



PERÚ

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

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

11518

Lima, 20 SET. 2018

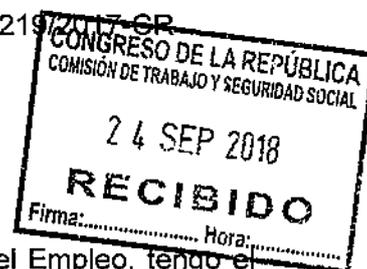
OFICIO N° 3168-2018-MTPE/4



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° 3219/2017-CR

Referencia : Oficio N° 028-2018-2019/CTSS-CR(po)  
Oficio N° 027-2018-2019/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 a los documentos de la referencia, mediante el cual se solicita al Seguro Social de Salud del Perú (ESSALUD) y a este Ministerio que se remita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR, que propone alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios para los trabajadores del Seguro Social de Salud, que pertenecen al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 276.

Al respecto, remito a usted copia del Memorando N° 275-2018-MTPE/1.1 y del Informe N° 2332-2018-MTPE/4/8. Se adjunta también copia del Oficio N° 297-2018-PR mediante el cual el Poder Ejecutivo observa la autógrafa de la Ley que precisa alcances de la compensación por tiempo de servicios de los trabajadores pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276.

Adicionalmente, remito a usted la opinión técnica de ESSALUD alcanzada a través del Oficio N° 874-SG-ESSALUD-2018, Carta N° 3240-GCAJ-ESSALUD-2018 e Informe N° 335-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2018. Se adjunta también los Informes N° 2333-2018-MTPE/4/8 y N° 2334-2018-MTPE/4/8.

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

Atentamente,

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

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Proveído N° 724

Secretario Técnico

Firma

Fecha 24/9/18



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

**MEMORANDO N° 275 -2018-MTPE/1.1**

**PARA :** VERONICA VIOLETA ROJAS MONTES.  
 Secretaria General.

**DE :** JOHAN SANDRO OTOYA CALLE.  
 Jefe del Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial.

**REFERENCIA :** HR-I-147880-2018.  
 HR-I-153718-2018.

**ASUNTO :** Opinión sobre Proyecto de Ley 3219/2017-CR.

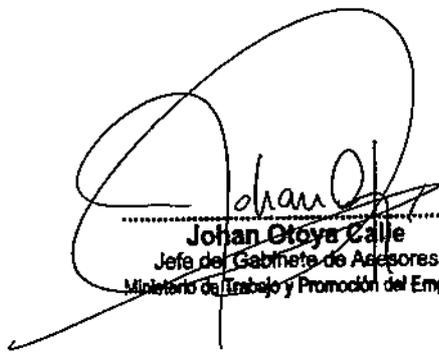
**FECHA :** 14.09.2018.

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla y, a la vez, en atención al pedido de opinión de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, con relación al Proyecto de Ley 3219/2017-CR, Ley que propone alcances de la compensación por tiempo de servicios de los trabajadores de EsSalud que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo 276, hacer de su conocimiento que la propuesta normativa guarda similitud con el texto de la Autógrafa de la Ley que precisa alcances de la compensación por tiempo de servicios de los trabajadores de EsSalud pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo 276; y, que ha sido observada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, conforme a los argumentos expuestos por la Oficina General de Asesoría Jurídica en su Informe 2332-2018-MTPE/4/8.

En ese sentido, agradeceré dar respuesta al Congreso de la República.

Sin otro particular, quedo de usted.

Cordialmente,

  
 .....  
**Johan Otoyá Calle**  
 Jefe del Gabinete de Asesores  
 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

MINISTERIO DE TRABAJO  
 Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO  
 SECRETARÍA GENERAL

17 SET. 2018

**RECIBIDO**

Hora:..... Firma: 9:30.....





PERÚ

**Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo**

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

**INFORME N° 2382-2018-MTPE/4/8**

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

**ASUNTO** : ESSALUD remite opinión sobre la Autógrafa de la Ley que precisa alcances de la compensación por tiempo de servicios de los trabajadores de EsSalud pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276.

**REFERENCIA** : Oficio N° 858-SG-ESSALUD-2018  
(HR N° E-151364-2018)

**FECHA** :  
11 SET 2018

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

**I. ANTECEDENTES**

Mediante el Oficio N° 001302-2018-DP-SG-SCM, la Secretaría del Consejo de Ministros de la Presidencia del Consejo de Ministros remite la Autógrafa de la Ley que precisa alcances de la compensación por tiempo de servicios de los trabajadores de EsSalud pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276; para opinión de ESSALUD.

Mediante el documento de la referencia, ESSALUD remite la opinión técnica correspondiente, respecto de la autógrafa en cuestión.

**II. BASE LEGAL**

- Constitución Política del Perú.
- Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Decreto Supremo 057-86-PCM, Establecen la etapa inicial del proceso gradual de aplicación del Sistema Único de Remuneraciones, Bonificaciones, Beneficios y Pensiones para los funcionarios y servidores de la Administración Pública.

**III. ANÁLISIS**

La autógrafa de ley busca "precisar" que para el cálculo de la CTS que se otorga al momento del cese a los trabajadores de EsSalud, pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo 276 y su modificatoria Ley 25224, debe tomarse en cuenta el 100% del ingreso percibido (remuneración principal y bonificación



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

por productividad de acuerdo a lo establecido en la Resolución de Gerencia General 298-GG-IPSS-97 y las resoluciones supremas 018-97-EF y 019-97-EF, que fueron generadas por las leyes 26553 y 26706 y el Decreto Ley 25926<sup>1</sup>).

No obstante, se advierte que la autógrafa de ley no está haciendo precisión alguna, sino que está pretendiendo modificar la base de cálculo de la CTS establecida en el Decreto Legislativo 276; además, la autógrafa está legislando según el centro laboral (EsSalud), desconociendo la noción del Estado como "único empleador" para efectos del Decreto Legislativo 276; y finalmente, la autógrafa no tiene en cuenta el impacto económico de la medida. A continuación, desarrollamos estas ideas.

#### **Sobre la compensación por tiempo de servicios en el régimen 276**

El artículo 40 de la Constitución Política dispone que la ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. En virtud a ello, el Decreto Legislativo 276 regula la carrera administrativa, estableciendo en su artículo 54 los beneficios correspondientes a los servidores públicos, entre ellos, la CTS.

Así, conforme al inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276, modificado por el artículo 1 de la Ley 25224, la CTS se otorga al personal nombrado al momento del cese por el importe del 50% de su remuneración principal para los servidores con menos de 20 años de servicios o de una remuneración principal para los servidores con 20 o más años de servicios por cada año completo o fracción mayor de 6 meses y hasta por un máximo de 30 años de servicios.

Cabe señalar que la remuneración principal está conformada por la remuneración básica y la remuneración reunificada, de acuerdo a los artículos 3 y 4 del Decreto Supremo 057-86-PCM.

De esta manera, se advierte que el Decreto Legislativo 276 (norma con rango legal<sup>2</sup>) establece que la base de cálculo de la CTS – correspondiente al personal nombrado bajo dicho régimen – comprenda únicamente a la remuneración principal y no a otros conceptos.

**Por tanto, no podría entenderse que la base de cálculo para la CTS establecida en el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276 haya podido ser modificada por una norma de inferior jerarquía, como son las resoluciones supremas 018-97-EF y 019-97-EF y la Resolución de Gerencia General 298-GG-IPSS-97.**

En esa línea, cabe traer a colación el Informe Técnico N° 974-2016-SERVIR/GPGSC, emitido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) a propósito de consulta formulada por trabajadores de EsSalud sobre la base de cálculo de la CTS en el régimen del Decreto Legislativo 276 y si esta debía considerar la bonificación por productividad en virtud de la Resolución Suprema 019-97-EF. En este informe, SERVIR señaló lo siguiente:

<sup>1</sup> Según el Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, la Disposición General 1.2 de la Resolución de Gerencia General 298-GG-IPSS-97 y el punto 4 del anexo de la Resolución Suprema 019-97-EF indican que la Bonificación por productividad es computable para efectos de la CTS.

<sup>2</sup> Los decretos legislativos son normas que tienen rango de ley conforme al Inciso 4 del artículo 200 de la Constitución Política.



PERÚ

**Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo**

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

«2.10 [...] "una disposición puede ser derogada o modificada por otra de su mismo rango"; por tanto, aun cuando por Resolución Suprema N° 019- 97-EF se haya dispuesto que el Bono por Productividad que perciben los trabajadores de ESSALUD será computable para el cálculo de la CTS, dicha disposición no podría modificar la estructura dispuesta por el Decreto Supremo N° 057-86-PCM o la base de cálculo de la CTS desarrollada por el Decreto Legislativo N° 276».

En ese sentido, se colige que las resoluciones supremas 018-97-EF y 019-97-EF y la Resolución de Gerencia General 298-GG-IPSS-97 no podrían haber modificado la base de cálculo de la CTS establecida en el Decreto Legislativo 276, puesto que no constituyen normas de igual o superior jerarquía que este Decreto Legislativo; entender lo contrario supondría una transgresión al principio de jerarquía normativa<sup>3</sup>.

De otro lado, cabe señalar que el objeto de las resoluciones supremas 018-97-EF y 019-97-EF fue aprobar la política remunerativa y la política de bonificaciones del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), respectivamente; sin embargo, la CTS no constituye ni remuneración ni bonificación, sino que es un beneficio conforme al artículo 54 del Decreto Legislativo 276, norma que – a su vez – establece su base de cálculo<sup>4</sup>.

#### Sobre la utilización de una norma interpretativa

La autógrafa de ley buscaría "precisar" una situación jurídica que ya está normada, "aclarando" los alcances de lo dispuesto en el artículo 54 del Decreto Legislativo 276<sup>5</sup>. Es decir, la autógrafa de ley se está presentando como una "norma interpretativa".

Las normas interpretativas son aquellas que declaran o fijan el sentido de una norma dictada con anterioridad y se reconocen porque al promulgarlas el legislador generalmente utiliza palabras como "interpretése", "aclárese" o "precísese". Estas normas interpretativas tienen por objetivo eliminar la ambigüedad que produce una determinada norma en el ordenamiento jurídico, de modo tal que ambas normas – la interpretada y la interpretativa – están referidas a la misma regulación<sup>6</sup>.

Cabe resaltar que las normas interpretativas son dadas en virtud del inciso 1 del artículo 102 de la Constitución Política, que establece que el Congreso tiene como atribución dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el legislador puede pretender atribuir un efecto interpretativo a normas que – en el fondo – no lo son, el Tribunal Constitucional señala que son tres los requisitos que deben satisfacer las normas para ser consideradas como normas interpretativas:

<sup>3</sup> El principio de jerarquía normativa se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, que establece lo siguiente: "La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente (...)".

<sup>4</sup> A partir de las reglas establecidas en el Decreto Legislativo 276, el Decreto Supremo 057-86-PCM y el Decreto Supremo 051-91-PCM, en el Informe Legal N° 524-2012-SERVIR/GPGSC se desarrolla la estructura del sistema de pago del régimen 276, del cual se advierte que los "beneficios" son conceptos distintos de las "bonificaciones".

<sup>5</sup> De acuerdo a lo expuesto en el Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso, respecto al "Efecto de la norma sobre la Legislación nacional".

<sup>6</sup> Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0002-2006-PI/TC (de fecha 16 de mayo de 2007), Fundamento 20.



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

"Primero, debe referirse expresamente a una norma legal anterior. Segundo, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior. Tercero, no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material"<sup>7</sup>.

Así, el Tribunal Constitucional indica que si la norma cumple con estos requisitos es una norma interpretativa y se integra a la norma interpretada; caso contrario, debe ser entendida como una norma innovativa.

En atención a estos tres requisitos, se somete a análisis la autógrafa de ley, advirtiéndose lo siguiente:

- a) La autógrafa de ley no cumple el primer requisito, dado que no identifica – de manera clara y específica – cuál es la norma anterior que estaría interpretando, que sería el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276.
- b) La autógrafa de ley no cumple el segundo requisito, en tanto no interpreta un aspecto ambiguo del inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que el Decreto Legislativo 276 establece claramente cuál es la base de cálculo de la CTS para el personal nombrado bajo dicho régimen; siendo además que, sobre esta misma materia, SERVIR (en su condición de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado) ya había emitido pronunciamiento<sup>8</sup>. Por lo tanto, no se advierte la necesidad de emitir norma alguna que "precise" el tenor del inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276.

- c) La autógrafa de ley tampoco cumple con el tercer requisito, dado que no tiene un contenido meramente declarativo (como caracteriza a las normas interpretativas), sino que – en el fondo – lo que pretende es modificar la base de cálculo de la CTS establecida en el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276.

Por lo expuesto, se colige que la autógrafa de ley no ostenta la calidad de norma interpretativa.

#### **Sobre el tratamiento normativo al personal nombrado bajo el régimen 276**

El artículo 6 del Decreto Legislativo 276 establece que para efectos de la Carrera Administrativa y el Sistema Único de Remuneraciones, la Administración Pública constituye una sola institución.

En virtud a ello, se tiene que el régimen del Decreto Legislativo 276 contempla la noción de Estado como único empleador.

<sup>7</sup> *Ibid.*, Fundamento 23.

<sup>8</sup> Mediante el Informe Técnico N° 974-2016-SERVIR/GPGSC (citado en el numeral 6 del presente informe), el cual fue emitido a propósito de consulta formulada por trabajadores de EsSalud.



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

Así, cuando el Decreto Legislativo 276 establece en el inciso c) de su artículo 54 que la CTS se calcula en base a la remuneración principal, lo hace con alcance general para el personal nombrado bajo el régimen del Decreto Legislativo 276; es decir, sin distinguir según la entidad o centro laboral en el que se desempeñe dicho personal.

En tal sentido, no podría aprobarse una norma que pretenda modificar la base de cálculo de la CTS establecida en el Decreto Legislativo 276 dando un tratamiento diferenciado al personal nombrado bajo este régimen según la entidad o centro laboral en el que se desempeñe, en tanto ello sería contrario a la noción de Estado como único empleador que contempla este régimen.

Con relación a esto último, además debe observarse que – conforme al artículo 103 de la Constitución Política – pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas.

**Sobre el impacto económico**

Finalmente, consideramos pertinente resaltar que el artículo 79 de la Constitución Política establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que refiere a su presupuesto.

En ese sentido, compartimos la preocupación trasladada por EsSalud y por el Ministerio de Economía y Finanzas<sup>9</sup> respecto al impacto económico que tendría la autógrafa de ley; por lo que, consideramos que antes de aprobarse cualquier medida, debe analizarse dicho impacto, así como evaluarse la capacidad económica de EsSalud para dar cumplimiento a la medida.

**IV. CONCLUSIÓN**

Consideramos que la autógrafa de ley debe ser observada, en primer lugar, porque no está realizando "precisión" alguna, sino que está pretendiendo "modificar" la base de cálculo del beneficio de la CTS establecida en el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276 en base a argumentos que transgreden el principio de jerarquía normativa.

En segundo lugar, porque la autógrafa de ley se presenta como una norma interpretativa al utilizar en su fórmula la palabra "precísase"; sin embargo, no ostenta tal calidad dado que no cumple con los requisitos para ser así considerada.

En tercer lugar, porque pretende modificar la base de cálculo del beneficio de la CTS establecida en el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276 dando un tratamiento diferenciado al personal nombrado bajo este régimen según su centro laboral, desconociendo con ello la noción de Estado como único empleador que contempla el régimen del Decreto Legislativo 276.

Finalmente, no se advierte que la autógrafa de ley esté respaldada por un estudio o análisis del impacto económico que supondría su aprobación.

<sup>9</sup> Preocupación que ha sido referida en el texto del Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso, recaído en el Proyecto de Ley 135/2016-CR.



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

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

Atentamente,

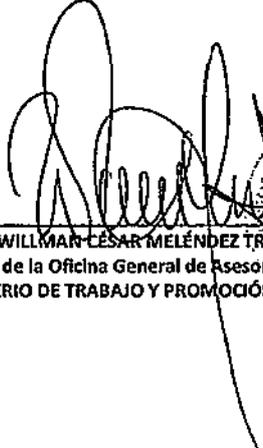


Miguel Antonio Pinedo Reyes  
Asesor  
Oficina General de Asesoría Jurídica

Lima, 11 SET. 2018

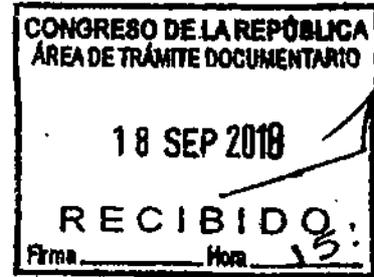
Con la conformidad del funcionario que suscribe, remítase el presente informe y sus antecedentes al Gabinete de Asesores del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Atentamente,



WILLMAN CÉSAR MELÉNDEZ TRIGO  
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica  
MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

Cc. Secretaría General



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

OFICIO N° 297 -2018 -PR

Lima, 18 de setiembre de 2018

Señor  
**DANIEL SALAVERRY VILLA**  
Presidente del Congreso de la República  
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que precisa alcances de la compensación por tiempo de servicios de los trabajadores de EsSalud pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

**CARGO**

**1. Objeto de la Autógrafa de Ley**

La Autógrafa de Ley busca "precisar" que para el cálculo de la CTS que se otorga al momento del cese a los trabajadores de EsSalud, pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 y su modificatoria Ley N° 25224, debe tomarse en cuenta el 100% del ingreso percibido (remuneración principal y bonificación por productividad de acuerdo a lo establecido en la Resolución de Gerencia General N° 298-GG-IPSS-97 y las Resoluciones Supremas N°s 018-97-EF y 019-97-EF, que fueron generadas por las Leyes N°s 26553 y 26706 y el Decreto Ley N° 25926<sup>1</sup>).

**2. Sobre la compensación por tiempo de servicios en el régimen 276**

El artículo 40 de la Constitución Política del Perú dispone que la ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. En virtud a ello, el Decreto Legislativo N° 276 norma la carrera administrativa, estableciendo en su artículo 54 los beneficios correspondientes a los servidores públicos; entre ellos, la CTS.

Así, conforme al inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo N° 276, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 25224, la CTS se otorga al personal nombrado al momento del cese por el importe del 50% de su remuneración principal para los servidores con menos de 20 años de servicios o de una remuneración principal para los servidores con 20 o más años de servicios por cada año completo o fracción mayor de 6 meses y hasta por un máximo de 30 años de servicios.

Cabe señalar que la remuneración principal está conformada por la remuneración básica y la remuneración reunificada, de acuerdo a los artículos 3 y 4 del Decreto Supremo N° 057-86-PCM.

De esta manera, se advierte que el Decreto Legislativo N° 276 (norma con rango legal<sup>2</sup>) establece que la base de cálculo de la CTS – correspondiente al personal nombrado bajo dicho régimen – comprenda únicamente a la remuneración principal y no a otros conceptos.

