

SUMILLA: LEY QUE GARANTIZA LA IGUALDAD EN EL DEPÓSITO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS EN EL SECTOR PÚBLICO.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Somos Perú", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE GARANTIZA LA IGUALDAD EN EL DEPÓSITO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto garantizar que los funcionarios y servidores públicos sujetos al Decreto Legislativo 276 perciban la Compensación por Tiempo de Servicios mediante depósitos efectivos, íntegros y oportunos en cuentas individuales, asegurando la generación de intereses y rendimientos financieros en favor del trabajador, y evitando los perjuicios económicos ocasionados por la falta de depósito durante la relación laboral. Asimismo, la ley busca equiparar el tratamiento del depósito de la CTS en el sector público con el régimen aplicable a los trabajadores de la actividad privada, a fin de garantizar la igualdad de trato y la protección efectiva de este derecho laboral.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La presente ley tiene como finalidad eliminar el trato desigual en el pago y depósito de la Compensación por Tiempo de Servicios entre los trabajadores del sector público sujetos a distintos regímenes laborales, garantizando que todas las entidades públicas cumplan de manera obligatoria, íntegra y oportuna con el depósito de la CTS en favor de los trabajadores administrativos, a fin de que este beneficio cumpla efectivamente su función de protección económica frente al cese laboral, evite la pérdida de intereses y rendimientos financieros por omisiones o retrasos, fortalezca la seguridad jurídica del trabajador y establezca la responsabilidad institucional en la adecuada administración de este derecho, sin condicionarlo a la disponibilidad presupuestal.

Artículo 3.- Incorporación del numeral e) en el artículo 54 en el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

Se incorpora el numeral e) en el artículo 54 en el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, el mismo queda redactado con el siguiente texto:

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

...(…)...

- e) **Percibir una compensación por tiempo de servicios mediante un depósito anual, íntegro y oportuno, calculado sobre la base de la remuneración principal, equivalente al cien por ciento del promedio mensual del Monto Único Consolidado y al cien por ciento de la Escala Base del Incentivo Único – CAFAE, conforme a los criterios establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas. Cada unidad ejecutora está obligada a efectuar el depósito correspondiente al servicio prestado durante el ejercicio fiscal anterior en el mes de enero del ejercicio fiscal siguiente, en una cuenta individual abierta en el Banco de la Nación o en la entidad financiera que el trabajador elija, bajo responsabilidad funcional del representante legal de la entidad y de los funcionarios directamente responsables. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la remisión de copias al Ministerio Público para la investigación correspondiente por el delito de retardo injustificado en el pago de remuneraciones. Este beneficio es de libre disponibilidad al momento del cese laboral, no está condicionado a la disponibilidad presupuestal y comprende íntegramente los intereses o rendimientos financieros generados, los cuales corresponden al trabajador, siendo su financiamiento atendido con cargo al presupuesto institucional de cada entidad pública, conforme a lo que establezca el reglamento aprobado por el Poder Ejecutivo.**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

UNICA. - Reglamento

El Ministerio de economía y finanzas, reglamenta la presente Ley en el término de los treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

Lima, 17 de Diciembre de 2025

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- INTRODUCCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley se sustenta en la necesidad de corregir una distorsión histórica del régimen laboral público peruano que ha generado un trato desigual en la protección económica frente al cese laboral entre los trabajadores del sector público sujetos al Decreto Legislativo 276 y los trabajadores del régimen privado. La Compensación por Tiempo de Servicios constituye, en la teoría y en la práctica del derecho laboral contemporáneo, un mecanismo de previsión social destinado a proteger al trabajador frente a la contingencia del desempleo, asegurando un fondo acumulativo que preserve su estabilidad económica en la etapa posterior a la extinción del vínculo laboral. Desde esta perspectiva, la CTS no puede ser concebida como una liberalidad del empleador ni como un beneficio condicionado, sino como un derecho de naturaleza alimentaria y previsional, íntimamente vinculado al principio de dignidad del trabajador y al mandato constitucional de protección al trabajo.

