regulan la relación laboral, señalando que en la relación *laboral se respeta los siguientes principios*: 1) Igualdad de oportunidades sin discriminación, 2) Carácter Irrenunciable de los derechos reconocidos por la Cons-

titución y la Ley, 3) Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.

Al respecto el Tribunal Constitucional ha sostenido lo siguiente:

(...) Por último, no podemos dejar de anotar que, el inciso 2) del artículo 26 de nuestra Carta Magna, consagra el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales reconocidos por la Constitución y la Ley, el cual prohíbe que, mediante actos de disposición, el trabajador, se despoje de sus derechos, previstos en las normas taxativas (no dispositivas), las que son de orden público y tienen vocación tuitiva a la parte más débil de la relación laboral. Fundamento 3 de la STC Exp. N° 0008-2005-AI/TC)

“Dicho principio se fundamenta en el carácter protector del Derecho Laboral, debido a la desigualdad existente entre las partes, por lo que devendría en nulo todo acto del trabajador que abdique un derecho reconocido en una norma imperativa (...)” (STC Exp. N° 03052-2009-PA/TC CALLAO)

El artículo 53° literal g) de la antigua Ley Universitaria N° 23733, establecía: **“De conformidad con el Estatuto de la Universidad, los Profesores Ordinarios tienen derecho a: (...) g) “Los derechos y beneficios del servidor público y a la pensión de cesantía o jubilación conforme a ley; (...)”**, es decir que, los profesores ordinarios de las universidades públicas tenían derecho (entre otros) a los derechos y beneficios del servidor público, vale decir, a los de los servidores de la Carrera Administrativa sujeto al Decreto Legislativo N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; por lo que en virtud a dicha norma se otorgaba la bonificación por sepelio y luto, así como la asignación económica por cumplir 25 ó 30 años de servicio.

En dicho contexto, el artículo 24° del Decreto Legislativo N° 276 señala, son derechos de los servidores públicos de carrera: (...) c) Percibir la remuneración que corresponde a su nivel, incluyendo las bonificaciones y beneficios que procedan conforme a Ley.

El literal a) del artículo 54° del Decreto legislativo N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público señala, Son beneficios de los funcionarios y servidores públicos, la asignación por cumplir 25 ó 30 años de servicios, que se otorga por un monto equivalente a dos remuneraciones mensuales totales, al cumplir 25 años de servicios, y tres remuneraciones mensuales totales, al cumplir 30 años de servicios. Se otorga por única vez en cada caso.

El literal j) del artículo 142° del Decreto Supremo N° 005-90-PCM - Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público señala, Los programas de bienestar social están destinados a cubrir los siguientes aspectos: Subsidios por fallecimiento del servidor y sus familiares directos, así como por gastos de sepelio o servicio funerario completo. Disposición legal concordante con

el artículo 144° que señala: “El subsidio por fallecimiento del servidor se otorga a los deudos del mismo por un monto de tres remuneraciones totales, en el siguiente orden excluyente: cónyuge, hijos, padres o hermanos. En el caso de fallecimiento de familiar directo del servidor: cónyuge, hijos o padres, dicho subsidio será de dos remuneraciones totales *Artículo 145° que señala:* “El subsidio por gastos de sepelio será de dos (02) remuneraciones totales, en tanto se dé cumplimiento a lo señalado en la parte final del inciso j) del artículo 142°, y se otorga a quien haya corrido con los gastos pertinentes”.

En cuanto al pago del subsidio por fallecimiento y gastos de sepelio, deben ser en función a la remuneración total del trabajador, para cuyo efecto es preciso observarse la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional que señala:

El recurrente solicita que, se le pague los subsidios por fallecimiento y gastos de sepelio sobre la base de la remuneración total... Sobre el particular, debe señalarse que los artículos 144° y 145° del Decreto Supremo N° 005-90-PCM, establecen que para el cálculo de los subsidios que son materia de reclamo... se debe utilizar como base de referencia la denominada remuneración total, no haciendo mención alguna del concepto de remuneración total permanente... Siendo ello así, debemos indicar que mediante resoluciones... se le otorgaron al actor los subsidios por fallecimiento y gastos de sepelio sobre la base de la remuneración total permanente, con lo que se acredita la renuencia de la emplazada, debido a que los subsidios reclamados se calcularon sobre la base de la remuneración total permanente y no sobre la base de la remuneración total... razón por la cual debe estimarse la demanda... (STC Exp. N° 4517-2005-PC/TC de fecha 22 días del mes de setiembre de 2005, fundamentos 2, 3 y 4. STC Exp. N° 1723-2004-AA/TC de fecha 05 de julio de 2004, fundamentos 2 y 3. STC Exp. N° 1943-2004-AA/TC de fecha 30 de setiembre de 2004, fundamentos 2 y 3)