1 Según el Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, la Disposición General 1.2 de la Resolución de Gerencia General 298-GG-IPSS-97 y el punto 4 del anexo de la Resolución Suprema 019-97-EF indican que la Bonificación por productividad es computable para efectos de la CTS.

2 Los decretos legislativos son normas que tienen rango de ley conforme al inciso 4 del artículo 200 de la Constitución Política.

Por tanto, no podría entenderse que la base de cálculo para la CTS establecida en el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo N° 276 haya podido ser modificada por una norma de inferior jerarquía, como son las Resoluciones Supremas N°s 018-97-EF y 019-97-EF y la Resolución de Gerencia General N° 298-GG-IPSS-97.

En esa línea, cabe traer a colación el Informe Técnico N° 974-2016-SERVIR/GPGSC, emitido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) a propósito de consulta formulada por trabajadores de EsSalud sobre la base de cálculo de la CTS en el régimen del Decreto Legislativo N° 276 y si esta debía considerar la bonificación por productividad en virtud de la Resolución Suprema N° 019-97-EF. En este informe, SERVIR señaló lo siguiente:

*«2.10 [...] "una disposición puede ser derogada o modificada por otra de su mismo rango"; por tanto, aun cuando por Resolución Suprema N° 019-97-EF se haya dispuesto que el Bono por Productividad que perciben los trabajadores de ESSALUD será computable para el cálculo de la CTS, dicha disposición no podría modificar la estructura dispuesta por el Decreto Supremo N° 057-86-PCM o la base de cálculo de la CTS desarrollada por el Decreto Legislativo N° 276».*

En ese sentido, se colige que las Resoluciones Supremas N°s 018-97-EF y 019-97-EF y la Resolución de Gerencia General N° 298-GG-IPSS-97 no podrían haber modificado la base de cálculo de la CTS establecida en el Decreto Legislativo N° 276, puesto que no constituyen normas de igual o superior jerarquía que este Decreto Legislativo; entender lo contrario supondría una transgresión al principio de jerarquía normativa<sup>3</sup>.

De otro lado, cabe señalar que el objeto de las Resoluciones Supremas N°s 018-97-EF y 019-97-EF fue aprobar la política remunerativa y la política de bonificaciones del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), respectivamente; sin embargo, la CTS no constituye ni remuneración ni bonificación, sino que es un beneficio conforme al artículo 54 del Decreto Legislativo N° 276, norma que – a su vez – establece su base de cálculo<sup>4</sup>.

Con relación al cálculo de la CTS para los trabajadores administrativos del régimen del Decreto Legislativo N° 276, se debe tener presente, además, lo siguiente:

- a) El literal c) del artículo 54 del Decreto Legislativo N° 276, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 25224 (03.06.90), establece que la CTS se calcula sobre la base de la remuneración principal, la misma que es regulada por el artículo 6 del Decreto Supremo N° 051-91-PCM<sup>5</sup>, debiendo tenerse presente lo señalado en el literal a) del artículo 3 del Decreto Supremo N° 057-86-PCM<sup>6</sup>, que detalla la estructura de la remuneración principal, la misma que se encuentra compuesta por la remuneración básica y la remuneración reunificada.
- b) Si bien el artículo 31 de la Ley N° 26553, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 1996, establece que la escala y política de remuneraciones de las entidades del Estado se aprueba mediante Resolución Suprema, como es el caso de

<sup>3</sup> El principio de jerarquía normativa se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, que establece lo siguiente: "La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente (...)".

<sup>4</sup> A partir de las reglas establecidas en el Decreto Legislativo 276, el Decreto Supremo 057-88-PCM y el Decreto Supremo 051-91-PCM, en el Informe Legal N° 524-2012-SERVIR/GPGSC se desarrolla la estructura del sistema de pago del régimen 276, del cual se advierte que los "beneficios" son conceptos distintos de las "bonificaciones".

<sup>5</sup> D.S. N° 051-91-PCM.- Establecen 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.

<sup>6</sup> Norma que establece la etapa inicial del proceso gradual de aplicación del Sistema Único de Remuneraciones, Bonificaciones, Beneficios y Pensiones para los funcionarios y servidores de la Administración Pública.

la Resolución Suprema N° 019-97-EF que aprueba la política de bonificaciones del Instituto Peruano de Seguridad Social (hoy ESSALUD), sobre cuya base se emitió la Resolución de Gerencia General N° 298-GG-IPSS-97, que aprueba las Normas Generales para la Aplicación de la Política Remunerativa y de Bonificaciones de dicha institución; sin embargo, por jerarquía normativa, dichas disposiciones se encuentran supeditadas a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, que tiene rango de ley.

c) En efecto, el Decreto Supremo N° 051-91-PCM tiene jerarquía legal, al haber sido emitido al amparo del artículo 211, inciso 20, de la Constitución Política del Perú de 1979, por lo que tiene rango de ley, lo que ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional (TC), en diversos pronunciamientos<sup>7</sup>. En atención a ello, se debe considerar que, "(...) aun cuando por Resolución Suprema N° 019-97-EF se haya dispuesto que el Bono por Productividad que perciben los trabajadores de ESSALUD será computable para el cálculo de la CTS, dicha disposición no podría modificar la estructura dispuesta por el Decreto Supremo N° 057-86-PCM o la base de cálculo de la CTS desarrollada por el Decreto Legislativo N° 276", conforme lo consagra la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)<sup>8</sup>, ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

d) En consecuencia, el ordenamiento jurídico del Estado Peruano ha regulado que el cálculo de la CTS para los trabajadores administrativos del régimen del Decreto Legislativo N° 276, debe realizarse tomando como base la remuneración principal, conforme a lo establecido en el artículo 54 del citado Decreto Legislativo, y corroborado por el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, que tiene rango de ley; sin incluir otros conceptos, como es el caso de las bonificaciones por productividad.

En este contexto, si bien es posible que la regulación legal vigente del cálculo de la CTS, contenida en el Decreto Legislativo N° 276 y el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, pueda ser modificada por otra norma con rango de ley, como la que es materia de la Autógrafa de Ley, se advierte que dicha Autógrafa ha sido aprobada trasgrediendo preceptos constitucionales y de regulación presupuestal, que hacen necesario que se formule observación a la ley planteada por el Congreso.

### 3. Sobre la utilización de una norma Interpretativa

La Autógrafa de Ley buscaría "precisar" una situación jurídica que ya está normada, "aclarando" los alcances de lo dispuesto en el artículo 54 del Decreto Legislativo N° 276<sup>9</sup>. Es decir, la Autógrafa de Ley se está presentando como una "norma interpretativa".

7 "EXP. N.º 419-2001-AA/TC - AREQUIPA. (...)

**Fundamentos**

1.- El Decreto Supremo N° 051-91-PCM, conforme se señala en su parte considerativa, fue expedido al amparo del artículo 211°, inciso 20) de la Constitución Política del Estado de 1979, vigente en ese entonces, significándose con ello su jerarquía legal y que, por lo tanto, resulta plenamente válida su capacidad modificatoria sobre la Ley N° 24029 del Profesorado, que, a su vez, fue modificada por la Ley N° 25212. (...)"

"EXP. N.º 2051-2002-AA/TC - AREQUIPA (...)

1. De acuerdo con lo expresado por este Colegido en la sentencia recaída en el Expediente N.º 0419-2001-AA/TC, debe tenerse presente lo siguiente:

a. Conforme a su parte considerativa, el Decreto Supremo N.º 051-91-PCM fue expedido al amparo del inciso 20) del artículo 211° de la Constitución de 1979, vigente a la fecha de su promulgación, significándose con ello su jerarquía legal y, en consecuencia, resulta plenamente válida su capacidad modificatoria sobre la ley—en el caso de autos, respecto del Decreto Legislativo N.º 276 que tiene rango de ley— para otorgar, en materia de bonificaciones y otros beneficios, un tratamiento diferente al establecido en el precitado decreto legislativo. (...)"

"EXP N°01401-2013-PC/TC - LIMA NORTE (...)

10.- Mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2011-SERVIR/TC de fecha 14 de junio de 2011, que tiene la calidad de precedente administrativo de observancia obligatoria, el Tribunal del Servicio Civil señaló, de conformidad con la sentencia de este Tribunal recaída en el Exp. N° 0419-2001-PA/TC que el Decreto Supremo N°051-91-PCM tiene la misma jerarquía normativa que el Decreto Legislativo N°276 y que la Ley N°24029, por lo que resulta pertinente su aplicación en el caso, de conformidad con el principio de especialidad, pues fue expedido al amparo del artículo 211, inciso 20 de la Constitución de 1979, vigente en ese entonces. (...)

8 Informe Técnico N° 974-2016-SERVIR/GPGSC

9 De acuerdo a lo expuesto en el Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso, respecto al "Efecto de la norma sobre la Legislación nacional".

Las normas interpretativas son aquellas que declaran o fijan el sentido de una disposición dictada con anterioridad y se reconocen porque al promulgarlas el legislador generalmente utiliza palabras como "interpretése", "aclárese" o "precísese". Estas normas interpretativas tienen por objetivo eliminar la ambigüedad que produce una determinada disposición en el ordenamiento jurídico, de modo tal que ambas – la interpretada y la interpretativa – están referidas a la misma regulación<sup>10</sup>.

Cabe resaltar que las normas interpretativas son dadas en virtud del inciso 1 del artículo 102 de la Constitución Política, que establece que el Congreso tiene como atribución dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el legislador puede pretender atribuir un efecto interpretativo a disposiciones que – en el fondo – no lo son, el Tribunal Constitucional señala que son tres los requisitos que deben satisfacer las normas para ser consideradas como normas interpretativas:

"Primero, debe referirse expresamente a una norma legal anterior. Segundo, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior. Tercero, no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material"<sup>11</sup>.

Así, el Tribunal Constitucional indica que si la norma cumple con estos requisitos es una norma interpretativa y se integra a la disposición interpretada; caso contrario, debe ser entendida como una norma innovativa.

En atención a estos tres requisitos, se somete a análisis la Autógrafa de Ley, advirtiéndose lo siguiente:

- a) La Autógrafa de Ley no cumple el primer requisito, dado que no identifica – de manera clara y específica – cuál es la norma anterior que estaría interpretando, que sería el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo N° 276.
- b) La Autógrafa de Ley no cumple el segundo requisito, en tanto no interpreta un aspecto ambiguo del inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo N° 276.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que el Decreto Legislativo N° 276 establece claramente cuál es la base de cálculo de la CTS para el personal nombrado bajo dicho régimen; siendo además que, sobre esta misma materia, SERVIR (en su condición de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado) ya había emitido pronunciamiento<sup>12</sup>. Por lo tanto, no se advierte la necesidad de emitir norma alguna que "precise" el tenor del inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo N° 276.

- c) La Autógrafa de Ley tampoco cumple con el tercer requisito, dado que no tiene un contenido meramente declarativo (como caracteriza a las normas interpretativas), sino que – en el fondo – lo que pretende es modificar la base de

10 Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0002-2006-PVTC (de fecha 16 de mayo de 2007), Fundamento 20.

11 *Ibid.*, Fundamento 23.

12 Mediante el Informe Técnico N° 974-2016-SERVIR/GPGSC (citado en el numeral 6 del presente informe), el cual fue emitido a propósito de consulta formulada por trabajadores de EsSalud.

cálculo de la CTS establecida en el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo N° 276.

Por lo expuesto, se colige que la Autógrafa de Ley no ostenta la calidad de norma interpretativa.

**4. Sobre el tratamiento normativo al personal nombrado bajo el régimen 276**

El artículo 6 del Decreto Legislativo N° 276 establece que para efectos de la Carrera Administrativa y el Sistema Único de Remuneraciones, la Administración Pública constituye una sola institución.

En virtud a ello, se tiene que el régimen del Decreto Legislativo N° 276 contempla la noción de Estado como único empleador.

Así, cuando el Decreto Legislativo N° 276 establece en el inciso c) de su artículo 54 que la CTS se calcula en base a la remuneración principal, lo hace con alcance general para el personal nombrado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276; es decir, sin distinguir según la entidad o centro laboral en el que se desempeñe dicho personal.

En tal sentido, no podría aprobarse una norma que pretenda modificar la base de cálculo de la CTS establecida en el Decreto Legislativo N° 276 dando un tratamiento diferenciado al personal nombrado bajo este régimen según la entidad o centro laboral en el que se desempeñe, en tanto ello sería contrario a la noción de Estado como único empleador que contempla este régimen.

Con relación a esto último, además debe observarse que – conforme al artículo 103 de la Constitución Política del Perú – pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas.

**5. Sobre la vulneración del derecho a la igualdad**

La Autógrafa de Ley introduce un trato diferenciado que beneficia solo a los trabajadores de ESSALUD del régimen del Decreto Legislativo 276, exponiendo al Estado al reclamo de servidores de dicho régimen que prestan servicios en otras entidades estatales que van a reclamar por un trato similar, generando una contingencia inmanejable para el presupuesto del Estado que, a su vez, afecta el equilibrio presupuestal.

Esta situación podría generar una contingencia para el Tesoro Público ante la eventualidad de que otras entidades soliciten que se les haga extensivo el mismo beneficio a su personal, lo que afectaría seriamente la caja fiscal.

Al respecto, debemos tener presente que la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado social y democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos, y como tal, comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribire todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales. En ese sentido, la aplicación del principio de igualdad no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables<sup>13</sup>.

La Autógrafa de Ley vulnera el derecho a la igualdad puesto que en la norma y su dictamen no se exponen las justificaciones objetivas y razonables que sustenten el trato

<sup>13</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00009-2007-PI/TC, fundamento jurídico 20, reiterada en la sentencia recaída en el Expediente 03525-2011-PA/TC, fundamento jurídico 4.

distinto a favor de los trabajadores de ESSALUD pertenecientes al régimen del Decreto Legislativo 276.

Por tanto, se observa la Autógrafa de Ley porque vulnera el derecho a la igualdad ante la ley, reconocido en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política del Perú<sup>14</sup>, debido a que el régimen de pago de la CTS que crea, sólo favorece a los trabajadores de ESSALUD.

#### **6. La Autógrafa de Ley genera distorsión en la regulación de conceptos económicos vinculados a la reforma de la política salarial del Estado**

La Autógrafa de Ley tiene repercusión en la política remunerativa de los servidores públicos que forma parte de la problemática del empleo público que, en el marco de lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política del Perú<sup>15</sup>, viene siendo afrontada por el Estado, a través de la reforma del Servicio Civil, sustentada en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

A través de la Ley N° 30057 se ha creado una línea de carrera basada en la meritocracia que recoge los criterios que hacen imprescindible contar con un marco regulador que garantice la efectividad del servicio civil y la correcta utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. Debiendo tenerse en consideración que la constitucionalidad del régimen del Servicio Civil ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional (sentencia Exps. 0025-2013-PI-TC, y 003, 008 y 0017-2014-PI-TC acumulados), lo que corrobora también la constitucionalidad del régimen de la compensación económica, que tiene por objeto superar las diferencias marcadas entre los regímenes existentes en el sector público, con un tratamiento consistente en lo que respecta a la CTS, la misma que se ve distorsionada con la Autógrafa de Ley.

En efecto, respecto al tratamiento de la CTS en el régimen de la Ley N° 30057, se debe indicar lo siguiente:

- El artículo 20 del Reglamento de Compensaciones de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 138-2014-EF, señala que los servidores civiles tienen derecho a una CTS por cada año de servicio efectivamente prestado. Para la determinación del año de servicio efectivamente prestado se considera como días efectivos de servicio los establecidos para el cómputo del récord vacacional en el Reglamento de la Ley.
- De acuerdo al artículo 21 del citado Reglamento, en concordancia con lo establecido en el artículo 33 de la Ley N° 30057, el monto de la CTS por cada año de servicio efectivamente prestado equivale al 100% del monto que resulta de calcular el promedio mensual de la Valorización Principal y Ajustada percibida por el servidor civil en cada mes durante los últimos treinta y seis (36) meses de servicio efectivamente prestado. En caso el tiempo de servicio efectivamente prestado por el servidor civil sea menor a treinta y seis (36) meses, se hace el cálculo de manera proporcional.
- Lo señalado en el párrafo anterior es de aplicación para el cálculo de la CTS de los servidores que ingresan al nuevo régimen del Servicio Civil, es decir, para aquellos servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057 que opten voluntariamente por el traslado a dicho régimen mediante concurso público,

<sup>14</sup> Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...)

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole. (...)

<sup>15</sup> Artículo 40.- La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos

(...)

previa realización de la respectiva liquidación de los beneficios sociales, según el régimen laboral al que pertenezcan dichos servidores.

- Finalmente, en el régimen de la Ley del Servicio Civil, la oportunidad de los depósitos de la CTS se efectuará de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 30408 (vigente desde el 09 de enero de 2016), la misma que modifica el tercer párrafo del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 650, en los siguientes términos:

*"Artículo 2. La compensación por tiempo de servicios se devenga desde el primer mes de iniciado el vínculo laboral; cumplido este requisito toda fracción se computa por treintavos. La compensación por tiempo de servicios se deposita semestralmente en la institución elegida por el trabajador. Efectuado el depósito queda cumplida y pagada la obligación, sin perjuicio de los reintegros que deban efectuarse en caso de depósito insuficiente o que resultare diminuto. Lo establecido en este artículo es de aplicación obligatoria para los trabajadores de la administración pública sujetos al régimen de la actividad privada del Decreto Legislativo 728 y a los servidores civiles que ingresen al nuevo régimen del servicio civil establecido por la Ley 30057, Ley de Servicio Civil."*

- En tal sentido, a partir de la vigencia de la Ley N° 30408, a los servidores civiles que ingresen al nuevo régimen del Servicio Civil, se les realizará los depósitos de CTS de manera semestral.

Este esquema consistente del tratamiento de la CTS, que beneficia a todos los trabajadores públicos, incluidos los que se encuentran bajo el ámbito del régimen del Decreto Legislativo N° 276, entre ellos, los que pertenecen a ESSALUD, se ve afectado por la Autógrafa de Ley, que resulta contraria a la política que viene implementado el Estado, al introducir un factor de distorsión que tendría consecuencias perjudiciales tanto en materia económica como en el ordenamiento de los recursos humanos en el sector público, generándose con ello desigualdad en contravención a lo que el marco de la Constitución Política del Perú garantiza como derecho fundamental.

Adicionalmente a ello, el riesgo exponencial que significará que se apruebe una norma de dicha naturaleza es que se genere el efecto imitación en otros sectores de trabajadores administrativos bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, que no pertenecen a ESSALUD, generando incluso inestabilidad en el servicio que prestan actualmente los mismos.

Considerando los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional respecto al reconocimiento a nivel constitucional de la carrera administrativa, en cuyo marco se diseñó y aprobó la Ley del Servicio Civil, se debe considerar que la Autógrafa de Ley que precisa alcances de la compensación por tiempo de servicio de los trabajadores de ESSALUD pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, introduce un factor de distorsión para la implementación del régimen de servicios regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas así como aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas. Es en el ámbito de implementación del Servicio Civil que se verán atendidas situaciones coyunturales como la que se encuentra contenida en la Autógrafa de Ley.

**7. La Autógrafa de Ley genera impacto presupuestal en la gestión de los recursos públicos, afectando el equilibrio presupuestal del Estado**

El principio de equilibrio presupuestario y fiscal está recogido explícitamente en el tercer párrafo del artículo 78 de la Constitución Política del Perú, al ordenar de manera imperativa que "(...) el presupuesto debe estar efectivamente equilibrado"; lo que ha sido recogido en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, cuando señala 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.

Sobre ello, se debe considerar que la Autógrafa de Ley genera un impacto presupuestal no evaluado ni considerado por los proponentes de la norma, toda vez que su implementación implica la necesidad de disponer de un previsión aproximada del orden de S/ 281 757 810 conforme lo admite la propia Exposición de Motivos de la referida ley, que afectan el equilibrio presupuestario que sustenta las leyes de presupuesto y que además colisiona con la intangibilidad de los fondos de la seguridad social, sin que se advierta información financiera sobre la sostenibilidad de la medida, siendo necesaria una debida evaluación que no ha sido considerada al momento de proponerse y aprobarse la norma.

Con relación a este impacto presupuestal que genera la implementación de la Ley aprobada por el Congreso de la República, el análisis efectuado por ESSALUD<sup>16</sup> arroja las siguientes cifras:

Ejercicio Fiscal 2018	
Trabajadores de ESSALUD	Impacto económico de la norma (no previsto en el PIA 2018)
245	S/ 24 669 698,48
Proyección 2018 - 2018	
Trabajadores de ESSALUD	Impacto económico de la norma (no previsto en el PIA 2018)
12,738	S/ 1 226 594 247,47

**Sólo beneficia a un sector de trabajadores administrativos**

Ello se agrava cuando la Autógrafa de Ley introduce un trato diferenciado, en abierta trasgresión al principio de igualdad, como se ha mencionado, "beneficiando" sólo a un sector de trabajadores de la administración pública: los servidores de ESSALUD bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, exponiendo al Estado Peruano, al reclamo de servidores administrativos de dicho régimen laboral, que prestan servicios en otras entidades del Estado que, con seguridad, reclamarán por un trato similar, generando una contingencia inmanejable para el presupuesto del Estado, afectando el equilibrio presupuestal consagrado constitucionalmente, conforme se aprecia en el siguiente Cuadro:

<sup>16</sup> Información contenida en el Oficio N° 693-SG-ESSALUD-2018 de fecha 06 de julio de 2018, remitida al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a fin de dar respuesta al pedido de opinión formulado por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, en el trámite del Proyecto de Ley N° 2149/2017-CR

**Efecto de la aprobación de la Ley, recaída en los PL 135 y PL 2149  
Respecto a los trabajadores administrativos del régimen del Decreto Legislativo N° 276  
pertenecientes a entidades del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales**

Grupo Ocupacional	N° Servidores	Costo Remuneración Principal	Costo Remuneración Principal + Incentivo Único	Costo de Ingreso percibido	Costo Ingreso percibido + Incentivo Único
Funcionario	12 750	12 044 517,78	340 469 076,82	281 344 258,59	609 768 817,63
Profesional	15 059	21 088 680,45	421 143 661,88	324 480 877,42	724 535 858,85
Técnico	47 385	69 503 671,20	1 089 354 281,77	971 811 704,85	1 991 662 315,42
Auxiliar	42 824	46 366 854,76	608 276 023,26	534 489 588,25	1 096 398 756,75
<b>Total</b>	<b>118 018</b>	<b>149 003 724,19</b>	<b>2 459 243 043,73</b>	<b>2 112 126 429,11</b>	<b>4 422 365 748,65</b>

Fuente: Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público – AIRHSP de fecha 16/08/2018.

### **Trasgresión al principio constitucional de irretroactividad de la ley**

El impacto presupuestal que genera la Autógrafa de Ley, se ve agravado al trasgredir el principio de irretroactividad de la ley consagrado en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, modificada por la Ley N° 28389, al precisar la regla del cálculo de la CTS para los trabajadores administrativos de ESSALUD bajo el régimen de Decreto Legislativo N° 276, sin establecer con mediana claridad que su aplicación es hacia adelante, lo que implica una aplicación retroactiva de la ley, al permitir la posibilidad de que en todos aquellos casos de personal administrativo del régimen del Decreto Legislativo N° 276 de ESSALUD que haya cesado con anterioridad, puedan plantear la reliquidación del beneficio de la CTS ya percibido, generando grave distorsión en el erario nacional.

Precisamente, la modificación constitucional se sustentó en la necesidad de precisar el ámbito temporal de las leyes, respecto a la aplicación inmediata de la ley, a partir de su promulgación y publicación hacia adelante, reforzando así la prohibición de su aplicación retroactiva (salvo en materia penal, cuando favorece al reo)<sup>17</sup>.

Es necesario recalcar que el artículo 103 de la Constitución Política del Perú exige que "(...) *deben distinguirse cada uno de los efectos o consecuencias derivadas de los hechos, situaciones y relaciones, a fin de determinar cuáles son los efectos o consecuencias que aún subsisten y a las que habrá de aplicarse la nueva legislación, entendiéndose que esta no alcanzará a los efectos o consecuencias ya producidas, las cuales se habrán regido por la ley anterior, tomándose en inmodificables*"<sup>18</sup>; precisión de la que adolece la fórmula legal de la Ley aprobada por el Pleno del Congreso de la República.

Cabe agregar que en el Informe N° 510-GNAJ-GCAJ-ESSALUD-2016, presentado al Congreso de la República por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en el trámite del Proyecto de Ley N° 135/2016-CR, ESSALUD señaló en una de sus conclusiones, su disconformidad con la propuesta normativa, por no considerar a todos los

<sup>17</sup> Cabe señalar que la modificatoria que se dio ante la necesidad de afrontar una situación de coyuntura, que permitiese regular adecuadamente el sistema de protección previsional y resolver los problemas generados por la aplicación de los Decretos Leyes N° 19990 y N° 20530 sobre pensiones; problemática que también se puede presentar con la aplicación de la Autógrafa de Ley, materia de análisis. En todo caso, al margen del tema previsional que dio origen a la modificación constitucional, es claro que el actual texto normativo del artículo 103, en el que se incorpora la regla de la aplicación inmediata de la ley en caso de conflictos de normas en el tiempo así como su irretroactividad en el tiempo, no solo ha pasado a tener rango constitucional, sino que obviamente su aplicación es general para todos los casos, adhiriéndose así a la teoría de los hechos cumplidos estableciendo que "la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes"; y, adicionalmente, ratificando el carácter irretroactivo de las normas legales, salvo en materia penal cuando la nueva norma es más favorable al reo.

<sup>18</sup> Constitución Política del Perú comentada. Tomo II. Gaceta Jurídica, 1 Edición. Lima 2005. De la web:

[https://juristasfraternitas.files.wordpress.com/2011/12/constitucion\\_politica\\_del\\_peru\\_comentada\\_-\\_gaceta\\_juridica\\_-\\_tomo\\_1.pdf](https://juristasfraternitas.files.wordpress.com/2011/12/constitucion_politica_del_peru_comentada_-_gaceta_juridica_-_tomo_1.pdf)

trabajadores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, por el impacto económico que genera dicha propuesta, ascendente a S/ 281 757 810 y además, por vulnerar "(...) el principio de irretroactividad de las leyes establecido en el artículo 103 de la Constitución". En efecto, conforme a la propia Exposición de Motivos, la aprobación de la norma "(...) implica un beneficio inmediato para los aproximadamente 2,186 cesantes de ESSALUD que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, según información de la planilla única de pagos a noviembre de 2013, al aplicarse correctamente el cálculo de CTS al momento de su cese"; con lo cual, resulta evidente la trasgresión al precepto constitucional que establece que las leyes no tienen fuerza ni efectos retroactivos.

**8. La Autógrafa de Ley se origina en una iniciativa congresal, trasgrediendo la restricción constitucional de iniciativa de gasto**

Se advierte que la Autógrafa de Ley que genera alta incidencia presupuestal, se origina de una iniciativa congresal<sup>19</sup>, lo que trasgrede la restricción constitucional de iniciativa de gasto, consagrada en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú<sup>20</sup>.

Los congresistas proponentes de la norma el efectuar el análisis costo – beneficio de la misma, han señalado que "(...) la presente norma no irroga gasto alguno al erario nacional en tanto los gastos que demanden serán asumidos por el propio presupuesto institucional", sin considerar que la institución a la que se refiere es el Seguro Social de Salud, entidad que se encuentra adscrita al Sector Trabajo, y que forma parte del Poder Ejecutivo, razón por la cual la ejecución de su presupuesto, sea cual fuere su fuente, se rige por los principios y criterios que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto Público, al estar comprendido en el ámbito de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto<sup>21</sup>, la que incluso tiene un Capítulo VI "De los presupuestos de los gobiernos regionales, gobiernos locales, sus organismos públicos descentralizados y sus empresas, FONAFE y sus empresas y ESSALUD"; debiendo tenerse presente que ESSALUD es un organismo público descentralizado, con personería jurídica de derecho público interno, incorporado al ámbito de regulación presupuestaria de FONAFE el 9 de diciembre de 2010, mediante Ley N° 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011.

Sin embargo, en la propia Exposición de Motivos del dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 0135/2016-CR y N° 2149/2017-CR, del cual deriva la Autógrafa de Ley, se señala en forma expresa que "(...) el presente proyecto de ley amerita una previsión aproximada del orden de los S/ 281 757,810 soles", lo que evidentemente genera un impacto fiscal que ha sido expuesto en las respectivas Comisiones del Congreso de la República, pero que no ha sido meritado debidamente por los proponentes de la norma, que, al ser congresistas en funciones, configuran la trasgresión a la prohibición constitucional de iniciativa de gasto por parte de los congresistas de la República, establecida en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

En el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 135/2016-CR, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República hace alusión al término "precisar" que contiene la fórmula legal, para sustentar que por ello, está referido únicamente a materia de orden laboral, esto es, la determinación del cálculo de la CTS; y que por ello, la propuesta normativa

<sup>19</sup> Proyecto de Ley N° 0135/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Yohny Lescano Ancoita; y Proyecto de Ley N° 2149/2017-CR presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del congresista Daniel Salaverry Villa.

<sup>20</sup> 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.(...)

<sup>21</sup> Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Artículo 6.- Entidad Pública

5.1 Constituye Entidad Pública, en adelante Entidad, única y exclusivamente para los efectos de la Ley General, todo organismo con personería jurídica comprendido en los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, incluidos sus respectivos Organismos Públicos Descentralizados y empresas, creados o por crearse; los Fondos, sean de derecho público o privado cuando este último reciba transferencias de fondos públicos; las empresas en las que el Estado ejerza el control accionario; y los Organismos Constitucionalmente Autónomos.

*"(...) no está directamente vinculado a la materia presupuestaria, porque tiene como principio precisar una situación jurídica que ocurrió o fue dada en 1997 y que va a tener efectos jurídicos retroactivos a ese año con los impactos jurídicos y económicos pertinentes y que de aprobarse tendría consecuencia indirecta en el gasto del pliego (según información del proyecto de ley sería de S/ 281'757,810), pero este efecto presupuestal de la propuesta es pertinente como lo tendría cualquier ley que aprueba beneficios a favor de los trabajadores del Estado".*

Con ello, se desvirtúa la afirmación contenida en la Exposición de Motivos respecto al costo beneficio, toda vez que la propia Comisión especializada en materia presupuestal, admite que la propuesta normativa (ahora ya convertida en Autógrafo de Ley) genera un impacto presupuestal que debe asumir el Estado. Siendo una propuesta normativa originada en la iniciativa congresal, se ha configurado en forma tangible, la trasgresión al precepto constitucional que restringe toda iniciativa de gasto a los congresistas de la República.

Se debe tener presente que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú 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 precepto, 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"*<sup>22</sup>, como es el caso de la Ley que precisa el cálculo de la compensación por tiempo de servicio de los trabajadores del Seguro Social de Salud – ESSALUD pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, aprobada por el Pleno del Congreso de la República.

La administración de la hacienda pública le corresponde al Presidente de la República, lo que podrá efectuarse de modo directo o a través de los órganos integrantes del Poder Ejecutivo<sup>23</sup>, más no a través del Poder Legislativo.

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO  
Presidente de la República



CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO  
Presidente del Consejo de Ministros

22 La Constitución comentada", Tomo I. GACETA JURIDICA, 1ra. Edición. Lima, 2005, pág. De la web: [https://juristasfraternitas.files.wordpress.com/2011/12/constitucion\\_politica\\_del\\_peru\\_comentada\\_-\\_gaceta\\_juridica\\_-\\_tomo\\_i.pdf](https://juristasfraternitas.files.wordpress.com/2011/12/constitucion_politica_del_peru_comentada_-_gaceta_juridica_-_tomo_i.pdf)  
23 Numeral 17 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú y fundamento 10 de la Sentencia recaída en el Exp 0002-2013-PCC/TC.



**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

**Ha dado la Ley siguiente:**

**LEY QUE PRECISA ALCANCES DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO  
DE SERVICIOS DE LOS TRABAJADORES DE ESSALUD  
PERTENECIENTES AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO  
LEGISLATIVO 276**



**Artículo único. Cálculo de la compensación por tiempo de servicios (CTS) de los trabajadores de ESSALUD**

*Precísase que para el cálculo de la compensación por tiempo de servicios (CTS) que se otorga al momento del cese a los trabajadores del Seguro Social de Salud, pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo 276 y su modificatoria Ley 25224, debe tomarse en cuenta el 100% del ingreso percibido (remuneración principal y bonificación por productividad de acuerdo a lo establecido en la Resolución de Gerencia General 298-GG-IPSS-97 y las resoluciones supremas 018-97-EF y 019-97-EF, que fueron generadas por las leyes 26553 y 26706 y el Decreto-Ley 25926).*

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

**ÚNICA. Implementación**

*La implementación de lo dispuesto en la presente ley, se ejecuta de forma progresiva, conforme al presupuesto de ESSALUD, sin demandar recursos al tesoro público y sin afectar los gastos en infraestructura, medicinas y bienes y servicios necesarios para la prestación de los servicios de salud, respetando las disposiciones legales presupuestales.*



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

OFICIO N° 874 -SG-ESSALUD-2018

2018 SEP 10 A 9:21

Lima, 07 SEP 2018

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO SECRETARÍA GENERAL 10 SET. 2018 RECIBIDO

OFICINA DE TRAMITE DOCUMENTARIO

Señora VERÓNICA VIOLETA ROJAS MONTES Secretaria General Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo Presente.-

Asunto: Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR, "Ley que propone los alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios para los trabajadores del Seguro Social de Salud que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276".

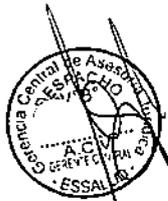
- Referencia: a) Oficio N° 027-2018-2019/CTSS-CR-(po.) b) Oficio N° 2923-2018-MTPE/4 c) Carta N° 3240 -GCAJ-ESSALUD-2018 d) Proveído de Gerencia General N° 3613

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarla cordialmente, y en atención a los documentos de la referencia a) y b), remitirle a su Despacho la opinión técnica de ESSALUD en mérito al Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR, "Ley que propone los alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios para los trabajadores del Seguro Social de Salud que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276".

Sobre el particular, conforme a los documentos de la referencia c) y d), no encontramos conforme el citado Proyecto de Ley en atención a las consideraciones siguientes:

- 1. El Proyecto de Ley incurriría en un supuesto de inconstitucionalidad al vulnerar los artículos siguientes de la Constitución Política del Perú:
- Artículo 103°, al no encontrarse motivación suficiente de los elementos siguientes: i) diferencia de la naturaleza erga omnes de toda Ley; y, ii) desvinculación excepcional para los trabajadores de ESSALUD sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 en mérito a una necesaria y razonable singularidad, lo cual no se ha demostrado, acorde a lo establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída, entre otros, en los expedientes Nros. 018-2003-AI/TC y 00021-2011-PI/TC.
- Artículo 12°, al destinarse los recursos de la seguridad social al financiamiento de la CTS de los trabajadores del régimen laboral del Decreto Legislativo N°



11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

42

43

44

45

46

47

48

49

50

51

52

53

54

55

56

57

58

59

60

61

62

63

64

65

66

67

68

69

70

71

72

73

74

75

76

77

78

79

80

81

82

83

84

85

86

87

88

89

90

91

92

93

94

95

96

97

98

99

100



276, cuando éstos deben estar destinados al otorgamiento de las prestaciones que debe otorgarse a toda la población asegurada.

2018 SEP 10 A 9:21

- Artículo 79°, al incurrirse en el aumento del gasto corriente para la implementación de la propuesta normativa.

OFICINA DE TRAMITE

2. En el análisis costo beneficio no se desarrolla el costo que implicaría a ESSALUD cumplir con la mayor demanda de recursos económicos que involucra el Proyecto de Ley, conforme lo dispone el artículo 3° del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.
3. La Gerencia Central de Planeamiento y Presupuesto, en coordinación con la Gerencia Central de Gestión de las Personas, manifiesta que el impacto económico para ESSALUD del Proyecto de Ley N° 135/2016-CR, que propone la "Ley que precisa alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios de los trabajadores de ESSALUD pertenecientes al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276", cuyo objeto es similar al Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR, asciende para el año 2018 a la suma de S/. 24'669,698.48 por 245 trabajadores, cantidad que no está contemplada en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2018, ni en la Propuesta de Modificación Presupuestal 2018 aprobada por el Consejo Directivo y remitido al FONAFE.

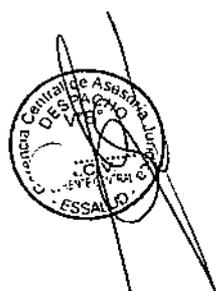
Asimismo, de los antecedentes alcanzados, se verifica que el costo económico para ESSALUD iría en aumento, ascendiendo a más de Mil Millones, aproximadamente la suma de S/. 1,226'594,247.47 por 12,738 trabajadores entre los años 2018 - 2028.

4. El Estudio Benites, Vargas y Ugaz, Abogados concluye que la Autógrafa de la "Ley que precisa los alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios de los trabajadores de ESSALUD pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo 276" vulnera los artículos 103°, 12° y 79° de la Constitución Política del Perú, así como los artículos 43°, 45°, 77° y 118° (numeral 17°), referidos a la separación de Poderes, previsión de consecuencias, normas del presupuesto público y a la función del Poder Ejecutivo de Administrar la Hacienda Pública.

