



"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD"

CARLOS AUGUSTO OLIVA NEYRA
MINISTRO

09 ABR. 2019

Lima,

OFICIO N° 2284 -2019-EF/10.01

Señor
ZACARÍAS REYMUNDO LAPA INGA
Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n - Lima
Presente.-



Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3822/2018-CR

Referencia : Oficio N° 158-2018-2019/CTSS-CR-(po.)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual su despacho solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3822/2018-CR, Ley que otorga asignación especial por laborar en zonas alto andinas del Perú.

Al respecto, se remite copia del Informe N° 053-2019-EF/50.04, elaborado por la Dirección General de Presupuesto Público de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,

Carlos Oliva Neyra

SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL

Secretaría Técnica



Fecha: 16.4.19



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD"

INFORME N° 053 -2019-EF/50.04

Para : Señora
BETTY SOTELO BAZÁN
Viceministra de Hacienda

Asunto : Proyecto de Ley N° 3822/2018-CR, Ley que otorga asignación especial por laborar en zonas alto andinas del Perú

Referencia : a) Oficio N° 4701-2018-2019/CPCGR/PEAM – CR
b) Oficio N° 158-2018-2019/CTSS-CR-(po.)
c) Oficio N° D001670-2019-PCM-SG

Fecha : 05 ABR. 2019



ANTECEDENTES:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a los documentos de la referencia, mediante los cuales se solicita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 3822/2018-CR, Ley que otorga asignación especial por laborar en zonas alto andinas del Perú.

El proyecto de Ley, materia de consulta, tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública el otorgamiento de una asignación especial a las personas que laboran en las instituciones públicas que se encuentran ubicadas en las zonas alto andinas a partir de los 3850 metros sobre el nivel del mar.

Asimismo, la propuesta de norma dispone que la referida asignación no tiene carácter remunerativo, ni pensionable, no se incorpora a la remuneración del empleado, no formula base de cálculo para la asignación o compensación por tiempo de servicios o cualquier otro tipo de bonificación, asignación o entregas, ni está afecta a cargas sociales. Adicionalmente, dispone que mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, se establece el cálculo para determinar la asignación especial, su vigencia y periodicidad.

Finalmente, el proyecto de norma establece los requisitos mínimos que se debe cumplir para percibir la asignación especial, disponiendo lo siguiente:

- Realizar labores permanentes al momento de la entrada en vigencia del proyecto de Ley.
- Tener contrato CAS dos (02) años de modo continuo o tres (03) años de modo discontinuo.
- Haber ingresado a la institución mediante concurso público, en su defecto, haber tenido la condición de servicios no personales y posterior contrato administrativo de servicios.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD"

II.- ANÁLISIS:

Respecto al proyecto de Ley materia de consulta, cabe indicar que la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos, emitió pronunciamiento mediante el Memorando N° 375-2019-EF/53.04, señalando lo siguiente:

"(...)

Sobre el particular, desde el ámbito de la competencia y funciones de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos, establecidas en los artículos 106 y 107 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 117-2014-EF, se señala lo siguiente:

1. El objeto del Proyecto de Ley N° 3822/2018-CR, Ley que otorga Asignación Especial por laborar en Zonas Alto Andinas del Perú, de acuerdo a su artículo 1, es que se declare de interés nacional y necesidad pública, el otorgamiento de una asignación especial a las personas que laboren en las instituciones públicas que se encuentren ubicadas en las zonas alto andinas a partir de los 3850 metros sobre el nivel del mar.
2. Sin embargo, este objeto declarativo de la propuesta normativa queda desvirtuado cuando en su artículo 2 no sólo determina la naturaleza y alcances de dicha asignación especial (no tiene carácter remunerativo ni pensionable, no forma base de cálculo para la asignación o compensación por tiempo de servicios o cualquier otro tipo de bonificaciones, asignaciones o entregas, ni está afecta a cargas sociales), sino que, además, dispone que mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, se establece el cálculo para determinar la asignación especial, su vigencia y periodicidad. Lo que excede el carácter declarativo de la propuesta normativa, la misma que carece de un análisis técnico legal que haga posible su viabilidad.
3. En efecto, con relación al otorgamiento de una asignación especial al personal de instituciones públicas ubicadas en zonas alto andinas, se debe señalar que, si bien a través de una norma con rango de ley es posible la creación de conceptos económicos autorizar su pago¹, es necesario analizar su viabilidad, en el marco de la política remunerativa que constituye un componente esencial de la reforma del servicio civil que se viene implementando a través de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que crea un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, y que comprende una adecuada implementación de la compensación económica del puesto, que responde a la noción de valorización basada en los principios de consistencia interna y consistencia intergubernamental, entre otros, lo que implica que debe guardar relación con las condiciones de exigencia, responsabilidad y complejidad del puesto, dentro de la misma entidad y que debe ser comparable en el ámbito de la administración pública en su conjunto.

