



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

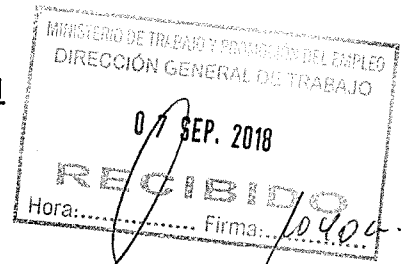
INFORME N° 118-2018-MTPE/2/14.1

PARA : Víctor Renato Sarzo Tamayo
Director General de Trabajo (e)

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

REFERENCIA : Oficio N° 028-2018-2019/CTSS-CR-(po.)
(H. R. E-147880-2018)

FECHA : 07 de setiembre de 2018



I. ASUNTO

Opinión Técnica con relación al Proyecto de Ley 3219/2018-CR, "Ley que establece 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".

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 Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República nos solicita opinión técnica sobre Proyecto de Ley 3219/2018-CR, "Ley que establece 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 adelante, proyecto 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. El proyecto de ley busca "precisar" los alcances de lo establecido en el artículo 54 del Decreto Legislativo 276 y su modificatoria por Ley 25224, de manera 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 (EsSalud), pertenecientes al régimen laboral del Decreto Legislativo 276, se tome en cuenta el 100% del ingreso percibido (remuneración más bono por productividad), conforme estaría dispuesto en las resoluciones supremas 018-97-EF y 019-97-EF.



2. 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, el proyecto de ley está legislando según el centro laboral (EsSalud), desconociendo la noción del Estado como "único empleador" para efectos del Decreto Legislativo 276; y finalmente, el proyecto de ley 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 legal¹) 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.

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:

«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».

¹ Los decretos legislativos son normas que tienen rango de ley conforme al inciso 4 del artículo 200 de la Constitución Política.



7. En ese sentido, se colige que las resoluciones supremas 018-97-EF y 019-97-EF 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 normativa².
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 cálculo³.

Sobre la utilización de una norma interpretativa

9. El proyecto de ley estaría "precisando" los alcances de lo establecido en el artículo 54 del Decreto Legislativo 276. Es decir, el proyecto 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 "interpretétese", "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 regulación⁴.

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**.

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"⁵.

² 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 (...)".

³ 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".

⁴ 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.

⁵ *Ibid.*, Fundamento 23.



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 el proyecto de ley, advirtiéndose lo siguiente:
- El proyecto de ley cumple el primer requisito, dado que identifica cuál es la norma anterior que estaría interpretando: artículo 54 del Decreto Legislativo 276 y su modificatoria por Ley 25224, esto es, respecto al inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 276.
 - El proyecto 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 pronunciamiento⁶. 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.

- El proyecto de ley no cumple 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. Dado que el proyecto de ley no cumple con todos los requisitos, se colige que aquel no ostenta la calidad de norma interpretativa.

Sobre el tratamiento normativo al personal nombrado bajo el régimen 276

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.

⁶ 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"

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, advertimos que el proyecto de ley no cuenta con una evaluación económica integral que respalde su viabilidad, ni con un análisis sobre el impacto económico que tendría su aprobación para todos los actores involucrados (en efecto, no se advierte que se haya evaluado la capacidad económica de EsSalud para dar cumplimiento a la propuesta).

Al respecto, cabe 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.

V. CONCLUSIÓN

Consideramos que el proyecto de ley debe ser observado por lo siguiente:

1. El proyecto 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. El proyecto de ley se presenta como una norma interpretativa al utilizar en su fórmula la palabra "precisarse"; sin embargo, no ostenta tal calidad dado que no cumple con todos los requisitos para ser así considerada.
3. El proyecto 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. El proyecto de ley no cuenta con una evaluación económica integral que respalde su viabilidad, ni cuenta con un análisis sobre el impacto económico que tendría su aprobación para todos los actores involucrados, como EsSalud.

Atentamente,


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

