



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

565

7

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 11 SET. 2018

9335

OFICIO N° 3031-2018-MTPE/4



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

Asunto : Opinión respecto al Proyecto de Ley N° 3176/2018-CR

Referencia : Oficio N° 024-2018-2019/CTSS-CR (po)

De mi mayor consideración:

Por especial encargo del señor Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3176/2018-CR, que propone Ley que faculta al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo revisar los expedientes de reclamos por exclusión de los alcances de la Ley 30484.

Al respecto, remito a usted el Informe N° 2307-2018-MTPE/4/8, que contiene la opinión solicitada.

Hago propicia la ocasión para reiterar a usted los sentimientos de mi más alta consideración y estima personal.

Atentamente,


VERÓNICA ROJAS MONTES
SECRETARÍA GENERAL
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Proveído N° 505

Secretario Técnico

Firma

Fecha: 14/9/18



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

INFORME N° 2307-2018-MTPE/4/8

PARA : WILLMAN CÉSAR MELÉNDEZ TRIGOSO
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre proyecto de ley N° 3176/2018-CR, que faculta al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo revisar los expedientes de reclamos por exclusión de los alcances de la Ley N° 30484.

REFERENCIA : H.R. E-147883-2018
Informe N° 674-2018-MTPE/2/16

FECHA : 10 SET. 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarle muy cordialmente y al mismo tiempo informarle lo siguiente:

1. Antecedentes

- 1.1 Mediante el Oficio N° 074-2018-2019/CTSS-CR-(po.) de la Comisión de Trabajo y Seguridad del Congreso de la República, se remite al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante: el Ministerio o el MTPE) el proyecto de ley N° 3176/2018-CR, que faculta al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo revisar los expedientes de reclamos por exclusión de los alcances de la Ley N° 30484 (en adelante: el proyecto de ley), para que efectúe el análisis de viabilidad correspondiente.
- 1.2 A través del informe de la referencia, se desarrolla la opinión emitida sobre el proyecto de ley por parte de la Dirección General de Políticas de Inspección de Trabajo (en adelante: DGPIT), órgano de línea del MTPE que es responsable de dirigir y/o coordinar la ejecución de las acciones relacionadas con la aplicación de la Ley N° 27803 y la Ley N° 30484; ello, según lo establecido en el Lineamiento Operativo que establece los procedimientos y órganos competentes para la aplicación de la Ley N° 30484, aprobado por Resolución Ministerial N° 009-2017-TR.

2. Base legal

- 2.1 Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante: LOF del MTPE).
- 2.2 Decreto Supremo N° 004-2014-TR, que aprueba el Reglamento de Operación y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante: ROF del MTPE).
- 2.3 Resolución Ministerial N° 009-2017-TR, que aprueba el Lineamiento Operativo que establece los procedimientos y órganos competentes para la aplicación de la Ley N° 30484.
- 2.4 Ley N° 27803, Ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las Leyes N° 27452 y N° 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privadas y en las entidades del sector público y gobiernos locales; modificada por la Ley N° 28299 y ampliada por la Ley N° 29059 (en adelante: Ley N° 27803).
- 2.5 Ley N° 30484, Ley de reactivación de la comisión ejecutiva creada por la Ley N° 27803, Ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las Leyes N° 27452 y N°



**“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”**

27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados por las empresas del estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada y en las entidades del sector público y gobiernos locales (en adelante: Ley N° 30484).

- 2.6 Decreto Supremo N° 011-2017-TR, que aprueba el Decreto Supremo que establece medidas complementarias para la mejor aplicación de la Ley N° 30484.

3. Análisis

3.1 Sobre las competencias del MTPE, de la DGPIT y de la Oficina General de Asesoría Jurídica:

El MTPE es el organismo rector de los Sectores Trabajo y Promoción del Empleo. Así, de acuerdo a lo señalado en el artículo 4 de la LOF del MTPE, el Ministerio tiene entre sus áreas programáticas de acción a los derechos fundamentales en el ámbito laboral. Asimismo, según el numeral 5.1 del artículo 5 de la citada norma, el MTPE tiene como una de sus competencias exclusivas el formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia de derechos fundamentales en el ámbito laboral.

