

4642



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
 26 JUN 2019
 RECIBIDO
 Hora: 65484

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
 "Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

Miraflores, 24 JUN. 2019

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
 MESA DE PARTES
 25 JUN 2019
 RECIBIDO
 Firma: Hora: 3:35

OFICIO N° 2166-2019-JUS/SG

Señor
ZACARÍAS REYMUNDO LAPA INGA
 Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social
 Congreso de la República
 Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley N° 3709/2018-CR – Ley que plantea el pago de la deuda social que el Estado mantiene con sus trabajadores

Referencia : Oficio N° 130/2018-2019/CTSS-CR-(po.)

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de saludarlo cordialmente y, por especial encargo del señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Vicente Antonio Zeballos Salinas, dar respuesta al documento de la referencia, a través del cual la Presidencia de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República solicita a este Sector emita opinión en relación con el Proyecto de Ley N° 3709/2018-CR – Ley que plantea el pago de la deuda social que el Estado mantiene con sus trabajadores.

Al respecto, le remito copia del Informe Legal N° 074-2019-JUS/DGDNCR, emitido con el fin de dar atención a lo requerido por la Comisión que usted preside.

Aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi más alta consideración y estima personal.

Atentamente,

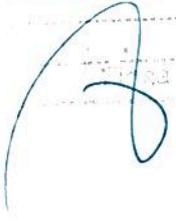

 CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO
 Secretario General
 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

RU 37/784

COMISION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Procedido N°

Secretaría Técnica



Fecha: 17/19



PERÚ

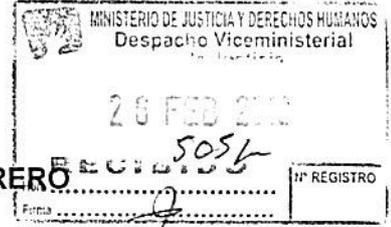
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres" "Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

INFORME LEGAL N° 74 -2019-JUS/DGDNCR



A : FERNANDO CASTAÑEDA PORTOCARRERO
Viceministro de Justicia

DE : MIRIAM ISABEL PEÑA NIÑO
Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

ASUNTO : Opinión Jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 3709/2018-CR, Ley que plantea el pago de la deuda social que el Estado mantiene con los trabajadores

REFERENCIA : Oficio N° 130/2018-2019/CTSS-CR-(po.)
(Hoja de Trámite N° 3309-2019MSC/Proveído N° 141)

FECHA : Miraflores, 12 FEB. 2019

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de hacerle llegar el presente Informe legal.

I. OBJETO

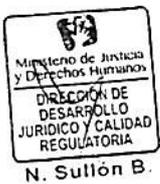
1. En aplicación del numeral 5.1.4 del documento denominado "Lineamientos para la solicitud de Dictamen Dirimente, Informe Jurídico e Informe Legal a la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos", aprobado mediante Resolución Ministerial N° 462-2018-JUS, publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de octubre de 2018, en el presente caso corresponde emitir un Informe Legal.
2. El objeto de este informe es emitir opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 3709/2018-CR, Ley que plantea el pago de la deuda social que el Estado mantiene con los trabajadores (en adelante, Proyecto de Ley).

II. ANTECEDENTES

- II.1 Mediante el documento de la referencia, el Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, solicitó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante MINJUSDH) opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 3709/2018-CR.
- II.2 Mediante Proveído N° 174-2019-JUS/VMJ, el Viceministerio de Justicia deriva dicha solicitud a esta Dirección General para la opinión jurídica correspondiente.

III. BASE LEGAL

- III.1 Constitución Política del Perú.
- III.2 Reglamento del Congreso de la República.
- III.3 Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- III.4 Ley N° 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales.





PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

III.5 Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

IV. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA

- 3. El Proyecto de Ley, de acuerdo a lo señalado en sus artículos y Exposición de Motivos, tiene por objeto:
i) Declarar de interés nacional el pago de la deuda social que el Estado, en todos sus niveles, mantiene con los trabajadores activos, cesantes y jubilados generada por sentencias judiciales que tienen la calidad de cosa juzgada.
ii) Disponer la elaboración de un cronograma de pago de la deuda social que el Estado mantiene con los activos, cesantes y jubilados generada por sentencias judiciales que tienen la calidad de cosa juzgada, que no exceda de los cinco años, a partir de la publicación de la Ley.
iii) Reactivar la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado generadas por Sentencias Judiciales firmes, creada mediante la Sexagésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812, y conformada por Resolución Suprema 100-2012-PCM, para que elabore un listado complementario de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales que tienen la calidad de cosa juzgada, para el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral anterior.

V. ANÁLISIS

V.1 Sobre la propuesta contenida en el Proyecto de Ley

- 4. De la revisión del Proyecto de Ley, materia del presente informe, se advierte que en su artículo 1 postula una disposición declarativa, conforme se desprende del mismo:

Proyecto de Ley N° 3709/2018-CR

"Artículo 1°.- Declaratoria de Interés Nacional

Declárese de interés nacional el pago de la deuda social que el Estado, en todos sus niveles, mantiene con los trabajadores activos, cesantes y jubilados, generada por sentencias judiciales que tienen la calidad de cosa juzgada" [sic].

- 5. Al respecto, el numeral 1 del artículo 102 de la Constitución Política señala que es atribución del Congreso de la República dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
6. En ese sentido, el Congreso de la República es competente para emitir normas declarativas.
7. Respecto a los conceptos de "necesidad pública e interés nacional", han sido abordados ampliamente por la Doctrina. Así tenemos que para García de



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Enterría¹, las categorías de "interés nacional" y "necesidad pública" - conjuntamente con otras como utilidad pública e interés público- son denominados "conceptos jurídicos indeterminados"; y, en consecuencia, no existe motivo para adoptar una definición restrictiva cuando estamos ante un concepto de esta naturaleza.

8. Al respecto, no hay una fuente jurídica que determine el alcance de estas normas declarativas y cuáles son sus efectos jurídicos, por lo que debemos remitirnos al desarrollo de la doctrina al respecto.
9. Para el autor Rubio Correa, "la norma declarativa está constituida por una afirmación pura y simple que constituye un mandato, sin requisitos ni supuestos previos"², y, según el citado autor, "tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito y, por lo tanto, no se adecúan a la fórmula general y son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia"³. Así también, para este autor, "la teoría desarrolla el concepto de que estas normas no son imperativas, sino que constituyen, básicamente, una guía de conducta que el Gobierno deberá tomar en cuenta dentro de sus programas en la medida de lo posible. En ello consiste la concepción programática de los derechos constitucionales (...) "⁴.
10. Bajo ese contexto, las normas declarativas, suponen una vinculación política, no jurídica, hacia el Poder Ejecutivo e implican básicamente una autorización para implementar una determinada política, pero no implementan por sí la política en cuestión, por lo que la norma declarativa no afecta las competencias de este Poder del Estado.
11. Corresponde también precisar que, al ser normas declarativas, suponen una vinculación política, no jurídica, hacia el Poder Ejecutivo e implican básicamente una autorización para implementar una determinada política, pero no implementan por sí la política en cuestión, por lo que la norma declarativa no afecta las competencias de este Poder del Estado.
12. Sin embargo, analizando el contenido del artículo 2 de la propuesta normativa denota que en su totalidad no es estrictamente declarativa, por cuanto dispone la elaboración de un cronograma de pago de la deuda social que el Estado mantiene con los trabajadores activos, cesantes, jubilados, generada por sentencias judiciales que tienen la calidad de cosa juzgada, conforme se advierte del citado artículo:



¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, Ley e inmunidades del poder*. Lima: Palestra, 2004, pág. 43

² RUBIO CORREA, Marcial "Homenaje a Jorge Avendaño Valdez". Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial 2004, p. 1001.