La presente iniciativa legislativa parte del reconocimiento de que la omisión o el retraso en el depósito de la CTS por parte de las entidades públicas no solo genera un perjuicio económico directo al trabajador administrativo, sino que produce una pérdida real de valor del beneficio, al privarlo de los intereses y rendimientos financieros que se habrían generado de haberse efectuado el depósito oportunamente. La doctrina laboral ha señalado de manera reiterada que los sistemas de capitalización individual cumplen una función de ahorro forzoso y de previsión social, cuya eficacia depende de la regularidad y oportunidad de los aportes, pues la capitalización del tiempo y del interés compuesto es un elemento esencial de su finalidad protectora¹. En ese sentido, la falta de depósitos efectivos vacía de contenido el derecho a la CTS y lo convierte en una expectativa incierta, incompatible con los estándares mínimos de protección laboral.

El presente proyecto de ley también se fundamenta en el principio de igualdad y no discriminación en materia laboral, entendido no solo como igualdad formal ante la ley, sino como igualdad material en el goce efectivo de los derechos. La coexistencia de un régimen privado que garantiza el depósito periódico y obligatorio de la CTS en cuentas individuales, frente a un régimen público que admite retrasos, fraccionamientos o condicionamientos presupuestales, configura una diferencia de trato que carece de justificación objetiva y razonable. La jurisprudencia constitucional comparada y la doctrina del derecho del trabajo coinciden en que las diferencias de régimen solo son legítimas cuando responden a la naturaleza de la función o a criterios funcionales objetivos, mas no cuando generan un menoscabo injustificado de derechos fundamentales de contenido económico-social². La presente propuesta de ley, por tanto, se orienta a restablecer la igualdad sustancial entre trabajadores que, aun perteneciendo a regímenes distintos, comparten la misma necesidad de protección frente al cese laboral.

Desde el enfoque de la seguridad jurídica, la presente iniciativa legislativa busca dotar de previsibilidad y certeza al derecho a la CTS de los servidores públicos administrativos. La

¹ De la Cueva, M. (2009). *El nuevo derecho mexicano del trabajo*. Porrúa.

² Baylos Grau, A. (2013). *Derecho del trabajo: teoría y crítica*. Trotta.

seguridad jurídica exige que los derechos reconocidos por el ordenamiento no queden sujetos a la discrecionalidad administrativa ni a contingencias presupuestales que el trabajador no puede controlar. La doctrina ha enfatizado que la previsión social solo cumple su función cuando el trabajador puede confiar razonablemente en que los beneficios prometidos serán efectivamente cumplidos en las condiciones y plazos establecidos por la ley³. Al establecer de manera expresa la obligación de efectuar depósitos íntegros y oportunos en cuentas individuales, así como la intangibilidad de los intereses generados, el presente proyecto de ley fortalece la confianza legítima del trabajador en la actuación del Estado como empleador.

La presente propuesta de ley incorpora, además, una concepción moderna de la responsabilidad del Estado empleador, alineada con los estándares internacionales de trabajo decente. La Organización Internacional del Trabajo ha señalado que el Estado debe ser el primer garante del cumplimiento de las normas laborales, no solo en su rol regulador, sino también en su condición de empleador, evitando prácticas que debiliten la protección social de sus propios trabajadores⁴. En este marco, la obligación de financiar la CTS con cargo al presupuesto institucional no constituye una carga extraordinaria, sino la materialización de un deber jurídico preexistente que no puede ser postergado ni relativizado por razones de gestión interna.

Finalmente, el presente proyecto de ley se inscribe en una visión integral del derecho laboral público, en la que los beneficios económicos no son concebidos como meros conceptos remunerativos, sino como instrumentos de cohesión social y de justicia distributiva. La CTS, al ser de libre disponibilidad al momento del cese, cumple una función de amortiguación económica que reduce la vulnerabilidad del trabajador y contribuye a la estabilidad social. La doctrina económica del trabajo ha resaltado que los sistemas de protección frente al desempleo no solo benefician al trabajador individual, sino que generan efectos positivos en el mercado laboral y en la economía en su conjunto, al suavizar los impactos de la pérdida del empleo y preservar el consumo básico⁵. Bajo esta lógica, la presente iniciativa legislativa no solo protege derechos individuales, sino que fortalece el rol del Estado como garante del bienestar social y del equilibrio en las relaciones laborales.