La Ley N° 23733 – Ley Universitaria anterior, no regulaba como derechos de los docentes universitarios el subsidio por fallecimiento, el subsidio por gastos de sepelio y la asignación económica por cumplir 25 ó 30 años de servicios; sin embargo, el literal g) del artículo 52° de la propia Ley N° 23733, se remitía al Decreto Legislativo N° 276, dado que establecía que los docentes universitarios ordinarios tenían los derechos y beneficios del servidor público, es decir, también les correspondían los derechos y beneficios previstos en el régimen de la carrera administrativa; siendo así, en mérito a esta mención a los derechos y beneficios del servidor público que se consideraba que el docente universitario (profesor ordinario), gozaba de los derechos y beneficios previstos en el Decreto Legislativo N° 276.

Durante la vigencia de la Ley N° 23733 – Ley Universitaria, se reconocía al docente universitario el derecho a percibir la asignación por cumplir 25 y 30 años de servicios, el subsidio por fallecimiento y por gastos de sepelio, cuando cumplía con los requisitos legalmente previstos en el artículo 54° del Decreto Legislativo N° 276

y en los artículos 144° y 145° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-90-PCM

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 30220 – Ley Universitaria, a partir del 10 de julio de 2014, no se reconoce de forma expresa los derechos de los docentes universitarios al subsidio por fallecimiento, al subsidio por gastos de sepelio, ni a la asignación por cumplir 25 ó 30 años de servicios. No obstante, en el numeral 12, del artículo 88°, también se incluyó una norma de apertura al goce de otros beneficios distintos a los detallados en los numerales precedentes del mismo artículo 88°, de este modo, se prevé:

“Artículo 88°. *Derechos del docente* – Los docentes gozan de los siguientes derechos: (...). 88.12 Los derechos y beneficios previsionales conforme a Ley. (...)

Al haberse producido la derogatoria de la Ley N° 23733, mediante la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la vigente Ley Universitaria N° 30220, se limitó el acceso de los docentes universitarios a derechos y beneficios de los servidores públicos, en este sentido, se debe resaltar que no existe una derogación expresa de los referidos derechos, sino que se trata de una interpretación restrictiva de la norma, pese a que no está permitido asumir o presumir derogaciones no originadas en el mandato expreso de la ley.

Las formas que puede asumir la derogación de una ley son: *i) por declaración expresa, ii) por incompatibilidad entre nueva ley y la anterior o iii) cuando la materia de ésta es íntegramente regulada por aquélla*. La primera conocida como derogación expresa y las otras dos llamadas derogación tácita. Produciéndose estas últimas, cuando existe “incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior”, y cuando “la nueva materia de ésta (norma anterior) es íntegramente regulada por aquélla (nueva norma)”, lo cual no se ha producido en el caso materia de análisis, dado a que en la nueva Ley Universitaria N° 30220, no existe una prohibición expresa del reconocimiento como derecho a ser beneficiario del subsidio por fallecimiento y gastos de sepelio, así como la asignación por cumplir 25 ó 30 años de servicios.

Si bien la vigente Ley Universitaria no contempló el reconocimiento de bonificación por sepelio y luto a favor de los docentes universitarios ordinarios, resulta preciso señalar que la Sexagésima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30879, publicado en el diario Oficial el Peruano en fecha 06 de diciembre de 2018, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, establece que:

*Autorízase al Ministerio de Economía y Finanzas, durante el Año Fiscal 2019, a establecer mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, los montos y/o fórmulas de cálculo de la Compensación por Tiempo de Servicios - CTS, de la **Asignación Económica** por cumplir veinticinco (25) y treinta (30) años de servicios y de la **Bonificación por Sepelio y Luto**, que*

percibirán los docentes universitarios comprendidos en la Ley 30220, Ley Universitaria.

El referido decreto supremo establece, asimismo, los procedimientos, mecanismos y demás disposiciones que resulten necesarias para la mejor aplicación de la presente disposición.

Para la implementación de lo establecido en la presente disposición, exonérase a las universidades públicas de lo dispuesto en el artículo 6 de la presente ley.

La presente disposición se financia con cargo al presupuesto institucional de las universidades públicas, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

En mérito a lo señalado en la citada disposición legal, se emite el Decreto Supremo N° 341-2019-EF, publicado en el diario Oficial el Peruano en fecha 22 de noviembre de 2019, que establece fórmulas de cálculo de la Compensación por Tiempo de Servicios, de la asignación económica por cumplir veinticinco (25) y treinta (30) años de servicios y el monto de la bonificación por sepelio y luto para los docentes ordinarios de las Universidades Públicas.