³ RUBIO CORREA, Marcial. *El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho*. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Décima Edición 2011.p. 100.

⁴ Ponencia Instrumentos Constitucionales para mejorar la Protección de los Derechos Humanos como conjunto, presentada al Instituto Interamericano de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica, en agosto de 1983.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Proyecto de Ley N° 3709/2018-CR

"Artículo 2°.- Establecimiento de Cronograma de Pago de la Deuda Social

Dispóngase la elaboración de un cronograma de pago de la deuda social que el Estado mantiene con los activos, cesantes y jubilados generada por sentencias judiciales que tienen la calidad de cosa juzgada; el mismo que no podrá exceder de cinco años, a partir de la publicación de la presente Ley". [sic].

13. Sobre el particular, resulta evidente que la sola disposición expresa de la elaboración de un cronograma conducente al pago de la deuda social, genera un impacto programático en la adopción de políticas y medidas económicas a cargo del Poder Ejecutivo, orientadas a dar cumplimiento a tal disposición, por cuanto demandará que se disponga la asignación de recursos del presupuesto público u otro tipo de impacto económico para el cumplimiento de los fines de la citada norma.
14. En consecuencia, al no contar los congresistas con iniciativa de gasto -a menos que se trate de su propio presupuesto⁵- las leyes que propongan no pueden generar impacto económico en el presupuesto estatal. De esta forma, su inobservancia, no genera *per se* ningún tipo de responsabilidad.
15. En este orden de ideas, se concluye que los extremos de la propuesta contenida en los artículos 1 y 2 no resultan viables.
16. De otro lado el artículo 3 del Proyecto de Ley, dispone la reactivación, por un período de cinco años, de la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales firmes, conforme se aprecia a continuación:



M. Peña N.

Proyecto de Ley N° 3709/2018-CR

"Artículo 3°.- Reactivación de la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado generadas por Sentencias Judiciales

Dispóngase la reactivación de la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado generadas por Sentencias Judiciales firmes, creada mediante la Sexagésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley 29812, y conformada por Resolución Suprema 100-2012-PCM, para que elabore un listado complementario de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales que tienen la calidad de cosa juzgada, para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior" [sic].



N. Sullón B

17. Al respecto, cabe señalar que a través de la Ley N° 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales (en adelante, Ley N° 30137) se establecieron criterios de priorización para el pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada con la finalidad de reducir costos al Estado, teniendo en cuenta los siguientes criterios: i) materia laboral; ii)

⁵ Constitución Política del Perú
Artículo 79. "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)."



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

materia previsional; iii) víctimas en actos de defensa del Estado y víctimas por violaciones de derechos humanos; iv) otras deudas de carácter social; y, v) deudas no comprendidas en los numerales precedentes; y priorizadas con acreedores individuales cuyo saldo de acreencia sea: a) menor o igual a las 5 Unidades Impositivas Tributarias (UITs); b) mayor de 5 y hasta 10 UITs; c) sea mayor de 10 y hasta 20 UITs; d) sea mayor de 20 y hasta 50 UITs; y e) sea superior a las 50 UITs, siendo en este último caso que las acreencias serán pagadas proporcionalmente al saldo disponible y al orden de prioridad antes indicado.

18. Posteriormente, mediante Ley N° 30372 que aprobó el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2016, en su Septuagésima Tercera Disposición Complementaria Final, se dispuso la reactivación de la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales emitidas, creada mediante la presente Disposición, y conformada por Resolución Suprema 100-2012-PCM, a fin de que apruebe un listado complementario de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución, cuyos montos no superen los S/. 50 000,00 a fin de continuar con el proceso de atención de pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución, iniciado por la Ley N° 30137.

19. Del mismo modo, el numeral 1 de la Quincuagésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30518, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017, se dispone la reactivación de la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales emitidas creada, a fin de que apruebe un listado complementario de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución, para el pago de montos por beneficiario que no superen la suma de S/ 50 000,00 para continuar con el proceso de atención de pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución, iniciado por la Ley N° 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales.



