CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
31 OCT. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 15:41

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 28212, PARA GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LAS REMUNERACIONES DE LOS TRABAJADORES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y DE LAS MUNICIPALIDADES

El congresista de la República **ALFREDO PARIONA SINCHE**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22 inciso c) 67, 75 y 76 del reglamento del Congreso de la República presenta en siguiente proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República,
Ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 28212, PARA GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LAS REMUNERACIONES DE LOS TRABAJADORES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y DE LAS MUNICIPALIDADES

Artículo 1. Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas, a fin de garantizar el principio de equidad en las remuneraciones que perciben los trabajadores de los gobiernos regionales y de las municipalidades en todo el país.

Artículo 2. Modificación de la Ley 28212
Modificase el artículo 5 e incorpórase el numeral 5.3 al artículo 5 de la Ley 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas, con el siguiente texto:

> "Artículo 5.- De las Dietas **y de las remuneraciones de los trabajadores de los gobiernos regionales y de las municipalidades**
> "5.1 Las personas al servicio del Estado y que en representación del mismo formen parte de Directorios, no percibirán dietas en más de una (1) entidad.
>
> 5.2 Los Consejeros Regionales y Regidores Municipales reciben únicamente dietas, según el monto que fijen los respectivos Consejos Regionales y Concejos Municipales, de conformidad con lo que disponen sus respectivas leyes orgánicas. En ningún caso dichas dietas pueden superar en total el

treinta por ciento (30%) de la remuneración mensual del Presidente del Gobierno Regional o del Alcalde correspondiente.

5.3 Las remuneraciones que perciben los demás trabajadores de los gobiernos regionales y de las municipalidades, independientemente del régimen laboral, se determinan por montos únicos en razón del cargo desempeñado. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante decreto supremo, define y actualiza las respectivas remuneraciones que rigen a nivel nacional, supervisando que no exista discriminación entre los gobiernos regionales del país. En el caso de las municipalidades, los montos consideran la clasificación territorial".

Artículo 3. Incorporación de la tercera disposición final a la Ley 28212
Incorpórase la tercera disposición final a la Ley 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas, con el siguiente texto:

"Tercera.- El decreto supremo al que se refiere el numeral 5.3 del artículo 5 se emite en un plazo máximo de noventa (90) días desde la publicación de la presente ley. En el decreto supremo se debe precisar, atendiendo al principio de previsión presupuestal, un cronograma de adecuación progresiva a fin de que los montos únicos de las remuneraciones en razón del cargo tengan eficacia en todos los gobiernos regionales y municipalidades del país.

DISPOSICIONES FINALES COMPLEMENTARIAS

Única. Modifícase la denominación de la Ley 28212, la que en adelante se denominará "Ley que regula los ingresos de los altos funcionarios, autoridades del Estado, trabajadores de los gobiernos regionales y de las municipalidades, y dicta otras medidas."

Lima, 31 de octubre de 2023.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/10/2023 13:06:30-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PARIONA SINCHE Alfredo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/10/2023 12:35:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/10/2023 13:40:05-0500

ALFREDO PARIONA SINCHE
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **02** de **NOVIEMBRE** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6271/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1.CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO; y

2.PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La igualdad es un derecho fundamental que está previsto en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú en los siguientes términos: "(...) toda persona tiene derecho (...) a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole".

Por su lado, el Tribunal Constitucional, supremo intérprete de la Constitución, ha sido enfático en reconocer el derecho a la igualdad, no solo como tal, sino también como principio. Así, en la sentencia recaída en el expediente 03461-2010-PA/TC ha señalado lo siguiente:

> "(...) la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado social y democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos. Como tal, comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribe todo tipo de diferencia de trato. La igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable (...)"[1].

Entonces, la igualdad configura un valor fundamental en el régimen democrático. La igualdad no es solo un derecho sobre el cual el interés se agota en el titular del mismo de manera subjetiva; la igualdad es también un principio, es decir, una finalidad que debe asegurar el Estado para todos los ciudadanos a los cuales se debe. Así, el Estado debe tener interés directo en que la igualdad tenga una dimensión material, que se exprese de manera eficaz en la realidad. Esto implica que cualquier acto que afecte indebidamente la igualdad, como es la discriminación, deba ser corregido con criterio de inmediatez.

[1] Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente 03461-2010-PA/TC, fundamento jurídico 3.

