Proyecto de Ley N° 7120/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

GRUPO PARLAMENTARIO
PERÚ LIBRE

""Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
26 FEB. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:40

PROYECTO DE LEY .....

LEY QUE PROTEGE LA ESTABILIDAD LABORAL Y GARANTIZA LA DIGNIDAD DE LOS TRABAJADORES EN EL PAÍS.

La Congresista de la República, **Margot Palacios Huamán,** integrante del Grupo Parlamentario **PERÚ LIBRE,** en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa contenida en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, así como de los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente fórmula legal.

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PROTEGE LA ESTABILIDAD LABORAL Y GARANTIZA LA DIGNIDAD DE LOS TRABAJADORES EN EL PAÍS

Artículo 1. Objeto y Finalidad

La ley tiene por objeto proteger la estabilidad laboral en el país, evitando que ninguna relación laboral limite el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconozca o rebaje la dignidad del trabajador; a fin de prohibir y eliminar cualquier mecanismo de despido arbitrario.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MITA ALANOCA Isaac FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 14:34:34-0500

Artículo 2- Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1602

Se deroga el Decreto Legislativo Nº 1602, Decreto Legislativo que modifica la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil, para fortalecer la gestión pública a través del tránsito de las entidades públicas y promover el acceso meritocrático de los servidores civiles al régimen del servicio civil, y dicta otras disposiciones.

Disposición Complementaria

Única. – Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano"

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 12:40:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 12:52:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 12:00:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGÜERO GUTIERREZ Maria Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 13:03:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 12:52:53-0500

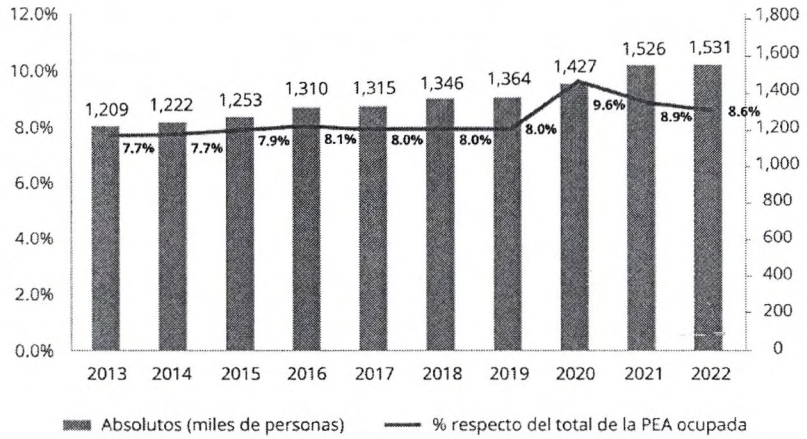
FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 12:34:15-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

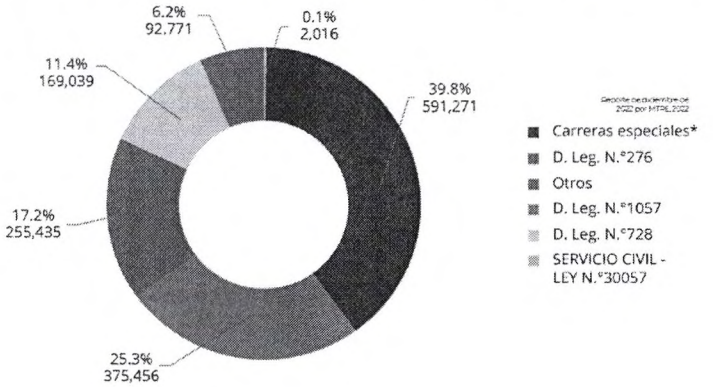
Aproximadamente 1 millón 531 mil servidores civiles trabajan en entidades públicas de los tres niveles de gobierno (gobierno nacional, regional y local)

Gráfico Nro. 01: Evolución de los servidores civiles 2013 al 2022



Asimismo, según reporte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, se puede observar que sólo el 17.2% está en el servicio Civil, mientras que 82.8% se encuentra en otros regímenes laborales.

