PL 442

- TRABAJO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
05 ABR 2022
RECIBIDO
Firma ____ Hora 1:55

|"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

OFICIO Nº 084 -2022 –PR

Lima, 04 de abril de 2022

Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 30112, Ley del Ejercicio Profesional del Trabajador Social. Al respecto consideramos conveniente observar la misma por lo siguiente[1]:

1. La Autógrafa de Ley tiene por objeto modificar los artículos 2, 6 y 8 e incorporar el artículo 9 y la Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30112, Ley del Ejercicio Profesional del Trabajador Social, en los siguientes términos:

Texto vigente (Ley N° 30112)	**Texto propuesto (Autógrafa de Ley)**
Artículo 2. Rol del trabajador social *El trabajador social es un profesional con una comprensión amplia de los procesos que viven las personas, familias, grupos, organizaciones y comunidades; a partir de ello participa en la formulación de políticas sociales, contribuye al desarrollo humano y promueve el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos.*	***Artículo 2. Rol del trabajador social*** *El trabajador social es un profesional con una comprensión amplia de los procesos que viven las personas, familias, grupos, organizaciones y comunidades; a partir de ello participa en la formulación de políticas sociales, contribuye al desarrollo humano y promueve el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos.* *La práctica privada del trabajador social comprende el ejercicio liberal de la especialidad, quien como profesional independiente puede ofrecer sus servicios profesionales a las instituciones públicas y privadas que los requieran.*
Artículo 6. Derechos *El trabajador social tiene derecho a todos los beneficios laborales establecidos en las normas del régimen laboral que le corresponda.*	***Artículo 6. Derechos*** *El trabajador social tiene derecho a:* *a. Desarrollar su labor en ambiente adecuado para su salud física y mental e integridad personal, así como contar con los recursos humanos y materiales necesarios.* *b. Percibir remuneraciones de acuerdo a la legislación laboral vigente y conforme al nivel profesional y académico.* *c. Gozar de facilidades para estudios de postgrado, maestrías, especialización o cuando obtenga becas de estudios en el país y/o en el extranjero, conforme a ley.* *d. Las demás que le otorgan las leyes y sus reglamentos.*

1 Sobre la base del Informe N° 0206-2022-MTPE/4/8, Informe N° 324-2022-OGAJ/MINSA, Informe de Trabajo N° D000028-2022-MIDIS-OGAJ-JJC e Informe N° D000411-2022PCM/OGAJ.

Artículo 8. Ascenso y línea de carrera *El Estado garantiza y promueve el desarrollo del trabajador social a través de la línea de carrera, conforme a las normas del régimen laboral que le corresponda.*	***Artículo 8. Ascenso y línea de carrera*** *El Estado garantiza y promueve el desarrollo del trabajador social a través de la línea de carrera, conforme a las normas del régimen laboral que le corresponda.* *En la administración pública se debe respetar los niveles de carrera, en concordancia con la normativa vigente.*
	Artículo 9. Dirección de la Unidad Orgánica *El cargo de dirección de mayor jerarquía de la unidad orgánica de trabajo social, servicio social o bienestar social, según corresponda en el sector público, es ocupado necesariamente por un profesional de trabajo social de acuerdo a estricto concurso de méritos.*
	QUINTA. Reglamentación de la Ley *El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados a partir de su vigencia. Para tal efecto, se conformará una comisión encargada de elaborar el proyecto de reglamento, la cual estará integrada por un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, un representante del Ministerio de Salud, un representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, un representante del Colegio de Trabajadores Sociales del Perú y uno, de las asociaciones representativas de trabajadores sociales.*

2. Al respecto debemos señalar:

Sobre la modificación del artículo 2 del de la Ley N° 30112

El artículo 1 de la autógrafa de ley propone la modificación del artículo 2 de la Ley N° 30112, a efectos de precisar que la práctica privada del trabajador social comprende el ejercicio liberal de la especialidad, quien como profesional independiente puede ofrecer sus servicios profesionales a las instituciones públicas y privadas que los requieran.