¹ Debe tenerse presente además, que el dispositivo legal debe exceptuar a las entidades públicas, de las restricciones presupuestales, como la contenida en el artículo 6 de la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, para el presente ejercicio fiscal.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD"

4. En este contexto, el artículo 31 de la Ley N° 30057 establece que, adicionalmente a la entrega de las Valorizaciones Principal y Ajustada, procede la incorporación de la Valorización Priorizada, de acuerdo a situaciones críticas para el desempeño de un puesto, "(...) debido a condiciones de accesibilidad geográfica, por altitud, riesgo de vida (...)" entre otras; siendo pertinente señalar que la entrega de una asignación especial como la propuesta en el proyecto de ley, también se encuentra recogida en el aún vigente régimen laboral público (hasta el tránsito al régimen del Servicio Civil), así como en las carreras especiales. En efecto:

- El literal b) del artículo 53 del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, establece la entrega de una bonificación diferencial con el objeto de compensar condiciones de trabajo excepcionales respecto del servicio común; lo que ha sido desarrollado en el artículo 10 del Decreto Supremo N° 087-86-PCM, que establece que dicha bonificación diferencial se otorgará bajo los conceptos de: Descentralización, Altitud, y Riesgo.



- El literal i) del artículo 58 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, establece la entrega de Asignación por trabajo en ámbito rural o de frontera.

- El literal a) del numeral 8.3 del artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1153, Decreto Legislativo que regula la política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de la salud al servicio del Estado, establece la entrega de una Valorización Priorizada que se asigna al puesto señalado por el Ministerio de Salud, que se encuentre ubicado en zona alejada o zona de frontera.



- El literal c) del artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1132, Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú, establece la entrega de una Bonificación por Alto Riesgo de Vida, que se otorga al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú que desarrolla, en forma real y efectiva, una labor por la que está expuesto a sufrir diversas contingencias que puedan afectar su vida y/o salud.

5. La Exposición de Motivos del proyecto normativo no solo adolece de un análisis técnico legal sobre este marco normativo que ya regula le entrega de asignaciones o bonificaciones por circunstancias como las que motivan dicha propuesta, sino que, además no efectúa un debido análisis costo beneficio al asumir un carácter declarativo que no tiene, toda vez que, conforme se ha señalado, sí generará un impacto presupuestario al Estado ante la necesidad de disponer de partidas presupuestales para la atención del pago de la asignación especial propuesta, y su sostenibilidad en el tiempo; careciéndose de elementos necesarios para efectuar una evaluación del costo que generará la medida, al no existir un estudio pormenorizado sobre su ámbito subjetivo, es decir, los beneficiarios de la misma.



6. De otro lado, la propuesta normativa no ha tomado en cuenta que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, siendo que la propuesta normativa dispone el otorgamiento de una asignación especial que tiene innegable contenido económico que generará impacto al erario público, contradiciendo el "carácter declarativo" que se invoca en la Exposición de Motivos, en la cual incluso se señala que la propuesta debe entenderse como "generación de incentivos laborales".



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD"

7. Se debe tener presente que el precepto constitucional en referencia² forma parte de la denominada "Constitución Económica", y regula diversos aspectos orientados a la necesidad de establecer restricciones y limitaciones a la iniciativa legislativa en materia presupuestaria y tributaria, consagrando a nivel constitucional, restricciones expresas a los representantes del Congreso, para iniciativas que generen gasto público, debiendo resaltar que, por el rango constitucional de dicho precepto³, todos los poderes del Estado se encuentran vinculados con carácter absoluto. En consecuencia, estas restricciones a los representantes del Congreso de la República "(...) constituyen requisitos obligatorios, cuyo incumplimiento determina la inconstitucionalidad del precepto de que se trate"⁴, tal como es el caso del Proyecto de Ley N° 3822/2018-CR, materia de análisis.

Por las consideraciones expuestas, la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos formula observación al Proyecto de Ley N° 3822/2018-CR, Ley que otorga Asignación Especial por laborar en Zonas Alto Andinas del Perú. (...)"

En atención a lo antes mencionado, esta Dirección General desde el ámbito estrictamente presupuestal formula observación sobre el proyecto de norma por las siguientes consideraciones:

La propuesta de norma plantea el otorgamiento de una asignación especial a las personas que laboren en las instituciones públicas que se encuentren ubicadas en las zonas alto andinas. Sobre el particular, cabe indicar que si bien en la propuesta de norma se establece los requisitos mínimos que el personal beneficiario debe cumplir, lo cierto es que no se determina de manera clara quienes serían estos beneficiarios, es decir no determina a que personal le alcanza dicho beneficio (Regímen Laboral del Decreto Legislativo 276, 728, al personal CAS o al personal de otras Carreras Especiales).