La discriminación, en efecto, se puede presentar en diversos escenarios. La Constitución, como no podía ser de otra manera, reconoce una cláusula abierta en su artículo 2, pues, además de establecer algunas causas objetivas (raza, opinión, etc.), establece que la discriminación puede producirse por causas de "cualquiera otra índole". Con ello, pueden identificarse una amplitud de supuestos que trascienden a la literalidad de los textos legales. Esto es así, porque el trato desigualitario indebido es un asunto que no se puede tolerar y, menos, desde una norma positiva.

Debe recordarse que, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el acto de discriminación corresponde al "trato desigual a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, de sexo, de edad, de condición física o mental, etc."[2], por tanto, es una acción proscrita por la ley. Incluso, en el caso peruano la discriminación, además de ser inconstitucional, está configurada como un delito. Así, el artículo 323 del Código Penal no solo sanciona la discriminación sino, también, la incitación a la discriminación.

> "Artículo 323.- Discriminación e incitación a la discriminación
> El que, por sí o mediante terceros, realiza actos de distinción, exclusión, restricción o preferencia que anulan o menoscaban el reconocimiento, goce o ejercicio de cualquier derecho de una persona o grupo de personas reconocido en la ley, la Constitución o en los tratados de derechos humanos de los cuales el Perú es parte, basados en motivos raciales, religiosos, nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, identidad étnica o cultural, opinión, nivel socio económico, condición migratoria, discapacidad, condición de salud, factor genético, filiación, o cualquier otro motivo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de tres años, o con prestación de servicios a la comunidad de sesenta a ciento veinte jornadas. (...)."

La regulación citada evidencia que la igualdad tiene un nivel de importancia prioritaria por parte del Estado peruano. Por tanto, la discriminación, que violenta ilegítimamente la igualdad, debe ser atacada desde todos los ámbitos, como puede ser además de los ámbitos laboral o constitucional; el ámbito laboral. Ciertamente,

[2] Recuperado de https://dle.rae.es/diccionario

la discriminación en el campo de los derechos de los trabajadores es más común de lo que se puede creer y, por ello, precisamente, se reconocen y establecen medidas para hacer frente a esta problemática.

Efectivamente, la discriminación laboral corresponde al trato diferente que se le brinda a un trabajador dentro de su centro de labores respecto a sus pares o compañeros por razones ajenas a su desempeño laboral. Es decir, corresponde a un perjuicio o desventaja ilegítima, que puede ser de carácter profesional, salarial o moral. La discriminación laboral no es una problemática reciente. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, y apropósito del primer informe global sobre discriminación en el trabajo de 2003, "La discriminación puede producirse en cada etapa del empleo, desde la selección y contratación hasta la formación y la remuneración, y abarca la segregación profesional y el momento de la terminación de la relación de trabajo"[3].

Asimismo, el Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL, ha reconocido la importancia de establecer medidas correctivas frente a acciones de discriminación por razón de la desigualdad de remuneraciones.

> "La regla general es la siguiente, la ley prohíbe pagar una remuneración menor que la que percibe una persona cuando ambos realizan trabajos que requieren la misma habilidad esfuerzo y responsabilidad y son ejecutados en el mismo establecimiento bajo similares condiciones, salvo que la diferencia se base en la antigüedad del mérito o la calidad o cantidad de producción o cualquier factor objetivo distinto"[4].

Entonces, la diferenciación solo podrá ser válida si existen razones objetivas para relativizar un trato igualitario. Ello, por cuanto si la función es la misma, no debería haber distingos en la fijación del monto de la remuneración respectiva. Si bien el supuesto precisa que el trabajo debe ser ejecutado en un mismo establecimiento,

[3] Recuperado de https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_071447/lang--es/index.htm
[4] Resolución N° 269-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, de fecha 6 de septiembre de 2021, fundamento 6.5.

debe tomarse en cuenta que puede haber casos excepcionales que, por sus características especiales, pueden encontrarse perfectamente el ámbito de aplicación de la norma o mandato. Por ejemplo, en el supuesto de que se trate de un mismo empleador o en el supuesto de que se trate de recursos provenientes de una misma fuente, como puede ser el erario nacional o el presupuesto público.

En efecto debe recordarse que cuando el empleador es el Estado, este tiene un deber reforzado de garantizar el principio de igualdad y no discriminación. Así, si bien el Estado puede estar conformado por una diversidad de entidades públicas, lo cierto es que la organización y funcionamiento de estas no deben configurar medidas de desigualdad en el tratamiento a sus servidores. Es el caso, por ejemplo, de los gobiernos regionales y de las municipalidades. Si bien estos son varios, considerando las múltiples regiones y municipalidades existentes, las funciones y cargos que se desempeñan dentro de ellos son equivalentes. Es decir, las competencias que se desarrollan en este ámbito siguen un criterio único en atención al interés común del fortalecimiento de la descentralización.