Sobre el particular, se aprecia que en el antecedente directo de la autógrafa de ley como es el Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS) del Congreso de la República[2], se señala que la Ley N° 30112 no aborda "la necesidad de que el trabajador social pueda hacer ejercicio liberal de su especialidad, que al igual que los abogados o los contadores, puedan desempeñarse como profesionales independientes que ofrezcan sus servicios profesionales a diversas instituciones públicas y privadas."

En ese sentido, se tiene que la intención del legislador con la propuesta de modificación del artículo 2 de la Ley N° 30112 es que se incorpore la referencia o mención de que el trabajador social tiene derecho a la libertad de trabajo, sin embargo, no se aprecia que dicha incorporación tenga una justificación suficiente; además, de que esta deviene en

2 Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 442/2021-CR, que propone la Ley que modifica la Ley 30112, Ley del Ejercicio Profesional del Trabajador Social.

innecesaria porque el derecho a la libertad de trabajo ya se encuentra reconocido en el numeral 15 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, así como en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual es parte de nuestro ordenamiento jurídico conforme lo establece la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Carta Magna.

Además, como señala el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 4058-2004-AA/TC (fundamento jurídico 5), el derecho a la libertad de trabajo comprende la libertad que posee todo trabajador a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas, a la libre elección del trabajo, a la libertad para aceptar, o no, un trabajo y a la libertad para cambiar de empleo.

En tal sentido, al no presentarse una justificación suficiente, se advierte una vulneración a lo establecido en el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, según el cual se exige que las propuestas normativas se encuentren debidamente fundamentadas mediante un análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, lo cual implica el sustento de las argumentaciones, fundamentos y aclaraciones del proyecto normativo, así como una explicación de los aspectos más relevantes del mismo.

En adición a lo expuesto, respecto al término del "ejercicio liberal", se precisa que según el Decreto Supremo Nº 0019-83-PCM que reglamenta la Ley de Trabajo y Carrera de los Profesionales de la Salud, el profesional en Trabajo Social se desempeña en el sector salud realizando trabajo asistencial a través de actividades de Apoyo, las cuales se definen: Como las que desempeñan los profesionales que trabajando en equipo desarrollan acciones orientadas a la protección y promoción de la salud, coadyuvando a su conservación y/o recuperación, tanto de la persona, la familia o la comunidad a través de la investigación, o el servicio social; mas no realiza actividades finales; respecto al grado de autonomía en relación a otras profesiones de la salud, tiene una relación de dependencia con autonomía relativa, "entendiéndose que en este caso es una profesión que actuando independientemente tiene acción limitada y circunscrita a determinada área o campo de acción"; por tanto, de acuerdo al marco regulatorio de profesionales de la salud; el profesional de trabajo social es un profesional de la salud que realiza actividades de apoyo, con un grado de autonomía relativa.

En relación a ello, el artículo 6 de la Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud, considera como profesionales de la salud, entre otros, al/a la asistente/a social, únicamente los que laboren en el campo asistencial de la Salud Pública.

Asimismo, el Decreto Supremo N° 0019-83-PCM, Reglamento de la Ley de Trabajo y Carrera de Profesionales de la Salud, establece en su artículo 33, modificado por el Decreto Supremo N° 024-83-PCM, que el/la asistente/a social - en el campo de la salud - realiza actividades de apoyo, entendidas como "las que desempeñan los profesionales que trabajando en equipo desarrollan acciones, orientadas a la protección y promoción de la salud, coadyuvando a su conservación y/o recuperación, tanto de la persona, la familia o la comunidad a través de la investigación, o el servicio social" .

De otro lado, el artículo 34 del Decreto Supremo N° 0019-83-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 029-84-SA, establece que el factor de dependencia del/de la asistente/a social - en el campo de la salud - corresponde al grado de autonomía relativa, considerando en este Sub-Factor "a las profesiones que actuando independientemente, tienen una acción limitada y circunscrita a determinada área o campo de acción pudiendo

requerir en un momento dado la intervención de un profesional con responsabilidad absoluta".

