



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 12 MAR. 2019

OFICIO N° 379 -2019-MTPE/1

Señor

REYMUNDO LAPA INGA

Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

Congreso de la República

Avenida Abancay s/n, Plaza Bolívar

Lima.-



Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 3409/2018-CR

Referencia : Oficio N° 067/2018-2019/CTSS-CR-(po.)



De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita se emita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3409/2018-CR, "Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 27878, Ley de trabajo del cirujano dentista y que complementa la Ley N° 16447, Ley que reconoce a la Odontoestomatología como profesión médica"

Al respecto, remito a usted para conocimiento y fines pertinentes, el Informe N° 519-2019-MTPE/4/8 emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, documento que atiende lo solicitado.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,

SYLVIA E. CÁCERES PIZARRO
Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo

Secretaria Teoria

21369

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

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

INFORME N° 5/9-2019-MTPE/4/8

PARA : **HAYDEÉ VICTORIA ROSAS CHÁVEZ**
Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3409/2018-CR, que modifica diversos artículos de la Ley N° 27878 y que complementa la Ley N° 16447.

REFERENCIA : a) Hoja de Ruta E-182254-2018
b) Oficio N° 064/2018-2019/CTSS-CR-(op.)
c) Informe N° 22-2019-MTPE/2/14.1
d) Oficio N° 745-2019-MTPE/2/14
e) Derivado del 13.2.19

FECHA : **26 FEB. 2019**

Con respeto me dirijo a usted e informo:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Mediante el documento b) de la referencia, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) que brinde opinión del proyecto normativo del asunto¹.
- 1.2. Co el Informe c) de la referencia, la Dirección de Políticas y Normativa de Trabajo (DPNT) de la Dirección General de Trabajo (DGT) emite opinión sobre la iniciativa legislativa. Dicho documento es remitido por esta última al Despacho Viceministerial de Trabajo, por medio del oficio d) de la referencia.
- 1.3. Finalmente, a través del derivado d) de la referencia, dichos documentos fueron remitidos por la Secretaría General a esta Oficina General de Asesoría Jurídica, con la instrucción de emitir opinión.

II. BASE LEGAL:

- 2.1. Constitución Política del Perú (CPP).
- 2.2. Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y sus modificatorias (LOF).
- 2.3. Decreto Supremo N° 004-2014-TR, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y sus modificatorias (ROF).
- 2.4. Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa.
- 2.5. Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA-CR, que aprueba el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República.

¹ Según la ficha de seguimiento del portal web del Congreso de la República, la iniciativa legislativa se encuentra en la Comisión de Trabajo y Seguridad y en la Comisión de Salud y Población. Se puede obtener tal data señala en el siguiente enlace: <http://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021>.

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

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

III. ANÁLISIS:

III.1. Competencias del MTPE y de esta Oficina

- 3.1. De conformidad con el artículo 5 de la LOF, el MTPE es el organismo rector en materia de trabajo y promoción del empleo.
- 3.2. Según lo indicado en el literal k) del 4 de la LOF, el MTPE tiene entre sus áreas programáticas de acción a la seguridad social. Asimismo, al ser el organismo rector en materia de trabajo y promoción del empleo, tiene dentro de sus competencias exclusivas la de dictar normas y lineamientos técnicos en la referida área programática.
- 3.3. Por su parte, la Oficina General de Asesoría Jurídica es el órgano de administración interna encargado de asesorar en materia legal, emitiendo opinión jurídica y pronunciándose sobre los actos que sean remitidos para su revisión. Ello, de conformidad con lo indicado en el artículo 23 del ROF.
- 3.4. En esa misma línea, según lo indicado en el literal d) del artículo 24 de la norma citada en el párrafo precedente, la Oficina General de Asesoría Jurídica tiene entre sus funciones específicas la emisión de opiniones legales que le sean solicitadas por la Alta Dirección y órganos del Ministerio. Por tal razón, corresponde emitir opinión legal sobre la viabilidad del proyecto de ley objeto de análisis, dentro del ámbito de competencias del MTPE.