➤ ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Decreto Legislativo N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Decreto Supremo N.º 005-90-PCM, Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa.
- Decreto Legislativo N.º 650, Ley de Compensación por Tiempo de Servicios.
- Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.º 003-97-TR.
- Ley N.º 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

³ García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2011). *Curso de derecho administrativo*. Civitas.

⁴ Organización Internacional del Trabajo. (2012). *Trabajo decente y protección social*. OIT.

⁵ Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Taurus.



- Ley N.º 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público.
- Decreto Legislativo N.º 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil.
- Decreto Supremo N.º 040-2014-PCM, Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.
- Ley N.º 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley se sustenta en la necesidad de corregir una distorsión estructural persistente en el régimen laboral público peruano, específicamente en el tratamiento de la Compensación por Tiempo de Servicios de los funcionarios y servidores sujetos al Decreto Legislativo 276. A diferencia del régimen privado, en el cual la CTS cumple una función clara de ahorro forzoso, previsión frente al cese y generación de rendimientos financieros a favor del trabajador, en el sector público dicho beneficio ha sido históricamente postergado, diferido o condicionado a criterios administrativos y presupuestales que vacían de contenido su naturaleza protectora. Esta asimetría normativa no solo afecta la igualdad material entre trabajadores que realizan funciones comparables, sino que debilita la función social del derecho del trabajo como instrumento de equilibrio frente a la desigualdad estructural entre empleador y trabajador, incluso cuando el empleador es el propio Estado (Neves Mujica, 2012). La presente iniciativa legislativa parte del reconocimiento de que la CTS no constituye una liberalidad del empleador ni un beneficio accesorio sujeto a discrecionalidad, sino un derecho patrimonial de naturaleza laboral con finalidad previsional y compensatoria. Desde la doctrina laboral, se ha sostenido que la CTS cumple una función de seguridad económica frente a la contingencia del cese, permitiendo al trabajador afrontar períodos de desempleo sin una ruptura abrupta de su capacidad de subsistencia, lo cual resulta consustancial al principio de protección que informa todo el derecho del trabajo (Plá Rodríguez, 2001). Cuando el depósito no se realiza de manera periódica, íntegra y oportuna, el trabajador no solo pierde el capital correspondiente, sino también los intereses y rendimientos financieros que forman parte inseparable del contenido económico del derecho, generándose un perjuicio acumulativo que se agrava con el paso del tiempo.

La presente propuesta de ley se enmarca, además, en el principio constitucional de igualdad ante la ley y de igualdad de trato en las relaciones laborales. La doctrina constitucional ha sido enfática en señalar que la igualdad no se agota en un trato formal idéntico, sino que exige que situaciones sustancialmente equivalentes reciban un tratamiento jurídico equivalente, salvo que exista una justificación objetiva y razonable para la diferencia (Alexy, 2007). En el caso de la CTS, no existe una razón constitucionalmente válida que justifique que los trabajadores del sector público bajo el régimen del Decreto Legislativo 276 no accedan a un sistema de depósitos individualizados y generadores de intereses, como sí ocurre en el sector privado. La

persistencia de este trato diferenciado configura una desigualdad normativa que la presente iniciativa legislativa busca corregir de manera expresa. Desde una perspectiva de seguridad jurídica, la presente propuesta de ley refuerza la previsibilidad y exigibilidad del derecho a la CTS, al establecer reglas claras sobre su cálculo, oportunidad de depósito, intangibilidad de los intereses generados y responsabilidad institucional de las entidades públicas. La seguridad jurídica, entendida como la posibilidad razonable de que los ciudadanos conozcan de antemano las consecuencias jurídicas de sus relaciones con el Estado, resulta especialmente relevante en el ámbito laboral público, donde la incertidumbre respecto del reconocimiento efectivo de beneficios económicos debilita la confianza en la administración pública como empleador (García de Enterría & Fernández, 2011). Al eliminar la práctica de postergar el pago de la CTS hasta el cese, la presente iniciativa legislativa restituye al beneficio su carácter dinámico y acumulativo, alineándolo con su finalidad original.

El presente proyecto de ley también se justifica en la necesidad de desvincular el reconocimiento de derechos laborales fundamentales de la disponibilidad presupuestal coyuntural. La doctrina del derecho administrativo y laboral coincide en que las limitaciones presupuestarias no pueden ser utilizadas como argumento para desconocer derechos subjetivos previamente reconocidos por el ordenamiento jurídico, especialmente cuando estos derechos forman parte del contenido esencial de la relación laboral (Cassagne, 2010). En ese sentido, la presente iniciativa legislativa reafirma que la CTS constituye una obligación legal del Estado-empleador, cuyo financiamiento debe ser previsto y garantizado dentro del presupuesto institucional, sin trasladar al trabajador las deficiencias de planificación financiera de la entidad pública.

Asimismo, la incorporación expresa del derecho a percibir la CTS mediante depósitos anuales calculados sobre el Monto Único Consolidado y el Incentivo Único CAFAE responde a criterios de transparencia, objetividad y coherencia remunerativa. Al definir bases claras de cálculo y remitir los criterios técnicos al Ministerio de Economía y Finanzas, la presente propuesta de ley reduce espacios de discrecionalidad administrativa y evita interpretaciones fragmentadas entre entidades públicas, contribuyendo a una aplicación uniforme del derecho. Desde el enfoque de la justicia distributiva, esta medida permite que el esfuerzo laboral sostenido en el tiempo se refleje de manera proporcional en el beneficio acumulado, reforzando la función compensatoria de la CTS (Sen, 2009).

En conjunto, la presente iniciativa legislativa no solo busca equiparar el tratamiento de la CTS entre el sector público y privado, sino también fortalecer la institucionalidad laboral del Estado, reafirmando su rol ejemplar como empleador que respeta y garantiza los derechos fundamentales de sus trabajadores. Al asegurar depósitos efectivos, íntegros y oportunos en cuentas individuales, con plena titularidad de los intereses generados, el presente proyecto de ley se orienta a restablecer la confianza del servidor público en el sistema laboral estatal y a consolidar un modelo de empleo público compatible con los principios constitucionales de igualdad, protección del trabajo y seguridad jurídica.

III.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El presente proyecto de ley parte de la constatación de una distorsión estructural en el régimen de protección de los derechos laborales de los funcionarios y servidores públicos sujetos al Decreto Legislativo 276, específicamente en lo referido a la Compensación por Tiempo de Servicios. A diferencia del régimen laboral privado, en el cual la CTS cumple una función clara de previsión social mediante depósitos periódicos en cuentas individuales que generan intereses a favor del trabajador, en el sector público este derecho ha sido históricamente desnaturalizado, al no asegurarse depósitos efectivos, íntegros y oportunos durante la vigencia de la relación laboral. Esta situación genera una desigualdad material que no solo afecta el patrimonio del trabajador público, sino que vulnera el principio constitucional de igualdad ante la ley y el mandato de protección del trabajo en todas sus modalidades.

La presente iniciativa legislativa identifica como problema central la omisión sistemática o el diferimiento indefinido del depósito de la CTS por parte de las entidades públicas, práctica que ha convertido un derecho de naturaleza previsional en una expectativa incierta, sujeta a decisiones administrativas y a criterios de disponibilidad presupuestal. Desde la doctrina laboral, se ha sostenido que los beneficios sociales pierden su finalidad protectora cuando no se garantizan mecanismos efectivos de acumulación y capitalización durante la relación laboral, pues ello priva al trabajador de los rendimientos financieros que forman parte integrante del derecho reconocido por la ley⁶. En el caso del sector público, la ausencia de depósitos periódicos impide que la CTS cumpla su función de colchón económico frente al cese, generando un perjuicio directo y cuantificable.