Adicionalmente, se debe señalar que hay que tener en cuenta que si bien nuestra Constitución Política reconoce el derecho a trabajar libremente, con sujeción a la ley[3], el ejercicio de dicho derecho no es irrestricto o absoluto, sobre todo para aquellos que prestan servicios en el sector público, pues deben observarse las limitaciones que la ley establece en atención a otros derechos o intereses que también merecen tutela por parte del ordenamiento jurídico.

En ese sentido, en el ordenamiento jurídico se han establecido limitaciones para el ejercicio de la función pública, conforme se detalla:

- La prohibición de que ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado en el Estado, salvo por función docente y por participación en uno (1) de los directorios de entidades o empresas públicas percibiendo dietas, tal como se encuentra regulado en el artículo 40[4] de la Constitución Política del Estado y el artículo 3[5] de la LMEP.
- Las prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios, servidores públicos y personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual, reguladas en la Ley N° 27588[6].

---

3 Numeral 15 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú de 1993

4 **Constitución Política del Perú de 1993**

"Artículo 40. 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. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente. (...)".

5 **Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Publico**

"Artículo 3.- Prohibición de doble percepción de ingresos

Ningún empleado público puede percibir del Estado más de una remuneración, retribución, emolumento o cualquier tipo de ingreso. Es incompatible la percepción simultánea de remuneración y pensión por servicios prestados al Estado.

Las únicas excepciones las constituyen la función docente y la percepción de dietas por participación en uno (1) de los directorios de entidades o empresas públicas"

6 **Ley N° 27588 - Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual**

"Artículo 1.- Objeto de la ley

Los directores, titulares, altos funcionarios, miembros de Consejos Consultivos, Tribunales Administrativos, Comisiones y otros órganos colegiados que cumplen una función pública o encargo del Estado, los directores de empresas del Estado o representantes de éste en directorios, así como los asesores, funcionarios o servidores con encargos específicos que, por el carácter o naturaleza de su función o de los servicios que brindan, han accedido a información privilegiada o relevante, o cuya opinión haya sido determinante en la toma de decisiones, están obligados a guardar secreto o reserva respecto de los asuntos o información que por ley expresa tengan dicho carácter. Tampoco podrán divulgar ni utilizar información que, sin tener reserva legal expresa pudiera resultar privilegiada por su contenido relevante, empleándola en su beneficio o de terceros y en perjuicio o desmedro del Estado o de terceros. La violación de lo dispuesto en el presente artículo implicará la transgresión del principio de buena fe y será sancionada con la inhabilitación para prestar servicios al Estado, sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles y penales a que hubiera lugar".

"**Artículo 2.- Impedimentos**

Las personas a que se refiere el Artículo 1 de la presente Ley, respecto de las empresas o instituciones privadas comprendidas en el ámbito específico de su función pública, tienen los siguientes impedimentos:

a. Prestar servicios en éstas bajo cualquier modalidad;

b. Aceptar representaciones remuneradas;

c. Formar parte del Directorio;

d. Adquirir directa o indirectamente acciones o participaciones de éstas, de sus subsidiarias o las que pudiera tener vinculación económica;

e. Celebrar contratos civiles o mercantiles con éstas;

f. Intervenir como abogados, apoderados, asesores, patrocinadores, peritos o árbitros de particulares en los procesos que tengan pendientes con la misma repartición del Estado en la cual prestan sus servicios, mientras ejercen el cargo o cumplen el encargo conferido; salvo en causa propia, de su cónyuge, padres o hijos menores.

Los impedimentos subsistirán permanentemente respecto de aquellas causas o asuntos específicos en los que hubieren participado directamente. Los impedimentos se extienden hasta un año posterior al cese o a la culminación de los servicios prestados bajo cualquier modalidad contractual, sea por renuncia cese, destitución o despido, vencimiento del plazo del contrato o resolución contractual".

