

Informe Jurídico Defensorial nº 0005-2026-DP/AAESP

**Opinión sobre el Proyecto de Ley nº 13369/2025-CR “Ley que modifica el artículo 54 del Decreto Legislativo nº 276, para reconocer la compensación por tiempo de servicios a los trabajadores incorporados o incorporados por mandato judicial”**

I.- **Antecedentes**

Mediante Oficio nº 0808-2025-2026-P-CTSS-CR, la presidencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, solicita la opinión de la Defensoría del Pueblo respecto al Proyecto de Ley 13369/2025-CR que modifica el artículo 54 del Decreto Legislativo N° 276, para reconocer la Compensación por Tiempo de Servicios a los trabajadores incorporados o reincorporados por mandato judicial.

En este sentido, el proyecto legislativo plantea agregar el siguiente texto legal al artículo 54 del Decreto Legislativo N° 276:

*“En el caso que el trabajador haya sido reincorporado por mandato judicial, para el cálculo de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) el tiempo de servicios se contabiliza desde su ingreso, incluyendo el tiempo por el cual el vínculo fue interrumpido de manera ilegal, hasta su cese. Si el cese ilegal se produjo antes del año 2022, la cantidad pagada no tiene efectos cancelatorios y debe deducirse al momento del nuevo cese.*

*En el caso que el trabajador haya sido incorporado por mandato judicial, al haberse establecido la naturaleza permanente de sus funciones, al régimen previsto por la presente Ley, para el cálculo del beneficio de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), el tiempo de servicios se contabiliza desde que comenzó a prestar los servicios calificados como permanentes hasta que se produzca el cese”.*

II.- **Análisis**

1. **Sobre el problema público de la iniciativa**

El Reglamento y el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República<sup>1</sup>, establecen que los proyectos de ley deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta.

En ese sentido, la determinación del problema debe ser preciso y explícito, a fin de establecer los objetivos de acción y las alternativas de solución que se pueden dar al problema público. Sobre la necesidad de una adecuada identificación del problema público, el recientemente aprobado, Manual de Calidad Legislativa del Congreso ha señalado lo siguiente:

***“Identificación del problema público: Es el punto de partida que permite identificar si existe una situación negativa, oportunidades de mejora o riesgos que afectan***

<sup>1</sup> Artículo 75, del Reglamento del Congreso de la República, aprobado por Resolución Legislativa y el Manual de Técnica Legislativa, aprobado por acuerdo de Mesa Directiva N° 106-2020-2021/MESA-CR.

*negativamente a la sociedad o a un sector o grupo específico. **Es importante reconocer sus causas y efectos, así como los roles de los sujetos involucrados (afectados u otros interesados).***” (El resaltado es nuestro).

En tal sentido, el señalamiento de las causas y efectos con la mayor precisión posible es sumamente importante, pues permite una correcta determinación de los medios y fines que podrían instaurarse para solucionar el problema público identificado.

En otras palabras, la inadecuada formulación del problema público puede generar dificultades al plantear alternativas de solución acordes al mismo. Es por ello que, nuestra Institución considera que es importante que los proyectos de ley deben contener un adecuado análisis sobre el problema público que se pretende solucionar<sup>2</sup>, advirtiendo que en algunos casos se estaría evidenciando una carencia de evaluación sobre el contexto en el que se desarrolla el problema o las personas afectadas con el mismo, incluso en algunos casos no se ha realizado un análisis con base en evidencia.

En el caso del Proyecto de Ley n° 13369/2025-CR, si bien la fórmula legal nos permite advertir que la finalidad de la iniciativa sería:

- Habilitar el pago de la CTS por periodos que no fueron laborados efectivamente por el trabajador, a causa de que fueron despedidos arbitrariamente o mediante despidos nulos;
- Acortar el camino que debe recorrer el trabajador para cobrar, dentro de otros, el beneficio laboral de la CTS, que no se percibió durante el “cese irregular”, ya que para ello debería interponer una pretensión o demanda de indemnización por daños y perjuicios. Con el proyecto de ley el pago debería hacerse administrativamente y ya no judicialmente.