Asimismo, cabe indicar que en la propuesta de norma y en la exposición de motivos de la misma no se determina el monto de dicha asignación, ni el universo de beneficiarios, así como un análisis costo beneficio debidamente cuantificado que permita determinar el costo de implementación de la propuesta de norma y la forma en cómo se financiará la misma, lo cual contraviene lo dispuesto en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 30880, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, que establece lo siguiente:

² Refiriéndose a este precepto, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia de fecha 03.01.1996 (Exp. N° 0004-1996-AI|TC), ha señalado lo siguiente: "La Ley del Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos que el Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a este por el Presidente de la República, encontrándose vedada la facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto, según dispone el artículo 79 de la Carta Magna (...)"

³ Es pertinente señalar que la prohibición contenida en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú guarda correlato con la regla establecida en el literal 17 de su artículo 118, según la cual, la "administración de la hacienda pública" constituye una competencia del Presidente de la República. Por tanto, si la potestad de gestionar la actividad financiera del Estado corresponde al Poder Ejecutivo, resulta coherente la restricción impuesta al Poder Legislativo, en cuanto a la creación o al incremento del gasto público.

⁴ La Constitución comentada", Tomo I. GACETA JURIDICA. 1ra. Edición. Lima, 2005, pág. 991. De la web: https://juristasfraternitas.files.wordpress.com/2011/12/constitucion_politica_del_peru_comentada_-_gaceta_juridica_-_tomo_i.pdf



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD"

"(...)

3. En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.

4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo. (...)

Adicionalmente, se observa que en la exposición de motivos de la propuesta de norma se establece que la medida propuesta no generará gasto ni comprometerá partidas presupuestales, debido a que es declarativa. Sobre el particular, cabe indicar que la propuesta de norma establece en su artículo 2, las características de dicha asignación y que mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía Finanzas, se establece el cálculo para determinar la asignación, su vigencia y periodicidad, en tal sentido, no es técnicamente correcto que se señale en la exposición de motivos que la propuesta de norma es declarativa.

Por lo antes indicado, se observa que la implementación de lo dispuesto en la propuesta de norma generará la demanda de recursos adicionales al Tesoro Público, lo cual contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario regulado en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, que establece lo siguiente:

"(...) 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."

III.- CONCLUSIÓN:

Por las razones anteriormente expuestas, la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos, emite opinión desfavorable con respecto al Proyecto de Ley N° 3822/2018-CR de acuerdo a los siguientes fundamentos:

- El objeto declarativo de la propuesta normativa queda desvirtuado cuando en su artículo 2 no sólo determina la naturaleza y alcances de dicha asignación especial, sino que, además, dispone que mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, se establece el cálculo para determinar la asignación especial, su vigencia y periodicidad, lo que excede el carácter declarativo de la propuesta normativa, la misma que carece de un análisis técnico legal que haga posible su viabilidad.
- La entrega de una asignación especial como la propuesta en el proyecto de ley, también se encuentra recogida en el aún vigente régimen laboral público (hasta el tránsito al régimen del Servicio Civil), así como en las carreras especiales.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD"

- La propuesta normativa no ha tomado en cuenta que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, siendo que la propuesta normativa dispone el otorgamiento de una asignación especial que tiene innegable contenido económico que generará impacto al erario público

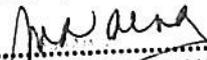
Asimismo, la Dirección General de Presupuesto Público, formula observación sobre el Proyecto de Ley N° 3822/2018-CR de acuerdo a los siguientes fundamentos:

- La implementación de la propuesta de norma generará la demanda de recursos adicionales al Tesoro Público a efectos de financiar la implementación de la referida asignación especial, y en tal sentido, la propuesta de norma contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario regulado en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440.
- En la exposición de motivos de la propuesta de norma, se observa que no se ha efectuado un análisis costo beneficio debidamente cuantificado que determine el costo que implicará la implementación de la propuesta de norma y la forma en cómo se financiará dicho costo, lo cual contraviene las reglas de estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 30880, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.

Finalmente, se remite tres proyectos de oficio, para que vuestro despacho le brinde el trámite correspondiente, de considerarlo pertinente.

Atentamente,

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
Dirección General de Presupuesto Público


.....
MARIA ANTONIETA ALVA LUPERDI
Directora General