Tanto es así que, si bien se reconoce la autonomía de los gobiernos regionales, todos se rigen bajo una ley única, aplicable a la integridad de los gobiernos regionales, independientemente de la jurisdicción territorial en donde se encuentren. Se trata de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que precisa no solo las competencias exclusivas y compartidas de los gobiernos regionales (artículo 9) sino, también, la estructura orgánica de estos, definiendo la composición y funcionamiento de los órganos (artículo 11-A), los derechos, obligaciones e incompatibilidades de los consejeros regionales. Incluso, precisa la vigencia de gerencias y subgerencias regionales, y los criterios para la gestión regional (artículo 32), así como las características de las normas regionales que se pueden emitir en este ámbito.

A mayor abundamiento la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales prevé un régimen laboral y de pensiones, señalando en su artículo 44:

> "Los funcionarios y servidores a cargo de los Gobiernos Regionales se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, conforme a ley. El régimen pensionario aplicable a los trabajadores (...) se regula por la legislación específica de la materia. Los trabajadores que se encuentren incorporados al régimen del Decreto Ley Nº 20530, podrán mantener dicho régimen, de acuerdo a Ley. Los demás trabajadores se regirán por las normas del Sistema Nacional de Pensiones o del Sistema Privado de Pensiones, según corresponda, conforme a ley".

Lo propio ocurre con la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, aplicable a todas las municipalidades del país. En esta norma se clasifica a las municipalidades, se define sus órganos de gobierno, su estructura administrativa, los alcances de la categoría de trabajador municipal, sus competencias y funciones específicas, sus órganos de coordinación, entre otros.

Entonces, es claro que la regulación sobre los gobiernos regionales y locales responde a un marco general obligatorio, que establece puntos comunes a todos, lo que permite afirmar válidamente que existen elementos que todos deben respetar de manera estricta e igualitaria. Entre estos aspectos, naturalmente, se encuentran las medidas referidas a garantizar la igualdad en el tratamiento de los derechos de los trabajadores. Más aun, cuando los cargos existentes en los gobiernos regionales y municipales a lo largo de todo el país son idénticos, incluso, en la denominación.

Debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha establecido algunos alcances de observancia obligatoria sobre los alcances de la autonomía de los gobiernos regionales.

> "(...) la consagración de la autonomía de los gobiernos regionales abarca las potestades, en su ámbito competencial, para autogobernarse por las autoridades representativas electas; para autorregularse en aplicación de las normas que aprueban; para autofiscalizarse, a través de la verificación del cumplimiento de sus normas; y, para autoadministrarse en su organización interna, en su presupuesto y en los servicios públicos que deben atender, así como en la autogeneración de recursos a través de la potestad tributaria de

> la cual están dotados. **Lo expuesto no excluye la posibilidad de que existan controles interorgánicos de acuerdo con las competencias atribuidas por la Constitución y las leyes orgánicas**"[5]. (el resaltado es nuestro).

Del mismo modo, con relación a los alcances de la denominada "autonomía municipal", el Tribunal Constitucional ha sido enfático en definir que no se trata de una competencia ilimitada y que se debe respetar el marco constitucional y legal. Así, afirmó lo siguiente

> "(...) la autonomía es la capacidad de autogobiemo para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual **en todo momento se forma parte**, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste. En ese sentido, debe entenderse que **dicha autonomía debe ser ejercida dentro del marco constitucional y legal**"[6]. (el resaltado es nuestro).

En ninguna parte de las premisas jurisprudenciales anotadas se reconoce la potestad de los gobiernos regionales y de las municipalidades de decidir libremente las remuneraciones de sus trabajadores, más aún cuando dicha definición, de no tener ningún límite, puede determinar la aplicación de medidas arbitrarias y de aprovechamiento indebido de recursos. Tanto es así que se reconoce la posibilidad legítima de que se pueda ejercer sobre los gobiernos regionales y las municipalidades mecanismos de control en el marco de la Constitución y las leyes orgánicas. Precisamente, la Constitución es la que prevé la vinculatoriedad del principio de igualdad y no discriminación de toda índole, mientras que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades son las que establecen un marco general de aplicación igualitaria y obligatoria para todos los gobiernos regionales y las municipalidades, respectivamente. Esto, en buena cuenta, es expresión de que la autonomía en un Estado democrático no puede ser identificada como autarquía.