Dichas precisiones y por las consideraciones adicionales que se expondrán en los siguientes apartados, no han sido previstas en el planteamiento del problema público del proyecto analizado, lo cual impediría tener certeza sobre su real contenido y alcances.

## **2. Doctrina Jurisprudencial sobre la indemnización por daños y perjuicios en materia laboral: Los ingresos dejados de percibir**

La Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria en la Casación Laboral n° 15236-2016, Del Santa (Caso Dante Alighieri), deja sentado que el daño sufrido por el trabajador como consecuencia de un despido o cese nulo/injustificado debe ser reparado integralmente.

En este sentido, esta sentencia resalta que la indemnización por daños y perjuicios en la vía laboral permite reconocer el valor económico de los beneficios sociales no percibidos durante el periodo de inactividad forzada, garantizando que la restitución de derechos sea efectiva y acorde a los principios de justicia laboral y responsabilidad civil.

---

<sup>2</sup> Opinión al Proyecto de Ley n° 1484/2021-CR, *Ley que prohíbe la integración vertical y limita la posición dominante en los servicios de salud ofrecidos por los privados a los que se refieren los artículos 7 y 8 del Texto Único Ordenado de la Ley n° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud* (LMAUS).

El V Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional precisa que en los casos de despido incausado y despido fraudulento, el trabajador tiene derecho a una indemnización que comprende el daño emergente, lucro cesante y daño moral.

Siendo que el pago de beneficios laborales dejados de percibir no se obtiene directamente en su calidad de tales, sino bajo el concepto de una indemnización por daños y perjuicios, tal y como lo ha señalado la Corte Suprema de la República, consideramos que, al proponerse alternativas de solución sobre esta materia debería considerarse la naturaleza jurídica resarcitoria de dichos conceptos.

En el derecho de daños, en la medida que las indemnizaciones tienen naturaleza reparatoria y no sancionadora, el resarcimiento del injusto debe limitarse al perjuicio efectivamente acreditado ante el juez. Ello se debe a que su finalidad es restituir la situación patrimonial del trabajador, mas no otorgarle una ventaja económica adicional que exceda dicho propósito.

En esa línea, la Corte Suprema<sup>3</sup> ha precisado que:

*“Séptimo (...) la facultad del Juez sobre fijar el monto del daño, debe estar debidamente fundamentada; cuya aplicación podrá circunscribirse a los casos de daño moral, por implicar la afectación de la vida sentimental del ser humano, siendo de difícil probanza, y en los daños patrimoniales, siempre y cuando el caso lo amerite, cuya aplicación por su naturaleza, será más restrictiva, esto es, que no debe ser aplicado de manera preliminar en todas las situaciones, sino por el contrario, corresponde evaluar el daño generado al perjudicado y las circunstancias que se genere, a fin de justificar la aplicación de la facultad del Juez”.*

En ese sentido, el proyecto de ley no ha analizado ni regulado los supuestos en que el o la trabajadora, tras su cese irregular en una entidad pública, pasó a laborar a otra entidad (pública o privada) y por ende, ha percibido, por dicha labor, la correspondiente Compensación por Tiempo de Servicios.

En dichos casos, tal y como ocurre con la Judicatura, el Legislador debería evaluar si corresponde realizar un pago de CTS, por un periodo en que el trabajador sí estuvo laborando y por tanto recibió un pago por este concepto. La idea general a tener en cuenta es que en estos casos el daño fue contenido o reducido, y por lo tanto, “no hay nada” o “hay menos” por reparar.