Por su parte, de acuerdo a lo indicado en el Lineamiento Operativo que establece los procedimientos y órganos competentes para la aplicación de la Ley N° 30484, aprobado por Resolución Ministerial N° 009-2017-TR, la DGPIT es la dependencia del Ministerio responsable de dirigir y/o coordinar la ejecución de las acciones relacionadas con la aplicación de la Ley N° 27803 y la Ley N° 30484. En ese sentido, la opinión emitida por dicha entidad es un insumo crucial para la determinación de la viabilidad del proyecto de ley.

En esa misma línea, según lo señalado en el ROF del MTPE, la Oficina General de Asesoría Jurídica es el órgano de administración interna responsable de asesorar en materia legal a la Alta Dirección y órganos del Ministerio; y, tiene entre sus funciones específicas el emitir las opiniones legales que le sean solicitadas por la Alta Dirección en los casos que corresponda. Por ello, considerando lo antes desarrollado, corresponde que esta Oficina General se pronuncie sobre el proyecto de ley remitido por el Congreso de la República.

3.2 Sobre el contenido del proyecto de ley:

La propuesta normativa tiene como objetivo facultar al MTPE para el inicio de un nuevo proceso de revisión de expedientes de reclamos presentados por los ex trabajadores no comprendidos dentro del listado de beneficiarios de la Ley N° 27803, el cual fue publicado por medio de la Resolución Ministerial N° 142-2017-TR. De la misma manera, se pretende establecer que la ejecución del beneficio de compensación económica, para los trabajadores que se incorporen a partir de la nueva revisión, deberá utilizar como referente la remuneración mínima vital (en adelante: RMV) vigente a la fecha de promulgación del proyecto de ley.

3.3 Sobre la viabilidad del proyecto de ley

Como fue mencionado previamente, este informe legal tiene como uno de sus principales insumos el Informe N° 674-2018-MTPE/2/16 de la DGPIT del MTPE, al ser este el órgano encargado de efectivizar las medidas correspondientes a la Ley N° 27803 y a la Ley N° 30484. Así, debemos empezar el análisis cuestionando los motivos detrás del mismo: atender el caso de un grupo de



**“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”**

trabajadores¹ que alega haber sido excluido de los alcances de la Ley N° 30484, al no estar dentro de la lista de nuevos beneficiarios aprobada a través de la Resolución Ministerial N° 142-2017-TR, incumpliendo así la finalidad de la Ley N° 27803 y de la Ley N° 30484 que es reivindicar la afectación original al derecho al trabajo de la que fueron víctimas todos los ex trabajadores cesados irregularmente.

Los argumentos inmersos dentro de dicha postura son los siguientes:

- a. Afectación al debido procedimiento respecto de las personas no incluidas en el listado aprobado por Resolución Ministerial N° 142-2017-TR:

De acuerdo a lo señalado, la falencia de la Comisión Ejecutiva encargada de realizar la revisión de casos para determinar la eventual incorporación en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente, y habilitar así la posibilidad de acceder a uno de los cuatro beneficios para reivindicar la vulneración del derecho al trabajo, está basada en la aplicación del criterio de analogía vinculante. Según lo indicado por los proponentes, la falla al momento de analizar los casos a la luz del criterio de analogía vinculante, generó la exclusión de un grupo de trabajadores que si cumple con los requisitos para ser inscritos en el mencionado registro.

Al respecto, es necesario precisar que la actuación de la Comisión Ejecutiva basada en el análisis de expedientes de ex trabajadores -para verificar si ameritan o no la incorporación en el Registro Nacional de ex Trabajadores Cesados Irregularmente-, genera actos administrativos, los cuales son susceptibles de ser revisados mediante procedimientos administrativos o en sede judicial. No es posible invalidar el trabajo realizado por la Comisión Ejecutiva por la sola alegación – no probada- de la existencia de irregularidades en la revisión de casos y de una presunta afectación al debido procedimiento de un grupo de ex trabajadores que no vio satisfecha su pretensión. Recordemos que la inclusión –o no inclusión- en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente está sujeta al cumplimiento de requisitos legales, lo que se traduce en el respecto del principio de legalidad por parte de la Administración Pública.