20. Así también, de conformidad con el Numeral 1) de la Trigésima Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30693, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018, publicada el 07 diciembre 2017, se dispone la reactivación de la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales emitidas, creada y conformada por Resolución Suprema 100-2012-PCM, a fin de que apruebe un listado complementario de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución, para la cancelación y/o amortización de montos hasta por la suma de S/ 30 000,00 para continuar con el proceso del pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución, iniciado por la Ley N° 30137.



21. Finalmente, mediante el primer párrafo de la Duodécima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, se dispone la reactivación de la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales emitidas, creada mediante la Sexagésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812, y conformada por Resolución Suprema N° 100-2012-PCM, a fin de que apruebe un listado complementario de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución, para la



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

cancelación y/o amortización de montos hasta por la suma de S/ 30 000,00 en un plazo de 60 (sesenta) días calendario contados a partir de la vigencia del reglamento de la citada disposición complementaria final, para continuar con el proceso del pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución, iniciado por la Ley N° 30137.

22. De acuerdo a lo anterior, y como consecuencia de la política adoptada por el Estado en la priorización del pago de sentencias judiciales, con autoridad de cosa juzgada, se aprecia que la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 también ha dispuesto la reactivación de la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales emitidas, creada mediante la Sexagésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812, y conformada por Resolución Suprema N° 100-2012-PCM; propuesta que está contenida en el artículo 3 del Proyecto de Ley. Por lo que dicho extremo deviene en innecesario al encontrarse ya regulado.

V.2 Requisitos de Calidad Normativa y Técnica Legislativa

a) De la Exposición de Motivos

23. La Exposición de Motivos fundamenta constitucionalmente la propuesta normativa, en el artículo 118 de la Constitución Política del Perú que establece que corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales. Asimismo, enfatiza la necesidad de la reactivación de la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales emitidas, creada mediante la Sexagésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812, y conformada por Resolución Suprema N° 100-2012-PCM.

b) Análisis costo beneficio

24. De acuerdo a lo expuesto en el Proyecto de Ley, la propuesta legislativa no contiene un análisis de costo beneficio.
25. Por lo que corresponde fundamentar debidamente el alcance de los beneficios cualitativos, en los ámbitos económicos y sociales que genera esta propuesta legislativa, que haga posible vislumbrar la ponderación entre la medida adoptada y el fin perseguido, de tal manera que permita demostrar que el impacto de la propuesta normativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia
26. En cuanto al análisis de las reglas de la fórmula normativa, cabe observar lo referente al título de la disposición, pues plantea abiertamente el pago de deuda social de trabajadores, pese a que el Congreso de la República no tiene iniciativa de gasto. Asimismo, se observa que en sus artículos utiliza números ordinales en lugar de cardinales, y hace un uso innecesario de letras mayúsculas.

VI. CONCLUSIONES

- (i) El Proyecto de Ley N° 3709/2018-CR, Ley que plantea el pago de la deuda social que el Estado mantiene con los trabajadores no es viable, de acuerdo a los argumentos expuestos en el presente Informe Legal.



M. Peña N.



N. Sullón B.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

- (ii) El Proyecto de Ley no cumple con los requisitos de calidad normativa y técnica legislativa, conforme a lo señalado en el presente Informe Legal.

VII. RECOMENDACIONES

Se recomienda derivar el presente Informe Legal al Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,

Nilda Sullón Barreto
Abogada

Dirección de Desarrollo Jurídico y
Calidad Regulatoria

Roberto R. Burneo Bermejo
Director

Dirección de Desarrollo Jurídico y
Calidad Regulatoria

Visto el presente Informe Legal, esta Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria lo encuentra conforme y hace suyo, por lo que se deriva al Viceministerio de Justicia para la atención correspondiente.

Miriam Isabel Peña Niño

Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



M. Verdeguez S.