Desde este punto de vista, se debería evaluar, atribuir potestades decisorias a la Administración Pública, para discernir e investigar, en un plazo perentorio, por ejemplo, a través de consultas a la SUNAT, el Ministerio de Economía y Finanzas, el propio trabajador o sus ex empleadores, si el beneficiario/a, de la eventual ley, ha percibido o percibirá CTS por ese mismo periodo, debiendo descontar del monto a pagarse, lo percibido por el mismo concepto en otra entidad.

---

<sup>3</sup> Corte Suprema. Casación Laboral N.º 21927-2020, Lima, 03 de marzo de 2022, Indemnización por daños y perjuicios.

### 3. El proyecto de ley debe deslindar expresamente sobre cualquier posible intención o efecto retroactivo

El artículo 103 de la Constitución Política prescribe que:

**“La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos (...). La Constitución no ampara el abuso del derecho”.** (El resaltado es nuestro).

Aunque el texto de la exposición de motivos y la fórmula legal del proyecto de ley no es del todo clara, se percibe una cierta intención de aplicación retroactiva de sus disposiciones, lo cual debe ser esclarecido, ya que como se ha hecho notar el artículo 103 de la Constitución Política, prohíbe que las normas sean retroactivas, esto es, que no pueden alterar situaciones o relaciones que hayan quedado consolidadas, agotadas o cumplidas.

De detectarse efectos retroactivos esto será cuestionado por el Poder Ejecutivo, quien puede observar el proyecto de ley y de ser el caso demandar la inconstitucionalidad de la eventual norma que se apruebe adoleciendo de dichos vicios.

En este sentido, resulta relevante estudiar la múltiple casuística que se pueda presentar en el sector público y analizar desde la misma cuales son las soluciones que se podrían aplicar sin incurrir en una aplicación retroactiva de la norma. Para dicho fin, podría resultar aconsejable solicitar la colaboración de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y la Dirección de General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, quienes ostentan la rectoría en temática de índole laboral y de ingresos del personal al servicio del Estado.

Con dicha finalidad, también se podría requerir la colaboración de algunas de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades con mayor cantidad de personal bajo el régimen del Decreto Legislativo n° 276.

Una casuística, relativamente clara, de la cual tiene conocimiento la Defensoría del Pueblo, es la referida a aquellos despidos declarados nulos <sup>4</sup> **“por vulneración de derechos fundamentales”**, los cuales, a decir del Tribunal Constitucional, sin importar el régimen laboral en que se encuentre el trabajador o trabajadora, le corresponde también el pago de las remuneraciones dejadas de percibir durante el período en que estuvo separado injustamente del servicio, aunque no hubiera trabajado. Así, para el caso de mujeres embarazadas, ha señalado el Tribunal Constitucional que:

*“32. Teniendo en cuenta que los despidos nulos son actos sin eficacia jurídica en el ordenamiento jurídico, el incumplimiento del deber de laborar no puede ser atribuido al trabajador, sino al empleador. Por lo que, para restituir el derecho al trabajo y a la remuneración vulnerados por el acto discriminatorio del empleador, corresponde aplicar lo previsto en el Decreto Supremo 003-97-TR, en lo que resulte aplicable (...), en los casos de nulidad de despido de trabajadores CAS, y según el cual, el juzgador **“ordenará el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde la fecha en que***

---

<sup>4</sup>Tribunal Constitucional (2925). Sentencia 33/2025 del Pleno de fecha 22 de noviembre de 2025 recaída en el Expediente n° 02024-2022-PA/TC.

**se produjo, con deducción de los períodos de inactividad procesal no imputables a las partes**". (El resaltado es nuestro).

Asimismo, desde la Defensoría del Pueblo sugerimos como supuesto de estudio que la fórmula legal del proyecto de ley considere realizar una precisión interpretativa (ley interpretativa) del artículo 54 del Decreto Legislativo N° 276, para indicar que los efectos cancelatorios del pago de beneficios sociales únicamente operan en casos de ceses regulares o acordes a ley, no en aquellos que hayan sido dejados sin efecto judicialmente.

