

**INFORME N° 162 -2022-MTPE/2/14.1**

PARA : **JUAN MARIANO NAVARRO PANDO**
Director General de Trabajo

DE : **KENNY DIAZ RONCAL**
Director de Normativa de Trabajo

ASUNTO : Opinión técnica sobre Autógrafo de Ley, “Ley que autoriza la disposición de la Compensación por Tiempo de Servicios a fin de cubrir las necesidades económicas causadas por la pandemia del COVID-19”

REFERENCIA : Oficio N° 0056-2022-DP/SCM

FECHA : 13 de mayo de 2022

Es grato dirigirme a usted con relación al asunto y documento de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el documento de la referencia, la Secretaría del Consejo de Ministros solicita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que emita opinión sobre la Autógrafo de Ley, “Ley que autoriza la disposición de la Compensación por Tiempo de Servicios a fin de cubrir las necesidades económicas causadas por la pandemia del COVID-19” (en adelante, Autógrafo de Ley).
- 1.2 Conforme a lo previsto en el literal c) del artículo 64 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, la Dirección de Normativa de Trabajo tiene entre sus funciones emitir opinión técnica en materia de trabajo del sector privado. Por tanto, esta Dirección procede a emitir la correspondiente opinión técnica en el marco de sus competencias.

II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Decreto Legislativo N° 650, Ley de Compensación por Tiempo de Servicios.
- 2.3. Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y modificatorias.
- 2.4. Decreto Supremo N° 001-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 650, Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (TUO de la Ley de CTS).
- 2.5. Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (ROF).



III. DESCRIPCIÓN DE LA AUTÓGRAFA DE LEY

- 3.1. La Autógrafa de Ley tiene como objeto autorizar a los trabajadores la disposición de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), a fin de cubrir las necesidades económicas causadas por la pandemia del COVID-19.
- 3.2. De esta manera, el artículo 2 de la Autógrafa de Ley autoriza, por única vez y hasta el 31 de diciembre de 2023, a los trabajadores comprendidos dentro de los alcances del TUO de la Ley de CTS, a disponer libremente del 100% de los depósitos por compensación por tiempo de servicios efectuados en las entidades financieras y que tengan acumulados a la fecha de disposición.
- 3.3. Finalmente, el artículo 3 de la Autógrafa de Ley señala que el Poder Ejecutivo emitirá las disposiciones reglamentarias en el plazo de diez días calendarios contados desde la entrada en vigencia de ley.

IV. ANÁLISIS

a. Sobre la naturaleza de la CTS

- 4.1. En primer lugar, consideramos importante tener en cuenta la naturaleza de la CTS. De esta manera, el artículo 1 del TUO de la Ley de CTS establece que ésta es un beneficio social de previsión de las contingencias que origina el cese en el trabajo y de promoción del trabajador y su familia.
- 4.2. De esta manera, el artículo 44 del TUO de la Ley de CTS establece que el cese *del trabajador* es el acto que trae como consecuencia que éste pueda realizar el retiro; en ese sentido, “(...) es evidente que, a los efectos de proceder al cobro de este beneficio, poco importa la condición de desempleado, ya que lo único relevante será verificar si el trabajador cesó o no en su empleo”¹. Por lo cual, la CTS podría configurar como un fondo de cesantía, conforme lo ha señalado la Organización Internacional de Trabajo (OIT), cuyo financiamiento se encuentra a cargo del empleador, el cual realiza un depósito semestral calculado en función a la remuneración y tiempo laborado².
- 4.3. Al respecto, la importancia de la CTS se encuentra reconocida por la misma norma que lo regula, la cual señala que es intangible e inembargable, de tal forma que establece que su afectación puede darse en dos escenarios: (i) cuando se finaliza la relación laboral, pudiendo el trabajador retirar la totalidad de la CTS, cumpliendo así su fin de atender las contingencias que genera su cese; (ii) de manera parcial y hasta el tope del 50% del fondo.
- 4.4. En tal sentido, la voluntad del legislador es que la CTS no se vea afectada en su totalidad, a fin de salvaguardar el bienestar del trabajador en caso de cese; en consecuencia, la CTS no funciona como una cuenta de ahorros individual cuya disposición y afectación sea libre, sino que posee una naturaleza intangible e inembargable.

¹ AGUINAGA, Ernesto. “El seguro de desempleo”. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Laborem N° 5, 2005, página 327.

² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO. “Un seguro social por desempleo para el Perú. Valuación actuarial”, Perú: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2021, página 9.