Asimismo, el problema se agrava porque la falta de depósitos oportunos traslada el riesgo financiero al trabajador, quien deja de percibir intereses y rendimientos que, en el tiempo, representan una parte sustancial del beneficio. La literatura especializada ha señalado que los sistemas de protección social que no aseguran la capitalización individual de los beneficios laborales reproducen inequidades estructurales y debilitan la confianza en el Estado como empleador⁷. En ese sentido, la situación actual coloca al Estado en una posición contradictoria, pues exige a los empleadores privados el cumplimiento estricto de las obligaciones vinculadas a la CTS, mientras tolera prácticas deficitarias dentro de su propia administración.

La presente propuesta de ley también identifica un problema de seguridad jurídica, derivado de la ambigüedad normativa y de la falta de una obligación expresa e inequívoca de efectuar depósitos anuales en cuentas individuales. Esta indefinición ha permitido interpretaciones restrictivas que subordinan el derecho a la CTS a criterios presupuestales, en abierta contradicción con la naturaleza de los derechos laborales como derechos de carácter irrenunciable y de cumplimiento obligatorio. Desde el enfoque del derecho del trabajo, se ha advertido que condicionar el goce efectivo de un beneficio social a la disponibilidad presupuestal vacía de contenido el derecho reconocido y lo convierte en una mera declaración formal sin eficacia real⁸.

⁶ Neves Mujica, J. (2018). *Derecho del trabajo: teoría y práctica*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

⁷ OIT. (2014). *La protección social y los derechos laborales fundamentales*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

⁸ Blancas Bustamante, C. (2016). *Los derechos fundamentales en la relación de trabajo*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

En esa misma línea, la doctrina constitucional ha desarrollado el concepto de igualdad material, señalando que no basta con reconocer formalmente un derecho si en la práctica se establecen mecanismos diferenciados que generan resultados desiguales entre trabajadores que se encuentran en situaciones comparables. La ausencia de depósitos de CTS en el sector público constituye un trato diferenciado injustificado frente a los trabajadores del régimen privado, afectando el contenido esencial del derecho al trabajo y de la protección frente al cese⁹. La presente iniciativa legislativa identifica, por tanto, una brecha normativa y operativa que requiere ser corregida mediante una regulación expresa que imponga obligaciones claras, exigibles y fiscalizables a las entidades públicas.

Finalmente, el problema identificado no es únicamente económico, sino también institucional, pues la falta de reglas claras sobre el depósito de la CTS debilita la responsabilidad de las entidades públicas en la gestión de los derechos laborales y erosiona la credibilidad del Estado como garante del ordenamiento jurídico. La doctrina sobre buena administración pública ha enfatizado que el respeto efectivo de los derechos laborales de los servidores públicos es un componente esencial de la legitimidad institucional y del Estado social de derecho¹⁰. En ese contexto, la presente propuesta de ley se sustenta en la necesidad de corregir una situación de desigualdad estructural, asegurar la efectividad real de la CTS y restablecer la coherencia del sistema de protección laboral en el sector público, sin que ello pueda ser relativizado por consideraciones presupuestales.

IV.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley produce un efecto directo y estructural sobre la legislación nacional al reforzar el contenido material del derecho a la Compensación por Tiempo de Servicios de los funcionarios y servidores públicos sujetos al Decreto Legislativo 276, alineándolo con los estándares de igualdad, seguridad jurídica y protección efectiva del trabajo reconocidos en el ordenamiento constitucional y legal. La vigencia de la norma no introduce un nuevo derecho, sino que corrige una distorsión normativa y práctica existente, mediante la cual el régimen público ha sido tratado de manera desigual frente al régimen privado, pese a que ambos tutelan la misma finalidad de protección frente al cese laboral.

Desde una perspectiva sistémica, la presente iniciativa legislativa armoniza la legislación administrativa laboral con el principio constitucional de igualdad ante la ley y de no discriminación en materia de derechos laborales. La doctrina laboral ha sostenido que la igualdad no implica uniformidad absoluta, sino la prohibición de tratamientos diferenciados que carezcan de justificación objetiva y razonable, especialmente cuando se trata de derechos de naturaleza social y alimentaria (Neves Mujica, 2016). En ese sentido, la vigencia de la norma corrige una diferencia estructural injustificada entre trabajadores públicos y privados, al asegurar que la CTS cumpla efectivamente su función económica durante la relación laboral y no únicamente al término del vínculo.

⁹ Tribunal Constitucional. (2010). *Jurisprudencia sobre igualdad y derechos laborales*. Lima: Tribunal Constitucional del Perú.

¹⁰ Abramovich, V., & Courtis, C. (2009). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

Asimismo, la presente propuesta de ley fortalece la seguridad jurídica del trabajador administrativo al establecer con claridad la obligación de las entidades públicas de efectuar depósitos efectivos, íntegros y oportunos en cuentas individuales, sin condicionamiento presupuestal. La seguridad jurídica, entendida como previsibilidad y confianza legítima en la actuación del Estado, exige que los derechos reconocidos por la ley no queden supeditados a decisiones discrecionales o contingencias administrativas (García Toma, 2014). En ese marco, la vigencia de la norma introduce un estándar normativo que reduce la incertidumbre y evita prácticas omisivas que han generado pérdida de intereses y perjuicios económicos acumulados en el tiempo.

La modificación normativa también impacta positivamente en la coherencia del sistema de derechos laborales del sector público, al incorporar expresamente la CTS como beneficio exigible en términos similares a los del sector privado. La doctrina comparada ha señalado que los sistemas modernos de empleo público deben converger progresivamente hacia modelos de protección social equivalentes, evitando regímenes cerrados que perpetúen desigualdades históricas (OIT, 2012). Bajo esta lógica, la presente iniciativa legislativa no desnaturaliza el régimen administrativo, sino que lo moderniza y lo integra de manera más coherente al sistema general de protección del trabajo.

De igual forma, la vigencia de la norma refuerza la responsabilidad institucional de las entidades públicas en la administración de los derechos laborales, trasladando el enfoque desde una lógica pasiva o declarativa hacia una lógica de cumplimiento efectivo. La doctrina del derecho administrativo contemporáneo reconoce que el Estado empleador está sujeto a estándares reforzados de diligencia y buena administración, precisamente por su posición de poder frente al trabajador (Cassagne, 2011). En ese sentido, la presente propuesta de ley consolida el deber estatal de actuar como garante efectivo de los derechos que reconoce, y no como un mero administrador formal de beneficios diferidos.

Finalmente, el efecto de la norma sobre la legislación nacional se proyecta en la consolidación de un criterio interpretativo vinculante para la administración pública, el cual reconoce que los derechos laborales no pueden ser relativizados por razones presupuestales cuando han sido expresamente reconocidos por la ley. Este enfoque resulta coherente con la doctrina constitucional que afirma que las limitaciones económicas no pueden vaciar de contenido esencial a los derechos fundamentales de naturaleza social (Prieto Sanchís, 2007). De este modo, la presente iniciativa legislativa fortalece la supremacía normativa del derecho laboral y contribuye a un sistema jurídico más coherente, previsible y respetuoso de la dignidad del trabajador público.

V.- ANALISIS COSTO – BENEFICIO¹¹

El presente proyecto de ley plantea una corrección institucional con efectos económicos directos: transformar la CTS de los servidores sujetos al Decreto Legislativo 276 en un

¹¹ Véase.

derecho efectivamente “cobrable” y financieramente activo durante la relación laboral, mediante depósitos íntegros y oportunos en cuentas individuales. En términos de costo–beneficio, la propuesta no crea un beneficio nuevo en abstracto, sino que convierte un derecho reconocido en un flujo patrimonial cierto, trazable y generador de rendimiento, reduciendo la brecha de trato frente al sector privado y disminuyendo pérdidas económicas por omisiones o retrasos.

Desde el lado de los costos, la presente iniciativa legislativa exige a las entidades públicas internalizar un gasto que, en la práctica, muchas veces se posterga, se fracciona o se gestiona de forma poco transparente, lo que puede producir presiones de caja y reprogramaciones presupuestales de corto plazo. El costo fiscal relevante no es únicamente el monto principal de la CTS —que corresponde al trabajador—, sino la disciplina financiera que obliga a calendarizar el depósito y a sostenerlo de manera regular. En el tránsito de un esquema “no depositado” o “de cumplimiento irregular” hacia uno de cumplimiento efectivo, la administración pública debe asumir costos administrativos de implementación: apertura y gestión de cuentas, conciliación de planillas, interoperabilidad con sistemas de tesorería y control, y mecanismos internos para asegurar la oportunidad del abono y su trazabilidad. Esta clase de costos de adecuación se considera típica cuando se busca modernizar reglas de compensación diferida o beneficios asociados al cese, debido a que la efectividad del derecho depende tanto del diseño normativo como de la capacidad de ejecución (OECD, 2021).

Sin embargo, ese costo de ajuste se contrapesa con beneficios verificables de eficiencia y protección económica. En primer lugar, al depositarse en cuenta individual, el trabajador no solo preserva el principal, sino que incorpora un rendimiento financiero que, de otro modo, se pierde cuando el empleador (en este caso, la entidad pública) retiene los fondos; dicho rendimiento es parte sustantiva del valor real del derecho, porque protege frente a la erosión del tiempo y al costo de oportunidad del dinero. La literatura sobre indemnizaciones y pagos por separación subraya que, cuando estos derechos se sostienen con mecanismos institucionales débiles o poco exigibles, aparece el riesgo de incumplimiento y la pérdida efectiva para el trabajador, especialmente cuando existen restricciones de liquidez o fallas de enforcement (Esguerra et al., 2002). En segundo lugar, la presente propuesta de ley reduce costos sociales y administrativos derivados de la conflictividad. Cuando un beneficio asociado al cese o a la relación laboral se administra de manera incierta, se incrementan controversias, reclamos, trámites y litigios para “hacer efectivo” lo que debería ser automático. La evidencia comparada sobre esquemas de severance pay y reformas orientadas a mejorar su arquitectura muestra que el diseño que fortalece la certeza de pago y su estructura financiera puede disminuir fricciones y costos de transacción, precisamente porque reduce la discrecionalidad y clarifica obligaciones (Holzmann & Vodopivec, 2012).

En tercer lugar, los beneficios distributivos son relevantes para la exposición de motivos. Esta iniciativa legislativa corrige una desigualdad material: dos trabajadores con la misma finalidad protectoria de la CTS reciben un trato distinto por el solo hecho de estar en el sector público o privado. Cuando la CTS se deposita de forma oportuna, opera como un

instrumento de suavizamiento del consumo y de protección frente al shock del cese; cuando no se deposita, el trabajador asume el costo de financiar su propia transición laboral sin el colchón que la institución pretendía asegurar (Esguerra et al., 2002). Además, al estructurar el derecho en una cuenta individual con reglas claras, se refuerza la portabilidad y la transparencia del beneficio, atributos que la OECD destaca como centrales cuando se analizan mecanismos de cuentas individuales aplicados a pagos por separación y su distribución de costos y beneficios entre empleadores y trabajadores (OECD, 2021).

En cuarto lugar, el presente proyecto de ley aporta beneficios de incentivos y gobernanza pública. La compensación diferida y los derechos asociados al tiempo de servicios cumplen también una función de alineamiento: reducen comportamientos oportunistas en el vínculo laboral y consolidan compromisos intertemporales que sostienen relaciones de trabajo estables. La teoría económica del contrato laboral reconoce que la remuneración diferida puede ser eficiente como mecanismo disciplinario y de cumplimiento de promesas, siempre que exista credibilidad y reglas claras de pago (Lazear, 1999). En clave pública, esa credibilidad se traduce en legitimidad institucional: si el Estado exige cumplimiento a privados, debe cumplir de manera ejemplar con sus propios servidores, fortaleciendo la confianza y la seguridad jurídica del régimen 276. En quinto lugar, los beneficios macro y de bienestar se vinculan a la eficiencia del sistema de protección ante el cese. Los estudios sobre severance pay identifican que su estructura puede generar ganancias de bienestar cuando mejora el aseguramiento frente al riesgo de separación, pero también que su mal diseño puede introducir distorsiones. La relevancia para esta iniciativa legislativa es que el foco no está en encarecer despidos ni en alterar decisiones de contratación, sino en asegurar que un derecho ya reconocido se pague en forma cierta y acumulativa, con rendimientos para el trabajador, reduciendo incertidumbre (Boeri et al., 2017). La ganancia social se expresa en menor vulnerabilidad ante el desempleo transitorio, menos estrategias de afrontamiento costosas y menos transferencias informales forzadas, porque el propio sistema garantiza una reserva financiera individual (Esguerra et al., 2002).

