

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE ESTABLECER NUEVOS RANGOS PARA LA LICENCIA SIN GOCE DE HABER, EL PERÍODO DE CESE Y EL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS (PROYECTOS DE LEY 5880/2023-CR Y 6043/2023-CR).

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Periodo Anual de Sesiones 2024-2025

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el Oficio 339-2024-PR, mediante el cual la presidente de la República observa la Autógrafa de Ley que modifica el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, a fin de establecer nuevos rangos para la licencia sin goce de haber, el período de cese y el cálculo de la compensación por tiempo de servicios (la autógrafa).

1. Situación procesal

1.1 Antecedentes procedimentales

La autógrafa observada tiene origen en los Proyectos de Ley 5880/2023-CR y 6043/2023-CR.

1.1.1 *Dictamen de comisiones*

- La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República en su trigésima cuarta sesión extraordinaria, celebrada el 20 de abril del 2024, acordó por unanimidad la inhibición del Proyecto de Ley 6043/2023-CR, señalando que:

[...] El propósito principal de la iniciativa legislativa, es regular modificaciones para tres derechos laborales del régimen del Decreto Legislativo 276 (licencia sin goce de haber, límite de edad del cese laboral y CTS. En lo que corresponde a la CTS se propone incorporar los conceptos remunerativos para el cálculo de dicho beneficio laboral, evidenciando que el proyecto de ley requiere de un estudio directo y especializado en materia de derechos laborales y beneficios sociales y no un estudio en materia presupuestaria.

[...] Además al revisar la fórmula legal y la exposición de motivos del proyecto en estudio se puede concluir que no se expone asuntos exclusivos de su competencia temática de índole presupuestal [...].

- En la décima sesión ordinaria semipresencial, celebrada el 21 de noviembre del 2023, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, aprobó por mayoría el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 5880/2023-CR y 6043/2023-CR.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE ESTABLECER NUEVOS RANGOS PARA LA LICENCIA SIN GOCE DE HABER, EL PERÍODO DE CESE Y EL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS (PROYECTOS DE LEY 5880/2023-CR Y 6043/2023-CR).

1.1.2 Debate en el Pleno del Congreso

En sesión vespertina, celebrada el 10 de octubre del 2024, el Pleno del Congreso de la República aprobó por mayoría el texto sustitutorio presentado en sala por la CTSS. El 31 de octubre del 2024 se acordó la exoneración de la segunda votación.

Con fecha 8 de noviembre del 2024, el presidente del Congreso de la República remitió la autógrafa correspondiente (Sobre 65) a la Presidencia de la República.

1.1.3 Observación presidencial

Mediante Oficio 339-2024-PR, fechado el 29 de noviembre del 2024, la presidente de la República observó la autógrafa de ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política. La observación fue decretada e ingresó el 29 de noviembre del 2024 a la CTSS, como única comisión dictaminadora.

2. Contenido de la observación formulada a la autógrafa de ley

La observación formulada por la presidente de la República a la autógrafa comprende los siguientes aspectos:

Afectación al principio de coherencia normativa

La Autógrafa de Ley pretende establecer como un derecho de los servidores públicos de carrera el hacer uso de licencias sin goce de haber hasta por tres años continuos o discontinuos, contabilizados dentro de un periodo de cinco años, no obstante la licencia sin goce de remuneraciones ya se encuentra regulada para los distintos regímenes laborales aplicables al Estado (Decreto Legislativo 276, Decreto Legislativo 728, Decreto Legislativo 1057 y Ley 30057; así como en sus normas reglamentarias), en cuyo marco es atribución (y no un derecho absoluto) del trabajador solicitar dicha licencia y su otorgamiento (autorización) constituye una liberalidad del empleador, supeditado a las necesidades del servicios.

Falta de justificación de la Autógrafa de Ley

Dentro de este contexto, debemos mencionar que el artículo 2 de la Ley 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos de ley deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos [...].

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE ESTABLECER NUEVOS RANGOS PARA LA LICENCIA SIN GOCE DE HABER, EL PERÍODO DE CESE Y EL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS (PROYECTOS DE LEY 5880/2023-CR Y 6043/2023-CR).

Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República señala que la exposición de motivos contiene la fundamentación de la propuesta la cual “contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta”.

La CTS en el régimen de la carrera administrativa

En adición a lo expuesto, podemos ver que la Autógrafa de Ley -en los términos planteados- busca modificar, entre otros, la fórmula de cálculo de la CTS del personal sujeto al Decreto Legislativo 276 con el fin de reconocer que el cálculo de la CTS del personal sujeto al Decreto Legislativo 276, con el fin de reconocer el cálculo sea sobre el 100% de su remuneración total o íntegra, por cada año completo o fracción mayor de 6 meses contados desde su ingreso hasta su fecha de ces; asimismo, para para los que cesen a partir del año 2022 el cálculo de la CTS equivaldría al 100% del promedio mensual del monto resultante del importe del Monto Único Consolidado (MUC), mas el 100% de la Escala Base del Incentivo Único – CAFAE, establecido por el MEF, y pagado durante los últimos 36 meses de servicio efectivamente prestado, y en el caso del personal de los gobiernos locales, en su remuneración total o íntegra solo se consideran todos los conceptos que perciban permanentemente hasta el mes de su cese.

3. Marco normativo

3.1 Nacional

- Constitución Política del Perú.
- Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Ley 25224, Ley que modifica el Inciso c) del artículo 54 del Decreto Legislativo 26, referente a la Compensación por Tiempo de Servicios al personal nombrado al momento de su cese.
- Ley 31585, Ley que incorpora el incentivo CAFAE al cálculo de la compensación por tiempo de servicios (CTS) del personal administrativo comprendido en el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por 106-2020-2021/MESA-CR.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE ESTABLECER NUEVOS RANGOS PARA LA LICENCIA SIN GOCE DE HABER, EL PERÍODO DE CESE Y EL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS (PROYECTOS DE LEY 5880/2023-CR Y 6043/2023-CR).

3.2 Legislación internacional

- Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación).

4. Análisis de la observación formulada a la autógrafa de ley

La norma contenida en la Autógrafa de Ley observada contiene tiene su origen en dos proyectos legislativos dictaminados por la CTSS recomendando su aprobación.

El 10 de octubre del 2024, la CTSS presentó un texto normativo sustitutorio para su consideración y aprobación por el Pleno del Congreso de la República.

4.2 Análisis de los aspectos que contiene la observación.

4.2.1 Afectación al principio de coherencia normativa (modificación del artículo 24 del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público)

Señala el Poder Ejecutivo que:

La Autógrafa de Ley pretende establecer como un derecho de los servidores públicos de carrera el hacer uso de licencias sin goce de haber hasta por tres años continuos o discontinuos, contabilizados dentro de un período de cinco años, no obstante la licencia sin goce de remuneraciones ya se encuentra regulada para los distintos regímenes laborales aplicables al Estado (Decreto Legislativo 276, Decreto Legislativo 728, Decreto Legislativo 1057 y Ley 30057; así como en sus normas reglamentarias), en cuyo marco es atribución (y no un derecho absoluto) del trabajador solicitar dicha licencia y su otorgamiento (autorización) constituye una liberalidad del empleador, supeditado a las necesidades del servicio.

En línea con lo indicado, debemos tener en consideración la definición del principio de coherencia normativa establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N°48 de la Sentencia EXP. N°047-2004- AI/TC, que señala: "48. De lo dicho se concluye que la normatividad sistémica descansa en la coherencia normativa. Dicha noción implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE ESTABLECER NUEVOS RANGOS PARA LA LICENCIA SIN GOCE DE HABER, EL PERÍODO DE CESE Y EL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS (PROYECTOS DE LEY 5880/2023-CR Y 6043/2023-CR).

Asimismo, presupone una característica permanente del ordenamiento que hace que este sea tal por constituir un todo pleno y unitario.

Ella alude a la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional". (El subrayado es nuestro)

Por tanto, como consecuencia de contravenir las normas antes señaladas, que regulan la licencia sin goce de remuneraciones por motivos particulares como una atribución y no un derecho absoluto que pueda extenderse hasta por tres años continuos o discontinuos dentro de un periodo de cinco años, sin tener en cuenta la necesidad de servicio, la Autógrafa de Ley contraviene el principio de coherencia normativa.

La CTSS considera necesario precisar que el Poder Ejecutivo presenta argumentos inexactos respecto del impacto que causa en el principio de coherencia normativa, la modificación del artículo 24 del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Decreto Legislativo 276).

En los argumentos de la observación refiere diversas normas que regulan el acceso a licencias sin goce de haber en los regímenes laborales del Decreto Legislativo 276; Decreto Legislativo 1057, modificado por Ley 29849; y el Decreto Legislativo 728.¹ Es decir, dicha dispersión regulatoria es la que configura la afectación al principio de coherencia normativa. Siguiendo el razonamiento del Poder Ejecutivo dicha afectación ya existe o está configurada.

La autógrafa no crea un nuevo régimen de licencias por motivos particulares para los servidores públicos de carrera, solo amplía su extensión de 90 días en un año calendario² -establecida por el Decreto Legislativo 276; el artículo 115 del

¹ Es importante señalar que la regulación abierta de las licencias en el Decreto Legislativo 728, permite que cada entidad empleadora emita disposiciones internas orientadas a establecer las licencias que sus trabajadores podrán solicitar, así como las particularidades de cada una. En caso la entidad sujeta al régimen del Decreto Legislativo 728 no haya previsto en su normativa interna el otorgamiento de licencia sin goce de haber por motivos particulares, será prerrogativa de la entidad delimitar el vencimiento de la misma, así como la cantidad de veces que esta puede ser ampliada.

² Según el texto actual del Decreto Legislativo 276 y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 005-90-PCM, la licencia sin goce de remuneraciones por motivos particulares es concedida al servidor de carrera o contratado por un plazo que no podrá exceder de noventa días calendario, en un periodo no mayor

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE ESTABLECER NUEVOS RANGOS PARA LA LICENCIA SIN GOCE DE HABER, EL PERÍODO DE CESE Y EL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS (PROYECTOS DE LEY 5880/2023-CR Y 6043/2023-CR).

Decreto Supremo 005-90-PCM, concordado con el numeral 1.2.7 del Manual Normativo de Personal 003-93-DNP “Licencias y Permisos”, aprobado por Resolución Directoral 001-93-INAP/DNP-, fijándolo en 36 meses continuos o discontinuos dentro de un lapso de 5 años.

Por tanto, la ampliación de un plazo establecido por la normativa vigente no ocasiona *per se* el problema que, con algo de exageración, denuncia el Poder Ejecutivo. En todo caso existe incomprensión gubernamental al propósito humanista que subyace en la autógrafa, ergo, corregir el plazo insuficiente establecido hace 44 años, el cual no permite a sus beneficiarios cumplir con las actividades particulares que motivan el acceso a la licencia. Con la ampliación se busca garantizar el derecho a utilizar de manera libre y autónoma los tiempos requeridos por los trabajadores del Decreto Legislativo 276.

Cabe agregar que un plazo amplio como el establecido por la autógrafa, lleva adosada la ventaja adicional de garantizar la prestación del servicio mediante nueva contratación -aunque sea temporal- de otros trabajadores para cubrir los puestos habilitados por la concesión de licencia sin ocasionar costos adicionales al presupuesto público, situación que se torna más complicada con la regulación vigente al cerrar la puerta de oportunidades laborales para nuevos profesionales.

La administración estatal para evitar la probable interrupción de servicios y su normal continuidad podrá implementar un plan de reemplazo temporal que permita cubrir las ausencias del personal que se acoja a la licencia. Este plan debe incluir la contratación de personal temporal o la reubicación de empleados dentro de la misma institución, priorizando áreas clave o críticas que no pueden quedar sin cobertura. Además, debe considerarse la posibilidad de incorporación de personal suplente que garantice la calidad del servicio público sin generar vacíos en el cumplimiento de funciones; desarrollar programas de capacitación y retención para el personal activo que permita mejorar su desempeño y adaptabilidad, con el fin de reducir la carga adicional generada por la salida de personal. Asimismo, se debe fortalecer las estrategias de retención de talento, como incentivos no solo económicos (bonificaciones, capacitación, ascensos)

de un año, de acuerdo con las razones que exponga el servidor y las necesidades del servicio. Cumplido el tiempo máximo permitido, el servidor no puede solicitar nueva licencia hasta que transcurra doce meses de trabajo efectivo, contados a partir del día de su reincorporación.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE ESTABLECER NUEVOS RANGOS PARA LA LICENCIA SIN GOCE DE HABER, EL PERÍODO DE CESE Y EL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS (PROYECTOS DE LEY 5880/2023-CR Y 6043/2023-CR).

sino también programas de bienestar laboral, para evitar la probabilidad de rotación de personal que agrave las brechas en la cobertura.

Por estas consideraciones debe desestimarse la observación y recomendar la insistencia en la autógrafa.

4.2.2 Falta de justificación de la Autógrafa de Ley

En el segundo extremo de la observación se sostiene que:

Dentro de este contexto, debemos mencionar que el artículo 2 de la Ley 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos de ley deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos [...].

Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República señala que la exposición de motivos contiene la fundamentación de la propuesta la cual “contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta”.

Asimismo, no se analiza cómo podría afectar dicha prestación del servicio público el no establecer parámetros para el número de veces que se puede solicitar dicha licencia cada cinco años, así como, respecto al número de servidores públicos que podrían solicitar simultáneamente dicha licencia y exigir su concesión, afectando la prestación del servicio público a cargo del Estado. Asimismo, tampoco se encuentra debidamente Justificada la posibilidad de disponer la continuidad en el servicio público del servidor que cumple el límite de edad para el cese definitivo (70 años), hasta el 31 de diciembre del año en que cumple dicha edad, ya que, dicha extensión no obedecería a causas objetivas, como sí ocurre en algunos casos justificados como en la docencia que responde al término del ciclo anual de estudios; más aún, cuando no se han establecido criterios para que las entidades puedan otorgar dicha continuidad del servidor público.

Adicionalmente, no se justifica el hecho que no todos los servidores podrían beneficiarse de igual manera, ya que, según su fecha de nacimiento, los que cumplan años más cerca al 31 de diciembre tendrían una extensión menor del tiempo de la prestación de sus servicios.

Según el criterio del Poder Ejecutivo las disposiciones de la autógrafa carecen de justificación, el cual también es inexacto.

En el acápite precedente hemos señalado los fundamentos que escoltan la ampliación del plazo de licencia por motivos particulares para los trabajadores del Decreto Legislativo 276, en esta parte vamos a referirnos a la ampliación de la denominada *jubilación obligatoria* hasta el 31 de diciembre del año en que el

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE ESTABLECER NUEVOS RANGOS PARA LA LICENCIA SIN GOCE DE HABER, EL PERÍODO DE CESE Y EL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS (PROYECTOS DE LEY 5880/2023-CR Y 6043/2023-CR).

trabajador cumple los 70 años de edad. Sobre la compensación por tiempo de servicios en el régimen de la carrera administrativa volveremos más adelante.

La CTSS considera necesario remarcar que diferir al 31 de diciembre la jubilación obligatoria del trabajador que cumple 70 años, conforme lo establece a autógrafa, es jurídicamente inocuo, la media sobre los meses de ampliación efectiva es muy baja y tiene como finalidad garantizar la continuidad de la prestación del servicio durante el año en que cesa el trabajador.

Lo señalado permite visibilizar la incoherencia argumentativa del Poder Ejecutivo, dado que para cuestionar la ampliación del plazo de licencia por motivos particulares señala que esta no permite garantizar la continuidad en la prestación del servicio público y, en el caso bajo comentario, sostenido en la necesidad de garantizar dicha continuidad también expresa su oposición.

Siendo así, la observación de este extremo ingresa a un plano subjetivo que conduce a desestimarla y recomendar la insistencia en la autógrafa.

4.2.3 La CTS en el régimen de la carrera administrativa (modificación del artículo 54 del Decreto Legislativo 276)

Sobre la compensación por tiempo de servicios regulada en la autógrafa, el Poder Ejecutivo manifiesta:

En adición a lo expuesto, podemos ver que la Autógrafa de Ley -en los términos planteados- busca modificar, entre otros, la fórmula de cálculo de la CTS del personal sujeto al Decreto Legislativo N° 276, con el fin de reconocer que el cálculo de la CTS sea sobre el 100% de su remuneración total o íntegra, por cada año completo o fracción mayor de 6 meses contados desde su ingreso hasta su fecha de cese; asimismo, para los que cesen a partir del año 2022 el cálculo de la CTS equivaldría al 100% del promedio mensual del monto resultante del importe del Monto Único Consolidado (MUC), más el 100% de la Escala Base del Incentivo Único — CAFAE, establecido por el MEF, y pagado durante los últimos 36 meses de servicio efectivamente prestado, y en el caso del personal de los gobiernos locales, en su remuneración total o íntegra solo se consideran todos los conceptos que perciban permanentemente hasta el mes de su cese.

Sobre ello, debemos señalar que la Centésima Undécima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE ESTABLECER NUEVOS RANGOS PARA LA LICENCIA SIN GOCE DE HABER, EL PERÍODO DE CESE Y EL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS (PROYECTOS DE LEY 5880/2023-CR Y 6043/2023-CR).

Público para el Año Fiscal 2019 dispuso, entre otros, que a partir de la implementación de dicha disposición:

- La CTS equivale al cien por ciento (100%) del promedio mensual del monto resultante del monto consolidado y pagado en cada mes durante los últimos treinta y seis (36) meses de servicio efectivamente prestado, por cada año de servicio. En caso de que la antigüedad del servicio efectivamente prestado sea menor a treinta y seis (36) meses, se hace el cálculo de manera proporcional.
- El cálculo de la CTS no comprende el monto otorgado por el Incentivo Único CAFAE.
- El cálculo de la CTS correspondiente al periodo anterior a la implementación de la mencionada norma se efectúa considerando la normatividad vigente en dicho periodo.
- El pago de la CTS se efectúa al momento del cese.

Asimismo, la referida disposición precisó que las disposiciones relativas a las remuneraciones, bonificaciones y otros beneficios quedaban derogadas a partir de la vigencia del Decreto Supremo que consolida los conceptos de ingresos de los servidores de la carrera administrativa. En ese sentido, mediante Decreto Supremo 261-2019-EF, se consolidaron los ingresos del personal administrativo del Decreto Legislativo N° 276.

Posteriormente, el Decreto de Urgencia N° 038-2019, Decreto de Urgencia que establece reglas sobre los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, complementado por el Decreto Supremo que dicta disposiciones reglamentarias y complementarias para la aplicación del citado Decreto de Urgencia¹, estableció que los ingresos del personal de la carrera administrativa se componen de:

- i) Ingresos de carácter remunerativo, que es el MUC.
- ii) Ingresos de carácter no remunerativo, que comprende a:
 - a) Beneficio Extraordinario Transitorio (BET).
 - b) Incentivo Único — CAFAE.
 - c) Los ingresos por condiciones especiales.
 - d) Los ingresos por situaciones específicas.

Respecto de la CTS, el inciso 4 del numeral 6.2 del artículo 6 del Decreto de Urgencia N° 038-2019, estableció que esta es un componente de los ingresos por condiciones especiales; por su parte el numeral 4.5 del artículo 4 del Decreto Supremo N° 420- 2019-EF, Disposiciones reglamentarias y complementarias para la aplicación del Decreto de Urgencia N° 038-2019, señala que la CTS equivale al cien por ciento (100%) del MUC correspondiente al nivel remunerativo al momento del cese, por cada año de servicio, así como de forma proporcional

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE ESTABLECER NUEVOS RANGOS PARA LA LICENCIA SIN GOCE DE HABER, EL PERÍODO DE CESE Y EL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS (PROYECTOS DE LEY 5880/2023-CR Y 6043/2023-CR).

por los meses y días de servicios efectivamente prestados, según corresponda. Su entrega se realiza de oficio, al cese del servidor público.

No obstante que la regulación sobre la CTS, ya no se encontraba en el artículo 54 del Decreto Legislativo N° 276, la Ley N° 31585, Ley que incorpora el Incentivo CAFAE al cálculo de la CTS del personal administrativo comprendido en el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público', modificó el literal c) del artículo 54 del citado Decreto Legislativo, disponiendo que 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, precisando que en caso de cese y posterior reingreso, la cantidad pagada surte efecto cancelatorio del tiempo de servicios anterior para este beneficio.

Asimismo, señala que para el personal que cese a partir del año 2022, para el cálculo de la CTS la remuneración principal equivale al cien por ciento (100%) del promedio mensual del monto resultante del importe del MUC, más el cien por ciento (100%) de la Escala Base del Incentivo Único - CAFAE, establecido por el MEF, y pagado en cada mes durante los últimos treinta y seis (36) meses de servicio efectivamente prestado.

En primer lugar, debemos referirnos a la supuesta falta de justificación sobre la modificación del artículo 54 del Decreto Legislativo 276 que regula la compensación por tiempo de servicios, que viene trasladada del punto anterior.

Para la CTSS los argumentos presentados por el Poder Ejecutivo omiten la existencia de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que declara inconstitucional la limitación el cálculo de la CTS de los profesores, el cual traza la ruta que debe seguir dicho beneficio laboral, máxime, si los trabajadores del sector Educación conforman un grupo considerable de los destinatarios de la Autógrafa de Ley.

Se trata de la sentencia expedida en el Expediente 00023-2018-PI que, además de constituir un elemento mayor de justificación que reclama la observación, sirve de sustento sobre la constitucionalidad y pertinencia que escoltan la decisión del legislador. Dicha sentencia establece en sus fundamentos:

69. [...] corresponde examinar si es que, pese al otorgamiento de la Compensación por Tiempo de Servicios a favor de los profesores, se ha

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE ESTABLECER NUEVOS RANGOS PARA LA LICENCIA SIN GOCE DE HABER, EL PERÍODO DE CESE Y EL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS (PROYECTOS DE LEY 5880/2023-CR Y 6043/2023-CR).

configurado una vulneración de la ley fundamental, en la medida en que no se otorga, de manera suficiente, un beneficio que es indispensable para enfrentar la contingencia del cese del vínculo laboral, particularmente durante la vejez.

75. En los fundamentos de esta decisión se ha advertido que el pago de la Compensación de Tiempo de Servicios se encuentra vinculado con la posibilidad de dispensar de condiciones adecuadas al trabajador frente a la contingencia que supone la culminación del vínculo laboral. Esto puede ocurrir, evidentemente, en una edad en la que aún se pueda obtener un empleo o al llegar a la edad de retiro. Lo que, en todo caso, no puede evadir este Tribunal es que se trata de un beneficio que, generalmente, está asociado al tiempo efectivamente laborado, y que le permite al trabajador, particularmente cuando ya no forma parte de la PEA, de contar con un fondo que le permita materializar un proyecto digno de vida.

78. Sin embargo, ello no puede autorizar a al órgano legislativo a introducir medidas que no solo supongan una drástica diferenciación en cuanto al otorgamiento de un beneficio que recibe otro trabajador (independientemente de las características del mismo), sino que además supongan una seria merma que pueda afectar su economía una vez culminado el vínculo laboral, cuestión que no es irrelevante desde una perspectiva constitucional cuando se trata de aquellas personas que sostienen el régimen educativo de un país.

79. De este modo, una fórmula que implica el cómputo de la Compensación de Tiempo de Servicios considerando el límite de 30 años de servicios (aunque, en los hechos, se haya laborado por una cantidad mayor de tiempo), aunado al hecho que solo se tome en consideración para el cálculo el 14% de la Remuneración Integral Mensual, es claramente contraria a la Constitución.

No queda sombra de duda que el máximo órgano contralor de la constitucionalidad en nuestro país estableció que tomar solo un porcentaje (14%) de la Remuneración Integral Mensual para el cálculo de la compensación por tiempo de servicios de los profesores es claramente inconstitucional.

En atención a ello, cuando la autógrafa establece que la compensación por tiempo de servicios para los funcionarios y servidores públicos comprendidos en el Decreto Legislativo 276, se otorgue por el importe del 100% de su remuneración total o íntegra, por cada año completo o fracción mayor de seis meses contados desde su ingreso hasta su fecha de cese, está siguiendo la ruta de constitucionalidad establecida por el Tribunal Constitucional, dado que el texto vigente solo considera el 50% que resulta manifiestamente contraria a los principios y valores establecidos en la Constitución Política del Perú.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE ESTABLECER NUEVOS RANGOS PARA LA LICENCIA SIN GOCE DE HABER, EL PERÍODO DE CESE Y EL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS (PROYECTOS DE LEY 5880/2023-CR Y 6043/2023-CR).

Respecto la regulación emitida sobre la Compensación por tiempo de servicios que alega el Poder Ejecutivo, contenida en la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019; el Decreto Supremo 261-2019-EF que consolida los ingresos del personal administrativo del Decreto Legislativo 276, el Decreto de Urgencia 038-2019, Decreto de Urgencia que establece reglas sobre los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público; y la Ley 31585, Ley que incorpora el Incentivo CAFAE al cálculo de la CTS del personal administrativo comprendido en el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; no constituye óbice para la aprobación de la norma contenida en la autógrafa, por el contrario, consolida la progresividad que ha merecido este derecho laboral.

Es importante relevar, entre estas normas, la Ley 31585 que incorporó el incentivo CAFAE al cálculo de la compensación por tiempo de servicios del personal administrativo comprendido en el Decreto Legislativo 276. Revisado el Expediente virtual del Proyecto de Ley 120/2021-CR, al que se acumularon los PL 122, 262, 1182 y 2635, los argumentos de oposición emitidos por el Poder Ejecutivo fueron desestimados, situación que debe ocurrir con la presente autógrafa en cuyo texto corresponde insistir.

4.2.4 Sobre el análisis costo beneficio

El Poder Ejecutivo señala que:

El numeral 5.6.3. del numeral 5.6 del Dictamen de la iniciativa legislativa se limita a señalar que beneficiaría, en los próximos 10 años a un aproximado de 24 544 trabajadores, en los próximos 20 años a un mínimo de 27mi1 trabajadores aproximadamente; asimismo, señala que es imposible establecer cálculos más precisos, pero sí es posible afirmar que no son grandes montos los que se verán involucrados en la aplicación de la modificación de la norma objeto de estudio; sin embargo, no realiza un adecuado análisis cuantitativo y cualitativo que identifique a los posibles beneficiarios de la propuesta normativa, así como del impacto que generaría y el costo de su implementación, es decir, no observa que de conformidad con el marco normativo presupuestal, los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024 y los sucesivos años fiscales.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE ESTABLECER NUEVOS RANGOS PARA LA LICENCIA SIN GOCE DE HABER, EL PERÍODO DE CESE Y EL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS (PROYECTOS DE LEY 5880/2023-CR Y 6043/2023-CR).

En ese sentido, se advierte que, de aprobarse la medida en los términos presupuestos, implicaría mayores asignaciones presupuestarias a las entidades, con una consecuente demanda de recursos adicionales al Tesoro Público, cuyo costo diferencial estimado ascendería a S/ 207 412 182,00, sobre la base de la información para el año 2024, según se detalla en el cuadro siguiente:

Periodo (Años)	N° de Beneficiarios	Costo CTS norma vigente	Costo CTS Propuesta PL 5880/2023-CR	Costo Diferencial
Año 2024	3 686	207 248 414,00	414 660 596,00	207 412 182,00 1

La CTSS considera necesario advertir que el Poder Ejecutivo mediante las opiniones que emite el Ministerio de Economía y Finanzas a las comisiones parlamentarias legislativas o mediante las observaciones a las autógrafas cuyas disposiciones reconocen derechos de los trabajadores, pero sus decisiones no son objetivas ni uniformes.