---

[5] Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente 00001-2019-CC/TC, fundamento jurídico 17.
[6] Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente 0010-2003-AI/TC, fundamento jurídico 2.

Bajo tales ideas, lo que propone la presente iniciativa legislativa es modificar la Ley 28212, Ley que regula los ingresos de los altos funcionarios autoridades del Estado y dicta otras medidas, a fin de garantizar el principio de equidad en las remuneraciones que perciben los trabajadores de los gobiernos regionales y de las municipalidades en todo el Perú. Así se establece que las remuneraciones que perciben los trabajadores de los gobiernos regionales y de las municipalidades (no los gobernadores ni consejeros regionales, y tampoco los alcaldes y regidores), independientemente del régimen laboral, se determinan por montos únicos en razón del cargo desempeñado.

Para efectos de uniformizar criterios, respetando la autoridad del ente rector especializado, se ha previsto que sea el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo quien, mediante decreto supremo, defina y actualice las respectivas remuneraciones, supervisando que no exista discriminación entre los diferentes gobiernos regionales y municipalidades del país.

Asimismo, con la finalidad de que se otorgue certeza al tiempo del cumplimiento de la responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la presente iniciativa legislativa establece que el decreto supremo antes mencionado se debe emitir en un plazo máximo de noventa (90) días desde la publicación de la ley. En este decreto supremo se debe detallar, atendiendo al principio de previsión presupuestal, un cronograma de adecuación progresiva a fin de que los montos únicos de las remuneraciones en razón del cargo tengan eficacia en todos los gobiernos regionales y municipalidades del país.

Finalmente, considerando que el actual título de la ley que se modifica (28212) solo considera a los altos funcionarios y autoridades de Estado, se ha previsto cambiar lo propio a fin de tener una norma adecuadamente actualizada, quedando la denominación en los términos siguientes: "Ley que regula los ingresos de los altos funcionarios, autoridades del Estado, trabajadores de los gobiernos regionales y de las municipalidades, y dicta otras medidas."

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de la presente ley no contraviene ninguna norma vigente y se encuentra conforme a la Constitución Política del Perú, sobre todo con su parte dogmática, en tanto refuerza el derecho constitucional a la igualdad y no discriminación, que el Tribunal Constitucional ha reconocido como un derecho y como un principio esencial para el fortalecimiento del régimen democrático.

Así, se ha previsto modificar la Ley 28212, Ley que regula los ingresos de los altos funcionarios autoridades del Estado y dicta otras medidas, a fin de garantizar el principio de equidad en las remuneraciones que perciben los trabajadores de los gobiernos regionales y de las municipalidades en todo el país. Asimismo, teniendo en cuenta que el actual título de la Ley 28212 solo considera a los altos funcionarios y autoridades de Estado, se ha previsto cambiar lo propio a fin de tener una norma adecuadamente actualizada, quedando la denominación en los términos siguientes: "Ley que regula los ingresos de los altos funcionarios, autoridades del Estado, trabajadores de los gobiernos regionales y de las municipalidades, y dicta otras medidas."

ANALISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al reforzar la efectividad de un derecho constitucional plenamente reconocido por la Constitución, los tratados internacionales y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como es la igualdad, no implica un costo negativo para la sociedad ni para el Estado. Por el contrario, refuerza la legitimidad de este último, quien se verá beneficiado con el hecho de que la población identificará su eficiencia para resguardar los derechos fundamentales, más aún si se trata de derechos sociales, como los derechos laborales.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la norma propuesta reconoce la vigencia del principio de previsión presupuestal para efectos de sincerar las remuneraciones de los trabajadores de los gobiernos regionales y de las municipalidades a lo largo del territorio nacional.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto guarda relación con el Acuerdo Nacional, Política de Estado 1: "Democracia y Estado de Derecho", en el punto referido al "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho", cuyo objetivo es defender el imperio de la Constitución y velar por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado, donde se "promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes", sancionando "a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad".

Asimismo, la presente iniciativa legislativa guarda relación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR, que aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual 2023-2024. En este sentido, se toma en cuenta el Objetivo I, correspondiente a la política de Estado "Fortalecimiento del régimen democrático y Estado de derecho", referido al tema del funcionamiento correcto de los órganos y organismos del Estado, en el sentido de que las instituciones de la administración pública deben brindar a los ciudadanos un tratamiento equitativo y razonable a sus demandas; sobre todo, aquellas que corresponden a la reivindicación de derechos afectados por razones de índole económica, lo que configura un menoscabo al principio constitucional de igualdad.