#### **4. Los mandatos judiciales deben cumplirse en sus propios términos**

Otro aspecto a tener en cuenta en la discusión del proyecto de ley o sus sustitutorios es que existen muchos casos en los cuales los jueces no son del todo claros en sus sentencias, lo cual, en varios casos, es lo que dificulta su aplicación y ejecución.

Ello es un problema para la Administración pública porque entre los principios de la función jurisdiccional, el artículo 139.2 de la Constitución Política del Perú ha establecido que:

*"Ninguna autoridad (...) puede (...) modificar sentencias"*.

Esto implica que, en muchos casos, las imprecisiones que puedan contener las partes resolutivas de las propias sentencias judiciales, sean utilizadas como argumentos para no atender las pretensiones administrativas que plantean los y las trabajadoras ganadores de una causa judicial.

En ese sentido, sugerimos estudiar diversos supuestos de hecho, que ocurren en la práctica de la Administración pública, vinculados al ejercicio de la potestad jurisdiccional, tales como:

- El tipo de análisis que debe efectuar la Administración Pública frente al texto de una sentencia.
- La decisión administrativa en caso el beneficio de CTS ya haya sido cancelado en el expediente judicial.
- Los casos en los cuales existe litispendencia sobre el pago de la CTS e incluso, en conexión con otras pretensiones económicas, íntimamente vinculadas, las cuales quedarían pendientes de ser resueltas según criterio judicial.

La no regulación de estos aspectos puede generar tensiones interpretativas entre el Poder Judicial y la Administración pública, e incluso poner en cuestión la seguridad jurídica del o la trabajadora beneficiaria y de la entidad empleadora, pues en caso de criterios disímiles o decisiones administrativas contradictorias, se corre el riesgo de incumplir los mandatos judiciales, retrasar la ejecución de los derechos reconocidos en sentencia y generar nuevos procesos judiciales, con el consiguiente incremento de costos, cargas administrativas y afectación al principio de tutela jurisdiccional efectiva.

## 5. Algunos otros aspectos técnicos a considerar

En adición a lo señalado, consideramos que es necesario poner énfasis en la necesidad de que en el proceso de elaboración o reelaboración del proyecto de ley o su sustitutorio, se mantenga un enfoque técnico.

Los conceptos técnicos son sumamente relevantes al regular la materia aquí abordada, ello guarda relación con la terminología legal vigente, es decir aquella contenida en normas jurídicas expresas y aquella otra utilizada por la judicatura, la cual como hemos señalado en varios casos no es homogénea ni precisa.

Así, se debe tener presente que el artículo 54 del Decreto Legislativo n.º 276 que regula el régimen de carrera administrativa indica que la CTS que corresponde al personal nombrado al cese. No se menciona al personal contratado.

No obstante lo anterior, a dicho personal contratado si le es de aplicación la Ley n.º 24041 que les reconoce estabilidad laboral a los después de superar un año de servicios. Estos trabajadores, si son despedidos, la Judicatura los reincorpora al servicio, pero en la misma condición en la que estuvieron vinculados con la entidad, es decir como contratados.

De esta forma, el tratamiento jurídico del vínculo laboral entre ambos grupos (nombrados del D.L. 276 y reincorporados por mandato judicial bajo Ley n.º 24041) es distinto y requiere que se realicen las precisiones normativas, para evitar la generación de falsas expectativas, ya que un servidor contratado reincorporado judicialmente no tendrá derecho al pago de CTS al cesar, por ejemplo, por límite de edad.

En este sentido, y ante la falta de una explicación en la exposición de motivos, advertimos que existe ambigüedad en el uso de los conceptos incorporación y reincorporación, los cuales pueden genera confusión. En todo caso, se sugiere incorporar, en el proyecto de ley o su sustitutorio, las definiciones de los conceptos que se utilizan, así como determinar sus ámbitos de aplicación.