- b. Necesidad de establecer como referente para el pago de la compensación económica de los posibles nuevos beneficiarios a la RMV vigente a la fecha de promulgación del proyecto de ley:

De acuerdo a lo señalado en la propuesta normativa, se propone que el referente sobre el cual se calcule el beneficio de la compensación económica para los ex trabajadores que resulten inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente, sea la RMV vigente a la promulgación del proyecto de ley. Nótese que los ex trabajadores -que fueron previamente incorporados al citado registro mediante el procedimiento de revisión habilitado por la Ley N° 30484-, tuvieron como opción acogerse al beneficio de compensación económica calculado en base a la remuneración mínima vital vigente a la fecha de la Ley N° 27803.

Cabe precisar que dicha situación generaría un trato diferenciado, económicamente más favorable, para los trabajadores que se incorporen al registro bajo los alcances del proyecto de ley. Sobre ello, la postura del Ministerio es clara: no se admitirá la modificación en la base de cálculo del beneficio de compensación económica, no solo porque no es justo para los ex

¹ Para poder estar dentro de los alcances de la Ley N° 30484, es necesario que los ex trabajadores hayan interpuesto reclamaciones contra la Resolución Suprema N° 028-2009-TR, que aprueba la lista de ex trabajadores que deben ser inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente.



**“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”**

trabajadores que ya percibieron el beneficio sobre una base de cálculo inferior, sino porque ello generaría un gasto presupuestal adicional para el Estado.

Para finalizar, según lo indicado en el Informe N° 674-2018-MTPE/2716, el MTPE no considera oportuna la promulgación de una ley que habilite un nuevo procedimiento de revisión de expedientes de reclamación contra la Resolución Suprema N° 028-2009-TR; ello, debido a que, previamente, ya se ha aprobado una norma de carácter excepcional que autorizaba la revisión de dichos casos. En ese sentido, la aprobación de una nueva norma de revisión, le quitaría la excepcionalidad al tema y facultaría la emisión de un sinnúmero de normas que podrían afectar el principio de predictibilidad o confianza legítima aplicable en sede administrativa.

4. Conclusiones

En virtud de todo lo antes expuesto, esta Oficina General considera que el proyecto de ley es **INVIABLE** por los siguientes motivos:

4.1 La revisión de las reclamaciones contra la Resolución Suprema N° 028-2009-TR fue aprobada excepcionalmente a través de la Ley N° 30484; por lo que la aprobación de un proyecto de ley que habilite una nueva revisión en base a los reclamos de los ex trabajadores que no vieron satisfecha su expectativa, no es posible. Recordemos que la revisión de cada expediente generó un acto administrativo el cual es susceptible de ser revisado tanto en sede administrativa como en sede judicial.

4.2 La modificación de la base de cálculo del beneficio de compensación económica en favor de los trabajadores que sean incorporados al Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente no es posible debido a que generaría una diferenciación de trato injustificada respecto de los trabajadores que percibieron el beneficio con anterioridad. Además, ello implicaría un gasto presupuestal adicional para el Estado.

4.3 Un proyecto de ley basada no debe sustentar su razón de ser en la insatisfacción de las personas que no alcanzaron la inscripción en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente. Esto no solo genera una potencial afectación al principio de predictibilidad en sede administrativa -la necesidad por la aprobación de nuevos casos podría implicar un cambio de criterio-, sino que deja abierta la posibilidad de que, eventualmente, puedan aprobarse nuevas normas para atender el requerimiento de colectivos que no consideran atendidas sus pretensiones.

Es todo cuanto informo a usted para los fines que considere pertinentes.

Atentamente,


Karen S. Rodríguez Carrillo
Analista Legal
Oficina General de Asesoría Jurídica



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

4

**"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"**

Lima,

10 SET. 2018

Con la conformidad del funcionario que suscribe, remítase el presente informe y sus antecedentes a Gabinete de Asesores.

Atentamente,

Willman César Meléndez Trigoso
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo



Cc. Secretaría General.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO
Despacho Viceministerial de Trabajo

07 SET. 2018
RECIBIDO
Registro 666-C Hora 7.50 am

INFORME N° 674 -2018-MTPE/2/16

PARA : **LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS**
Director General de Políticas de Inspección del Trabajo

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3176-2017-CR, Proyecto de Ley que faculta al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo revisar los expedientes de reclamos por exclusión de los alcances de la Ley N° 30484.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO
OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA
07 SET. 2018
RECIBIDO
Hora: 10:55 Firma: [Firma]

REFERENCIA : Oficio N°024-2018-2019/CTSS-CR

FECHA : Lima, 6 de setiembre de 2018

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente y a su vez informarle que esta Dirección, en el marco de sus competencias establecidas en el inciso g) del artículo 60 del Decreto Supremo N° 004-2014-TR, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha elaborado el presente informe.

I. ANTECEDENTES

Mediante Oficio N° 024-2018-2019/CTSS-CR, el Congresista Reymundo Lapa Inga, presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-MTPE opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 3176-2017-CR, Proyecto de Ley que faculta al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo revisar los expedientes de reclamos por exclusión de los alcances de la Ley N° 30484, en adelante el proyecto de ley.

II. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.
- Ley N° 27803, Ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las Leyes N° 27452 y N° 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las Empresas del Estado sujetas a Procesos de Promoción de la Inversión Privada y en las entidades del Sector Público y Gobiernos Locales; modificada por la Ley N° 28299 y ampliada por la Ley N° 29059.
- Ley N° 30484, Ley de reactivación de la comisión ejecutiva creada por la Ley N° 27803, Ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las Leyes N° 27452 y N° 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada y en las entidades del sector público y gobiernos locales.





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 **Trabajo**
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

III. ANALISIS

El Proyecto de Ley dispone en su artículo 1 (Objeto de la Ley) lo siguiente:

"Facúltese al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a iniciar a un proceso de revisión de los expedientes de reclamos presentados en el plazo de Ley por los trabajadores que no fueron comprendidos en el último listado de la Ley 27803, publicado con la Resolución Ministerial N° 142-2017-TR".

Sobre el particular, cabe señalar que la motivación principal de dicho proyecto -consignado en su Exposición de Motivos- es un presunto incumplimiento en la revisión de expedientes, concretamente en el extremo referido a la aplicación del criterio de analogía vinculante, por parte de la Comisión Ejecutiva, la cual fue reactivada con motivo de la promulgación de la Ley N° 30484 -Ley de reactivación de la comisión ejecutiva creada por la Ley N° 27803, Ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las Leyes N° 27452 y N° 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada y en las entidades del sector público y gobiernos locales-, lo cual habría vulnerado el derecho al debido proceso de un grupo de ex trabajadores estatales cesados irregularmente, quienes no habrían sido incorporados en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (cuarto listado) como consecuencia de ello.

Al respecto, es importante recordar que la Ley N° 30484 dispuso la revisión de los reclamos presentados contra la Resolución Suprema N° 028-2009-TR (norma a través de la cual se ordenó la publicación de la cuarta lista de ex trabajadores cesados irregularmente), aplicando el criterio de la analogía vinculante; y, como consecuencia de ello, se dispuso la incorporación de un grupo de beneficiarios a dicho listado, bajo la aplicación del criterio señalado, vía Resolución Ministerial N° 142-2017.

Tomando en cuenta lo señalado, nos encontramos ante un escenario donde se propone -a través del proyecto de ley bajo análisis-, por segunda vez, la revisión de un listado de ex trabajadores cesados irregularmente (en primer término la Resolución Suprema N° 028-2009-TR, y actualmente la Resolución Ministerial N° 142-2017), bajo la presunción de que la primera revisión (dispuesta por Ley N° 30484) contiene irregularidades que afectarían el derecho al debido proceso de los presuntos beneficiarios.