- La observancia del artículo 6 (principio de probidad[7]) y el artículo 8 (prohibición de mantener intereses de conflicto[8]) de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, aplicable a todo funcionario, servidor o empleado de las entidades de la administración pública.
- La observancia de las restricciones para ex autoridades de las entidades públicas, regulado en el artículo 2629 del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

En virtud de lo expuesto, consideramos que tal como está redactada la fórmula legal, daría lugar a supuestos de hecho que contravendrían el marco legal citado, siendo que como profesionales, los/las Trabajadores/as Sociales pueden ocupar puestos en el Estado en cualquier nivel, ya sea como funcionarios públicos, directivos públicos o servidores civiles ejerciendo funciones sustantivas, bajo cual modalidad de contratación.

Sobre la modificación del artículo 6 del de la Ley N° 30112

El artículo 2 de la autógrafa de ley propone la modificación del artículo 6 de la Ley N° 30112, a efectos de precisar los derechos que tiene el trabajador social, los cuales describe en los literales a) al d) que incorpora a dicho artículo:

a. Derecho a percibir remuneraciones de acuerdo con la legislación laboral vigente y conforme a su nivel profesional y académico.
b. Derecho a desarrollar su labor en ambiente adecuado para su salud física y mental e integridad personal, así como contar con los recursos humanos y materiales necesarios.
c. Derecho a gozar de facilidades para estudios de postgrado, maestrías, especialización o cuando obtenga becas de estudios en el país y/o en el extranjero, conforme a ley.
d. Los demás derechos que le otorgan las leyes y sus reglamentos.

Cabe señalar que, con la propuesta de modificación se retira del mencionado artículo 6 su primer párrafo el cual refiere a que el trabajador social tiene derecho a todos los beneficios laborales establecidos en las normas del régimen laboral que le corresponda.

---

7 **Ley N° 27815 - Ley del Código de Ética de la Función Pública**
"Articulo 6. - Principios de la Función Pública
El servidor público actúa de acuerdo a los siguientes principios:
(...)
2. Probidad: Actúa con rectitud, honradez y honestidad, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persono.
(...)"
8 **Ley N° 27815 - Ley del Código de Ética de la Función Pública**
"Artículo 8.- Prohibiciones Éticas de la Función Pública
El servidor público está prohibido de:
1. Mantener Intereses de Conflicto: Mantener relaciones o de aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicas o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimento de los deberes y funciones a su cargo
(...)"
9 **TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**
"Artículo 262.- Restricciones a ex autoridades de las entidades
262.1 Ninguna ex autoridad de las entidades podrá realizar durante el año siguiente a su cese alguna de las siguientes acciones con respecto a la entidad a la cual perteneció:
262.1.1 Representar o asistir a un administrado en algún procedimiento respecto del cual tuvo algún grado de participación durante su actividad en la entidad.
262.1.2 Asesorar a cualquier administrado en algún asunto que estaba pendiente de decisión durante su relación con la entidad.
262.1.3 Realizar cualquier contrato, de modo directo o indirecto, con algún administrado apersonado a un procedimiento resuelto con su participación.
262.2 La transgresión a estas restricciones será objeto de procedimiento investigatorio y, de comprobarse, el responsable será sancionado con la prohibición de ingresar a cualquier entidad por cinco años, e inscrita en el Registro respectivo".

Sobre ello, consideramos que debe mantenerse dicho primer párrafo en la medida que no crea un régimen laboral especial, sino que contempla la "regulación del ejercicio profesional del trabajador social, siendo aplicable en todos los ámbitos y dependencias del sector público y privado, cualquiera sea el régimen laboral al que pertenezca el referido trabajador", esto quiere decir que corresponde se aplique el régimen laboral del ámbito en el que desempeña sus labores el trabajador social.

En cuanto a la incorporación de los literales a), b) y d) incorporar al artículo 6 de la Ley N° 30112, se debe señalar que estos derechos forman parte del decálogo de derechos reconocidos para todos los trabajadores, independientemente de la profesión o actividad que realicen; por lo que, no es necesaria su regulación expresa para que los trabajadores sociales puedan laborar en un ambiente adecuado, ni recibir las remuneraciones correspondientes conforme a ley.