## 6. La prohibición de iniciativa del gasto público

Como es conocido, es una preocupación del Estado peruano el control del gasto público. En este sentido, el artículo 79 de la Constitución Política ha establecido que:

*“Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...).”*

En dicha línea, el artículo 76 numeral 2 literal a) del Reglamento del Congreso de la República, establece que las proposiciones de ley:

*“a) No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público. Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto (...). (El resaltado es nuestro).”*

Sobre la prohibición de iniciativa de gasto establecida a los Congresistas de la República, también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional<sup>5</sup> (TC), señalando que:

*“18. (...), la Constitución dispone, en su artículo 79, que el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, por cuanto una iniciativa de tal naturaleza supondría una intromisión en el manejo de la hacienda pública y, además, afectaría el principio de equilibrio fiscal (...).” (El resaltado es nuestro).*

Asimismo, se ha precisado respecto a la administración de la hacienda pública que:

*“16. (...) la Constitución Política establece en el numeral 17 del artículo 118, que corresponde al Poder Ejecutivo la administración de la hacienda pública, y este Tribunal ha ratificado la naturaleza exclusiva de dicha competencia (cfr. sentencia emitida en el Expediente 00002-2013-CC/TC, fundamento 10)” (El resaltado es nuestro).*

En esa línea, a fin de que los proyectos de ley que contemplen gastos públicos resulten válidos, el Tribunal Constitucional ha precisado que:

*“34. (...) el Poder Legislativo necesita de la participación previa del Poder Ejecutivo para que resulte constitucionalmente viable la iniciativa legislativa que promueva, si es que esta implica creación o aumento del gasto público” (El resaltado es nuestro).*

En ese sentido, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Perú, en el Reglamento del Congreso de la República y a lo señalado por el Tribunal Constitucional, para que las iniciativas legislativas vinculadas a materia presupuestal y financiera, como es reconocer administrativamente el pago de un concepto indemnizatorio sustentado en la imposibilidad de goce del derecho a la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) de los trabajadores a causa de un despido invalidado judicialmente, se requiere necesariamente la intervención favorable del Poder Ejecutivo, específicamente el Ministerio de Economía y Finanzas, la misma que no se advierte de la exposición de motivos del Proyecto de Ley n° 13369/2025-CR.

### III. Conclusiones

1. El Proyecto de Ley n° 13369/2025-CR representa un avance para evitar la judicialización innecesaria del cálculo de la CTS de trabajadores que cuentan con una sentencia que declara inválido su despido. No obstante, requiere de un mayor análisis y precisión.
2. Es así que, la exposición de motivos del Proyecto de Ley n° 13369/2025-CR no ha determinado adecuadamente el problema público que se pretende solucionar, ello impide al evaluador tener certeza del contenido y alcances del mismo.
3. El proyecto de Ley n° 13369/2025-CR no ha previsto diversos supuestos de hecho relevantes, como aquellos en los cuales pueda generarse una colisión con mandatos judiciales previos, litispendencias entre otros.

4. El proyecto de ley no ha tomado en cuenta la naturaleza resarcitoria de las medidas que buscan reconocer el pago de beneficios laborales durante el periodo en el que no se ha laborado de modo efectivo.
5. Existe ambigüedad en el uso de los conceptos de “incorporación” y “reincorporación”, así como su relación con su aplicación respecto del personal contratado y nombrado.
6. Se sugiere reelaborar la iniciativa legislativa, previa consulta y trabajo cooperativo con la Autoridad Nacional del Servicio Civil y la Dirección de General de Gestión Fiscal y otros actores relevantes, máxime si el beneficio que se busca conceder tiene una naturaleza resarcitoria y por tanto implica una iniciativa de gasto público, no previsto, que debe contar con la conformidad del Ministerio de Economía y Finanzas.

Lima, 9 de enero de 2026.

JLAL/ome/jaod