



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

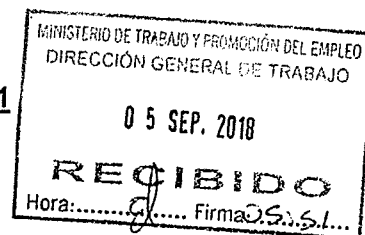
**INFORME N° 112 -2018-MTPE/2/14.1**

**PARA :** Eduardo Alonso García Birimisa  
Director General de Trabajo

**DE :** Víctor Renato Sarzo Tamayo  
Director de Políticas y Normativa de Trabajo (e)

**REFERENCIA :** Oficio N° 001302-2018-DP-SG-SCM  
(H. R. I-147148-2018)

**FECHA :** 05 de setiembre de 2018



**I. ASUNTO**

Opinión Técnica con relación a la Autógrafa de Ley, "Ley que precisa alcances de la compensación por tiempo de servicios de los trabajadores de EsSalud pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo 276".



**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. ANTECEDENTES**

Mediante el documento de la referencia, el Secretario del Consejo de Ministros nos solicita emitir opinión sobre la Autógrafa de Ley que precisa alcances de la compensación por tiempo de servicios (CTS) de los trabajadores del Seguro Social de Salud (EsSalud) pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo 276 (en adelante, la autógrafa de ley).

Atendiendo al literal c) del artículo 49 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Decreto Supremo 004-2014-TR, esta Dirección de Políticas y Normativa de Trabajo procede a emitir la opinión técnica solicitada, en el marco de sus competencias.

**IV. ANÁLISIS**

1. 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 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>).

2. 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**

3. 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.
4. 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.

5. 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.**

6. 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.



«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».

7. 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>.
8. 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

9. 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".
10. 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**.

<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.



11. 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 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.

12. 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.
13. 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**

<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.



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

14. 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.

15. 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.
16. 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.
17. 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

18. 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.

### V. CONCLUSIÓN

Consideramos que la autógrafa de ley debe ser observada por lo siguiente:

1. La autógrafa de ley 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.
2. 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.

<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"

3. La autógrafa de ley 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.
4. No se advierte que la autógrafa de ley esté respaldada por un estudio o análisis del impacto económico que supondría su aprobación.

Atentamente,

.....  
**RENATO SARZO TAMAYO**  
Director de Políticas y Normativa de Trabajo (e)  
Dirección General de Trabajo