III.2. Disposiciones de la propuesta normativa

- 3.5. El artículo 1 del proyecto legislativo señala que su objeto es modificar los artículos 3, el artículo 4, los incisos b) y h) del artículo 7 y el artículo 14 de la Ley de Trabajo del Cirujano Dentista. Para su mejor lectura, se expone dichas modificaciones en el siguiente cuadro comparativo:

Ley N° 27878	Proyecto de Ley N° 3409/2018-CR
Artículo 3.- Ámbito de la profesión de Cirujano Dentista A los Cirujanos Dentistas les compete el cuidado de la salud del sistema estomatognático de las personas dentro del contexto integral de la Salud.	Artículo 3.- Ámbito de la profesión de Cirujano Dentista En su condición de profesión médica a los Cirujanos Dentistas les compete la atención de la salud del sistema estomatognático de las personas dentro del contexto de Atención integral de la salud.
Artículo 4.- Actividad del Cirujano Dentista El trabajo del Cirujano Dentista es reconocido como la práctica estomatológica que fundamentalmente es el ejercicio del acto estomatológico u odontológico, en razón de su grado de complejidad y su responsabilidad final, por sus consideraciones éticas, morales y legales. Queda establecido que la labor del Cirujano Dentista está regulada por la Ley N° 16447 y la Ley N° 26842, Ley General de Salud y sus modificaciones.	Artículo 4.- Actividad del Cirujano Dentista El trabajo del Cirujano Dentista es reconocido como la práctica médica especializada que se substancia en el ejercicio del acto médico estomatológico, por el cual tiene la más alta responsabilidad ética, moral y legal de sus efectos. Queda establecido que la labor del Cirujano Dentista está regulada por la Ley N° 16447 y la Ley N° 26842, Ley General de Salud y sus modificaciones.
Artículo 7.- Derechos Son derechos de los Cirujanos Dentistas: (...) b) Acceder a cargos administrativos compatibles con su formación profesional, en igualdad de condiciones en las instituciones de los sectores público y privado. (...)	Artículo 7.- Derechos Son derechos de los Cirujanos Dentistas: (...) b) Acceder a cargos de gerencia, dirección y jefatura, en igualdad de condiciones que los demás profesionales de la salud en las instituciones de los sectores público y privado.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

h) Ejercer el derecho de negociación colectiva quienes pertenezcan al régimen de la actividad privada.	(...) h) Ejercer el derecho de negociación colectiva quienes pertenezcan al régimen de la actividad pública y privada, de acuerdo al marco constitucional y a las disposiciones legales vigentes.
Artículo 14.- Jornada laboral La jornada asistencial del Cirujano Dentista es de 6 horas diarias ininterrumpidas o su equivalente semanal de 36 horas o mensual de 150 horas. El trabajo prestado en los días feriados no laborables, sin descanso sustitutorio, da derecho al Cirujano Dentista a percibir el pago de la remuneración que corresponde a dicha labor con una sobretasa del 100%. Para el trabajo de guardia es de aplicación lo prescrito por los artículos 8 y 9 de la Ley N° 23536.	Artículo 14.- Jornada laboral La jornada asistencial del Cirujano Dentista es de 6 horas diarias ininterrumpidas o su equivalente semanal de 36 horas o mensual de 150 horas, incluido el trabajo de guardia. El trabajo prestado en los días feriados no laborales, sin descanso sustitutorio, da al Cirujano Dentista derecho a percibir el pago de la remuneración que corresponde a dicha labor, con una sobretasa del 100%. El Cirujano Dentista integra el Equipo Básico de Guardia. Para el trabajo de guardia es de aplicación lo prescrito por los artículos 8 y 9 de la Ley N° 23536. La bonificación por guardia en sus diferentes modalidades tiene como base la Valorización Principal o su equivalente.

III.3. Opinión técnica del órgano de línea del MTPE

3.6. La DSS de la DGT, a través del Informe N° 022-2019-MTPE/2/14.4, concluye lo siguiente:

"V. CONCLUSIONES:

- El tenor actual del literal b) del artículo 7 de la Ley N° 27878 ofrece una garantía más amplia que la propuesta por el proyecto de ley respecto a la igualdad de oportunidades en el acceso a cualquier cargo administrativo (que comprende, entre otros, a los cargos de gerencia, dirección y jefatura) por parte de los cirujanos dentistas.
- Consideramos favorable que el proyecto de ley modifique el literal h) del artículo 7 de la Ley N° 27878, en el sentido que señale expresamente que la negociación colectiva es un derecho que se ejerce tanto por quienes pertenecen al régimen de la actividad privada, como por quienes pertenezcan al régimen de la actividad pública, de acuerdo al marco constitucional y a las disposiciones legales vigentes.
- Respecto a la propuesta de modificación de los artículos 3, 4 y 14 de la Ley N° 27878, sugerimos que se solicite opinión técnica al Ministerio de Salud y al Ministerio de Economía y Finanzas, para que emitan pronunciamiento en el marco de sus competencias.
- Dado que el proyecto de ley involucra también a los cirujanos dentistas que se desempeñan en el sector público, recomendamos que se solicite opinión técnica a SERVIR, para que emita pronunciamiento sobre aquel en su condición de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado."