Asimismo, vulnera el derecho fundamental de igualdad consagrado en el numeral 2 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú.

Adicionalmente, la Autógrafa de Ley se sustenta en resoluciones judiciales que no tienen la calidad de precedentes de observancia obligatoria, por lo que su aprobación implicará que los órganos jurisdiccionales tengan que aplicarla de forma forzosa.

5. El Estudio Flores-Araoz Abogados concluye que la Autógrafa de Ley vulnera los artículos 2° (inciso 2), 12°, 79° y 103° de la Constitución Política del Perú. Asimismo, manifiestan que la redacción de la fórmula legislativa y la exposición de motivos es confusa.





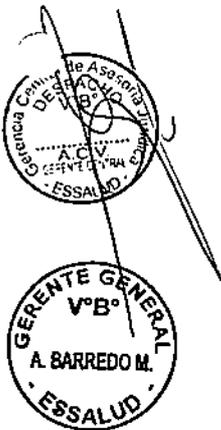


Para mayor apreciación, adjunto al presente remitimos el Informe N° 335 -GNAA-GCAJ-ESSALUD-2018, de la Gerencia Central de Asesoría Jurídica.

La presente remisión se realiza en concordancia a lo estipulado en el Oficio N° 506-2007/MTPE/1.

Atentamente,

*[Handwritten signature]*  
-----  
**TOMMY DEZA SANDOVAL**  
SECRETARIO GENERAL  
ESSALUD



OFICINA DE TRAMITE  
DOCUMENTARIO

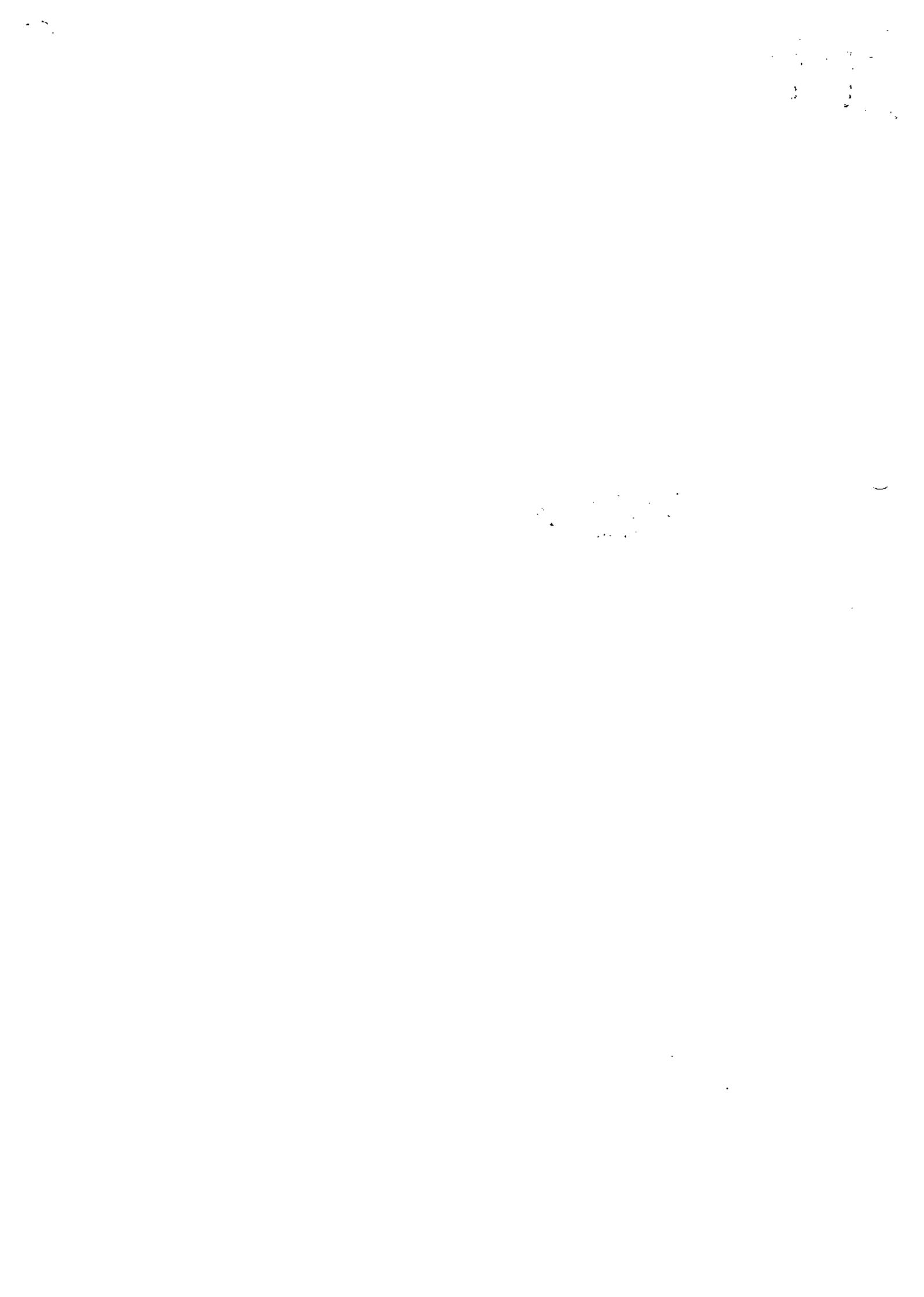
2018 SEP 10 A 9: 21



c.c. GCAJ, GCGP, GCPP

NIT's N°s 178-2018-32059 / 178-2018-33036  
Adjunto lo señalado

*F-35*

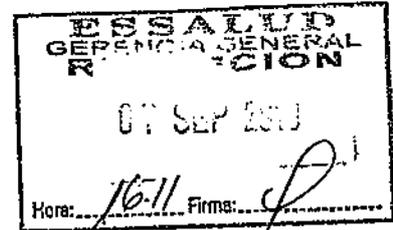


"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"  
"Año del fortalecimiento de la atención primaria en EsSalud"

CARTA N° 3240GCAJ-ESSALUD-2018

Lima,  
07 SEP. 2018

Señor  
**Dr. ALFREDO BARREDO MOYANO**  
Gerente General  
Presente.



Asunto: Pronunciamiento sobre el Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR, "Ley que propone los alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios para los trabajadores del Seguro Social de Salud que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276".

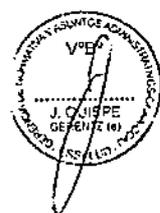
Referencia: a) Proveídos de Secretaría General N°s 3612 y 3613  
b) Oficio N° 027-2018-2019/CTSS-CR-(po.)  
c) Oficio N° 2923-2018-MTPE/4

De mi consideración:



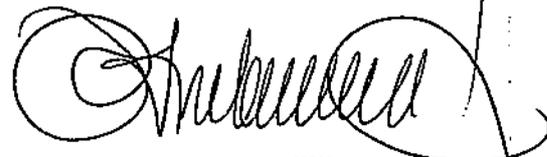
Me dirijo a usted en atención a los proveídos de la referencia a), mediante los cuales la Secretaría General dispone que la Gerencia Central de Asesoría Jurídica emita un informe actualizado sobre el Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR, "Ley que propone los alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios para los trabajadores del Seguro Social de Salud que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276", remitido por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República y la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con los oficios de la referencia b) y c), respectivamente.

Al respecto, adjunto al presente remito el Informe N° 335 -GNAAGCAJ-ESSALUD-2018, elaborado por la Gerencia de Asuntos Administrativos de esta Gerencia Central, con cuyos alcances coincido, que contiene el pronunciamiento sobre el referido Proyecto de Ley.



Asimismo, se acompaña un proyecto de Oficio de Secretaría General, a través del cual se remite el informe elaborado por esta Gerencia Central al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Atentamente,



ANIBAL CALDERÓN VALLEJO  
Gerente Central de Asesoría Jurídica  
ESSALUD

Folios 95  
ACV/JAQ/LVP  
Proveídos  
NIT 178-2018-32259 y 178-2018-33036



"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"  
"Año del fortalecimiento de la atención primaria en EsSalud"

**INFORME N° 335 -GNAА-GCAJ-ESSALUD-2018**

**A :** Sr. ANÍBAL CALDERÓN VALLEJO  
Gerente Central de Asesoría Jurídica

**De :** Sr. JOSÉ ANTONIO QUISPE SALCEDO  
Gerente de Normativa y Asuntos Administrativos (e)

**Asunto :** Pronunciamiento sobre el Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR, "*Ley que propone los alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios para los trabajadores del Seguro Social de Salud que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276*"

**Referencia :** a) Proveídos de Secretaría General N°s 3612 y 3613  
b) Oficio N° 027-2018-2019/CTSS-CR-(po.)  
c) Oficio N° 2923-2018-MTPE/4

**Fecha :** 07 SEP. 2018

Me dirijo a usted en atención a los proveídos de la referencia a), mediante los cuales la Secretaría General dispone que la Gerencia Central de Asesoría Jurídica emita un informe actualizado sobre el Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR, "*Ley que propone los alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios para los trabajadores del Seguro Social de Salud que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276*", remitido por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República y la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con los oficios de la referencia b) y c), respectivamente.

Sobre el particular, manifestamos lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

1. Con el Oficio N° 332-SG-ESSALUD-2016, la Entidad remitió a la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la Carta N° 2539-GCAJ-ESSALUD-2016 e Informe N° 510-GNAА-GCAJ-ESSALUD-2016, que contiene el pronunciamiento sobre el Proyecto de Ley N° 135/2016-CR, que propone precisar los alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios de los trabajadores de ESSALUD pertenecientes al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276.
2. Mediante el Oficio N° 1404-SG-ESSALUD-2017, se remitió a la Secretaría General del precitado Ministerio, la Carta N° 4381-GCAJ-ESSALUD-2017 e Informe N° 779-GNAА-GCAJ-ESSALUD-2017, que contiene el pronunciamiento sobre el Proyecto de Ley N° 2149/2017-CR, cuyo objeto es similar al Proyecto de Ley N° 135/2016-CR.
3. Con el Oficio N° 693-SG-ESSALUD-2018, se remitió a la Secretaría General del Ministerio en mención, la Carta N° 2349-GCAJ-ESSALUD-2018 e Informe N° 216-GNAА-GCAJ-ESSALUD-2018, que contiene el pronunciamiento sobre el Proyecto de Ley N° 2893/2017-CR, que propone la Ley que fija los alcances para establecer el cálculo de la compensación por tiempo de servicios del personal de ESSALUD sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276.
4. Mediante el Oficio N° 027-2018-2019/CTSS-CR-(po.), la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita la opinión de ESSALUD sobre el Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR, "*Ley que propone los alcances de la*





*Compensación por Tiempo de Servicios para los trabajadores del Seguro Social de Salud que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276*".

5. Con el Proveído N° 3553, la Secretaría General dispone que la Gerencia Central de Asesoría Jurídica informe sobre el referido Proyecto de Ley.
6. Mediante Carta N° 3175-GCAJ-ESSALUD-2018, se remite a la Gerencia General el Informe N° 267-GCAJ-ESSALUD-2018, que contiene el pronunciamiento de la Gerencia Central de Asesoría Jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR.
7. Con las Cartas N°s 4370-GCGP-ESSALUD-2018 y 3675-GCPP-ESSALUD-2018, las Gerencias Centrales de Gestión de las Personas y de Planeamiento y Presupuesto emitieron sus respectivas opiniones sobre el referido Proyecto de Ley.
8. Mediante los Proveídos N°s 3582 y 3591, la Secretaría General remite a la Gerencia Central de Asesoría Jurídica los informes legales del Estudio Benites, Vargas & Ugaz Abogados y del Estudio Flores Araoz & Asociados S. Civil de R.L. sobre la constitucionalidad de la Autógrafa de la "Ley que precisa los alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios de los trabajadores de ESSALUD pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276".
9. Con los Proveídos N°s 3612 y 3613, la Secretaría General dispone que la Gerencia Central de Asesoría Jurídica emita un informe actualizado sobre el Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR, remitido por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República y la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con los Oficios N° 027-2018-2019/CTSS-CR-(po.) y N° 2923-2018-MTPE/4, respectivamente.

## II. TEMA MATERIA DE LA CONSULTA

Emitir opinión sobre los alcances del Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR, "Ley que propone los alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios para los trabajadores del Seguro Social de Salud que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276".

## III. BASE LEGAL

1. Constitución Política del Perú.
2. Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud – ESSALUD, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 002-99-TR y sus modificatorias.
3. Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.
4. Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM y sus modificatorias.
5. Decreto Supremo N° 051-91-PCM, que 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.
6. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

## IV. ANÁLISIS

### Objeto del Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR

1. El Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR contiene un artículo único que precisa que los alcances de lo establecido en el artículo N° 54 del Decreto Legislativo N° 276 y su modificatoria, Ley N° 25224; así como lo dispuesto en la Ley N° 26553, Resolución de

15

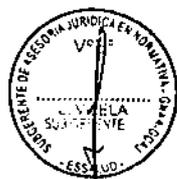
15

Gerencia General N° 298-IPSS-97 y la Ley N° 26706, deben tomarse en consideración para el cálculo de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) de los trabajadores que se encuentran bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, y así se cumpla con otorgar el mismo teniendo en cuenta el 100% del ingreso percibido (remuneración más bono por productividad), conforme a lo dispuesto en las Resoluciones Supremas Nros. 018-97-EF y 019-97-EF.

### Antecedentes de la propuesta normativa

2. El Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR tiene como antecedentes:

- El Proyecto de Ley N° 135/2016-CR, cuyo objeto es precisar que, para el cálculo de la CTS que se otorga al momento del cese de los trabajadores del Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, debe otorgarse el 100% del ingreso percibido conforme se establece en las Resoluciones Supremas Nros. 018-97-EF y 019-97-EF.
- El Proyecto de Ley N° 2149/2017-CR, que tiene por objeto precisar que, para el cálculo de la CTS que se otorga al momento del cese de los trabajadores de ESSALUD del Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, debe tomarse en cuenta el 100% del ingreso percibido conforme se establece en las Resoluciones Supremas Nros. 018-97-EF y 019-97-EF, que fueron generadas por las Leyes Nros. 26553, 26706 y el Decreto Ley N° 25926.
- El Proyecto de Ley N° 2893/2017-CR, que tiene por objeto establecer que para el cálculo de la Compensación por Tiempo de Servicios del personal del Seguro Social de Salud, pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 y su modificatoria la Ley N° 25224, deberá tomarse en cuenta el 100% de ingresos percibidos como remuneración principal y bonificación por productividad, de conformidad a lo establecido en la Resolución de Gerencia General N° 298-GG-IPSS-97 y las Resoluciones Supremas Nros. 018-97-EF y 019-97-EF, generadas por las Leyes Nros. 26553, 26706 y el Decreto Ley N° 25926.



3. Al respecto, con los Oficios Nros. 332-SG-ESSALUD-2016, 17 y 1404-SG-ESSALUD-2017, 60 y 693-SG-ESSALUD-2018, la Secretaría General de ESSALUD remitió a la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo las opiniones sobre los Proyectos de Leyes Nros. 135/2016-CR, 2149/2017-CR y 2893/2017-CR, respectivamente.



### Marco normativo de la CTS de los trabajadores del Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276

4. El literal c) del artículo 54° del Decreto Legislativo N° 276, modificado por la Ley N° 25224, establece que la Compensación por Tiempo de Servicios – CTS, se otorga al personal nombrado al momento del cese, por el importe del 50% de su remuneración principal para los servidores con menos de 20 años de servicios, o de una remuneración principal para los servidores con 20 o más años de servicios por cada año completo o fracción mayor de 6 meses y hasta por un máximo de 30 años de servicios.

### Las Resoluciones Supremas Nros. 018-97-EF y 019-97-EF

5. La Resolución Suprema N° 018-97-EF aprueba la Política Remunerativa del ex Instituto Peruano de Seguridad Social, ahora ESSALUD, en tanto que, la Resolución Suprema N° 019-97-EF aprueba la Política de Bonificaciones del ex Instituto Peruano de Seguridad Social, ahora ESSALUD.



## Forma del cálculo de la CTS de los trabajadores del Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276

6. La forma del cálculo de dicho beneficio económico está establecida en el Decreto Legislativo N° 276, y debe elaborarse en base al concepto de remuneración principal, el mismo que está contenido en el Decreto Supremo N° 051-91-PCM.

En cambio, las Resoluciones Supremas Nros. 018-97-EF y 019-97-EF establecen las políticas remunerativas y bonificaciones.

### Opinión de esta Gerencia

#### **Vulneración del artículo 103° de la Constitución Política del Perú – Leyes especiales**

7. El Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR se refiere solo a los trabajadores de ESSALUD sujetos al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276, sin considerar que el citado régimen laboral también es aplicable a las demás entidades del Estado; es decir, no es un régimen exclusivo de ESSALUD.

Sobre el particular, el artículo 103° de la Constitución Política del Perú, sustituido por la Ley N° 28389, establece que pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas.

En tal sentido, la propuesta del cálculo de la CTS debería efectuarse para todos los trabajadores sujetos al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276 y no solo para los trabajadores de ESSALUD.

Al respecto, el Tribunal Constitucional en su calidad de órgano supremo de interpretación, integración y control de la constitucionalidad<sup>1</sup> sostuvo, en el marco de las sentencias recaídas en los expedientes Nros. 018-2003-AI/TC y 00021-2011-PI/TC, la naturaleza erga omnes de la Ley y su desvinculación excepcional que se realiza sólo en casos cuando se refieren a una necesaria y razonable singularidad.

- En efecto, en el caso de la Sentencia recaída en el expediente N° 018-2003-AI/TC, se señala que:

*«Este principio general del derecho –cuyo origen se retrotrae a la Revolución Francesa– afirma implícitamente que las normas jurídicas protegen y obligan por igual a todos los habitantes de la República.*

*Las normas se caracterizan por tener un mandato impersonal; ergo, no tienen en cuenta la singularidad de las personas obligadas a su cumplimiento.*

***La ley debe contener pautas de carácter general que sean de interés común y resultantes de la convivencia social, cuyo cumplimiento sea obligatorio para todos, es decir, erga omnes.***

*Dentro de ese contexto, sólo por excepción es viable la creación de una regla especial, la misma que no se ampara en el arbitrio caprichoso de quienes poseen el poder político, sino en la naturaleza o razón de los hechos, sucesos o acontecimientos que ameriten una regulación particular o no genérica.*

*Es decir, una ley especial –de por sí regla excepcional en el ordenamiento jurídico nacional– se ampara en las específicas características, propiedades, exigencias o calidades de determinados asuntos no generales en el seno de la sociedad.*

<sup>1</sup> Artículo 1° de la Ley N° 28301 - Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, publicado con fecha 23 de julio de 2004 y modificatorias.



Las leyes especiales hacen referencia específica a lo particular, singular o privativo de una materia. Su denominación se ampara en lo sui géneris de su contenido y en su apartamiento de las reglas genéricas.

En puridad, surgen por la necesidad de establecer regulaciones jurídicas esencialmente distintas a aquellas que contemplan las relaciones o situaciones indiferenciadas, comunes o genéricas”.

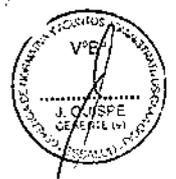
Añade la citada Sentencia que, el artículo 103° de la Constitución Política del Perú “no hace sino reclamar la objetividad, la razonabilidad, la proporcionalidad y la racionalidad que deben fundamentar toda ley especial». (Resaltado nuestro)

- Por su parte, en la Sentencia recaída en el expediente N° 00021-2011-PI/TC, se hace referencia al análisis del artículo 103° de la Constitución Política del Perú, en el marco de las sentencias recaídas en el expediente N° 018-2003-AI/TC y N° 0001-2003-AI/TC, en donde se señala lo siguiente: «(...) el término "cosa" previsto en el primer párrafo del artículo 103° de la Constitución, no puede ser entendido en su sentido coloquial. La cosa no puede ser vista como un objeto físico, sino como todo elemento vinculado a la juridicidad: inmanente pero real; objetivo, pero intrínsecamente vinculado a las relaciones interpersonales. "Cosa" es, pues, la materia de Derecho y, por tanto, puede aludir a una relación jurídica, un instituto jurídico, a institución jurídica o simplemente un derecho, un principio, un valor o un bien con relevancia jurídica».

Seguidamente, se cita textualmente la Sentencia recaída en el expediente N° 0001-2003-AI/TC, en cuanto a que «(...) Así pues, cuando el artículo 103° de la Carta Fundamental estipula que pueden expedirse leyes especiales "porque así lo exige la naturaleza de las cosas", no hace sino reclamar la razonabilidad objetiva que debe fundamentar toda ley, incluso, desde luego, las leyes especiales. Respetando el criterio de razonabilidad legal, el Estado queda facultado para desvincular la ley de su vocación por la generalidad y hacerla ingresar en una necesaria y razonable singularidad. Necesaria, porque está llamada a recomponer un orden social que tiende a desvirtuarse, y razonable, porque se fundamenta en un elemento objetivo, a saber, la naturaleza de las cosas (fundamento 8)» (Resaltado es nuestro)



8. En atención a lo antes expuesto, debemos mencionar, acorde a lo establecido por el Texto Único Ordenado - TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, tal como se aprecia a continuación:



#### **“Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

**1.1. Principio de legalidad.** - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas (...)

De igual forma, el referido TUO establece que las disposiciones constitucionales constituyen la principal fuente todo procedimiento administrativo, como se puede observar a continuación:



**“Artículo V.- Fuentes del procedimiento administrativo**

1. El ordenamiento jurídico administrativo integra un sistema orgánico que tiene autonomía respecto de otras ramas del Derecho.

2. Son fuentes del procedimiento administrativo:

2.1. Las disposiciones constitucionales.  
(...)”

En este contexto, entendemos que si los trabajadores sujetos al Régimen Laboral Público del Decreto Legislativo N° 276, se rigen por una misma norma y sus derechos y obligaciones laborales son las mismas, no se justifica, en el marco del artículo 103° de la Constitución Política del Perú, una norma que diferencie a los trabajadores de ESSALUD sujetos a dicho régimen laboral de los demás trabajadores sujetos al mismo régimen para el pago de su compensación por tiempo de servicios.

Por lo que estimamos, que se puede incurrir en un acto de inconstitucionalidad, pues la propuesta normativa vulnera el marco constitucional antes descrito, al no comprender a todos los trabajadores sujetos al citado régimen laboral.

**Trasgresión del artículo 12° de la Constitución Política del Perú – Intangibilidad de los fondos de la seguridad social**

9. En el análisis costo beneficio del Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR no se desarrolla el impacto económico de la propuesta normativa.

Sobre el particular, el numeral 3.1 del artículo 3° del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, señala que, el análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

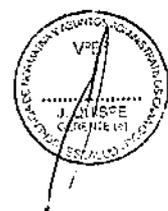
Añade el citado Reglamento en su numeral 3.2, que el análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, Leyes orgánicas o de reformas del Estado; Leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y Leyes relacionadas con política social y ambiental.

En tal sentido, el Proyecto de Ley debió desarrollar el análisis costo beneficio que implicaría a ESSALUD implementar la propuesta normativa.

10. Ahora bien, el artículo 12° de la Constitución Política del Perú establece que, los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles, debiéndose aplicar en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley.

Con el objeto de establecer la intangibilidad de los fondos de ESSALUD debemos precisar lo siguiente:

a) El numeral 1.2 del artículo 1° de la Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud, establece que ESSALUD tiene por finalidad dar cobertura a los asegurados y sus derechohabientes, a través del otorgamiento de prestaciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, prestaciones económicas, y prestaciones sociales que corresponden al Régimen Contributivo de la Seguridad





Social en Salud, así como otros seguros de riesgos humanos; es decir, administra seguros sociales en salud.

- b) El artículo 11° de la citada Ley señala que los recursos que administra ESSALUD, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 12° de la Constitución Política, son intangibles y no pueden ser destinados a fines distintos a los de su creación.
- c) Al ser ESSALUD una entidad que administra fondos económicos de seguridad social, resulta necesario establecer como financia tal administración, considerando que los fondos deben ser destinados al otorgamiento de las prestaciones antes citadas, y son intangibles.

Sobre el particular, el literal a) del artículo 28° del Reglamento de la Ley N° 27056, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-99-TR, señala que, cada uno de los fondos o regímenes contribuirá anualmente con un porcentaje de sus ingresos a la constitución de un fondo común de administración, el cual tendrá como función asumir los egresos comunes de los distintos fondos o regímenes, dentro del marco del Presupuesto Anual consolidado de ESSALUD.

En este contexto, al no estar delimitado el análisis costo beneficio del Proyecto de Ley, estableciendo de forma expresa el costo económico que significaría su implementación, se está vulnerando el artículo 12° de la Constitución Política del Perú, en la medida que se requerirán mayores recursos económicos para el pago de la CTS de los Trabajadores del Decreto Legislativo N° 276, lo cual implicará que se requerirá ampliar el porcentaje de administración de cada fondo que administra ESSALUD, lo cual a su vez se implicará el uso de recursos que deben estar destinados para el otorgamiento de las prestaciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, prestaciones económicas, y prestaciones sociales a que se refiere el numeral 1.2 del artículo 1° de la Ley N° 27056.

Elo implicará que, se utilizarán los recursos de la seguridad social que deben estar destinados al otorgamiento de las prestaciones antes citadas, al financiamiento de la CTS de los trabajadores del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276.

Adicionalmente, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 103° de la Constitución Política del Perú, el análisis costo beneficio del Proyecto de Ley, debe considerar a todos los trabajadores del Estado y no solo a ESSALUD.

### **Contravención del artículo 79° de la Constitución Política del Perú – Iniciativa de gasto**

- 11. 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, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

Sobre el particular, conforme a la información registrada en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas, se define gastos públicos como el conjunto de erogaciones que por concepto de gastos corrientes, gastos de capital y servicio de deuda, realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios respectivos, para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas de conformidad con las funciones y objetivos institucionales<sup>2</sup>.

A su vez, las definiciones de gastos corrientes, gastos de capital y servicio de deuda son las siguientes<sup>3</sup>:

<sup>2</sup> <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-publico-sp-18162/29-conceptos-basicos/76-gastos-publicos>

<sup>3</sup> <https://www.mef.gob.pe/es/glosario-sp-5902>



- **Gasto Corriente:** Comprende las erogaciones destinadas a las operaciones de producción de bienes y prestación de servicios, tales como gastos de consumo y gestión operativa, servicios básicos, prestaciones de la seguridad social, gastos financieros y otros. Están destinados a la gestión operativa de la entidad pública durante la vigencia del año fiscal y se consumen en dicho período.
- **Gasto de capital:** Erogaciones destinadas a la adquisición o producción de activos tangibles e intangibles y a inversiones financieras en la entidad pública, que incrementan el activo del Sector Público y sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios.
- **Servicio de deuda:** Monto de obligaciones por concepto del capital o principal de un préstamo que se encuentra pendiente de pago, así como de los intereses, comisiones y otros derivados de la utilización del préstamo, que se debe cancelar periódicamente según lo acordado en el respectivo Contrato de Préstamo.

Atendiendo a las definiciones antes señaladas, el pago de la CTS a los trabajadores de ESSALUD del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 conforme al Proyecto de Ley, implica un aumento del gasto corriente de la Entidad, en la medida que tal beneficio corresponde a los trabajadores que se requieren para el otorgamiento de las prestaciones a las cuales se encuentra obligado brindar la entidad a toda su población asegurada conforme a la normativa vigente.

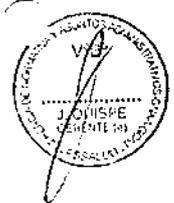
En consecuencia, el Proyecto de Ley está vulnerando al artículo 79° de la Constitución Política del Perú, en la medida que la modalidad propuesta para el pago de la CTS de los trabajadores del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 aumentará el gasto público de ESSALUD.

En este orden de ideas y normativo, esta Gerencia Central no encuentra conforme el Proyecto de Ley, atendiendo a que contradice los artículos 12°, 79 y 103° de la Constitución Política del Perú, además de no desarrollar el análisis costo beneficio correspondiente.



### Opinión de la Gerencia Central de Gestión de las Personas

12. Con ocasión de la Autógrafa de la "Ley que precisa los alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios de los trabajadores de ESSALUD pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276", mediante la Carta N° 4370-GCGP-ESSALUD-2018, la Gerencia Central de Gestión de las Personas remite el Informe N° 306-SGGP-GAP-GCGP-ESSALUD-2018, de la Sub Gerencia de Gestión de Personal de la Gerencia de Administración de Personal, en el que se manifiesta lo siguiente:



- a) De conformidad con el literal c) del artículo 54° del Decreto Legislativo N° 276, modificado por la Ley N° 25224, se establece que la Compensación por Tiempo de Servicios se otorga al personal nombrado al momento del cese por el importe del 50% de remuneración principal para los servidores con menos de 20 años de servicios, o de una remuneración principal para los servidores con 20 o más años de servicios por cada año completo o fracción mayor de 6 meses y hasta por un máximo de 30 años de servicios. En caso de cese y posterior reingreso, la cantidad pagada surte efecto cancelatorio del tiempo de servicios anterior para este beneficio.

En tal sentido, se tiene como base para el otorgamiento de la CTS del personal nombrado el 50% o 100% de la remuneración principal de dicho personal.

- b) En el artículo 3° del Decreto Supremo N° 057-86-PCM se detalla la estructura inicial del Sistema Único de Remuneraciones, señalando que la remuneración principal está conformada por la remuneración básica y la remuneración



reunificada.

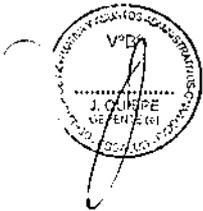
Asimismo, de acuerdo con el artículo 6° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, a partir del 1 de febrero de 1991, se estableció que la remuneración principal de los funcionarios, directivos y servidores públicos se regían por las escalas, niveles y montos consignados en los anexos adjuntos que forman parte del citado Decreto Supremo.

- c) De otro lado, se tiene que la Resolución Suprema N° 018-97-EF aprueba la Política Remunerativa del ex Instituto Peruano de Seguridad Social, hoy ESSALUD, y la Resolución Suprema N° 019-97-EF aprueba la Política de Bonificaciones del ex Instituto Peruano de Seguridad Social, hoy ESSALUD.
- d) Conforme a lo establecido en el régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento, la base para el cálculo de la CTS para el personal nombrado se realiza sobre la base de la remuneración principal y no sobre la base de las Resoluciones Supremas Nros. 018-97-EF y 019-97-EF que establecen las políticas remunerativas y de bonificaciones.
- e) Señalan que la Autógrafa de Ley hace referencia a los trabajadores sujetos al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276, lo cual implicaría la modificación del artículo 54° del Decreto Legislativo N° 276 y dejar sin efecto el Decreto Supremo N° 051-91-PCM; y que la Autógrafa de Ley debe adecuarse a las normas legales antes mencionadas, por cuanto tal como ha sido planteada vulneraría el artículo 103° de la Constitución Política del Perú.
- f) Finalmente, concluyen que la Autógrafa de Ley no debería considerar únicamente a los trabajadores de ESSALUD, por cuanto ello implicaría una contravención a lo establecido en el artículo 103° de la Constitución Política del Perú, debido a que la CTS debería abarcar a todos los trabajadores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276.



**Impacto económico del Proyecto de Ley N° 135/2016-CR cuyo objeto es similar al Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR**

13. Con ocasión al pedido de información sobre el Proyecto de Ley N° 135/2016-CR, cuyo objeto es similar al Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR, la Gerencia Central de Planeamiento y Presupuesto con la Carta N° 2191-GCPP-ESSALUD-2018, reafirmada con la Carta N° 2352-GCPP-ESSALUD-2018, manifestó lo siguiente:



- a) Con la Carta N° 1286-GCPP-ESSALUD-2018, solicitó a la Gerencia Central de Gestión de las Personas la proyección anualizada que simule el comportamiento de los ceses para los próximos 10 años como resultado de la implementación de la mencionada iniciativa legislativa.
  - b) Contando con la opinión de la Gerencia Central de Gestión de las Personas, señalan que el impacto económico para ESSALUD del Proyecto de Ley N° 135/2016-CR para el presente ejercicio, asciende a la suma de S/. 24'669,698.48 por 245 trabajadores, cantidad que no está contemplada en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2018, ni en la Propuesta de Modificación Presupuestal 2018 aprobada por el Consejo Directivo y remitido al FONAFE.
14. Cabe señalar que, conforme al cuadro de la Sub Gerencia de Compensaciones de la Gerencia de Administración de Personal de la Gerencia Central de Gestión de las Personas, adjunto a la Carta N° 2191-GCPP-ESSALUD-2018 y que se detalla a continuación, el costo económico para ESSALUD iría en aumento, ascendiendo a la suma de S/. 1,226'594,247.47 por 12,738 trabajadores en los años 2018 - 2028.







la compensación por tiempo de servicios del personal de ESSALUD sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276; cuyo objeto es similar a los Proyectos de Leyes N° 135/2016-CR, N° 2149/2017-CR y N° 3219/2017-CR.

16. Ahora bien, con la Carta N° 3675-GCPP-ESSALUD-2018, emitida con ocasión de la Autógrafa de Ley en mención, la Gerencia Central de Planeamiento y Presupuesto reitera lo manifestado en la Carta N° 2191-GCPP-ESSALUD-2018, señalando que el impacto presupuestal de la aplicación del Proyecto de Ley N° 135/2016-CR<sup>4</sup>, sobre la base de la proyección anualizada enviada por la Gerencia Central de Gestión de las Personas en perjuicio de las inversiones de ESSALUD (en soles) sería como sigue:

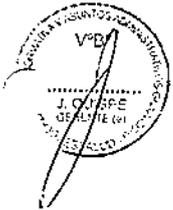
- Para el 2018 es del 5.8% (24.7 MM) respecto al PIM (423.7MM).
- Para el 2019 es del 10.8% (41.4 MM) respecto al proyecto PIA 2019 (382.3 MM).
- Para el 2020 es del 12.9% (53.7 MM) respecto al total proyectado (416.7 MM).
- Para el 2021 es del 14.6% (71.1 MM) respecto al total (487.4 MM).
- Para el 2022 es del 16.5% (93.1 MM) respecto al total (565.7 MM).
- Para el 2023 es del 16.4% (116.6 MM) respecto al total (710.9 MM).
- Para el 2024 es del 16.7% (116 MM) respecto al total (683.6 MM).
- Para el 2025 es del 13.6% (98.7 MM) respecto al total (725.6 MM).
- Para el 2026 es del 13.5% (100.7 MM) respecto al total (743.5 MM).
- Para el 2027 es del (89.3 MM) respecto al total (777.2 MM).
- Para el 2028 es del 44% (421.3 MM) respecto al total (958.4 MM).

La mencionada Gerencia Central concluye que el impacto estaría referido a la reducción de las inversiones en los porcentajes mencionados, y teniendo en cuenta que nuestra Institución se encuentra actualmente gestionando ante FONAFE la implementación de nuevos contratos bajo la modalidad APP, consideran que la aplicación de la Autógrafa de Ley afectaría la viabilidad de la implementación de dichas inversiones.



#### Opinión del Estudio Benites, Vargas y Ugaz, Abogados

17. Sobre la constitucionalidad de la Autógrafa de la "Ley que precisa los alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios de los trabajadores de ESSALUD pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276", mediante el documento 073-2018-BVU/DP-RA, el Estudio Benites, Vargas y Ugaz Abogados, opina lo siguiente:



a) **La AUTÓGRAFA DE LA LEY debe respetar el orden jurídico y no puede contravenir disposiciones recogidas en la Constitución Política.**

Al respecto, hacen referencia al artículo 51° de la Constitución Política del Perú, conforme al cual la Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente, para señalar que la Autógrafa de Ley deberá contener previsiones que resulten compatibles a las disposiciones contempladas en la Constitución Política, de lo contrario no se estaría respetando el orden jurídico, ni los Principios Constitucionales de Coherencia Normativa, de Subordinación Escalonada y de Jerarquía Normativa. En atención a ello, desarrollan los puntos siguientes:

b) **La AUTOGRAFA DE LA LEY vulnera las garantías institucionales de la Seguridad Social y la intangibilidad de los fondos de ESSALUD.**

En la práctica la única fuente de financiación se encuentra compuesta por los aportes a favor de los asegurados conforme a la normativa sobre la materia, sin que ESSALUD reciba presupuesto del Tesoro Público.

<sup>4</sup> Proyecto que fue aprobado con la citada autógrafa de ley.



En tal sentido, en atención a la finalidad de ESSALUD (garantizar prestaciones de salud a sus asegurados y derechohabientes), aprecian que la Autógrafa de Ley vulnera el artículo 12° de la Constitución Política (referido a la intangibilidad de los fondos de Seguridad Social) al imponer cómo ejecutarse el presupuesto de ESSALUD y qué recursos debe utilizar para afrontar los mayores egresos propios de la modificación del sistema de pago de la Compensación por Tiempo de Servicios para sus trabajadores adscritos al régimen del Decreto Legislativo N° 276.

Por tal motivo, son de la opinión que la Autógrafa de la Ley deviene en inconstitucional por vulnerar: (i) la Garantía Constitucional de la Seguridad Social y, (iii) la Garantía Institucional de la intangibilidad de los fondos de ESSALUD.

**c) La AUTÓGRAFA DE LA LEY vulnera Principios Constitucionales Presupuestales consagrados a nivel constitucional.**

Comentan la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, conforme a la cual **"La implementación de lo dispuesto en la presente ley, se ejecuta de forma progresiva, conforme al presupuesto de ESSALUD, sin demandar recursos al tesoro público y sin afectar los gastos en infraestructura, medicinas y bienes y servicios necesarios para la prestación de los servicios de salud, respetando las disposiciones legales presupuestales."**, opinando que no se ha incluido plazo alguno que brinde certeza respecto de la oportunidad concreta en la que serán implementadas progresivamente sus disposiciones, se genera una incertidumbre que termina afectando Principios Constitucionales Presupuestarios previstos tanto en la Constitución como en la normativa especial que regula la elaboración del presupuesto público.

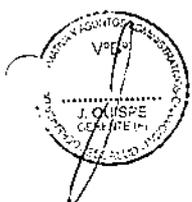
Añaden que, la Autógrafa de la Ley impone las reglas en virtud de las cuales deberá realizarse la ejecución del presupuesto público de ESSALUD para contemplar el pago de la CTS de sus trabajadores bajo la nueva fórmula de cálculo, y específicamente determina los ámbitos o partidas presupuestales de los que provendrán los recursos destinados a dicha finalidad.

Dicha actuación por parte del Poder Legislativo resulta de plano ilegítima e inconstitucional, toda vez que, por mandato expreso de la Constitución Política, el único Poder del Estado encargado de aprobar cambios en el presupuesto público (que supongan recortes en determinadas planas para atender nuevos requerimientos) es el Poder Ejecutivo.

Así, hacen referencia al artículo 79° de la Constitución Política del Perú, conforme al cual ***"Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto"***.

Aprecian que el Poder Legislativo no se encuentra habilitado para imponer y/o modificar la ejecución y programación del presupuesto público de una Entidad de la Administración Pública, toda vez que la iniciativa de gasto la ostenta únicamente sobre su propio presupuesto, y no sobre el resto de entidades de la Administración Pública. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha brindado mayores alcances sobre este aspecto, señalando, en la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 0008-2015-PI/TC, lo siguiente:

*"Al respecto, este Tribunal ha señalado que las normas que generan gastos traen graves consecuencias que podrían afectar a otros sectores, pues se alteraría la cadena de pagos del sistema financiero, ya que al exigirse el desembolso de una determinada cantidad de dinero para favorecer a unos, podría dejarse de cubrir necesidades de otros, con el resultado de incumplimiento de determinados objetivos trazados, lo que produciría un desbalance financiero, pues cada*





organismo del Estado programa sus gastos y en base a su presupuesto planifica los objetivos a realizar (Sentencia 0032- 2008-PI/TC, fundamento 16)."

Adicionalmente, el Tribunal ha indicado que: "(...) no puede desatenderse que el artículo 79° de la Constitución, establece que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto". Ello significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118°, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública". (...)

En tal sentido, la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aun creando gastos que escapen a la proyección técnica diseñada por el Gobierno. (...)"

Como consecuencia de ello, manifiestan que el mismo Tribunal Constitucional ha reconocido en la citada sentencia que dicha competencia la ostenta únicamente el Poder Ejecutivo, de conformidad con el numeral 17 del artículo 118 de la Constitución Política, el mismo que expresamente establece que el Poder Ejecutivo es el encargado de "administrar la Hacienda Pública".

Por tanto, opinan que la Autógrafa de la Ley impone o modifica la ejecución y/o programación del presupuesto de ESSALUD, lo cual conlleva que devenga en inconstitucional por contravenir los artículos 79° y 118° de la Constitución Política del Perú.

Adicionalmente, señalan que la Autógrafa de la Ley fue aprobada y emitida sin que el Poder Legislativo haya realizado un adecuado análisis de los posibles efectos negativos que la implementación y ejecución que podría generar en: (i) el presupuesto de gasto aprobado para ESSALUD, (ii) la cobertura y ejecución de funciones y prestación de servicios de salud, y (iii) el impacto sobre el derecho a la salud de quienes reciben servicios médicos por parte de ESSALUD.

Teniendo en cuenta los fundamentos antes expuestos, consideran que la implementación y ejecución de la Autógrafa de la Ley, conllevaría una vulneración a la dimensión dinámica y positiva del Derecho fundamental a la salud de las personas usuarias del Seguro Social de Salud, toda vez que al limitarse o proibirse en la Única Disposición Complementaria Final que la implementación y/o ejecución de las disposiciones recogidas en la Autógrafa de la Ley provengan de una demanda de "recursos al tesoro público" o de una afectación de "los gastos en infraestructura, medicinas y bienes y servicios para la prestación de servicios de salud", ESSALUD tendría que modificar su presupuesto de gasto y utilizar recursos destinados inicialmente a la cobertura de los gastos de las IPRESS.

Como consecuencia de lo anterior, se genera a su vez un inevitable impacto negativo en la dimensión estática del derecho fundamental a la salud, toda vez que, ante el recorte en la expansión de la prestación de servicios de salud a través de las IPRESS, los usuarios tendrán menos posibilidades de acceso a los referidos servicios y beneficios. Evidentemente, dicha situación generará que se incremente el riesgo en la salud e integridad de las personas desatendidas, derivando en la afectación de otros derechos fundamentales directamente vinculados, como es el derecho fundamental a la vida.







**d) La AUTÓGRAFA DE LA LEY genera una trasgresión a la aplicación general y abstracta de las políticas nacionales.**

La Autógrafa de la Ley establece condiciones aplicables con exclusividad a los trabajadores de ESSALUD, estableciéndose una "isla" en lo que se refiere a la ejecución de políticas nacionales que son establecidas por el Poder Ejecutivo, configurándose no solo una vulneración a los artículos 118° y 77° de la Constitución Política, sino también configurándose un trato discriminatorio (diferenciación arbitraria) o desigual entre trabajadores del sector público, lo cual conlleva a que el Artículo Único de la Autógrafa de la Ley devenga en inconstitucional al contravenir el artículo 2, inciso 2) de la Constitución Política.

**e) La AUTÓGRAFA DE LA LEY vulnera el Principio de Separación de Poderes constitucionalmente reconocido.**

La Autógrafa de la Ley ha sustentado su medida en la existencia de determinadas resoluciones judiciales que han resuelto previamente controversias relacionadas al cálculo de la CTS de los trabajadores de ESSALUD.

Al respecto, señalan que dicha situación refleja una intervención en el ejercicio de las funciones del Poder Legislativo, toda vez que no sólo se utilizan como "precedentes" a resoluciones judiciales que no poseen dicha calidad, sino que también se recurren a resoluciones de conflictos concretos y específicos para la emisión de instrumentos normativos mucho más genéricos. En suma, el Poder Legislativo recurre a las expresiones funcionales de otro Poder del Estado para sustentar su propia actuación, lo cual revela una intervención en las funciones asignadas constitucionalmente a cada Poder del Estado, conllevando una vulneración al Principio de Separación de Poderes.

No obstante, dichas resoluciones judiciales (Resolución No.9 del 05 de octubre de 2012 del Sexto Juzgado Permanente, y Resolución No. 6 del 01 de junio de 2010 de la Primera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo), se circunscriben a la atención y resolución de casos específicos, y no constituyen precedentes judiciales de observancia obligatoria que deban ser necesariamente considerados para su aplicación genérica en otros casos, tal como lo estaría realizando el Poder Judicial mediante la aprobación de la Autógrafa de la Ley.

Aun en el supuesto en que dichas resoluciones sí hubiesen tenido el carácter de precedentes judiciales de observancia obligatoria, su aplicación para una generalidad de casos sin la evaluación del impacto perjudicial que esto conlleva en la política pública presupuestaria de ESSALUD configura una vulneración al "Principio de Previsión de las Consecuencias" reconocido a nivel constitucional, como bien se ha determinado en el fundamento 32 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 00139-2013-PA/TC; en la cual se ha señalado que: "(...) no puede dejarse de considerar los efectos o el impacto que una decisión estimatoria en este caso tendría sobre el ordenamiento jurídico, máxime si en su actuación como intérprete de la Constitución este Tribunal debe observar el principio de previsión de consecuencias, derivado del artículo 45 de la Constitución, que ordena a todos los poderes públicos actuar con las responsabilidades que ella exige".

Como consecuencia de los puntos antes desarrollado, se concluye en que la Autógrafa de la Ley:

- Deberá contener previsiones que resulten compatibles a las disposiciones contempladas en la Constitución Política, de lo contrario no se estaría respetando el orden jurídico, ni los Principios Constitucionales de Coherencia Normativa, de Subordinación Escalonada y de Jerarquía Normativa.



-

-

- Vulnera las Garantías Institucionales de: (i) Seguridad Social, y (ii) la intangibilidad de los fondos de ESSALUD.
- Conlleva una trasgresión a los Principios Constitucionales Presupuestales de Programación y de Equilibrio Financiero, e impone o modifica la ejecución y/o programación del presupuesto de ESSALUD, contraviniendo los artículos 79° y 118° de la Constitución Política.
- Al limitarse o proscribirse en la Única Disposición Complementaria Final que la implementación y/o ejecución de sus disposiciones provengan de una demanda de “recursos al tesoro público” o de una afectación de “los gastos en infraestructura, medicinas y bienes y servicios para la prestación de servicios de salud”, ESSALUD tendría que modificar su presupuesto de gasto y utilizar recursos destinados inicialmente a la cobertura de los gastos de las IPRESS.

Ello genera un impacto negativo en la dimensión estática del derecho fundamental a la salud, toda vez que, ante el recorte en la expansión de la prestación de servicios de salud a través de las IPRESS, los usuarios tendrán menos posibilidades de acceso a los referidos servicios y beneficios. Evidentemente, dicha situación generará que se incremente el riesgo en la salud e integridad de las personas desatendidas, derivando en la afectación de otros derechos fundamentales directamente vinculados, como es el derecho fundamental a la vida.

- Vulnera no solo el artículo 118° de la Constitución Política, sino también el artículo 77° de la Constitución Política, toda vez que el Poder Legislativo está interviniendo en la ejecución de políticas nacionales, atribución que se encuentra asignada exclusivamente al Poder Ejecutivo.
- Establece condiciones aplicables con exclusividad a los trabajadores de ESSALUD, estableciéndose una “isla” en lo que se refiere a la ejecución de políticas nacionales que son establecidas por el Poder Ejecutivo establecidas, configurándose no solo una vulneración al artículo 118° y 77° de la Constitución Política, sino también configurándose un trato discriminatorio (diferenciación arbitraria) o desigual entre trabajadores del sector público, lo cual conlleva a que devenga en inconstitucional al contravenir el artículo 2°, inciso 2) de la Constitución Política.
- Conlleva una trasgresión a los Principios de Separación de Poderes y de Previsión de Consecuencias, contraviniendo los artículos 43° y 45° de la Constitución Política, respectivamente.

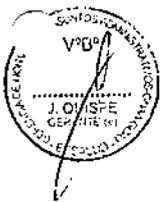
Para mayor apreciación, adjuntamos el Informe completo del referido Estudio de Abogados.

### Opinión del Estudio Flores-Araoz Abogados

18. Sobre la constitucionalidad de la Autógrafa de la “Ley que precisa los alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios de los trabajadores de ESSALUD pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276”, cuyos antecedentes son los Proyectos de Leyes Nros. 135/2016-CR y 2149/2017-CR, mediante Escrito de fecha 05 de setiembre de 2018, el Estudio Flores-Araoz & Asociados Sociedad Civil de Responsabilidad Limitada manifiesta lo siguiente:

#### **Sobre la imposibilidad de crear leyes a razón de las diferencias de las personas**

- a) Citando textualmente el artículo 103° de la Constitución Política del Perú señalan que las propuestas normativas se refieren sólo a los trabajadores del régimen laboral de la carrera pública – Decreto Legislativo 276 que laboran en ESSALUD,





pese a que este régimen está presente de manera transversal y uniforme en todas las instancias del Estado.

Al respecto, indican que el Tribunal Constitucional ha resaltado la naturaleza erga omnes de la Ley y su desvinculación excepcional que se realiza sólo en casos cuando se refieren a una necesaria y razonable singularidad (Expediente N° 018-2003-AI/TC).

Asimismo, el Tribunal Constitucional<sup>5</sup> ha establecido que la expedición de las leyes se realiza porque así lo exige la naturaleza de las cosas, tal como se aprecia a continuación: "(…) Así pues, cuando el artículo 103° de la Carta Fundamental estipula que pueden expedirse leyes especiales "porque así lo exige la naturaleza de las cosas", no hace sino reclamar la razonabilidad objetiva que debe fundamentar toda ley, incluso, desde luego, las leyes especiales. Respetando el criterio de razonabilidad legal, el Estado queda facultado para desvincular la ley de su vocación por la generalidad y hacerla ingresar en una necesaria y razonable singularidad. Necesaria, porque está llamada a recomponer un orden social que tiende a desvirtuarse, y razonable, porque se fundamenta en un elemento objetivo, a saber, la naturaleza de las cosas (fundamento 8)" (subrayado agregado).

En relación a ello, añaden, el Tribunal Constitucional resalta la prohibición de expedir leyes por razón de la diferencia de las personas considerando que el legislador no puede ser generador de diferencias sociales y agrega que de donde resulta que "cuando el artículo 103° de la Constitución prevé la imposibilidad de dictar leyes especiales 'en razón de las diferencias de las personas', abunda en la necesaria igualdad formal prevista en el inciso 2) de su artículo 2°, según la cual el legislador no puede ser generador de diferencias sociales; pero en modo alguno puede ser interpretado de forma que se limite el derecho y el deber del Estado de, mediante "acciones positivas" o "de discriminación inversa", ser promotor de la igualdad sustancial entre los individuos" (STC 0001-2003-AI/TC, Fund. N° 12)".

En tal sentido, consideran que las iniciativas legislativas no superan un análisis de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, frente a otros trabajadores que también se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276.

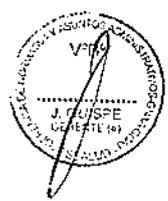
### Sobre el carácter intangible de los fondos y reservas de la seguridad social

- b) Citando el artículo 12° de la Constitución Política del Perú, manifiestan que el patrimonio que tiene ESSALUD está constituido básicamente por aportes que hacen los empleadores de los asegurados, así como los provenientes de sus propias inversiones debidamente autorizadas. No existe, aporte alguno del Tesoro Público que haga el Estado directamente a ESSALUD, como sí lo hace, por ejemplo, en el caso de los Ministerios para el cumplimiento de sus fines.

De tal manera, si bien ESSALUD no depende del Estado en el sentido de que no recibe recursos del Tesoro Público, es obvio que cuando se incrementan sus gastos, no existe manera de abordarlos, salvo que dejen de realizar de manera idónea algunos de sus fines públicos o aumenten los aportes que recibe.

Indican que, si bien la "intangibilidad" de los fondos de la seguridad social se entiende en términos absolutos; es decir, que dichos fondos deben ser empleados única y exclusivamente para los fines de la seguridad social, ello no involucra solo fines prestacionales o asistenciales, sino también aquellos costos que sustentan dicha prestación (tales como gastos operativos, administrativos – planilla u otros servicios) vinculados estrechamente al ejercicio prestacional y sin los cuales éste no puede desarrollarse eficientemente.

<sup>5</sup> Ver. Exp. N° 0001-2003-AUTC, f.j 8.





Sin embargo, lo señalado en el párrafo anterior redunda en gastos programados (proyectos de inversión o mejora en la ejecución de prestaciones) que implica un cálculo actuarial para tomar una decisión económicamente eficiente.

### Sobre las restricciones constitucionales de la iniciativa de gasto

- c) Indican que, si bien los Proyectos de Leyes no generan ningún gasto al Tesoro Público, ello se debe precisamente a que el Estado no otorga financiamiento para el funcionamiento operativo de ESSALUD y en ese sentido es una afirmación algo capciosa, pero cierta.

Haciendo referencia expresa al artículo 79° de la Constitución Política del Perú, señalan que está destinado directamente a eliminar las iniciativas parlamentarias que existieron durante gran parte del siglo XX y aun antes, las cuales permitían que los parlamentarios libremente destinasen cantidades determinadas para obras en una localidad determinada; y, por otro, para que no tuviesen ninguna intervención en el manejo del presupuesto público, la cual es competencia del Poder Ejecutivo.

Precisan que, todo Proyecto de Ley siempre podría acarrear un gasto público, pero per accidens, no per se. Por ejemplo, cuando el Congreso aprobó una ley para reactivar la reconstrucción de la región norte del país, afectada por el fenómeno de El Niño, es obvio que eso conlleva gasto público, pero esta norma no se encuentra dentro de la prohibición debido a que se trató de un Proyecto de Ley remitido e impulsado por el Poder Ejecutivo, por ser una medida de interés público y social en la cual además este poder del Estado habilitó presupuesto para su ejecución.

Distinto es el caso de los Proyectos de Leyes, en donde no se advierte un interés público en la propuesta planteada ni que haya habido coincidencia por parte del Poder Ejecutivo. Por el contrario, es una materia que en todo caso debió haber sido formulada por el Poder Ejecutivo.

En ESSALUD el problema es mayor, toda vez que no recibe ningún aporte del Tesoro Público, llegando al extremo, según se ha conocido en medios de comunicación, que es el propio Estado el que le adeuda por los servicios prestados a los empleados sujetos a dicho régimen.

- d) Comentando la Única Disposición Complementaria de la Autógrafa de Ley, advierten que la técnica legislativa utilizada es deficiente ya que resulta indistinto que el gasto público dispuesto se realice de forma progresiva y/o inmediata; pues, independientemente de ello, se afectará el presupuesto programado por ESSALUD para infraestructura, medicina, bienes y servicios, generando un importante impacto financiero en desmedro de los 11 millones de asegurados de ESSALUD, contrariando el artículo 77° de la Constitución que establece que los principios presupuestales de asignación equitativa, programación y ejecución responsable deben serlo con criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización, concordado con el artículo 78° de la Constitución en el extremo referido a la salvaguarda del equilibrio financiero, y con la atribución constitucional del Presidente de la República (que encarna al Poder Ejecutivo) de administrar la hacienda pública, conforme al inciso 17 del artículo 118° de la Constitución.

### Sobre la fórmula normativa aprobada

- e) Finalmente, en cuanto al término "precísase" utilizado en la fórmula normativa de la Autógrafa de Ley, manifiestan que, de acuerdo a las normas de la Real Academia, el verbo precisar se refiere a un hecho o nombre anterior de manera tal que existiendo una situación A viene a cuento una consecuencia B que recae





sobre A. Es decir, precisa lo que señala A. En este supuesto, el "precisase" ha caído en el vacío y no puede recaer sobre nada, pues antes no hay nada y lo que se invoca, que es el Decreto Supremo 051-91-PCM, no es atingente.