De ahí que, la posición de la administración de diferentes instituciones universitarias es que, la Ley Universitaria N° 30220 al regular los derechos de los docentes universitarios en su artículo 88° no ha previsto el subsidio por fallecimiento y gastos de sepelio ni la asignación por cumplir 25 ó 30 años de servicios, habiéndose establecido un **vacío legal** que ampare dichos derechos o beneficios a partir del 10 de julio de 2014 hasta el 22 de noviembre de 2019.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil ha emitido el Informe Técnico N° 1251-2016-SERVIR/GPGSC, de fecha 13 de julio de 2016, en la cual concluye: ***En relación a los temas consultados en el documento de la referencia nos remitimos a los criterios expuestos en el Informe Técnico N° 288-2016-SERVIR/GPGSC, cuyo contenido ratificamos.*** En ese sentido, solo es posible reconocer los derechos y beneficios contemplados en el Decreto Legislativo N° 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público para los servidores públicos a favor de los docentes universitarios siempre que hayan cumplido con los requisitos legalmente previstos antes del 9 de julio de 2014, fecha de publicación de la Ley N° 30220 – Ley Universitaria, la misma que actualmente enumera taxativamente los vigentes derechos de los docentes universitarios.

La Constitución Política del Perú, preceptúa que ninguna persona debe sufrir **discriminación jurídica**, esto es, no debe ser tratada de manera desigual, respecto a quienes se encuentren en una misma situación, salvo que exista una justificación objetiva y razonable para esa diferencia de trato; por lo tanto, toda norma que debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto jurídico, siendo el caso del Decreto Legislativo N° 276 sobre los derechos

de los servidores públicos (categoría que incluye a los docentes universitarios de universidades públicas)

Privar a los docentes universitarios de los gastos de luto y sepelio, que sirven para cubrir una de las necesidades más humanas que existen, es decir, aquellas directamente relacionadas con el deceso de un familiar o del propio causante, se muestra como una interpretación sesgada de la Ley Universitaria N° 30220, desvinculándolo del régimen general y supone una medida desproporcionada y limitativa de derechos, precisándose además, que la referida Ley, en su exposición de motivos, no sustenta como base razonable la limitación de los derechos de los docentes universitarios, ni la prohibición expresa de la inaplicación del Decreto Legislativo N° 276.

La realidad nos hace ver que los docentes universitarios en su condición de ordinarios o nombrados, vienen ostentando dicha condición laboral desde la vigencia de la Ley N° 23733, manteniendo de forma continua e ininterrumpida dicha condición hasta la entrada en vigencia de la nueva Ley Universitaria.

Durante el período comprendido a partir del 10 de julio de 2014 hasta el 22 de noviembre de 2019, indudablemente que se han producido el deceso o fallecimiento de familiares directos de docentes universitarios o de los propios docentes universitarios, así también existen docentes que han cumplido 25 ó 30 años de servicios prestados, cuyos reconocimientos y pagos no se han producido, precisamente ante la ausencia de una norma autoritativa expresa.

El principio “*in dubio pro operario*” implica que, si de una norma legal se desprende varias interpretaciones, se debe elegir entre ellas, la que sea más favorable para el trabajador, así este principio puede ser aplicado en caso de duda insalvable sobre los diversos sentidos de una norma que más favorezca al trabajador, principio que se encuentra regulado en el numeral 3) del artículo 26° de la Constitución Política del Perú.

El principio “*indubio pro operario*” será aplicable cuando exista un problema de asignación de significado de los alcances y contenido de una norma. 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 Cosmopolis precisa que la aplicación de este principio debe ajustarse a los siguientes dos requisitos:

- *Existencia de una duda insalvable o inexpugnable.*
- *Respeto a la ratio juris de la norma objeto de interpretación (para tal efecto, el aplicador del derecho deberá asignarle un sentido concordante y compatible con la razón de ésta).*

El Decreto Legislativo N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, señala en su Primera Disposición Complementaria Transitoria y Final, que en caso de los regímenes especiales de carrera prevalecen las leyes de las carreras especiales sobre la normativa general, operando la aplicación de ésta última en aquello que no se oponga a las normas especiales correspondientes (...)

La Ley N° 23733, no es de aplicación no solo porque actualmente se encuentra derogada, conforme se tiene señalado, sino primordialmente porque la situación de hecho que habilitaría el derecho de los que demandan percibir el subsidio por fallecimiento y gastos de sepelio, así como la asignación por cumplir 25 ó 30 años de servicios, no se ha generado en la vigencia de dicha norma, así como tampoco sería de aplicación al caso del Decreto Supremo N° 341-2019-EF, en razón a que su entrada en vigencia es en un tiempo posterior a la situación de hecho producido.