Dicha situación, a criterio de esta Dirección General, genera una situación de inseguridad jurídica, puesto que a través del proyecto de ley bajo análisis se está proponiendo reabrir un proceso de revisión de expedientes que anteriormente, de manera excepcional, ya fue reabierto vía ley; bajo una presunción de afectación de un derecho (Debido Proceso) que no ha sido comprobada. Dicha afectación, en todo caso, cuenta con vías procedimentales específicas, que incluyen estancias probatorias idóneas, para ser analizada. Al respecto, resulta pertinente señalar que la actuación de la Comisión Ejecutiva; esto es, la revisión de expedientes de ex trabajadores con la finalidad de comprobar si cumplen con los requisitos legales para ser inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (cuarto listado), son actos administrativos cuya validez puede ser cuestionada a través de los procedimientos administrativos y/o de los procesos judiciales pertinentes. Disponer la revisión de dichos





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

expedientes nuevamente, vía ley, aparte de negar la competencia de las autoridades administrativas y/o judiciales para analizar la afectación de derechos fundamentales individuales en las vías procedimentales pertinentes, implicaría abrir la posibilidad de generar una sucesión legislativa, a perpetuidad, de revisión y ampliación de listados de beneficiarios de los ceses colectivos estatales irregulares, cada vez que exista una presunción de afectación de derechos fundamentales, advertida por alguna de las partes involucradas.

Por otro lado, debe considerarse que a través de la Disposición Complementaria Transitoria del proyecto bajo análisis, la cual dispone que para la ejecución del Beneficio de Compensación Económica a que se refiere la Ley N° 30484 la remuneración mínima vital a considerarse es la vigente a la fecha de promulgación de la misma ley, no se está tomando en cuenta que la ejecución de beneficios debe darse en iguales condiciones que las establecidas en la Ley 278031 - Ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las Leyes N° 27452 y N° 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las Empresas del Estado sujetas a Procesos de Promoción de la Inversión Privada y en las entidades del Sector Público y Gobiernos Locales; modificada por la Ley N° 28299 y ampliada por la Ley N° 29059-. Dicha situación generaría que existan dos grupos de ex trabajadores cesados irregularmente con bases de cálculo distintas (Remuneración Mínima Vital vigente a la publicación de la Ley N° 28299 -año 2002- y Remuneración Mínima Vital vigente a la publicación de la Ley N° 30484 -año 2016-) para el beneficio de la compensación económica, lo cual traería consigo un trato diferenciado injustificado para estos; ello sin tomar en cuenta el gasto presupuestal que implicaría.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 1. Con relación al Objeto de la Ley, el artículo 1 de la propuesta normativa generaría un estado de inseguridad jurídica puesto que, por segunda oportunidad, se estaría disponiendo la revisión de una lista presuntamente cerrada, bajo la presunción de una afectación a un derecho fundamental (Debido Proceso) que no ha sido comprobada en las vías procedimentales pertinentes.
2. De otro lado, la Disposición Complementaria Transitoria del proyecto de Ley implica un trato diferenciado injustificado entre los beneficiarios, además del gasto presupuestal que ello implicaría.
3. Finalmente, se recomienda remitir la presente opinión técnica a la autoridad competente a fin de que se evalúen y/o consideren las observaciones formuladas en el presente informe.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

1 "Artículo 16.- De la Compensación Económica

Para acceder al beneficio de Compensación Económica establecido en el inciso 3. del Artículo 3, los ex trabajadores comprendidos dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, deberán manifestar su disposición a acogerse al beneficio de pago de una compensación económica. El monto de dicha compensación será equivalente a dos remuneraciones mínimas vigentes a la fecha de publicación de esta ley, por cada año de trabajo acreditado hasta un máximo de 15 años. Esta compensación no comprende los años no laborados(...)"





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Atentamente,

.....
LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Director General
Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

HR. N° E-147883-2018
LML/era