Como consecuencia de los puntos antes desarrollados, se concluye en que la Autógrafa de la Ley:

- La normativa contenida en la Autógrafa de Ley contiene una redacción defectuosa.
- La exposición de motivos es poco clara y no expresa su propósito.
- El artículo único de la fórmula normativa de la autógrafa de Ley, vulnera los artículos 2° (inciso 2), 12°, 79° y 103° de la Constitución Política del Perú.

Para mayor apreciación, adjuntamos el Informe completo del referido Estudio de Abogados.

### V. CONCLUSIONES

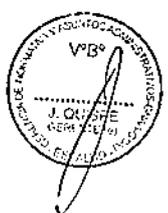
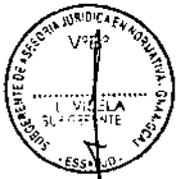
1. Esta Gerencia Central no encuentra conforme el Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR "Ley que propone los alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios para los trabajadores del Seguro Social de Salud que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276", en atención a las consideraciones siguientes:

a) El Proyecto de Ley incurriría en un supuesto de inconstitucionalidad al vulnerar los artículos siguientes de la Constitución Política del Perú:

- Artículo 103°, al no encontrarse motivación suficiente de los elementos siguientes: i) diferencia de la naturaleza *erga omnes* de toda Ley; y, ii) desvinculación excepcional para los trabajadores de ESSALUD sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 en mérito a una necesaria y razonable singularidad, lo cual no se ha demostrado, acorde a lo establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída, entre otros, en los expedientes Nros. 018-2003-AI/TC y 00021-2011-PI/TC.
- Artículo 12°, al destinarse los recursos de la seguridad social al financiamiento de la CTS de los trabajadores del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, cuando éstos deben estar destinados al otorgamiento de las prestaciones que debe otorgarse a toda la población asegurada.
- Artículo 79°, al incurrirse en el aumento del gasto corriente para la implementación de la propuesta normativa.

b) En el análisis costo beneficio no se desarrolla el costo que implicaría a ESSALUD cumplir con la mayor demanda de recursos económicos que involucra el Proyecto de Ley, conforme lo dispone el artículo 3° del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.

2. La Gerencia Central de Planeamiento y Presupuesto, en coordinación con la Gerencia Central de Gestión de las Personas, manifestó que el impacto económico para ESSALUD del Proyecto de Ley N° 135/2016-CR, que propone la "Ley que precisa alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios de los trabajadores de ESSALUD que pertenecen al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276", cuyo objeto es similar al Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR, asciende para el año 2018 a la suma de S/. 24'669,698.48 por 245 trabajadores, cantidad que no está contemplada en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2018, ni en la Propuesta de Modificación Presupuestal 2018 aprobada por el Consejo Directivo y remitido al FONAFE.





76  
12

Asimismo, de los antecedentes alcanzados, se verifica que el costo económico para ESSALUD iría en aumento, ascendiendo a más de Mil Millones, aproximadamente la suma de S/. 1,226'594,247.47 por 12,738 trabajadores entre los años 2018 - 2028.

3. El Estudio Benites, Vargas y Ugaz, Abogados concluye que, la Autógrafa de la "Ley que precisa los alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios de los trabajadores de ESSALUD pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276" vulnera los artículos 103°, 12° y 79° de la Constitución Política del Perú, así como los artículos 43°, 45°, 77° y 118° (numeral 17°), referidos a la separación de Poderes, previsión de consecuencias, normas del presupuesto público y a la función del Poder Ejecutivo de Administrar la Hacienda Pública.

Asimismo, vulnera el derecho fundamental de igualdad consagrado en el numeral 2 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú.

Adicionalmente, la Autógrafa de Ley se sustenta en resoluciones judiciales que no tienen la calidad de precedentes de observancia obligatoria, por lo que su aprobación implicará que los órganos jurisdiccionales tengan que aplicarla de forma forzosa.

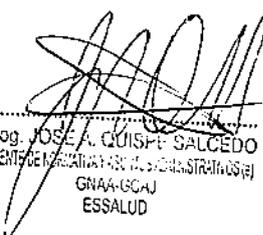
4. El Estudio Flores-Araoz Abogados concluye que, la Autógrafa de Ley vulnera los artículos 2° (inciso 2), 12°, 79° y 103° de la Constitución Política del Perú. Asimismo, manifiestan que la redacción de la fórmula legislativa y la exposición de motivos es confusa.

#### VI. RECOMENDACIÓN

El pronunciamiento de ESSALUD sobre el Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR debe ser remitido al Secretario General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, atendiendo a que, de conformidad con el Oficio N° 506-2007/MTPE/1, el referido Ministerio dispuso que las respuestas a los pedidos de opinión, de información u otros asuntos formulados por las Comisiones del Congreso de la República sobre los Proyectos de Ley no presentados por el Poder Ejecutivo y por los señores Congresistas, deben ser canalizadas a través del citado Ministerio.



Atentamente,

  
Abog. JOSÉ A. QUISPE SALCEDO  
GERENTE DE ASesoría JURIDICA Y NORMATIVA (GAJN)  
GNAJ-GCAJ  
ESSALUD

JAQ/LVP  
Proveídos N°s  
NIT 178-2018-32259 y 178-2018-33036



## INFORME TECNICO/LEGAL PARA CCV

**A:** Gerente General

**ASUNTO:** Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR, que propone "Alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios para los trabajadores del Seguro Social de Salud pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276"

**REFERENCIA:** Oficio N° 027-2018-2019/CTSS-CR-(po.)

**FECHA:**

### I. SUMILLA DEL PROYECTO DE LEY:

"Alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios para los trabajadores del Seguro Social de Salud pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276".

### II. PROPONENTE:

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ( )

Ministerio de Salud ( )

Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República ( X )

### III. OBJETO

Precisar que los alcances de lo establecido en el artículo N° 54 del Decreto Legislativo N° 276 y su modificatoria, Ley N° 25224; así como lo dispuesto en la Ley N° 26553, Resolución de Gerencia General N° 298-IPSS-97 y la Ley N° 26706, deben tomarse en consideración para el cálculo de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) de los trabajadores que se encuentran bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, y así se cumpla con otorgar el mismo teniendo en cuenta el 100% del ingreso percibido (remuneración más bono por productividad), conforme a lo dispuesto en las Resoluciones Supremas Nros. 018-97-EF y 019-97-EF.

### IV. ANTECEDENTE (S) NORMATIVOS RELACIONADOS:

- Proyecto de Ley N° 135/2016-CR, cuyo objeto es precisar que, para el cálculo de la Compensación por Tiempo de Servicios que se otorga al momento del cese de los trabajadores del Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, debe otorgarse el 100% del ingreso percibido conforme se establece en las Resoluciones Supremas Nros. 018-97-EF y 019-97-EF.
- Proyecto de Ley N° 2149/2017-CR que tiene por objeto precisar que, para el cálculo de la Compensación por Tiempo de Servicios que se otorga al momento del cese de los trabajadores de ESSALUD del Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, debe tomarse en cuenta el 100% del ingreso percibido conforme se establece en las Resoluciones Supremas Nros. 018-97-EF y 019-97-EF, que fueron generadas por las Leyes Nros. 26553, Ley de presupuesto del sector público para 1996; 26706, Ley de Presupuesto del Sector Público para 1997; y el Decreto Ley N° 25926, que dispuso que la política remunerativa de las entidades financieras del Estado y la Banca Asociada, se aprobara mediante Resolución Suprema.
- Proyecto de Ley N° 2893/2017-CR que tiene por objeto establecer que para el cálculo de la Compensación por Tiempo de Servicios del personal del Seguro Social de Salud, pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 y su modificatoria la Ley N° 25224, deberá tomarse en cuenta el 100% de ingresos percibidos como remuneración principal y bonificación por productividad, de



conformidad a lo establecido en la Resolución de Gerencia General N° 298-GG-IPSS-97 y las Resoluciones Supremas Nros. 018-97-EF y 019-97-EF, generadas por las Leyes Nros. 26553, 26706 y el Decreto Ley N° 25926.

**V. OBSERVACIONES**

**5.1. OBSERVACIONES DE FORMA**

**5.2. OBSERVACIONES DE FONDO**

a) El Proyecto de Ley incurriría en un supuesto de inconstitucionalidad al vulnerar los artículos siguientes de la Constitución Política del Perú:

- Artículo 103°, al no encontrarse motivación suficiente de los elementos siguientes: i) diferencia de la naturaleza *erga omnes* de toda Ley; y, ii) desvinculación excepcional para los trabajadores de ESSALUD sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 en mérito a una necesaria y razonable singularidad, lo cual no se ha demostrado, acorde a lo establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída, entre otros, en los expedientes Nros. 018-2003-AI/TC y 00021-2011-PI/TC.
- Artículo 12°, al destinarse los recursos de la seguridad social al financiamiento de la CTS de los trabajadores del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, cuando éstos deben estar destinados al otorgamiento de las prestaciones que debe otorgarse a toda la población asegurada.
- Artículo 79°, al incurrirse en el aumento del gasto corriente para la implementación del Proyecto de Ley.

b) En el análisis costo beneficio no se desarrolla el costo que implicaría a ESSALUD cumplir con la mayor demanda de recursos económicos que involucra la propuesta normativa, conforme lo dispone el artículo 3° del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.

c) La Gerencia Central de Planeamiento y Presupuesto, en coordinación con la Gerencia Central de Gestión de las Personas, manifiesta que el impacto económico para ESSALUD del Proyecto de Ley N° 135/2016-CR, que propone la *"Ley que precisa alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios de los trabajadores de ESSALUD pertenecientes al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276"*, cuyo objeto es similar al Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR, asciende para el año 2018 a la suma de S/. 24'669,698.48 por 245 trabajadores, cantidad que no está contemplada en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2018, ni en la Propuesta de Modificación Presupuestal 2018 aprobada por el Consejo Directivo y remitido al FONAFE.

Asimismo, de los antecedentes alcanzados, se verifica que el costo económico para ESSALUD iría en aumento, ascendiendo a más de Mil Millones, aproximadamente la suma de S/. 1,226'594,247.47 por 12,738 trabajadores entre los años 2018 - 2028.

d) El Estudio Benites, Vargas y Ugaz, Abogados concluye que, la Autógrafa de la *"Ley que precisa los alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios de los trabajadores de ESSALUD pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo 276"* vulnera los artículos 103°, 12° y 79° de la Constitución Política del Perú, así como los artículos 43°, 45°, 77° y 118°



(numeral 17°), referidos a la separación de Poderes, previsión de consecuencias, normas del presupuesto público y a la función del Poder Ejecutivo de Administrar la Hacienda Pública.

Asimismo, vulnera el derecho fundamental de igualdad consagrado en el numeral 2 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú.

Adicionalmente, la Autógrafa de Ley se sustenta en resoluciones judiciales que no tienen la calidad de precedentes de observancia obligatoria, por lo que su aprobación implicará que los órganos jurisdiccionales tengan que aplicarla de forma forzosa.

- e) El Estudio Flores-Araoz Abogados concluye que la Autógrafa de Ley vulnera los artículos 2° (inciso 2), 12°, 79° y 103° de la Constitución Política del Perú. Asimismo, manifiestan que la redacción de la fórmula legislativa y la exposición de motivos es confusa.

**5.3. RECOMENDACIÓN**

El pronunciamiento de ESSALUD sobre el Proyecto de Ley N° 3219/2017-CR, debe ser remitido a la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

**VI. IMPACTO DEL PROYECTO**

Afecta a ESSALUD ( X );Complementa a ESSALUD ( );No afecta a ESSALUD ( )  
 Prestaciones de Salud ( X )  
 Prestaciones Económicas ( X )  
 Prestaciones Sociales ( X )  
 Gestión ( X )

**VII. CONCLUSIÓN SOBRE EL PROYECTO**

Viable ( )  
 Viable con recomendación (es) ( )  
 Viable con observación (es) ( )  
 Observar / No viable ( X )

Firma del Jefe <sup>1</sup>	Firma del Funcionario o Servidor <sup>2</sup>
-----------------------------	---

**Leyenda:**

Objeto: Se debe indicar en forma concreta y precisa lo que se pretende alcanzar con el Proyecto de Ley.  
 Observaciones de Forma: Cuando lo mencionado en el proyecto de ley u/o su exposición de motivos no está acorde a la Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo.  
 Observaciones de Fondo: El artículo del proyecto de ley y/o su exposición de motivos contiene graves vicios de fondo o competencia en su contenido, no enmarcándose en la normativa vigente y/o Política de Estado.  
 CCV: Consejo de Coordinación Viceministerial.

<sup>1</sup> Gerentes Centrales, Jefes de Oficinas Centrales, Gerentes o Directores de los Órganos Desconcentrados y los Gerentes de los Órganos Prestadores Nacionales.  
<sup>2</sup> Funcionario o Servidor que elabora el Informe.





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

**INFORME N° 2333-2018-MTPE/4/8**

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

**ASUNTO** : ESSALUD remite opinión del Proyecto de Ley N° 3219/2018-CR que establece los alcances de la compensación por tiempo de servicios de los trabajadores del Seguro Social de Salud que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276.

**REFERENCIA** : Oficio N° 874-SG-ESSALUD-2018  
(HR N° E-153718-2018)

**FECHA** : 11 SET. 2018

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

**I. ANTECEDENTES**

Mediante Oficio N° 027-2018-2019/CTSS-CR-(po.), el Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República remite el Proyecto de Ley N° 3219/2018-CR que establece los alcances de la compensación por tiempo de servicios de los trabajadores del Seguro Social de Salud que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276; para opinión de ESSALUD.

Mediante el documento de la referencia, ESSALUD remite la opinión técnica correspondiente.

**I. BASE LEGAL**

- Constitución Política del Perú.
- Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Decreto Supremo 057-86-PCM, Establecen la etapa inicial del proceso gradual de aplicación del Sistema Único de Remuneraciones, Bonificaciones, Beneficios y Pensiones para los funcionarios y servidores de la Administración Pública.

**II. ANÁLISIS**

El proyecto de ley busca "precisar" que para el cálculo de la CTS que se otorga al momento del cese a los trabajadores de EsSalud, pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo 276 y su modificatoria Ley 25224, debe tomarse en cuenta el 100% del ingreso percibido (remuneración principal y bonificación por productividad de acuerdo a lo establecido en la Resolución de Gerencia General 298-GG-IPSS-97 y las



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

resoluciones supremas 018-97-EF y 019-97-EF, que fueron generadas por las leyes 26553 y 26706 y el Decreto Ley 25926<sup>1</sup>).

No obstante, se advierte que el proyecto de ley no está haciendo precisión alguna, sino que está pretendiendo modificar la base de cálculo de la CTS establecida en el Decreto Legislativo 276; además, la propuesta normativa está legislando según el centro laboral (EsSalud), desconociendo la noción del Estado como "único empleador" para efectos del Decreto Legislativo 276; y finalmente, la propuesta no tiene en cuenta el impacto económico de la medida. A continuación, desarrollamos estas ideas.

### **Sobre la compensación por tiempo de servicios en el régimen 276**

El artículo 40 de la Constitución Política dispone que la ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. En virtud a ello, el Decreto Legislativo 276 regula la carrera administrativa, estableciendo en su artículo 54 los beneficios correspondientes a los servidores públicos, entre ellos, la CTS.

Así, conforme al inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276, modificado por el artículo 1 de la Ley 25224, la CTS se otorga al personal nombrado al momento del cese por el importe del 50% de su remuneración principal para los servidores con menos de 20 años de servicios o de una remuneración principal para los servidores con 20 o más años de servicios por cada año completo o fracción mayor de 6 meses y hasta por un máximo de 30 años de servicios.

Cabe señalar que la remuneración principal está conformada por la remuneración básica y la remuneración reunificada, de acuerdo a los artículos 3 y 4 del Decreto Supremo 057-86-PCM.

De esta manera, se advierte que el Decreto Legislativo 276 (norma con rango legal<sup>2</sup>) establece que la base de cálculo de la CTS – correspondiente al personal nombrado bajo dicho régimen – comprenda únicamente a la remuneración principal y no a otros conceptos.

**Por tanto, no podría entenderse que la base de cálculo para la CTS establecida en el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276 haya podido ser modificada por una norma de inferior jerarquía, como son las resoluciones supremas 018-97-EF y 019-97-EF y la Resolución de Gerencia General 298-GG-IPSS-97.**

En esa línea, cabe traer a colación el Informe Técnico N° 974-2016-SERVIR/GPGSC, emitido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) a propósito de consulta formulada por trabajadores de EsSalud sobre la base de cálculo de la CTS en el régimen del Decreto Legislativo 276 y si esta debía considerar la bonificación por productividad en virtud de la Resolución Suprema 019-97-EF. En este informe, SERVIR señaló lo siguiente:

«2.10 [...] "una disposición puede ser derogada o modificada por otra de su mismo rango"; por tanto, aun cuando por Resolución Suprema N° 019- 97-EF se haya dispuesto que el Bono

<sup>1</sup> Según el Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, la Disposición General 1.2 de la Resolución de Gerencia General 298-GG-IPSS-97 y el punto 4 del anexo de la Resolución Suprema 019-97-EF indican que la Bonificación por productividad es computable para efectos de la CTS.

<sup>2</sup> Los decretos legislativos son normas que tienen rango de ley conforme al inciso 4 del artículo 200 de la Constitución Política.



PERÚ

**Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo**

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

por Productividad que perciben los trabajadores de ESSALUD será computable para el cálculo de la CTS, dicha disposición no podría modificar la estructura dispuesta por el Decreto Supremo N° 057-86-PCM o la base de cálculo de la CTS desarrollada por el Decreto Legislativo N° 276».

En ese sentido, se colige que las resoluciones supremas 018-97-EF y 019-97-EF y la Resolución de Gerencia General 298-GG-IPSS-97 no podrían haber modificado la base de cálculo de la CTS establecida en el Decreto Legislativo 276, puesto que no constituyen normas de igual o superior jerarquía que este Decreto Legislativo; entender lo contrario supondría una transgresión al principio de jerarquía normativa<sup>3</sup>.

De otro lado, cabe señalar que el objeto de las resoluciones supremas 018-97-EF y 019-97-EF fue aprobar la política remunerativa y la política de bonificaciones del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), respectivamente; sin embargo, la CTS no constituye ni remuneración ni bonificación, sino que es un beneficio conforme al artículo 54 del Decreto Legislativo 276, norma que – a su vez – establece su base de cálculo<sup>4</sup>.

#### **Sobre la utilización de una norma interpretativa**

El proyecto de ley buscaría "precisar" una situación jurídica que ya está normada, "aclarando" los alcances de lo dispuesto en el artículo 54 del Decreto Legislativo 276<sup>5</sup>. Es decir, el proyecto de ley se está presentando como una "norma interpretativa".