Participación de servidores civiles, según régimen laboral, 2022



1.1. Situación Laboral en el Perú

a. Tasa de Empleo y Desempleo:

La tasa de empleo y desempleo es un indicador clave para evaluar la situación laboral. Antes de 2022, la tasa de desempleo en Perú ha experimentado fluctuaciones, influenciada por diversos factores, incluyendo la actividad económica y la estabilidad política. La tasa de desempleo nacional estuvo cerca de triplicarse en el tercer trimestre del año, al pasar de 3,5% en ese mismo periodo del 2019 al 9,6%

del 2020, según la Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)[1].

b. **Sector Informal:**
Una parte significativa de la fuerza laboral en Perú trabaja en el sector informal, caracterizado por la falta de beneficios sociales y protección laboral. Este fenómeno ha sido objeto de atención y esfuerzos para formalizar empleos informales. Un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) determinó que la informalidad laboral en el Perú pasó el umbral del 70%. Actualmente, la recuperación del empleo ha sido ocupada entre un 40% y 80% por la informalidad; y, en el caso peruano, la masa en condiciones precarias es del 75%[2].

c. **Ingresos y Desigualdad:**
La distribución de ingresos y la desigualdad económica son aspectos relevantes en el análisis laboral. Se han observado desafíos persistentes en cuanto a la equidad salarial y el acceso a oportunidades laborales. El Informe sobre la desigualdad global 2022 realizado por el Laboratorio de Desigualdad Mundial (World Inequality Lab - WIL inequality)[3] fue analizado por Latinometrics, una plataforma especializada en revelar datos sobre el mundo de los negocios y el impacto económico en América Latina. El resultado dejó a Perú como el cuarto país más desigual del mundo.

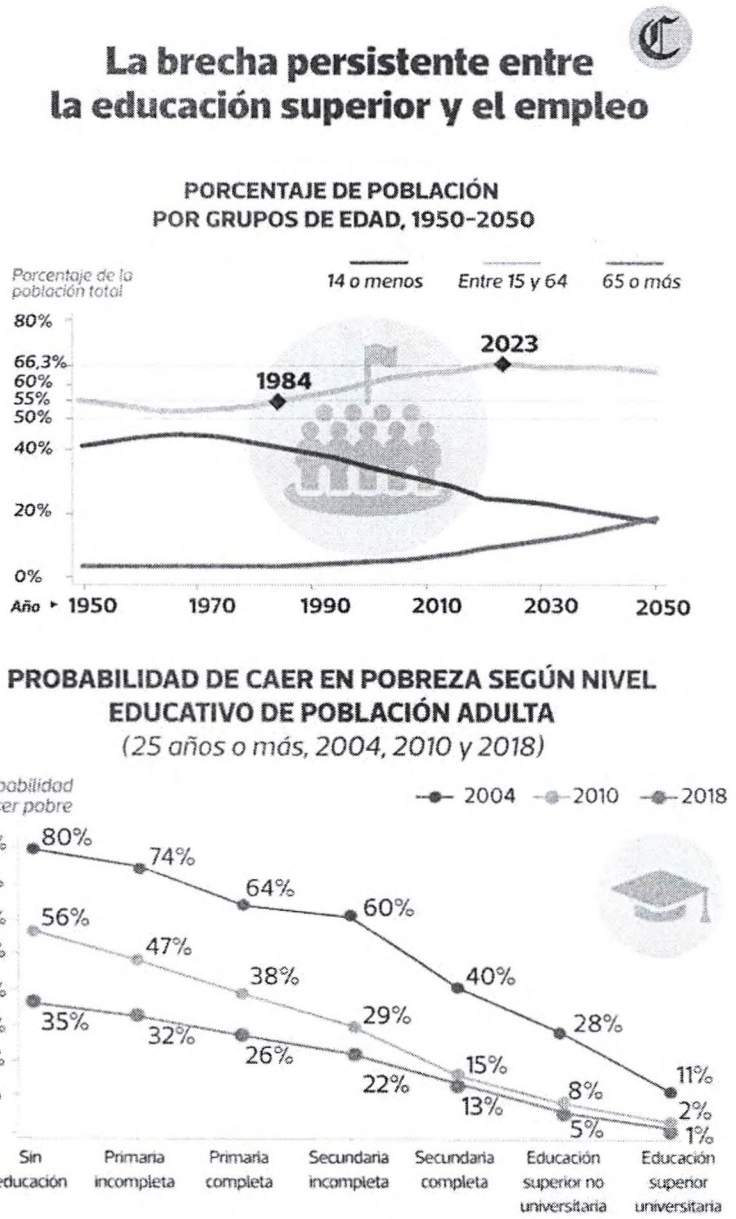
d. **Participación de la Mujer en el Trabajo:**
Aunque la participación de las mujeres en la fuerza laboral ha aumentado, persisten desafíos relacionados con la discriminación de género y la brecha salarial entre hombres y mujeres. Según las cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el Perú existen 15.8 millones de mujeres que representan el 49.9% de la población. De este total, más de 7 millones conforman la Población Económicamente Activa (PEA) del país. El 35% de los cargos de alta dirección en el Perú son ocupados por mujeres. A nivel público, tres de cada diez funcionarios o directivos de instituciones del estado son mujeres. En el 2016, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), son 7 millones 100 mil 100 las mujeres que laboran, y abarcan el 95.4% de la PEA femenina. Según el lugar donde viven, en el área urbana las mujeres con empleo representan el 94.4% y en el rural el 99.1%. Del total de mujeres que cuenta con empleo, el 27.1% está afiliada a un sistema de pensión, y el 77.2% posee seguro de salud[4].

---

[1] https://elcomercio.pe/economia/peru/empleo-en-peru-tasa-de-desempleo-nacional-casi-se-triplica-este-tercer-trimestre-en-comparacion-al-2019-covid-19-nndc-noticia/#google_vignette
[2] https://larepublica.pe/economia/2023/02/08/ministerio-de-economia-informalidad-laboral-en-el-peru-llega-el-75-oit-inei-empleo-formal-peru-298112
[3] https://www.infobae.com/peru/2023/02/06/peru-es-el-cuarto-pais-con-mas-desigualdad-en-el-mundo/
[4] https://infocapitalhumano.pe/recursos-humanos/informes/el-rol-de-la-mujer-peruana-en-el-mercado-laboral/#:~:text=El%20rol%20de%20la%20mujer%20peruana%20en%20el,g%C3%A9nero%20...%204%20N%C3%BAmeros%20a%20nivel%20global%20

e. **Educación y Empleo:**

La relación entre educación y empleo también es esencial. La tasa de empleo suele variar según el nivel educativo, y la demanda de habilidades específicas puede afectar la inserción laboral de los graduados. El subempleo profesional afectaba a cuatro de cada diez egresados universitarios y a cinco de cada diez egresados técnicos, como se releja a continuación:[5]



Fuentes: INEI y Enaho (2004, 2010 y 2018).

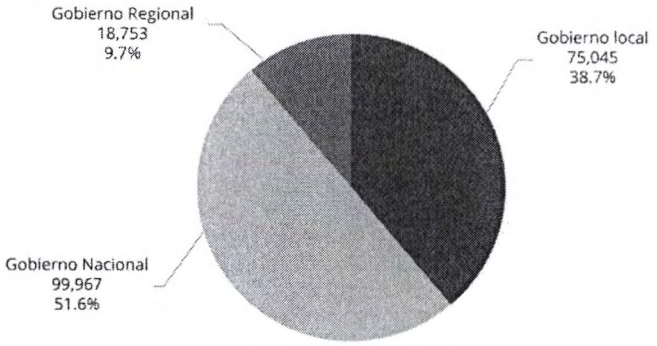
[5] https://elcomercio.pe/economia/peru/la-brecha-persistente-entre-la-educacion-superior-y-el-empleo-por-gustavo-yamada-noticia/

f. Condiciones Laborales y Seguridad Social:

Las condiciones laborales, incluyendo las horas de trabajo, la seguridad en el empleo y la cobertura de seguridad social, son aspectos cruciales. Mejorar estas condiciones ha sido un objetivo para garantizar el bienestar de los trabajadores, que a la fecha no garantiza la equidad de los salarios o la estabilidad en el puesto laboral.

En el país todavía sigue latente las contrataciones de locación de servicio, modalidad totalmente atentatoria contra la clase trabajadora, está debe ser atención del Poder Ejecutivo y no generar cuellos de botella para que bajo la fachada de la meritocracia se ubique personal que responde a intereses de personas y no de políticas de estado o de la nación.

Locadores de servicios en el sector público, según nivel de gobierno, 2022



g. Crisis y Pandemia:

La pandemia de COVID-19 ha tenido un impacto significativo en la situación laboral en todo el mundo, incluido Perú. Las medidas de restricción, las interrupciones económicas y la pérdida de empleo han sido desafíos importantes. Desde el inicio de la pandemia los trabajadores fueron los más afectados con los recortes desde sus horarios laborales y por ende sus salarios y otros beneficios ganados.

1.2. La estabilidad laboral de entrada

Es la protección jurídica que tiene el trabajador de mantenerse en el puesto de trabajo desde el inicio del vínculo laboral y una vez superado el período de prueba (tres meses, seis meses o un año, según corresponda) hasta el término de este y por causa justa. En tal sentido, se da preferencia a la contratación permanente antes que a la temporal; el trabajador tiene derecho a un contrato de plazo indeterminado cuando la naturaleza objetiva de sus labores es indefinida.

Es necesario señalar que la actual carta política no contempla figuras, como sí lo hacía la Constitución de 1979, la cual en su artículo 49 defendía tanto la estabilidad de entrada como la de salida. La estabilidad laboral no fue recogida en la Constitución de 1993, pues ésta, en su artículo 27º, solo reconoce que el trabajador "goza de adecuada protección contra el despido arbitrario", y no hace mención expresa a la estabilidad laboral. Existe mucha diferencia entre el artículo 27° de la Constitución de

1993 con el artículo 48° de la Constitución del 79; son regulaciones totalmente diferentes en el Derecho Laboral.

En la Constitución de 1993, en su artículo 27° otorga al trabajador "adecuada protección contra el despido arbitrario", pero no establece cual es esa "adecuada" protección, es decir, es una norma de preceptividad aplazada, pues deja al legislador infraconstitucional, para que mediante ley sea quien regule el nivel de protección del trabajador en caso de despido arbitrario.
La situación descrita, debe ser corregida con nuevas disposiciones normativas y leyes emanas por la representación nacional a fin de fortalecer lo que, en la práctica los operadores de justicia y decisores de justicia (jueces), dan la razón a los trabajadores. Se requiere leyes que defiendan los derechos laborales y promuevan la convivencia armoniosa entre empleador y empleados.

En ese orden de ideas, de acuerdo con la Ley N° 31880, el Poder Ejecutivo está facultado de legislar en materias de Seguridad Ciudadana, Gestión del Riesgo de Desastres - Niño Global, Infraestructura Social, Calidad de Proyectos y Meritocracia. Es así que, a los veinte días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés, se publica el Decreto Legislativo Nº 1602, Decreto legislativo que modifica la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil, para fortalecer la gestión pública a través del tránsito de las entidades públicas y promover el acceso meritocrático de los servidores civiles al régimen del servicio civil, y dicta otras disposiciones; el mismo que a continuación tiene los siguientes cuestionamientos:

a) **Sobre factores de evaluación:**
Se plantea que, los indicadores serán establecidos por la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Autoridad Nacional del Servicio Civil- SERVIR, considerando las políticas de gobierno. Y es este punto, cuestionable cuando se tiene un gobierno duramente criticado; que conllevaría la emisión de indicadores sesgados, subjetivos y con manejo político acorde a las demandas de turno y no en base a una política pública laboral.

b) **Sobre la Contratación temporal:**
La referida norma señala que:

> *Los contratos no pueden tener un plazo mayor a nueve (9) meses. Pueden renovarse por una sola vez antes de su vencimiento, hasta por un período de tres (3) meses. Cumplido el plazo, tales contratos concluyen de pleno derecho y son nulos los actos en contrario.*

Es decir, SERVIR emitirá los lineamientos que regulan el límite máximo de las contrataciones temporales a las que se refiere el presente artículo.

Bajo este criterio el Poder Ejecutivo impone, implanta y ejecuta arbitrariamente el transito al servicio civil, vulnerando los derechos laborales alcanzados por los trabajadores de los distintos regímenes.

c) **Traslado de servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057 al régimen del Servicio Civil**

Partiendo que, "***la estabilidad laboral es el derecho que tiene todo trabajador de permanecer en su empleo salvo que medie causa justa que amerite su separación; asimismo, importa como correlato la obligación del empleador de mantener al trabajador en su puesto de trabajo, salvo causal de despido tipificado en la ley***".

El paso al Servicio Civil, bajo el Decreto Legislativo 1602, se denota ser un camino impositivo y preclusivo, afectando a miles de trabajadores dependientes del Poder Ejecutivo, puesto que, una vez se iniciado el proceso de traslado, perjudicaría al que va quedándose en su régimen laboral inicial, aun cuando la norma plantee que el paso es "voluntario", existe un plazo determinado para su implementación y no permitiendo el ingreso de personal en otro régimen distinto al iniciado.

Además, se advierte la omisión de ciertos procedimientos como, caso de las entidades públicas del Poder Ejecutivo**, para la aprobación del CPE (Cuadro de Puestos de la Entidad) no se requiere la actualización del Cuadro para Asignación de Personal (CAP), Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP Provisional) ni del Presupuesto Analítico de Personal (PAP)**, siendo necesaria la articulación de información entre el cuadro de asignación del personal y el presupuesto analítico. ***Sin embargo, según el Decreto Legislativo en referencia, caso que la entidad no cuente con dichos instrumentos, no tiene obligación de elaborarlos.***

****SERVIR centra*** su atención en la aprobación del CPE de la entidad, a quien exige que el Manual de Perfiles de Puestos (MPP) que contenga, **como mínimo, los puestos de funcionarios públicos y servidores de confianza. Pero tácitamente, va cerrando procesos para todo el personal que tiene a cargo distinto, desconociendo los derechos ganados en sus respectivos regímenes laborales.**

Otra observación, las abruptas prerrogativas que se otorga al SERVIR, que depende de la PCM, para aprobar disposiciones de organización interna de cada sector. Se autoriza a SERVIR para elaborar la propuesta de CPE (Cuadro de Puestos de la Entidad) de las entidades públicas cuando las entidades no hayan cumplido con presentar su propuesta. Además, si esta no ha emitido su validación, SERVIR continúa con el proceso de aprobación. Finalmente, el Consejo Directivo de SERVIR aprueba el CPE de cada entidad, en conjura con el Ministerio de Economía y Finanzas. *En términos sencillos SERVIR elabora la propuesta, valida y aprueba el Cuadro de Puestos de la Entidad, vulnerando la organización de cada entidad.* ***Bajo el Decreto Legislativo 1602, se hace y deshace sobre los derechos laborales de los trabajadores y sobre lo alcanzado hasta el momento en sus justas reivindicaciones.***

La propuesta de la presente iniciativa va más allá de imposiciones, sino de las solicitudes de la clase trabajadora, además, que no se genere ola de protestas a nivel nacional por sindicatos, confederaciones y demás trabajadores, que está en contra de la imposición de un nuevo régimen laboral, mientras lo "meritocrático", está bajo condiciones subjetivas y claros sesgos políticos.

Es necesario defender el derecho al trabajo, el derecho en el trabajo y el derecho después del trabajo, promoviendo una vida digna. El trabajo no solo es un derecho, sino un deber de la persona y su protección a cargo del Estado. Finalmente, existe un planteamiento basado en el principio de la legalidad, primacía de la realidad y el principio **in dubio pro operario.**

En ese sentido, existen razones suficientes para derogar el DL 1602, que impone, implanta y ejecuta arbitrariamente el tránsito al servicio civil, vulnerando los derechos laborales alcanzados. Impone el supuesto ingreso voluntario al régimen de servicio civil, sin embargo, se genera perdida de la estabilidad laboral bajo evaluaciones mal intencionadas.
Se otorga a la PCM, el MEF y SERVIR, la responsabilidad para emitir indicadores de evaluación, siendo estos sesgados, subjetivos y con manejo político, con clara intención de acomodar a sus allegados
Cuando esta responsabilidad, es propia del Parlamento nacional, quien debe centrar en la conformación de una Comisión Especial para la elaboración del primer Código Laboral Peruano.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no vulnera o infringe ninguna norma de nuestro ordenamiento constitucional y marco jurídico nacional vigente, por el contrario, fortalece según lo establecido en la Constitución Política:

> ***"Artículo 23. <u>El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado</u>****, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.*
>
> *(...)* ***<u>Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador</u>****. (...)*
>
> ***Artículo 26.*** *En la relación laboral se respetan los siguientes principios:*
>
> 1. ***<u>Igualdad de oportunidades sin discriminación.</u>***
> 2. ***<u>Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.</u>***
> 3. ***<u>Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma</u>****.*

***Artículo 27. La ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario.*"**

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente proyecto no genera gasto público, ni contraviene el principio de equilibrio presupuestario, y la prohibición de iniciativa de gasto legislativa contemplada en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú que a la letra dice:

> ***"Artículo 79**. Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto"*

Además, de salvaguardar el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 1 de C.P.P:

> ***Artículo 1.** La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.*

V. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca dentro de las políticas de estado del acuerdo nacional, en el segundo objetivo, **Equidad Y Justicia Social**; en el punto 14. Acceso al empleo pleno, digno y productivo que tiene el propósito de mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna.

VI. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO DE LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley coincide con la agenda legislativa 2023-2024, aprobada con Resolución Legislativa del Congreso Nº 002-2023-2024-CR, objetivo: equidad y justicia social: 14. **Acceso al empleo pleno, digno y productivo.** Tema: 63. Modificación y desarrollo de la normativa laboral vigente.