**b. Sobre la excepcionalidad de la disponibilidad temporal de los depósitos de la compensación por tiempo de servicios (CTS)**

- 4.5. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, es de comentar que, en periodos anteriores, se han emitido normas que permitían la disposición de la CTS, las cuales pasaremos a resumir a continuación, así como la justificación para la emisión de éstas:

Base normativa	Afectación de la CTS	Justificación
Ley N° 30334	Disposición libre del cien por ciento (100%) del excedente de cuatro (4) remuneraciones brutas. (artículo 5)	Se establecieron una serie de medidas, entre ellas la disponibilidad de la CTS, a fin de dinamizar la economía.
Decreto de Urgencia N° 033-2020	Libre disposición de la CTS hasta por la suma de S/ 2 400,00 durante la vigencia de la emergencia sanitaria. Asimismo, se autorizó al MTPE para que, mediante decreto supremo, se aprueba una segunda liberación de los fondos, de considerarse necesario. (numeral 9.1 y 9.2. del artículo 9)	Contribuir a mitigar el impacto sobre los ingresos de los trabajadores y la economía nacional por efecto de la crisis sanitaria y económica.
Decreto de Urgencia N° 038-2020	En el caso de la suspensión temporal perfecta, se permitió la libre disposición de los fondos del monto intangible por depósitos de CTS hasta por una remuneración bruta mensual por cada mes calendario vencido de duración de la suspensión perfecta de labores. (artículo 7)	Establecer medidas extraordinarias, de carácter económico y financiero, que permitan mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores del sector privado a consecuencia de las medidas restrictivas y de aislamiento social adoptadas en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada mediante el Decreto Supremo N° 008-2020-SA y del Estado de Emergencia Nacional declarado mediante el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, y sus prórrogas, ante la propagación del COVID-19, así como preservar los empleos de dichos trabajadores.
Ley N° 31171	Se autorizó, por única vez y hasta el 31 de diciembre de 2021, a disponer libremente del 100% de los depósitos por CTS efectuados en las entidades financieras y que tengan acumulados a la fecha de disposición. (artículo 2)	Cubrir las necesidades económicas causadas por la pandemia de la COVID-19.



- 4.6. De esta manera, se puede apreciar que dichas medidas responden a un carácter excepcional, es decir, para la atención de circunstancias tales como la dinamización de la economía y la provisión de recursos ante una pandemia.
- 4.7. Es así que, se puede inferir que el legislador entendió que una medida ponderada era la limitación de la intangibilidad para salvaguardar otros intereses que, en un contexto particular, revestían de gran importancia; pero, siempre que dicha limitación sea temporal.
- 4.8. No obstante, lo señalado en el párrafo anterior, en la Autógrafa de Ley no se observa un análisis de ponderación que evidencia que la liberación de la CTS es la medida más idónea para que los trabajadores puedan cubrir las necesidades económicas ocasionadas por la pandemia del COVID-19.
- 4.9. Adicionalmente, esta Dirección aprecia que la proximidad de la Autógrafa de Ley con las otras normas que establecieron la libre disponibilidad de la CTS, marcaría ya una clara tendencia a establecer una regla y no una excepción en cuanto a la limitación de la intangibilidad de este beneficio.

c. Sobre la necesidad de un seguro de desempleo

- 4.10. Finalmente, recomendamos que normas que plantean estas limitaciones, como la propuesta por la Autógrafa de Ley, vengán acompañadas de mecanismos compensatorios, en este caso, podría evaluarse la figura del seguro de desempleo.
- 4.11. Respecto al seguro de desempleo, este es un mecanismo de relevancia internacional cuya necesidad es debatida en nuestro país, y su marco normativo general está compuesto por tres instrumentos internacionales: el Convenio 44 denominado “Convenio sobre desempleo”, el Convenio 102 denominado “Convenio sobre seguridad social” y el Convenio 168 denominado “Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo”. En esa misma línea, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT ha solicitado, reiteradas ocasiones³, al Gobierno que “(...) *no escatime esfuerzos en un futuro próximo para establecer un sistema de seguro de desempleo (...)*”. Por tanto, recomendamos al legislador tener en cuenta esta información.

V. CONCLUSIONES

- 5.1. La Autógrafa de Ley es **inviabile**, debido a que la CTS es un mecanismo de previsión en caso de contingencias generadas por el cese, cuya naturaleza es intangible e inembargable; por lo que, esta iniciativa legislativa desnaturalizaría este beneficio social.
- 5.2. Por otro lado, no se observa un análisis de ponderación que evidencia que la liberación de la CTS es la medida más idónea para que los trabajadores puedan cubrir las necesidades económicas ocasionadas por la tercera ola de la pandemia del COVID-19. Asimismo, esta Dirección aprecia que la proximidad de esta iniciativa legislativa con otras normas que establecieron la libre

3

Visto en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13101:0::NO::P13101_COMMENT_ID:2328456



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

*“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”*

disponibilidad de la CTS, marcaría una clara tendencia a establecer una regla y no una excepción en cuanto a la limitación de la intangibilidad de este beneficio.

- 5.3. Finalmente, esta Dirección recomienda al legislador evaluar una propuesta que regule el seguro de desempleo, conforme lo recomendado por la CEAR de la OIT.

VI. RECOMENDACIÓN

Se recomienda que el presente informe sea puesto a consideración de la Dirección General de Trabajo, a fin de que previo visto bueno de la misma, continúe el trámite correspondiente.

Atentamente,

KENNY DIAZ RONCAL
Director de Normativa de Trabajo

H.R. E-072512-2022