III.3. Opinión de esta Oficina

III.3.1. Sobre las modificaciones propuestas al artículo 7

- 3.7. La modificación propuesta al literal b) del artículo 7 señala que los trabajadores médicos cirujanos podrán acceder a cargos de gerencia, dirección y jefatura, en igualdad de condiciones que los demás profesionales de la salud en las instituciones de los sectores público y privado.

La promoción de la igualdad de condiciones para la promoción laboral guarda coherencia con el artículo 26 de la CPP, el cual proclama el respeto del principio de igualdad de oportunidad. Asimismo, se relaciona con el artículo 23 de la CPP, por el cual ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. En ese sentido, dicho extremo de la propuesta, que mantiene parte de la fórmula original, es constitucionalmente amparable.

No obstante, se advierte que la propuesta define con exactitud los puestos en los cuales debe mantenerse la igualdad de condiciones (gerencia, dirección y jefatura). Dicha especificidad, podría generar erróneas interpretaciones por parte de los empleadores, al momento de realizar convocatorias para otros puestos de importancia, a los cuales los cirujanos dentistas pretendan acceder. En ese sentido, nos encontramos de acuerdo con el razonamiento expuesto en el informe de la referencia c), en tanto el texto vigente resulta más adecuado para los fines de la promoción equitativa de estos profesionales.

Adicionalmente, teniendo en cuenta el objeto de la modificación propuesta, es factible realizar una modificación en los siguientes términos:

"b) Acceder a cualquier puesto en igualdad de condiciones que los demás profesionales de la salud en las instituciones de los sectores público y privado" (cursiva agregada)".

Dicha modificación tiene un carácter más genérico; y, en ese sentido, más conveniente para los fines de promoción de los cirujanos dentistas.

- 3.8. Ahora, se revisará la modificación propuesta al literal h), por la cual tienen el derecho de ejercer el derecho de negociación colectiva los cirujanos dentistas que pertenezcan al régimen de la actividad pública y privada, de acuerdo al marco constitucional y a las disposiciones legales vigentes.

Se comparte, también, los criterios ofrecidos en el informe de la referencia b). Es decir, en tanto que el texto vigente del literal h) sólo hace referencia a los trabajadores del sector privado, la propuesta normativa resulta más beneficiosa, pues nuestro marco jurídico permite la negociación colectiva sin ninguna restricción basada en el sector al que pertenezcan los trabajadores.

Basta con revisar la CPP, cuyo artículo 28 señala que el Estado fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. Puede advertirse claramente que no se realizan ni establecen limitaciones expresas basadas en la procedencia del trabajador. Según el artículo 42 de la CPP, dichas restricciones si ocurren, en cambio, con el derecho de huelga para los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; y, son establecidas no por su procedencia, sino por la importancia de la función que detentan².

² Es pertinente agregar que durante muchos años el derecho a la negociación colectiva se ha visto limitado en el Sector Público, mediante las leyes anuales de presupuesto que impedían la negociación de mejoras económicas y la propia Ley del Servicio Civil. No obstante, el Tribunal Constitucional resolvió tal contexto con dos de sus sentencias: la primera sobre el "Caso Ley de Presupuesto Público", recaída sobre los Expedientes 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, con la que se pronuncia a favor de la negociación colectiva de los trabajadores del sector público, siempre y cuando también se respete el principio de equilibrio y legalidad presupuestal; y, la segunda sobre el "Caso Ley del Servicio Civil", recaída sobre los Expedientes 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC y 0017-2014-TR



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

III.3.2. Sobre las disposiciones finales

- 3.9. El proyecto normativo contiene un apartado denominado "Disposición Final", en el cual constan dos disposiciones que se citan a continuación:

"Primera Disposición

Deróguese toda norma que se oponga a lo dispuesto en la presente ley.

Segunda Disposición

El Ministerio de Salud deberá encargarse de la implementación de lo dispuesto en la presente Ley
".

- 3.10. Atendiendo al objeto de cada artículo, es factible que los mismos sean considerados como disposiciones complementarias finales y derogatorias.

Por lo tanto, a la Segunda Disposición le corresponde un apartado denominado Disposiciones Complementarias Finales que, según los incisos 1 y 6 del artículo 27 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, incluye las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas; y, los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas.

Asimismo, a la Primera Disposición le corresponde un Apartado denominado Disposiciones Complementarias Derogatorias que, según el artículo 30 del decreto citado, contendrá únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente. De acuerdo con el mismo artículo, es recomendable que señale expresamente las normas que son derogadas; precisión que también deberá ser recogida en la exposición de motivos, específicamente dentro del apartado referido al efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional³.

Las consideraciones expuestas también se encontrarán en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República (páginas 31 y 35).

De acuerdo con el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, cada disposición debe denominarse como única. Se exponen algunos ejemplos obtenidos del citado manual (páginas 35 y 36):

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA ÚNICA. *Modificación del numeral 2 del artículo 3 de la Ley 29972, Ley que promueve la inclusión de los productores agrarios a través de las cooperativas*
Se modifica el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 29972. Ley que promueve la inclusión de los productores agrarios a través de las cooperativas, en los siguientes términos:
"Artículo 3. De las operaciones entre la cooperativa agraria y sus socios
No está gravada con el Impuesto General a las Ventas:
[...]
2. La venta de bienes muebles, bienes inmuebles y la prestación de servicios que la cooperativa agraria realice a o en favor de sus socios."

respecto a la solicitud de inconstitucionalidad del literal e) del artículo 43 de la LSC, con la cual establece que debe interpretarse que la expresión "condiciones de trabajo o condiciones de empleo" incluye la materia remunerativa y otras materias con incidencia económica.

Actualmente, existe una Autógrafa del expediente del Proyecto de Ley N° 02075/2017-CR, con el que se propone la Ley de Negociación Colectiva en el Estado. Dicho proyecto cuenta con una observación por parte del Poder Ejecutivo. La información mencionada puede encontrarse en el portal web del Congreso de la República: www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptamdoc1621/02075?opendocument.

³ Ver la página 60 del Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Ejemplo:

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA
ÚNICA. Derogación del artículo 11 del Decreto Ley 22112, que establece el régimen de propiedad horizontal para toda edificación o conjunto de edificaciones
Se deroga el artículo 11 de la Ley 22112, que establece el régimen de propiedad horizontal para toda edificación o conjunto de edificaciones.

III.3.3. Disposiciones que son competencia de otros sectores

3.11. Previamente, es pertinente indicar que de acuerdo con el artículo 4 de la LOF, el MTPE tiene entre sus áreas programáticas de acción los derechos fundamentales en el ámbito laboral, las materias sociolaborales y relaciones de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo, la inspección en el trabajo, la promoción del empleo y autoempleo, la intermediación y la reconversión laboral, la formación profesional y capacitación para el trabajo, la normalización y certificación de competencias laborales, la información laboral y del mercado de trabajo, el diálogo social y la concertación laboral, y la seguridad social. En esa línea de ideas, conviene aclarar que esta Oficina sólo puede emitir opinión sobre aquellas disposiciones relacionadas con las áreas programáticas de acción mencionadas que fijan las competencias del MTPE.

3.12. Así, de conformidad con lo señalado en el informe c) de la referencia, se considera que el MTPE no es competente para pronunciarse sobre la propuesta de modificación a los artículos 3, 4 y 14.

La imposibilidad de opinar sobre el primer de ellos radica en que el mismo se refiere a las competencias de atención de estos profesionales; para lo cual resultaría adecuada la opinión del Ministerio de Salud, por ser la competente, según su reglamento de organización y funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2017-SA.

Similares consideraciones se tienen con el siguiente de los referidos artículos, cuya propuesta de modificación pretende establece que el trabajo del Cirujano Dentista es reconocido como la práctica médica especializada que se substancia en el ejercicio del acto médico estomatológico, por el cual tiene la más alta responsabilidad ética, moral y legal de sus efectos.

Finalmente, respecto el artículo restante, se aprecia que se pretende incluir en el mismo los siguientes párrafos finales:

"El Cirujano Dentista integra el Equipo Básico de guardia. Para el trabajo de guardia es de aplicación lo prescrito por los artículos 8 y 9 de la Ley N° 23536.
La bonificación por guardia en sus diferentes modalidades tiene como base la Valorización Principal o su equivalente."

Se advierte nuevamente que el objeto de dicha propuesta no guarda relación con las competencias del MTPE. Así también, se comparten las consideraciones del informe c) de la referencia, en el sentido que corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas emitir su opinión, ya que esta última propuesta tendría algún impacto económico en los hospitales del Sector Público⁴.

⁴ De acuerdo con el artículo 2 de la Ley N° 23536, se considera trabajo "asistencial", a las actividades finales, intermedias y de apoyo que realizan los profesionales de la salud, en los establecimientos de salud del Sector Público determinados en el Código Sanitario.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

IV. CONCLUSIÓN:

- En relación con las disposiciones que son materia de competencia del MTPE, esta Oficina General comparte los criterios emitidos en el informe de la referencia c).

V. RECOMENDACIÓN:

- Se recomienda remitir el presente informe a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República.

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

Atentamente,

Jesús Enrique Aguinaga Saavedra
Asesor
Oficina General de Asesoría Jurídica

Lima, 26 FEB. 2019

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

Atentamente,

VICTORIA ROSAS CHÁVEZ
Jefa
Oficina General de Asesoría Jurídica



C.C. Secretaría General

