



Proyecto de Ley N° 7156/2023-CR

Congresista Isabel Cortez Aguirre

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



"PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL Y ESTABLECE DISPOSICIONES PARA MEJORAR EL SERVICIO PÚBLICO EN CONDICIONES DE TRABAJO DIGNO"

El **Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú**, a propuesta de la congresista de la República que suscribe **Isabel Cortez Aguirre**, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FORMULA LEGAL:

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DEROGA EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL Y ESTABLECE DISPOSICIONES PARA MEJORAR EL SERVICIO PÚBLICO EN CONDICIONES DE TRABAJO DIGNO

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley es derogar el Régimen de Servicio Civil creado por la Ley N° 30057, el Decreto Legislativo N° 1023 y las normas modificatorias y complementarias emitidas, así como aprobar disposiciones que mejoren el servicio público en condiciones de trabajo digno.

Artículo 2°.- De la Derogatoria

Derogase la Ley 30057, Ley del servicio civil; el Decreto Legislativo 1023, así como toda norma que se oponga a la presente Ley.

Artículo 3°.- Comisión tripartita encargada de evaluar y proponer mejoras en el servicio público.

Constitúyase una comisión tripartita conformada por representantes del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y organizaciones de trabajadores estatales con la finalidad de evaluar el funcionamiento del servicio público y proponer modificaciones normativas y mejoras respecto de los distintos regímenes laborales existentes en el Estado y la elaboración de un Proyecto de Ley que regule de manera integral un nuevo régimen laboral de servicio público que unifique los regímenes laborales del decreto legislativo 276, 728 y 1057.



Esta comisión estará conformada por:

- Un representante de la Presidencia de Consejo de Ministros.
- Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Un representante de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República.
- Un representante de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.
- Un representante de la Confederación Sindical Unión Nacional de Sindicatos del Sector Estatal - UNASSE.
- Un representante de la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales del Perú - CITE
- Un representante de la Confederación Nacional de Trabajadores Estatales del Perú – CTE.
- Confederación Nacional de Obreros Municipales del Perú – CONAOMP
- Confederación de Trabajadores Municipales del Perú – CTMP
- Confederación Nacional de Contrato Administrativo de Servicios del Perú Conacas – Perú.
- Coordinadora Nacional Cas Nunca Mas

La instalación de la presente comisión debe darse en un plazo máximo de 30 días de publicada la norma. La referida comisión cuenta con un plazo de 120 días para elaborar un informe que contenga lo siguiente:

- Diagnóstico sobre la situación del servicio público y su vinculación con la existencia de distintos regímenes laborales y de servicios aplicables al Estado, incluyendo aquellos utilizados por altos directivos públicos como el Fondo de Apoyo Gerencial creado por Decreto Ley 25650.
- Propuestas de mejora y unificación de los regímenes laborales y de servicios existentes en el Estado, con respeto de derechos laborales, seguridad social y derecho a la negociación colectiva reconocida por la Ley 31188.
- Proyecto de Ley que regule de manera integral un nuevo régimen laboral de servicio público que unifique los distintos regímenes actualmente diferenciados, y establezca una nueva institucionalidad reconociendo los principios de interés público general, eficiencia y eficacia, igualdad de trato y no discriminación, provisión presupuestaria, transparencia y rendición de cuentas, integridad y ética pública, mérito y estabilidad laboral.

Artículo 4º.- Irrenunciabilidad de derechos y no discriminación

En ningún caso la aplicación de estas disposiciones deberá conducir a situaciones de disminución o renuncia de derechos, ni tampoco a tratamiento discriminatorio.

Artículo 5º.- Adscripción del organismo que reemplace a la Autoridad Nacional del Servicio Civil al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

El organismo técnico que reemplace a la Autoridad Nacional del Servicio Civil está adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en el ámbito de sus competencias.



Firmado digitalmente por:
KAWICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/02/2024 15:11:51-0500

Congresista Isabel Cortez Aguirre

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional".

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo creará bajo resolución Ministerial el organismo técnico del cual hace alusión el párrafo anterior.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Primera. - Situación de los funcionarios

Todos los trabajadores que hayan accedido a una plaza para la función pública vía concurso público meritocrático bajo el régimen Servir, conservarán sus plazas y nivel remunerativo durante y después del proceso establecido en el artículo 3 de la presente norma.

Segunda. - Sobre la situación de los trabajadores de la Autoridad Nacional del Servicio Civil

Todos los trabajadores adscritos a la Autoridad Nacional del Servicio Civil pasarán a ser trabajadores del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Tercera. - Sobre los procedimientos en trámite ante la Autoridad del Servicio Civil.

Los procedimientos y/o consultas que se encuentren en trámite a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, serán competencia exclusiva del Ministerio de Trabajo a través de las direcciones que correspondan. Dicha entidad queda facultada para la emisión de la normatividad reglamentaria pertinente que permita el cumplimiento de las atribuciones conferidas en el presente artículo.

Cuarta.- Vacatio legis

La disposición derogatoria contemplada en el artículo 2 surtirá efectos al día siguiente de la publicación en el diario oficial El Peruano de la ley que resulte de la aprobación del proyecto de ley al que hace referencia el artículo 3º de la presente norma.

DISPOSICIONES FINALES

Única. - Vigencia

La presente ley entrara en vigencia al día siguiente de la publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, febrero de 2024



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/02/2024 12:47:32-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 23/02/2024 12:17:36-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/02/2024 17:02:42-0500



Contacto: 01 3117777 (7256)
Firmado digitalmente por:
Echeverría Rodríguez
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 28/02/2024 11:32:46-0500



Firmado digitalmente por:
BERMEJO ROJAS Guillermo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/02/2024 13:06:36-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/02/2024 18:13:58-0500

Jr. Ancash N° 569 – Oficina N° 229

Edificio Hospicio Ruiz



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **4** de **marzo** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7156/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO, y**
- 2. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.**



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

La presente iniciativa legal se constituye como una respuesta concreta al justo reclamo de los trabajadores del Estado, que legítimamente organizados en distintos encuentros con las centrales sindicales y sindicatos de trabajadores del sector público han transmitido la necesidad de ordenar el recurso humano. Son ellos los que, con la finalidad de establecer un nuevo organismo que reemplace a la Autoridad Nacional del Servicio Civil y que esté adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, han motivado la fórmula legal y exposición de motivos del presente proyecto de Ley.

1. Situación del trabajo en el Estado

La gestión de los recursos humanos del Estado, es una tarea que se ha visto acrecentada en su complejidad por la incorporación a lo largo de los años, de distintos regímenes laborales. Prueba de ello, es que en la actualidad, existen 15 regímenes laborales que regulan la prestación de servicios al Estado, regímenes que con un carácter general como los establecidos a través del Decreto Legislativo N° 728, Decreto Legislativo N° 276 y Contratación Administrativa de Servicios son los que ocupan mayoritariamente la planilla estatal.

A pesar de los múltiples intentos de unificación y formalización de los regímenes, se ha evidenciado que persiste una gran dispersión normativa que a través de incorporaciones y modificaciones a sus marcos regulatorias, han provocado que algunos de estos regímenes tengan condiciones de precariedad y discriminación. La Ley de Servicio Civil – Ley N° 30057 aprobada en el año 2013, tuvo como objetivo que se establezca un régimen único con carácter exclusivo para las personas que presten servicios al Estado, sin embargo, pese a que han transcurrido 11 años desde su dación, poco o nada se ha avanzado al poder comprobarse que pocas son las entidades que se han incorporado al régimen.

En un intento desesperado para agilizar el tránsito de las entidades al nuevo régimen, el ejecutivo a través de un Decreto Legislativo N° 1602 ha modificado la ley servir con la finalidad de establecer un pase obligatorio y no planificado de todas las entidades del ejecutivo, instaurando la formulación de nuevos instrumentos de trabajo que traerían como consecuencia el cese masivo de innumerables puestos de trabajo, así como procedimientos sancionadores que en vez de pretender el perfeccionamiento de los trabajadores, han sido emitidas con la finalidad de desvincularlos.

Es por ello, que el legítimo reclamo de los trabajadores no se centra en dejar sin efecto legal a aquellas modificaciones que en el tiempo se emitan para complementar el régimen de la ley servir, sino, a que por primera vez se tomen medidas correctivas para establecer un régimen concertado, en el que las



diferentes organizaciones sindicales puedan saludablemente intervenir y coadyuvar a que el Estado como tal elaboren un sistema que respete los derechos de los trabajadores y el servicio a los ciudadanos.

Resulta importante abonar, que el carácter arbitrario e injusto de la Ley del Servicio Civil no solo ha sido objeto de críticas, sino también de decisiones judiciales que han motivado la declaración de inconstitucionalidad de algunas normas contenidas en ella, como por ejemplo, cuando se estableció una regulación restrictiva del derecho a la negociación colectiva y disposiciones sobre la incorporación al servicio civil y de gestión de la capacitación con reglas no muy claras.

La referida Ley disponía que la negociación colectiva solamente podía ser sobre condiciones de trabajo y declaraba nulas las propuestas sobre incrementos de compensaciones económicas. Es decir, consideraban nulas las propuestas que se hicieran sobre ingresos y beneficios que retribuyan la prestación de servicios de acuerdo al puesto que ocupan los servidores civiles, sin embargo, fue declarada inconstitucional por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional respecto de los expedientes 0025-2013-PI-TC, 0003-2014-PI-TC, 0008-2014-PI-TC y 0017-2014-PI-TC en la medida que se verificó que la ley vaciaba de contenido el derecho a la negociación colectiva.

Como es evidente, mediante dicha ley se revestía de legalidad la situación desigual entre trabajadores del sector público y otros trabajadores que si podían negociar, transgrediendo flagrantemente el derecho a la igualdad que expresamente se encuentra reconocido en nuestra Constitución.

A su vez, resulta importante anotar que dicho derecho también se encuentra recogido en el artículo 7° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en una opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resalta lo siguiente: *"88. El principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias."*

Otro aspecto que evidencia el fracaso del régimen de la Ley de Servicio Civil, fue que no logró incluir en su ámbito de regulación dos situaciones extremas de prestación de servicios al Estado. El primero, aquellos trabajadores contratados bajo la modalidad de locación de servicios, que en la realidad son los que están en la situación de mayor precariedad al ser contratados mediante "órdenes de servicios"; y por otro, altos directivos que están contratados bajo la modalidad de Personal Altamente Calificado con cargo al Fondo de Apoyo Gerencial al Sector Público (FAG) creado por Decreto Ley 25650 en los años noventa.



En ambas situaciones, ocurre que se está, en muchos casos, ante vínculos laborales que se simulan servicios independientes; con la diferencia que en el primer grupo las retribuciones pueden bordear el salario mínimo, mientras que en el segundo grupo oscilan entre los 16,000 y 25,000 soles mensuales, según lo dispone el Reglamento de la Ley 29806 aprobado por Decreto Supremo 016-2012-EF.

Cabe acotar también, que el derecho a la igualdad, flagrantemente vulnerado por la ley en cuestión, se encuentra también en el marco de convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que abordando el tema ha entendido a esta como una forma segregación por norma, amparada en los distintos regímenes especiales, y que solo ingresan al ordenamiento para el recorte de derechos laborales en distintos ámbitos.

Prueba de ello, es que además de la coexistencia de los distintos regímenes generales de servicios, hay que añadir los 9 regímenes laborales especiales que existen en el Estado y que vienen a ser los que en conjunto emplean mayor cantidad de trabajadores, como son el régimen de profesionales de la salud (Ley 23536), carrera pública magisterial (Ley 24944), fiscales (Decreto Legislativo 052), diplomáticos (Ley 28091), militares y policías, personal asistencial de la salud (Ley 28561), magistrados (Ley 29277), servidores penitenciarios (Ley 29709) y docentes universitarios (Ley 30220).

Como se observa, esta dispersión normativa y tratamientos discriminatorios, conducen a situaciones de precariedad laboral que afectan la calidad del servicio público, y por tanto requieren de una evaluación integral, y el diseño de una propuesta que establezca reglas adecuadas para mejorar los servicios públicos y las condiciones laborales de quienes los realizan.

Fundamentación constitucional y en convenios internacionales

Nuestra Constitución Política del Estado reconoce en su primer artículo que "la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado". Señala que el trabajo en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria, que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador (artículo 23).

El artículo 26 de la Carta constitucional señala además que en las relaciones laborales se deben de respetar los principios de igualdad de oportunidades sin discriminación, irrenunciabilidad de derechos, e interpretación favorable al trabajador.



Se reconocen además la protección frente al despido arbitrario (artículo 27), y los derechos colectivos como la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga (artículo 28).

Respecto de la función pública se señala que todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación (artículo 39). Se indica que la ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza (artículo 40).

La Organización Internacional del Trabajo promueve el trabajo decente, es decir un trabajo productivo, suficiente y duradero. En otras palabras, trabajo decente es aquel que protege los derechos fundamentales de las personas, asegura un ingreso adecuado con protección social, y además es productivo. Es decir, busca combinar el acceso a derechos en el trabajo con la prestación de un servicio productivo, lo cual es más relevante en el caso de la prestación de un servicio público.

Al respecto, el Perú tiene ratificados los convenios fundamentales de la OIT, los cuales forman parte del bloque de constitucionalidad y son los siguientes:

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (Convenio 87).
- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (Convenio 98).
- Convenio sobre el trabajo forzoso (Convenio 29).
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (Convenio 105)
- Convenio sobre la edad mínima (Convenio 138)
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (Convenio 182)
- Convenio sobre la igualdad de remuneración (Convenio 100).
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (Convenio 111).

Además, nuestro país ha ratificado el Convenio 144 sobre consulta tripartita y el Convenio 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública. Este señala que "deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación colectiva entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones" (artículo 7).



Análisis de propuesta legal

La propuesta legal tiene como objeto (artículo 1º) derogar el régimen de servicio civil regulado por la Ley 30057, normas modificatorias y complementarias, debido a que no ha logrado cumplir con los objetivos planteados, en particular la unificación del servicio civil. Por el contrario, ha sido objeto de cuestionamientos significativos, incluso de carácter constitucional, así como la ausencia de dialogo social en su diseño y aprobación.

El ámbito de aplicación de la iniciativa legal son las entidades públicas del Estado que fueron comprendidas en los alcances del Título III de la Ley 30057 (artículo 2º).

Con el fin de realizar una evaluación integral del funcionamiento del servicio público y proponer mejoras normativas se plantea conformar una comisión tripartita constituida por representantes del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y organizaciones de trabajadores estatales. De esta manera se estaría siguiendo una ruta de dialogo social, característica con la que no contó el debate y aprobación de la Ley 30057. Por el carácter urgente de sus productos la referida comisión cuenta con un plazo de 30 días para elaborar su informe y proyecto de ley (artículo 3º).

La proposición legal dispone que en tanto no se apruebe un nuevo régimen laboral de servicio público serán aplicables los regímenes de los decretos legislativos 728 y 276, según corresponda. Se deja a salvo, que en ningún caso la aplicación de estas disposiciones deberá implicar la disminución, discriminación o renuncia de derechos. Es decir, se mantiene la vigencia de regímenes o condiciones de trabajo más favorables.

Finalmente, con el objeto de tener una adscripción especializada se dispone que la Autoridad Nacional del Servicio Civil y en este caso, el organismo técnico que lo reemplace sea adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en el ámbito de sus competencias.

Con ello se busca tener una gestión especializada de las relaciones laborales, así como un enfoque integral y de respeto del estándar de trabajo decente.

II. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL:

La presente iniciativa legislativa tiene como efecto la derogatoria de la Ley 30057, normas modificatorias y complementarias, siendo aplicables las disposiciones generales de los decretos legislativos 276 y 728, según corresponda. No afecta regímenes especiales más beneficiosos ni derechos adquiridos. Además, reconoce



plenamente la vigencia de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, en el marco de la normativa constitucional e internacional aplicable.

III. ANALISIS COSTO BENEFICIO:

El presente Proyecto de Ley no genera costo adicional al Estado ni tampoco al Presupuesto General de la República. Por el contrario, permitirá prevenir casos de corrupción y desarrollar una gestión más transparente y eficiente de los recursos públicos, contratos y proyectos de inversión. Ello redundará en un beneficio para todos los ciudadanos respecto del acceso a servicios públicos y en un mayor ejercicio del derecho a la participación.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y POLÍTICAS NACIONALES

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes Políticas de Estado:

- IV.1. La vigésimo cuarta política nacional del Acuerdo Nacional que establece como una política de Estado la afirmación de un Estado eficiente y transparente, para cuyo cumplimiento establece, entre otros, el compromiso de poner en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno.
- IV.2. La vigésima sexta política nacional del Acuerdo Nacional que dispone como una Política de Estado, la promoción de la ética y la transparencia, así como la erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas, para cuyo cumplimiento establece, entre otros, el compromiso de velar por el desempeño responsable y transparente de la función pública, así como la promoción de la vigilancia ciudadana en el desempeño de la función pública y el fortalecimiento e independencia del Sistema Nacional de Control.
- IV.3. El Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción 2018-2021 que tiene como Eje 1 la capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción, que incluye como objetivo específico garantizar la transparencia y el acceso a la información pública de las entidades del Estado.