En suma, el análisis costo-beneficio de la presente propuesta de ley se inclina a favor de su aprobación porque los costos principales se concentran en ordenar, calendarizar y ejecutar adecuadamente una obligación que ya existe como derecho laboral, mientras que los beneficios consisten en materializar ese derecho con valor financiero completo (incluyendo intereses), reducir pérdidas por omisión, disminuir conflictividad, corregir desigualdad de trato frente al sector privado y elevar la credibilidad del Estado como empleador, bajo estándares consistentes con la evidencia comparada sobre pagos por separación, cuentas individuales y compensación diferida (Holzmann & Vodopivec, 2012); (OECD, 2021); (Boeri et al., 2017); (Esguerra et al., 2002); (Lazear, 1999).

VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley mantiene una relación directa y coherente con la Agenda Legislativa del Congreso de la República y con los lineamientos del Acuerdo Nacional, en la medida en que aborda una problemática estructural vinculada a la desigualdad en el

ejercicio de derechos laborales entre trabajadores del sector público y privado, y propone una solución normativa orientada a la equidad, la justicia social y el fortalecimiento institucional del Estado. Desde la perspectiva de la Agenda Legislativa, la iniciativa se enmarca en los ejes prioritarios de fortalecimiento del servicio civil, modernización del Estado y protección efectiva de los derechos laborales, al establecer reglas claras, previsibles y obligatorias para el depósito oportuno de la Compensación por Tiempo de Servicios de los servidores públicos sujetos al Decreto Legislativo 276. La propuesta contribuye a cerrar brechas históricas que han generado precariedad económica y desprotección patrimonial en el sector público, alineándose con el objetivo de promover un empleo público digno, meritocrático y con garantías equivalentes a las existentes en el régimen privado, sin afectar la sostenibilidad del sistema presupuestal ni la disciplina fiscal.

En relación con el Acuerdo Nacional, el proyecto se articula especialmente con las políticas de Estado orientadas a la igualdad de oportunidades, la reducción de la informalidad y la protección social, así como con el compromiso de fortalecer la institucionalidad democrática y la confianza ciudadana en las entidades públicas. Garantizar el depósito íntegro y oportuno de la CTS no solo protege un derecho laboral fundamental, sino que también refuerza la seguridad jurídica, la previsibilidad normativa y la responsabilidad de las entidades públicas en la administración de los recursos destinados al bienestar de sus trabajadores, aspectos esenciales para un Estado moderno y confiable. Asimismo, la iniciativa se vincula con la política de promoción del desarrollo humano y del trabajo decente, reconocida en el Acuerdo Nacional, al asegurar que los servidores públicos cuenten con un mecanismo efectivo de ahorro y protección económica frente al cese laboral, que genere intereses y rendimientos financieros en igualdad de condiciones. Esta medida contribuye a la estabilidad económica del trabajador y de su familia, fortalece la cohesión social y reafirma el rol del Estado como garante de derechos y empleador ejemplar, coherente con los compromisos nacionales de inclusión, equidad y justicia social.

En ese sentido, la propuesta legislativa no constituye un beneficio aislado ni una medida coyuntural, sino una reforma estructural que armoniza el régimen laboral público con los estándares constitucionales, la Agenda Legislativa y los consensos del Acuerdo Nacional, justificando plenamente su aprobación como una acción concreta en favor de la igualdad, la dignidad del trabajo y el fortalecimiento del Estado peruano en esa línea de ideas, la presente la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral II**. Equidad y justicia social, del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral 14**. Acceso al empleo pleno, digno y productivo, y concordante con el **tema 59**. Actualización de escalas remunerativas en el sector público de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR.