



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de la Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Lima, 29 de noviembre de 2024

OFICIO N° 339 -2024 -PR

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a 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 periodo de cese y el cálculo de la compensación por tiempo de servicios. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente¹:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley cuenta con un Artículo Único, mediante el cual propone la modificación de los artículos 24, 35 y 54 del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, en los siguientes términos:
- 2.

Artículos vigentes	Artículos propuestos
Artículo 24. Son derechos de los servidores públicos de carrera: (...) e) Hacer uso de permisos o licencias por causas justificadas o motivos personales, en la forma que determine el reglamento; (...)	Artículo 24. Son derechos de los servidores públicos de carrera: (...) e) Hacer uso de permisos o licencias por causas justificadas o motivos personales. <i>Las licencias sin goce de haber pueden extenderse hasta por tres años continuos o discontinuos, contabilizados dentro de un período de cinco años;</i> (...)
Artículo 35. Son causas justificadas para cese definitivo de un servidor: a) Límite de setenta años de edad; (...)	Artículo 35. Son causas justificadas para cese definitivo de un servidor: a) Límite de edad de setenta años, <i>pudiendo continuar en su puesto hasta el 31 de diciembre del año en que cumple el servidor dicha edad;</i> (...)

1 Sobre la base del Informe N° 3302-2024-EF/53.04 e Informe N° D001694-2024-PCM-OGAJ.

Artículo 54. Son beneficios de los funcionarios y servidores públicos: (...) c) Compensación por Tiempo de Servicios: 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. En caso de cese y posterior reingreso, la cantidad pagada surte efecto cancelatorio del tiempo de servicios anterior para este beneficio. Para los que cesen a partir del año 2022, para el cálculo de la Compensación por Tiempo de Servicios la remuneración principal equivale al cien por ciento (100%) del promedio mensual del monto resultante del importe del Monto Único Consolidado (MUC), más el cien por ciento (100%) de la Escala Base del Incentivo Único - CAFAE, establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas, y pagado en cada mes durante los últimos treinta y seis (36) meses de servicio efectivamente prestado.	Artículo 54. Son beneficios de los funcionarios y servidores públicos: (...) c) Compensación por Tiempo de Servicios: Se otorga al personal una Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), al momento del cese por el importe del <i>cien por ciento (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.</i> En caso de cese y posterior reingreso, la cantidad pagada surte efecto cancelatorio del tiempo de servicios anterior para este beneficio. Para los que cesen a partir del año 2022, para el cálculo de la Compensación por Tiempo de Servicios la remuneración principal equivale al cien por ciento (100%) del promedio mensual del monto resultante del importe del Monto Único Consolidado (MUC), más el cien por ciento (100%) de la Escala Base del Incentivo Único - CAFAE, establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas, y pagado en cada mes durante los últimos treinta y seis (36) meses de servicio efectivamente prestado. <i>En el caso del personal de los gobiernos locales, en su remuneración total o íntegra, referidas en el párrafo primero de este literal, solo se consideran todos los conceptos que perciban permanentemente hasta el mes de su cese.</i>
---	--

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar lo siguiente:

Sobre la 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 en el Estado (Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728, Decreto Legislativo N° 1057 y Ley N° 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.*

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.

Sobre la falta de justificación de la Autógrafa de Ley

Dentro de este contexto, debemos mencionar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República² señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual “*contiene*

² Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

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”.

El artículo 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica *la presente ley no irroga gasto*³.

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral “debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria”⁴.

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, “inflación legislativa” o “inflación normativa”; que como bien ya ha señalado la doctrina, “tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias”⁵.

Al respecto, se advierte que en la Autógrafa de Ley y el Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social que la sustenta no se identifica la vinculación entre la medida propuesta y la finalidad del servicio público, ya que no se analiza el impacto de autorizar la ausencia del servidor público por un tiempo equivalente a tres años continuos o discontinuos en un periodo de cinco años, que implica generar brechas

3 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

4 Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

5 GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

en la cobertura de la prestación del servicio público. 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.

Sobre 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 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 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 N° 261-2019-EF, se consolidaron los ingresos del personal administrativo del Decreto Legislativo N° 276⁶.

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 Urgencia⁷, 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 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 Público⁸, 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

6 El Decreto Supremo N° 261-2019-EF, fue publicado el 10 de agosto de 2019, debiendo agregar que la citada norma fue derogada por el artículo 4 del Decreto Supremo N° 420-2019-EF.