No obstante, el análisis de estas dos normas nos hace prever que el subsidio por fallecimiento y gastos de sepelio, así como la asignación por cumplir 25 ó 30 años de servicios, es un derecho que los docentes universitarios han venido percibiendo conforme al Decreto Legislativo N° 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, durante el período de vigencia de la Ley N° 23733 – Ley Universitaria, ello en mérito a lo establecido en su literal g) del artículo 52°, y lo deberían seguir percibiendo a partir de la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 341-2019-EF.

El tiempo intermedio entre la vigencia de la Ley N° 23733 y el Decreto Supremo N° 341- 2019-EF, específicamente entre el 10 de julio de 2014 hasta el 22 de noviembre de 2019, se ha dejado sin regulación expresa el derecho a percibir el subsidio por fallecimiento y gastos de sepelio, así como la asignación por cumplir 25 ó 30 años de servicios, ante esta situación debe considerarse que la Primera Disposición Complementaria Transitoria y Final del Decreto Legislativo N° 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, establece que en caso de los regímenes especiales de carrera, prevalecen las leyes de carrera especiales sobre la normativa general, operando la aplicación de ésta última en aquello que no se oponga a las normas especiales correspondientes.

2. JURISPRUDENCIA RELEVANTE:

Se examinan diversas sentencias del Tribunal Constitucional que reconocen el derecho de los trabajadores del sector público a diversos beneficios aún ante vacíos normativos, en virtud de los principios de continuidad de derechos, favorabilidad y progresividad. Se destacan las STC N.º 0008-2005-AI/TC, 03052-2009-PA/TC y 4517-2005-PC/TC.

3. PROBLEMÁTICA ADMINISTRATIVA:

Se analiza la posición restrictiva adoptada por las universidades públicas, que se niegan a otorgar estos beneficios por considerarlos sin respaldo legal. Asimismo, se revisa el Decreto Supremo N.º 341-2019-EF, cuestionándose si tiene efectos constitutivos o meramente declarativos respecto a derechos ya existentes.

RESULTADOS

Queda claro que, si bien se ha derogado la Ley N.º 23733 – Ley Universitaria, a través de la Ley N.º 30220, ésta última norma no prohíbe de manera expresa el reconocimiento y otorgamiento de los derechos a percibir el pago por subsidio por fallecimiento y gastos de sepelio y asignación por cumplir 25 ó 30 años de servicios; *de ahí que, resulta importante definir los criterios y/o fundamentos para determinar su reconocimiento y pago que corresponda, siempre que se cumpla con los procedimientos y requisitos que se exija.*

En cumplimiento y respeto al derecho constitucional de naturaleza laboral a la igualdad de oportunidades e *indubio pro operario*, previstos en el numeral 1 y 3 del artículo 26º de la Constitución Política del Perú; y, ante la ausencia de una norma legal que derogue expresamente dichos derechos, corresponde el reconocimiento y pago de los beneficios de subsidio por fallecimiento y gastos de sepelio, así como por asignación por cumplir 25 ó 30 años de servicios, en mérito a la Primera Disposición Complementaria Transitoria y Final del Decreto Legislativo N.º 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

CONCLUSIONES

La inexistencia de una norma expresa entre los años 2014 y 2019 no invalida derechos previamente reconocidos bajo la Ley N.º 23733.

Las universidades públicas pueden otorgar estos beneficios con base en la aplicación supletoria del Decreto Legislativo N.º 276 y su reglamento.

Existen precedentes constitucionales que avalan el reconocimiento de estos derechos sobre la base de la remuneración total.

La solución al vacío normativo debe ser interpretativa, no restrictiva, aplicando los principios constitucionales de irrenunciabilidad, protección y progresividad de los derechos laborales.

REFERENCIAS

Constitución Política del Perú. (1993).

Decreto Legislativo N.º 276. (1984), “Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”.

Decreto Supremo N.º 005-90-PCM. “Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”.

Decreto Supremo N.º 341-2019-EF. (2019), “Ministerio de Economía y Finanzas”.

Ley Universitaria N.º 23733. (1983), Derogada.

Ley Universitaria N.º 30220. (2014), “Derechos de los docentes universitario”.

Tribunal Constitucional. STC Exp. N.º 0008-2005-AI/TC.

Tribunal Constitucional. STC Exp. N.º 03052-2009-PA/TC.

Tribunal Constitucional. STC Exp. N.º 4517-2005-PC/TC.

Tribunal Constitucional. STC Exp. N.º 1723-2004-AA/TC.

Tribunal Constitucional. STC Exp. N.º 1943-2004-AA/TC.