Las normas interpretativas son aquellas que declaran o fijan el sentido de una norma dictada con anterioridad y se reconocen porque al promulgarlas el legislador generalmente utiliza palabras como "interpretétese", "aclárese" o "precísese". Estas normas interpretativas tienen por objetivo eliminar la ambigüedad que produce una determinada norma en el ordenamiento jurídico, de modo tal que ambas normas – la interpretada y la interpretativa – están referidas a la misma regulación<sup>6</sup>.

Cabe resaltar que las normas interpretativas son dadas en virtud del inciso 1 del artículo 102 de la Constitución Política, que establece que el Congreso tiene como atribución dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el legislador puede pretender atribuir un efecto interpretativo a normas que – en el fondo – no lo son, el Tribunal Constitucional señala que son tres los requisitos que deben satisfacer las normas para ser consideradas como normas interpretativas:

"Primero, debe referirse expresamente a una norma legal anterior. Segundo, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles

<sup>3</sup> El principio de jerarquía normativa se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, que establece lo siguiente: "La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente (...)"

<sup>4</sup> A partir de las reglas establecidas en el Decreto Legislativo 276, el Decreto Supremo 057-86-PCM y el Decreto Supremo 051-91-PCM, en el Informe Legal N° 524-2012-SERVIR/GPGSC se desarrolla la estructura del sistema de pago del régimen 276, del cual se advierte que los "beneficios" son conceptos distintos de las "bonificaciones".

<sup>5</sup> De acuerdo a lo expuesto en el Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso, respecto al "Efecto de la norma sobre la Legislación nacional".

<sup>6</sup> Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0002-2006-PI/TC (de fecha 16 de mayo de 2007), Fundamento 20.



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior. Tercero, no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material"<sup>7</sup>.

Así, el Tribunal Constitucional indica que si la norma cumple con estos requisitos es una norma interpretativa y se integra a la norma interpretada; caso contrario, debe ser entendida como una norma innovativa.

En atención a estos tres requisitos, se somete a análisis el proyecto de ley, advirtiéndose lo siguiente:

- a) No cumple el primer requisito, dado que no identifica – de manera clara y específica – cuál es la norma anterior que estaría interpretando, que sería el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276.
- b) No cumple el segundo requisito, en tanto no interpreta un aspecto ambiguo del inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que el Decreto Legislativo 276 establece claramente cuál es la base de cálculo de la CTS para el personal nombrado bajo dicho régimen; siendo además que, sobre esta misma materia, SERVIR (en su condición de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado) ya había emitido pronunciamiento<sup>8</sup>. Por lo tanto, no se advierte la necesidad de emitir norma alguna que "precise" el tenor del inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276.

- c) Tampoco cumple con el tercer requisito, dado que no tiene un contenido meramente declarativo (como caracteriza a las normas interpretativas), sino que – en el fondo – lo que pretende es modificar la base de cálculo de la CTS establecida en el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276.

Por lo expuesto, se colige que el proyecto de ley no ostenta la calidad de norma interpretativa.

#### **Sobre el tratamiento normativo al personal nombrado bajo el régimen 276**

El artículo 6 del Decreto Legislativo 276 establece que para efectos de la Carrera Administrativa y el Sistema Único de Remuneraciones, la Administración Pública constituye una sola institución.

En virtud a ello, se tiene que el régimen del Decreto Legislativo 276 contempla la noción de Estado como único empleador.

Así, cuando el Decreto Legislativo 276 establece en el inciso c) de su artículo 54 que la CTS se calcula en base a la remuneración principal, lo hace con alcance general para el personal nombrado bajo el régimen

<sup>7</sup> *Ibíd.*, Fundamento 23.

<sup>8</sup> Mediante el Informe Técnico N° 974-2016-SERVIR/GPGSC (citado en el numeral 6 del presente informe), el cual fue emitido a propósito de consulta formulada por trabajadores de EsSalud.



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

del Decreto Legislativo 276; es decir, sin distinguir según la entidad o centro laboral en el que se desempeñe dicho personal.

En tal sentido, no podría aprobarse una norma que pretenda modificar la base de cálculo de la CTS establecida en el Decreto Legislativo 276 dando un tratamiento diferenciado al personal nombrado bajo este régimen según la entidad o centro laboral en el que se desempeñe, en tanto ello sería contrario a la noción de Estado como único empleador que contempla este régimen.

Con relación a esto último, además debe observarse que – conforme al artículo 103 de la Constitución Política – pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas.

### **Sobre el impacto económico**

Finalmente, consideramos pertinente resaltar que el artículo 79 de la Constitución Política establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que refiere a su presupuesto.

En ese sentido, compartimos la preocupación trasladada por EsSalud y por el Ministerio de Economía y Finanzas<sup>9</sup> respecto al impacto económico que tendría el proyecto de ley; por lo que, consideramos que antes de aprobarse cualquier medida, debe analizarse dicho impacto, así como evaluarse la capacidad económica de EsSalud para dar cumplimiento a la medida.

### **III. CONCLUSIÓN**

Luego del análisis efectuado, consideramos inviable el proyecto de ley, en primer lugar, porque no está realizando "precisión" alguna, sino que está pretendiendo "modificar" la base de cálculo del beneficio de la CTS establecida en el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276 en base a argumentos que transgreden el principio de jerarquía normativa.

En segundo lugar, porque se presenta como una norma interpretativa al utilizar en su fórmula la palabra "precísase"; sin embargo, no ostenta tal calidad dado que no cumple con los requisitos para ser así considerada.

En tercer lugar, porque pretende modificar la base de cálculo del beneficio de la CTS establecida en el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276 dando un tratamiento diferenciado al personal nombrado bajo este régimen según su centro laboral, desconociendo con ello la noción de Estado como único empleador que contempla el régimen del Decreto Legislativo 276.

Finalmente, no se advierte el respaldado de un estudio o análisis del impacto económico que supondría su aprobación.

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

<sup>9</sup> Preocupación que ha sido referida en el texto del Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso, recaído en el Proyecto de Ley 135/2016-CR.

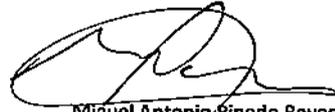


PERÚ

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,



Miguel Antonio Pinedo Reyes  
Asesor  
Oficina General de Asesoría Jurídica

Lima, 11 SET. 2018

Con la conformidad del funcionario que suscribe, remítase el presente informe y sus antecedentes al Gabinete de Asesores del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

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"

**INFORME N° 2334 -2018-MTPE/4/8**

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

**ASUNTO** : Solicita opinión del Proyecto de Ley N° 3219/2018-CR que establece los alcances de la compensación por tiempo de servicios de los trabajadores del Seguro Social de Salud que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276.

**REFERENCIA** : Oficio N° 3059-2018-MTPE/2/14  
(HR N° E-147880-2018)

**FECHA** : 11 SET. 2018

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

**I. ANTECEDENTES**

Mediante Oficio N° 028-2018-2019/CTSS-CR-(po.), el Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República remite el Proyecto de Ley N° 3219/2018-CR que establece los alcances de la compensación por tiempo de servicios de los trabajadores del Seguro Social de Salud que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276; para opinión del Sector.

Mediante el documento de la referencia, la Dirección General de Trabajo remite el Informe N° 118-2018-MTPE/2/14.1 de la Dirección de Políticas y Normativa de Trabajo por el que se emite opinión técnica respecto del referido proyecto de ley.

**II. BASE LEGAL**

- Constitución Política del Perú.
- Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Decreto Supremo 057-86-PCM, Establecen la etapa inicial del proceso gradual de aplicación del Sistema Único de Remuneraciones, Bonificaciones, Beneficios y Pensiones para los funcionarios y servidores de la Administración Pública.

**III. ANÁLISIS**

El proyecto de ley busca "precisar" que para el cálculo de la CTS que se otorga al momento del cese a los trabajadores de EsSalud, pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo 276 y su modificatoria



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

Ley 25224, debe tomarse en cuenta el 100% del ingreso percibido (remuneración principal y bonificación por productividad de acuerdo a lo establecido en la Resolución de Gerencia General 298-GG-IPSS-97 y las resoluciones supremas 018-97-EF y 019-97-EF, que fueron generadas por las leyes 26553 y 26706 y el Decreto Ley 25926<sup>1</sup>).

No obstante, se advierte que el proyecto de ley no está haciendo precisión alguna, sino que está pretendiendo modificar la base de cálculo de la CTS establecida en el Decreto Legislativo 276; además, la propuesta normativa está legislando según el centro laboral (EsSalud), desconociendo la noción del Estado como "único empleador" para efectos del Decreto Legislativo 276; y finalmente, la propuesta no tiene en cuenta el impacto económico de la medida. A continuación, desarrollamos estas ideas.

### **Sobre la compensación por tiempo de servicios en el régimen 276**

El artículo 40 de la Constitución Política dispone que la ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. En virtud a ello, el Decreto Legislativo 276 regula la carrera administrativa, estableciendo en su artículo 54 los beneficios correspondientes a los servidores públicos, entre ellos, la CTS.

Así, conforme al inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276, modificado por el artículo 1 de la Ley 25224, la CTS se otorga al personal nombrado al momento del cese por el importe del 50% de su remuneración principal para los servidores con menos de 20 años de servicios o de una remuneración principal para los servidores con 20 o más años de servicios por cada año completo o fracción mayor de 6 meses y hasta por un máximo de 30 años de servicios.

Cabe señalar que la remuneración principal está conformada por la remuneración básica y la remuneración reunificada, de acuerdo a los artículos 3 y 4 del Decreto Supremo 057-86-PCM.

De esta manera, se advierte que el Decreto Legislativo 276 (norma con rango legal<sup>2</sup>) establece que la base de cálculo de la CTS – correspondiente al personal nombrado bajo dicho régimen – comprenda únicamente a la remuneración principal y no a otros conceptos.

**Por tanto, no podría entenderse que la base de cálculo para la CTS establecida en el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276 haya podido ser modificada por una norma de inferior jerarquía, como son las resoluciones supremas 018-97-EF y 019-97-EF y la Resolución de Gerencia General 298-GG-IPSS-97.**

En esa línea, cabe traer a colación el Informe Técnico N° 974-2016-SERVIR/GPGSC, emitido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) a propósito de consulta formulada por trabajadores de EsSalud sobre la base de cálculo de la CTS en el régimen del Decreto Legislativo 276 y si esta debía considerar la bonificación por productividad en virtud de la Resolución Suprema 019-97-EF. En este informe, SERVIR señaló lo siguiente:

<sup>1</sup> Según el Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, la Disposición General 1.2 de la Resolución de Gerencia General 298-GG-IPSS-97 y el punto 4 del anexo de la Resolución Suprema 019-97-EF indican que la Bonificación por productividad es computable para efectos de la CTS.

<sup>2</sup> Los decretos legislativos son normas que tienen rango de ley conforme al inciso 4 del artículo 200 de la Constitución Política.



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

«2.10 [...] "una disposición puede ser derogada o modificada por otra de su mismo rango"; por tanto, aun cuando por Resolución Suprema N° 019- 97-EF se haya dispuesto que el Bono por Productividad que perciben los trabajadores de ESSALUD será computable para el cálculo de la CTS, dicha disposición no podría modificar la estructura dispuesta por el Decreto Supremo N° 057-86-PCM o la base de cálculo de la CTS desarrollada por el Decreto Legislativo N° 276».

En ese sentido, se colige que las resoluciones supremas 018-97-EF y 019-97-EF y la Resolución de Gerencia General 298-GG-IPSS-97 no podrían haber modificado la base de cálculo de la CTS establecida en el Decreto Legislativo 276, puesto que no constituyen normas de igual o superior jerarquía que este Decreto Legislativo; entender lo contrario supondría una transgresión al principio de jerarquía normativa<sup>3</sup>.

De otro lado, cabe señalar que el objeto de las resoluciones supremas 018-97-EF y 019-97-EF fue aprobar la política remunerativa y la política de bonificaciones del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), respectivamente; sin embargo, la CTS no constituye ni remuneración ni bonificación, sino que es un beneficio conforme al artículo 54 del Decreto Legislativo 276, norma que – a su vez – establece su base de cálculo<sup>4</sup>.

#### Sobre la utilización de una norma interpretativa

El proyecto de ley buscaría "precisar" una situación jurídica que ya está normada, "aclarando" los alcances de lo dispuesto en el artículo 54 del Decreto Legislativo 276<sup>5</sup>. Es decir, el proyecto de ley se está presentando como una "norma interpretativa".

Las normas interpretativas son aquellas que declaran o fijan el sentido de una norma dictada con anterioridad y se reconocen porque al promulgarlas el legislador generalmente utiliza palabras como "interpretese", "aclárese" o "precítese". Estas normas interpretativas tienen por objetivo eliminar la ambigüedad que produce una determinada norma en el ordenamiento jurídico, de modo tal que ambas normas – la interpretada y la interpretativa – están referidas a la misma regulación<sup>6</sup>.

Cabe resaltar que las normas interpretativas son dadas en virtud del inciso 1 del artículo 102 de la Constitución Política, que establece que el Congreso tiene como atribución dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el legislador puede pretender atribuir un efecto interpretativo a normas que – en el fondo – no lo son, el Tribunal Constitucional señala que son tres los requisitos que deben satisfacer las normas para ser consideradas como normas interpretativas:

<sup>3</sup> El principio de jerarquía normativa se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, que establece lo siguiente: "La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente {...}"

<sup>4</sup> A partir de las reglas establecidas en el Decreto Legislativo 276, el Decreto Supremo 057-86-PCM y el Decreto Supremo 051-91-PCM, en el Informe Legal N° 524-2012-SERVIR/GPGSC se desarrolla la estructura del sistema de pago del régimen 276, del cual se advierte que los "beneficios" son conceptos distintos de las "bonificaciones".

<sup>5</sup> De acuerdo a lo expuesto en el Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso, respecto al "Efecto de la norma sobre la Legislación nacional".

<sup>6</sup> Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0002-2006-PI/TC (de fecha 16 de mayo de 2007), Fundamento 20.



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

"Primero, debe referirse expresamente a una norma legal anterior. Segundo, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior. Tercero, no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material"<sup>7</sup>.

Así, el Tribunal Constitucional indica que si la norma cumple con estos requisitos es una norma interpretativa y se integra a la norma interpretada; caso contrario, debe ser entendida como una norma innovativa.

En atención a estos tres requisitos, se somete a análisis el proyecto de ley, advirtiéndose lo siguiente:

- a) No cumple el primer requisito, dado que no identifica – de manera clara y específica – cuál es la norma anterior que estaría interpretando, que sería el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276.
- b) No cumple el segundo requisito, en tanto no interpreta un aspecto ambiguo del inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que el Decreto Legislativo 276 establece claramente cuál es la base de cálculo de la CTS para el personal nombrado bajo dicho régimen; siendo además que, sobre esta misma materia, SERVIR (en su condición de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado) ya había emitido pronunciamiento<sup>8</sup>. Por lo tanto, no se advierte la necesidad de emitir norma alguna que "precise" el tenor del inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276.

- c) Tampoco cumple con el tercer requisito, dado que no tiene un contenido meramente declarativo (como caracteriza a las normas interpretativas), sino que – en el fondo – lo que pretende es modificar la base de cálculo de la CTS establecida en el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276.

Por lo expuesto, se colige que el proyecto de ley no ostenta la calidad de norma interpretativa.

#### **Sobre el tratamiento normativo al personal nombrado bajo el régimen 276**

El artículo 6 del Decreto Legislativo 276 establece que para efectos de la Carrera Administrativa y el Sistema Único de Remuneraciones, la Administración Pública constituye una sola institución.

En virtud a ello, se tiene que el régimen del Decreto Legislativo 276 contempla la noción de Estado como único empleador.

<sup>7</sup> Ibid., Fundamento 23.

<sup>8</sup> Mediante el Informe Técnico N° 974-2016-SERVIR/GPGSC (citado en el numeral 6 del presente informe), el cual fue emitido a propósito de consulta formulada por trabajadores de EsSalud.



PERÚ

**Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo**

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

Así, cuando el Decreto Legislativo 276 establece en el inciso c) de su artículo 54 que la CTS se calcula en base a la remuneración principal, lo hace con alcance general para el personal nombrado bajo el régimen del Decreto Legislativo 276; es decir, sin distinguir según la entidad o centro laboral en el que se desempeñe dicho personal.

En tal sentido, no podría aprobarse una norma que pretenda modificar la base de cálculo de la CTS establecida en el Decreto Legislativo 276 dando un tratamiento diferenciado al personal nombrado bajo este régimen según la entidad o centro laboral en el que se desempeñe, en tanto ello sería contrario a la noción de Estado como único empleador que contempla este régimen.

Con relación a esto último, además debe observarse que – conforme al artículo 103 de la Constitución Política – pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas.

#### **Sobre el impacto económico**

Finalmente, consideramos pertinente resaltar que el artículo 79 de la Constitución Política establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que refiere a su presupuesto.

En ese sentido, compartimos la preocupación trasladada por EsSalud y por el Ministerio de Economía y Finanzas<sup>9</sup> respecto al impacto económico que tendría el proyecto de ley; por lo que, consideramos que antes de aprobarse cualquier medida, debe analizarse dicho impacto, así como evaluarse la capacidad económica de EsSalud para dar cumplimiento a la medida.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

Luego del análisis efectuado, consideramos inviable el proyecto de ley, en primer lugar, porque no está realizando "precisión" alguna, sino que está pretendiendo "modificar" la base de cálculo del beneficio de la CTS establecida en el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276 en base a argumentos que transgreden el principio de jerarquía normativa.

En segundo lugar, porque se presenta como una norma interpretativa al utilizar en su fórmula la palabra "precísase"; sin embargo, no ostenta tal calidad dado que no cumple con los requisitos para ser así considerada.

En tercer lugar, porque pretende modificar la base de cálculo del beneficio de la CTS establecida en el inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276 dando un tratamiento diferenciado al personal nombrado bajo este régimen según su centro laboral, desconociendo con ello la noción de Estado como único empleador que contempla el régimen del Decreto Legislativo 276.

Finalmente, no se advierte el respaldo de un estudio o análisis del impacto económico que supondría su aprobación.

<sup>9</sup> Preocupación que ha sido referida en el texto del Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso, recaído en el Proyecto de Ley 135/2016-CR.



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

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

Atentamente,

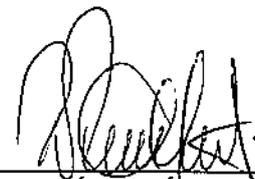


Miguel Antonio Pinedo Reyes  
Asesor  
Oficina General de Asesoría Jurídica

Lima, 11 SET. 2018

Con la conformidad del funcionario que suscribe, remítase el presente informe y sus antecedentes al Gabinete de Asesores del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Atentamente,



WILLMAN CÉSAR MELÉNDEZ TRIGOSO  
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica  
MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

Cc. Secretaría General