7 Decreto Supremo N° 420-2019-EF.

8 Publicado en el Diario El Peruano el 19 de diciembre de 2022.

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.

Análisis costo beneficio

El numeral 5.6.3. del numeral 5.6 del Dictamen⁹ 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 27mil 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 implementación¹⁰, 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.

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 ^{1/}	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/} Escenario estimado considerando ceses por límite de edad al 31/12/2024

Al respecto, debe tenerse en cuenta que las iniciativas legislativas no pueden contener propuesta de creación ni aumento del gasto 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.

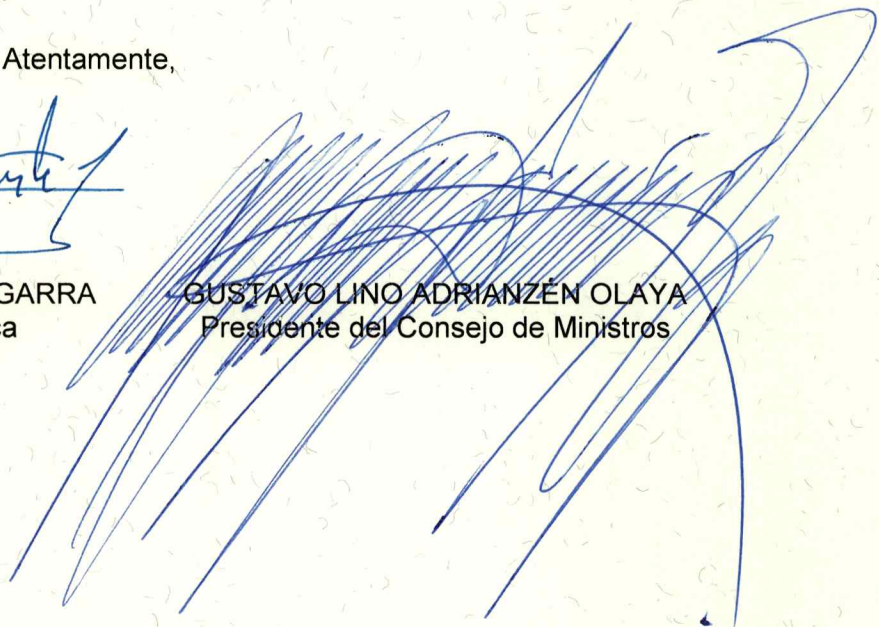
⁹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTU1NTM1/pdf> (Pág. 22)
¹⁰ De conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley N° 31954, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafo de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República



GUSTAVO LINO ADRIANZEN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

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 PERIODO DE CESE Y EL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS

Artículo único. Modificación de los artículos 24, 35 y 54 del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público

Se modifican los artículos 24, literal e); 35, literal a); y 54, literal c), del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, en los siguientes términos:

“Artículo 24. Son derechos de los servidores públicos de carrera:

[...]

- e) Hacer uso de permisos o licencias por causas justificadas o motivos personales. Las licencias sin goce de haber pueden extenderse hasta por tres años continuos o discontinuos, contabilizadas dentro de un período de cinco años;

[...]

Artículo 35. Son causas justificadas para cese definitivo de un servidor:

- a) Límite de edad de setenta años, pudiendo continuar en su puesto hasta el 31 de diciembre del año en que cumple el servidor dicha edad;

[...]

Artículo 54. Son beneficios de los funcionarios y servidores públicos:

[...]

- c) **Compensación por Tiempo de Servicios:** Se otorga al personal una Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), al momento del cese por el importe del cien por ciento (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.

En caso de cese y posterior reingreso, la cantidad pagada surte efecto cancelatorio del tiempo de servicios anterior para este beneficio.

Para los que cesen a partir del año 2022, para el cálculo de la Compensación por Tiempo de Servicios la remuneración principal equivale al cien por ciento (100%) del promedio mensual del monto resultante del importe del Monto Único Consolidado (MUC), más el cien por ciento (100%) de la Escala Base del Incentivo Único - CAFAE, establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas, y pagado en cada mes durante los últimos treinta y seis (36) meses de servicio efectivamente prestado.

En el caso del personal de los gobiernos locales, en su remuneración total o íntegra, referidas en el párrafo primero de este literal, solo se consideran todos los conceptos que perciban permanentemente hasta el mes de su cese”.

*Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.
En Lima, a los ocho días del mes de noviembre de dos mil veinticuatro.*


EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República


CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA