



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

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

Lima,

INFORME TECNICO N° -2024-SERVIR-GPGSC

A : **JUAN BALTAZAR DEDIOS VARGAS**
GERENTE DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL

De : **ABEL LUIS MELLADO OCHOA**
EJECUTIVO DE POLÍTICAS DEL SERVICIO CIVIL

Asunto : Opinión sobre el texto sustitutorio del Proyecto de Ley 1505/2021-CR y otros, Ley que modifica el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, y la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, para extender el límite de edad para el cese del trabajador

Referencia : Proyecto de Ley 1505/2021-CR

Me dirijo a usted en atención al proyecto de ley de la referencia, habiéndose tomado conocimiento de la página web¹ del Congreso de la República, que el mismo cuenta con un texto sustitutorio emitido por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social², por lo que resulta oportuno emitir opinión sobre el Proyecto de Ley 1505/2021-CR y otros, Ley que modifica el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, y la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, para extender el límite de edad para el cese del trabajador (en adelante, Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley 1505/2021-CR y otros).

Al respecto, informo lo siguiente:

I. Competencias de SERVIR

- 1.1 El Decreto Legislativo N° 1023 creó a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH) atribuyéndole entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de aplicación de dicho sistema.
- 1.2 De esta manera, la presente opinión se enmarca en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros sectores pudiera corresponderles.

II. Análisis del Texto Sustitutorio

- 2.1 De manera preliminar cabe mencionar que el Texto Sustitutorio concentra los siguientes Proyectos de Ley: 1505/2021-CR, Ley que modifica el inciso a) del artículo 35 del Decreto Legislativo 276, extendiendo la edad de cese definitivo del servidor", 1535/2021—CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 276, que promulga la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, 2510/2021-CR, Ley que modifica el inciso a) del artículo 35 del Decreto Legislativo N°

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/1505>, cuyo estado al 27 de marzo de 2024 indica que se encuentra en 1ra votación por la Comisión Permanente del Congreso de la República.

² De fecha 15 de diciembre de 2023.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: ACW6Z65



276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público y 2824/2022-CR.

- 2.2 El Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley 1505/2021-CR y otros, pretende crear un sistema en el cual el trabajador mayor de 70 años podrá exigir mantenerse en su puesto hasta los 75 años en los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 276 y 728 y de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, si es que se demuestra que existe necesidad del servicio (situación que siempre preexistiría ya que el cese se da en la persona y no en el puesto que ha venido desempeñando dicha persona) y si se obtiene una evaluación médica que certifique que el trabajador se encuentra apto para el desempeño de sus funciones (el cual deberá ser asumido por la parte empleadora).

Sobre el límite de edad en los regímenes laborales generales en el sector público

- 2.3 Como parte de la fundamentación³ de la propuesta normativa, se indica que las normas laborales hoy vigentes no consideran los índices de esperanza de vida y la realidad social del Perú, para la determinación de la edad límite para que un trabajador continúe laborando, en ejercicio de su libertad. Por ello, el no modificar la edad límite para el cese del trabajador del régimen laboral público y el privado conforme al límite recogido en la esperanza de vida del sistema nacional, transgrede los derechos consagrados de este colectivo, sin considerar los aspectos legales y éticos que deben primar entre el Estado; asimismo, se resalta que los derechos constitucionales que se estarían vulnerando son: el derecho al trabajo, el derecho a la igualdad y a la no discriminación y el principio de continuidad laboral respecto a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos 276, 728 y de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- 2.4 Sin embargo, al margen de la extensión planteada al límite de edad hoy existente para los regímenes laborales de los Decretos Legislativos 276, 728 y de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, se puede apreciar que el legislador no ha tomado en consideración al régimen laboral especial de contratación administrativa de servicios, regulado en el Decreto Legislativo N° 1057, en tanto que para los regímenes laborales mencionados se está ratificando la edad límite en la que un trabajador pueda seguir laborando, regulándose incluso un plazo de extensión de edad, sin pronunciarse sobre las mismas condiciones en el caso del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057.
- 2.5 Al respecto, resulta necesario señalar en principio que, el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, conforme lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, se caracteriza por carecer de un conjunto de derechos que sí asisten a otros regímenes de contratación⁴ y haber sido concebido con carácter transitorio para regularizar la situación del personal contratado bajo la modalidad de locación de servicios, con la finalidad de llevar a cabo la implementación de un nuevo régimen de carrera en el empleo público (régimen del Servicio Civil). De acuerdo con ello, el régimen CAS, desde sus inicios, se caracterizó por ser de plazo determinado y renovable. En ese contexto, resultaba razonable que no se hubiera previsto una edad de jubilación para dicho régimen laboral, considerando su naturaleza temporal.
- 2.6 No obstante, posteriormente con la vigencia de la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público (Ley N° 31131), el régimen CAS adquiere una nueva naturaleza, **la de indeterminado**. Así lo ha ratificado el

³ Información recogida del Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1505/2021-CR, 1535/2021—CR, 2510/2021-CR, y 2824/2022-CR que, con Texto Sustitutorio propone la Ley que faculta extender el límite de edad para el cese del trabajador, emitido por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

⁴ Regímenes laborales regulados por el Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728 y Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.



Tribunal Constitucional⁵, en los siguientes términos: "(...) *el CAS podrá ser de duración indeterminada si la contratación se realiza para labores de carácter permanente, es decir, si no son de necesidad transitoria o de suplencia (artículo 5 del Decreto Legislativo 1057).*"

- 2.7 En ese sentido, cabe resaltar **que la igualdad ante la ley obliga a que el Estado asuma una determinada conducta al momento de legislar o de impartir justicia**. En estricto, la igualdad de trato obliga a que la conducta ya sea del Estado o los particulares, en relación a las actividades laborales, no genere una diferenciación no razonable y, por ende, arbitraria. Al respecto, corresponde citar la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el [Expediente 05652-2007-PA/TC](#), el cual desarrolló el contenido del principio de igualdad en el ámbito laboral, en los siguientes términos:

*"35. Sobre el particular el Tribunal Constitucional, en la STC 008-2005-PI/TC, ha señalado que el principio constitucional de igualdad de trato en el ámbito laboral hace referencia a la regla de no discriminación en materia laboral, el cual específicamente hace referencia a la igualdad ante la ley. Esta regla de igualdad asegura, en lo relativo a los derechos laborales, la igualdad de oportunidades de acceso al empleo y de **tratamiento durante el empleo**". (resaltado es nuestro)*

- 2.8 En consecuencia, siendo que el marco jurídico vigente establece un límite de edad para el trabajo, aplicable a los servidores comprendidos en los regímenes laborales de los Decretos Legislativos 276, 728 y de la Ley N° 30057, y en vista que la voluntad del legislador –expresada en el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley 1505 y otros– sería incrementar dicho límite de edad (de 70 a 75 años de edad) únicamente respecto de los referidos servidores, **consideramos necesario que se incluya en los alcances de dicho proyecto normativo también a los servidores del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057**, a fin de establecer para dicho régimen una edad límite para laborar, y su extensión de considerarlo así; con lo que se guardaría coherencia y un tratamiento uniforme (respecto al límite de edad para el trabajo) entre todos los servidores públicos contratados bajo los regímenes laborales generales existentes en el Estado, evitando incurrir en una vulneración al principio de igualdad de trato en el ámbito laboral, conforme ha sido desarrollado por el propio Tribunal Constitucional. Cabe agregar que, del análisis del proyecto de ley, no se advierte mayor fundamentación que justifique la ausencia o diferenciación en la regulación en el caso del régimen del Decreto Legislativo N° 1057.

Sobre la extensión del límite de edad en los regímenes laborales generales en el sector público

- 2.9 Sin perjuicio de lo señalado en los numerales precedentes, se recomienda tener en cuenta las siguientes consideraciones en relación al Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley 1505 y otros, respecto a la extensión del límite de edad planteado para los regímenes laborales generales.

Sobre el otorgamiento de las pensiones

- 2.10 Los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 276 y 728 y de la Ley 30057, establecen de manera puntual la edad de jubilación (70 años), reconociendo que las personas que cumplen con los requisitos para su jubilación, pueden disfrutar de su derecho al retiro laboral, y sustentarse de las pensiones de jubilación en base a sus aportaciones realizadas en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o el Sistema Privado de Pensiones (SPP).
- 2.11 Es así, que ambos sistemas pensionarios otorgan cobertura económica; sin embargo, una de las dificultades que presentaría el sistema previsional nacional, es el bajo monto económico que se

⁵ Mediante la sentencia del Pleno N° 979/2021 emitida en el Expediente N° 00013-2021-PI/TC.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: ACW6Z65



otorga como pensión de jubilación. En el caso de la SNP, según lo indicado por la Oficina Nacional Previsional, el monto máximo de pensión de jubilación es de S/ 893.00 y el monto mínimo es de S/500.00⁶; por lo que la baja retribución económica que percibiría el jubilado del SNP, afectaría su necesidad de cubrir la canasta básica familiar, o sostener un ritmo de vida equiparable a su condición de trabajador.

- 2.12 En cuanto al mercado de trabajo público, podemos apreciar en la siguiente tabla, que la tasa de afiliación al SNP es del 32.5% (Ley 19990), encontrándose un mayor porcentaje en la población mayor de 60 años, que es del 47.7%. Por ello, es de suponer que para muchas personas les resultaría más favorable extender la edad de jubilación a razón de contar con un ingreso mensual que, a priori, estaría por encima de una pensión promedio que, en el SNP, ronda entre los 500 y 893 soles aproximadamente.

Tabla 1. Tasa de afiliación a los sistemas de pensiones entre los servidores civiles

Grupo etario	AFP	Ley 19990	Ley 20530	Otro	No afiliado	Población total
Menos de 30	40.58	18.67	0	0.66	40.08	234,291
Entre 30 y 39	45.91	37.61	0	2.45	14.03	294,516
Entre 40 y 49	58.34	29.81	0.062	0.21	11.57	343,099
Entre 50 y 59	59.78	34.11	0.047	0.87	5.19	293,713
Más de 60	47.86	47.72	0.37	0.88	3.17	146,536
Total	51.53	32.53	0.068	1.02	14.85	1,312,156

Nota: Solo se considera a servidores civiles en el ámbito laboral público.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2022

Elaboración: GPGSC (Servir)

- 2.13 En ese sentido, se debe tener en cuenta lo indicado por el Tribunal Constitucional, a través de la [Sentencia del Pleno Jurisdiccional recaída en los expedientes N° 00050-2004-AI/TC, 00051-2004-AI/TC, 004-2004-AI/TC, 007-2005-AI/TC y 009-2005-AI/TC](#) (Fundamento 38, 2do párrafo), donde señala que: "(...) el derecho fundamental a la pensión tiene como principal sustento la dignidad humana, la cual se erige como legitimadora y limitadora del poder público. Es decir, el principio y derecho de la dignidad del ser humano, reconocido en los artículos 1 y 3 de la Constitución, se erige como un límite concreto y primordial frente a cualquier tipo de reforma constitucional".
- 2.14 De igual manera, la sentencia en referencia señala que es deber del Estado y de la sociedad, en casos de disminución, suspensión o pérdida de la capacidad para el trabajo, asumir las prestaciones o regímenes de ayuda mutua obligatoria, destinados a cubrir o complementar las insuficiencias propias de ciertas etapas de la vida de las personas, o las que resulten del infortunio provenientes de riesgos eventuales, ello en reconocimiento al contenido esencial del derecho fundamental a la pensión, que se desprende de los artículos 10 y 11 de la Constitución Política del Perú.
- 2.15 En ese orden de ideas, si bien el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 1505 y otros, busca ampliar la edad productiva de los adultos mayores hasta los 75 años de edad, por la problemática existente sobre la jubilación en el Perú (pensiones diminutas)⁷, ello no se soluciona con la ampliación de la vida laboral del servidor. Ello debe solucionarse en el ámbito de la seguridad social, y no en el marco del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

⁶ https://www.onp.gob.pe/pensiones_peru_onp/sistema_previsional/ (revisado 24/02/24)

⁷ La Exposición de Motivos del PL 1505 señala: "La edad de jubilación está aumentando de manera progresiva a nivel mundial, de hecho, prolongar la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación no solo está permitido, sino que se encuentra incentivado, pues de cierta forma es una medida de alivio para los sistemas de pensiones, que deben adaptarse al incremento de vida". Asimismo, señala "Las reconocidas, Fundación Friedrich Naumann, Fundación Civismo e Instituto Juan de Mariana con la finalidad de garantizar la sostenibilidad futura del sistema de pensiones, han avalado a través de un informe establecer una edad de jubilación flexible, de 60 a 75 años, donde la decisión recaiga sobre el trabajador" (resaltados agregados)

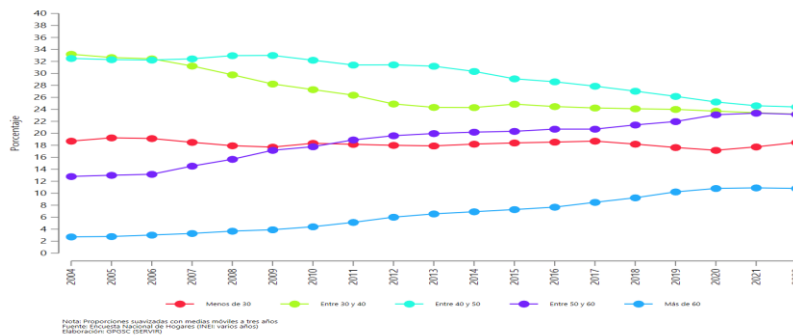
Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: ACW6Z65

En efecto, si la iniciativa legislativa estaría buscando aplacar esta insatisfacción económica a través del aumento del tiempo laboral para los adultos mayores, no se atiende el problema de fondo en materia de seguridad social y del sistema de pensiones. De ser así, este tema debiese de ser revisado, analizado y revaluado, fuera del ámbito del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

Sobre la participación de los jóvenes en el servicio civil

2.16 En el mercado de trabajo público, suceden dos situaciones. De un lado, la presencia de jóvenes en el mercado de trabajo formal público es reducida y no ha variado sustancialmente en el tiempo. Al contrario, las masas mayores están aumentando sostenidamente su presencia dentro de la planilla de servidores civiles. Lo señalado se observa en el hecho de que, a lo largo de dos décadas, la tasa de servidores civiles menores de 30 años fluctuó alrededor de 18% sin llegar a superar nunca el umbral del 20% desde el 2014. En cambio, la proporción de servidores civiles con edades superiores a los 60 años pasó de 2% a 10% y aquella con edades entre 50 y 60 años subió de 12% a 23% entre el 2004 y 2022. Es decir, el 33% del total de servidores civiles al 2022 tiene más de 50 años de edad.

Gráfico 1. Distribución de servidores civiles en la administración pública según grupo etario



2.17 Asimismo, podemos ver en las posiciones de primer nivel donde los requerimientos de experiencia y educación no son muy elevados, que la cantidad de jóvenes que ocupan tales puestos es reducida. A enero del 2023, de toda la población de asistentes y analistas en los niveles de gobierno nacional y regional, tan solo la décima parte son jóvenes.

Tabla 1. Distribución de asistentes y analistas a enero del 2023

Asistentes y Analistas	Nacional y Regional	
	Absoluto	%
Rango edad		
18-29 años	8,184	10%
30-40 años	31,473	39%
41-50 años	19,768	25%
50-60 años	11,725	15%
61 años a más	9,492	12%
Total	80,642	100%

Fuente: AIRSHP (MEF) y Planilla Electrónica (MTPE)
Elaboración: SERVIR-GPGSC

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: ACW6Z65



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

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

- 2.18 Asimismo, estas posiciones tienen muy poca rotación en los rangos de edad más altos. Por ende, ante una eventual extensión de la edad de jubilación, estas posiciones difícilmente saldrán a concurso y limitarán el proceso de renovación de cuadros en la administración pública.

Tabla 2. Mediana de edades por grupo funcional y grupo etario

Puesto	Edad promedio de entrada al puesto	Meses de experiencia en el puesto
Asistentes		
Menos de 30	25.9	15.2
Entre 30 y 40	30.8	34.3
Entre 40 y 50	38.9	62.2
Entre 50 y 60	45.6	104.4
Más de 60	41.3	275.9
Analistas		
Menos de 30	27.0	10.6
Entre 30 y 40	31.9	32.3
Entre 40 y 50	40.5	45.0
Entre 50 y 60	49.2	49.4
Más de 60	57.6	67.6

Fuente: AIRSHP (MEF) y Planilla Electrónica (MTPE)
Elaboración: SERVIR-GPGSC

IV. Conclusiones

- 3.1 En relación al Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 1505/2021-CR y otros, Ley que modifica el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, y la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, **consideramos que debe evaluarse la inclusión en sus alcances a los servidores públicos comprendidos en el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057**, a fin de guardar coherencia y un tratamiento uniforme (respecto al límite de edad para el trabajo) entre todos los servidores públicos contratados bajo los regímenes laborales generales existentes en el Estado, y no incurrir en una vulneración al principio de igual en el ámbito laboral, conforme ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional.
- 3.2 Sin perjuicio de lo señalado, se recomienda tomar en cuenta las consideraciones señaladas en los numerales 2.9 al 2.18 del presente informe técnico, en cuanto a la pertinencia del incremento del límite de edad para el cese de los servidores públicos.

Atentamente,

Firmado por

ABEL LUIS MELLADO OCHOA
Ejecutivo de Políticas del Servicio Civil
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)
DIANA PAOLA FALCONI CUTIPA
Especialista de Políticas Públicas
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: ACW6Z65