En efecto, durante el trámite de los Proyectos de Ley acumulados 120/2021-CR, PL 122/2021-CR, 262/2021-CR, 1182/2021-CR y 2635/2021-CR, antes referidos, mediante los cuales se propuso incorporar el incentivo de CAFAE a la compensación por tiempo de servicios de los auxiliares de educación, el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Informe 1843-2022-EF/53.04, manifestó:

[..] La incorporación del Incentivo Único CAFAE al MUC implica la generación de un nuevo MUC el cual se encontraría afecto a cargas sociales y sería de naturaleza pensionable; por tanto, para su implementación se requerirá el uso de fondos públicos, lo cual impacta negativamente al Tesoro Público; asimismo, generaría un trato discriminatorio con respecto a los servidores públicos del Decreto Legislativo N° 276 de los Gobiernos Locales que no perciben el Incentivo Único – CAFAE a diferencia de las entidades del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales.

Considerando las escalas aprobadas por Resoluciones Directorales, en el marco del proceso de Consolidación del Incentivo Único – CAFAE y la información registrada en el AIRHSP, incorporar el Incentivo Único – CAFAE al MUC implicaría un incremento en el costo mensual de contribuciones a EsSalud de S/ 12 574 688,85 y un costo anual de S/ 150 896 266,23, así como un costo del pago de la CTS de S/ 8 472 727 935,58, irrogando gastos al Tesoro Público.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, las iniciativas legislativas no pueden contener propuesta de creación ni

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE ESTABLECER NUEVOS RANGOS PARA LA LICENCIA SIN GOCE DE HABER, EL PERÍODO DE CESE Y EL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS (PROYECTOS DE LEY 5880/2023-CR Y 6043/2023-CR).

aumento del gasto público, por lo que la propuesta, materia de opinión, no cumple con lo señalado en la norma constitucional

Sin embargo, cuando se remitió la Autógrafa de Ley aprobada por el Pleno del Congreso a la Presidencia de la República, el Poder Ejecutivo guardó silencio durante el plazo constitucional para observarla, siendo promulgada por el presidente del Congreso y convertida en Ley 31585.

Este comportamiento variable, poco uniforme, del Poder Ejecutivo, así como los fundamentos constitucionales esgrimidos en el presente dictamen, son suficientes para desestimar la observación formulada a la autógrafa y recomendar la insistencia pura o total en su contenido originario.

5. Alternativas de pronunciamiento frente a la observación formulada a la Autógrafa de Ley

De conformidad con lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 79 y 79-A del Reglamento del Congreso de la República, las comisiones tienen tres opciones para emitir pronunciamiento frente a la observación presidencial configurando un caso de *numerus clausus*³:

- **Allanamiento.** Cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el presidente de la República y modifica el texto originario de la autógrafa, según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación, a la vez que, sin alterar, en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.

- **Insistencia.** Cuando la comisión rechaza, total o parcialmente, las observaciones del presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones, al mismo tiempo se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

- **Nuevo proyecto.** Cuando dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la

³ Numerus clausus es una locución latina de uso actual, y frecuente, que podría traducirse como "relación cerrada", o "número limitado". Su significado actual es igual que el significado primitivo, y se usa para indicar que, ante una determinada lista o relación, bien de derechos, o de obligaciones, o bien de sujetos, etc., las normas que la regulan impiden que pueda alterarse dicha relación añadiendo una nueva unidad más, si es distinta de las predeterminadas inicialmente relacionadas.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE ESTABLECER NUEVOS RANGOS PARA LA LICENCIA SIN GOCE DE HABER, EL PERÍODO DE CESE Y EL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS (PROYECTOS DE LEY 5880/2023-CR Y 6043/2023-CR).

comisión incorpora al texto de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones formuladas. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:

- a) Se aceptan las observaciones, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.
- b) Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones formuladas.

6. Pronunciamiento de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

Como se ha señalado precedentemente la no aceptación de las observaciones formuladas por la presidente de la República nos coloca en el ámbito de la insistencia pura o total.

En esa línea, corresponde recomendar la insistencia.

7. Conclusión

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el artículo 79 y el literal b) del artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **INSISTENCIA** en el texto originario de la Autógrafa de Ley que modifica el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, a fin de establecer nuevos rangos para la licencia sin goce de haber, el período de cese y el cálculo de la compensación por tiempo de servicios (Proyectos de Ley 5880/2023-CR y 6043/2023-CR).

Dese cuenta.
Sala de Comisión.
Lima, 4 de diciembre del 2024.