Sobre el literal c) que se propone incorporar al artículo 6 de la Ley N° 30112, regularía una licencia o permiso que no se encuentra regulada en nuestro marco normativo, el cual sería aplicable solamente a los trabajadores sociales. En relación con esto último, el Tribunal Constitucional señala en la sentencia recaída en el Expediente N° 01875-2006-PA/TC (fundamento jurídico 15), que toda disposición normativa que establece un trato diferenciado se debe analizar a través de un "test de igualdad" para determinar si es válida o implica un acto de discriminación.

Al respecto, se aprecia que en los antecedentes de la autógrafa de ley como son el Dictamen de la CTSS del Congreso de la República[10] y el Proyecto de Ley N° 442/2021-CR[11], no se observan referencias que permitan concluir si se ha realizado el "test de igualdad" antes referido, y si en ese sentido, se ha llegado a determinar que dicho derecho a licencia o permiso particular resulta necesario solo para el caso de los trabajadores sociales y no en otras profesiones o labores.

Adicionalmente, es preciso señalar que en mérito al principio de igualdad de oportunidades que rige al servicio civil, que incluye al/a la Trabajador/a Social que presta servicios en el Estado, regulado en el literal c) del artículo III de la LSC, no correspondería el goce de facilidades especiales para dichos profesionales, dado que dicho principio establece que las reglas del Servicio Civil son generales, impersonales, objetivas, públicas y previamente determinadas, sin discriminación alguna por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

En ese sentido, se debe resaltar que las normas sobre capacitación para los/as servidores/as civiles del Estado deben aplicarse en igualdad de condiciones, sin ninguna distinción o favoritismos. A ello, se debe agregar que las capacitaciones que ofrece el Estado deben adecuarse a las disposiciones sobre la materia, establecidas en la LSC y su Reglamento General, que regulan el subsistema de gestión de desarrollo y capacitación, siendo sus procesos la capacitación y la progresión en la carrera.

Sobre lo anterior, la LSC y su Reglamento General definen al proceso de capacitación como aquel que busca el cierre de brechas identificadas en los/as servidores/as civiles

---

10 En el citado dictamen no se presenta una justificación de la propuesta de modificación del artículo 6 de la Ley N° 30112. Lo único que se señala es que "Las modificaciones y adiciones a la Ley 30112 que se proponen en el presente dictamen permitirán llenar sus vacíos e imprecisiones, dotándola de un mayor alcance y capacidad operativa de tal forma que el ejercicio profesional de los trabajadores sociales se equipare con el que desempeñan otras profesiones."

11 El Proyecto de Ley N° 442/2021-CR no contiene la propuesta de modificar el artículo 6 de la Ley N° 30112.

con la finalidad de mejorar su desempeño y de esa manera brindar servicios de calidad a la ciudadanía; ambos textos normativos establecen las reglas de la gestión de capacitación en el Estado, identificando las funciones de la oficinas de recursos humanos o las que hagan sus veces en las entidades públicas, y estableciendo reglas para la planificación de las capacitaciones, su financiamiento, los tipos de capacitación a ofrecer (profesional o formación laboral), entre otros.

Sobre la modificación del artículo 8 de la Ley N° 30112 y la incorporación del artículo 9

El artículo 3 de la autógrafa de ley propone la modificación del artículo 8 de la Ley N° 30112, a efectos de regular el acenso y línea de carrera de los trabajadores sociales en el sector público, precisando para tales efectos que en la Administración Pública se debe respetar los niveles de carrera, en concordancia con la normativa vigente.

Luego, el artículo 4 de la autógrafa de ley propone la incorporación del artículo 9 a la Ley N° 30112, a efectos de establecer que, en el sector público, el cargo de dirección de mayor jerarquía de la unidad orgánica de trabajo social debe ser ocupado por un profesional de trabajo social de acuerdo con estricto concurso de méritos.

Al respecto, se debe señalar que, de acuerdo con la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), en el Estado peruano existen 11 Sistemas Administrativos que buscan emplear los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia. En tal sentido, el artículo 44 de la LOPE señala que los sistemas administrativos están a cargo de un ente rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; el cual dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito, coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de sus leyes especiales y disposiciones complementarias.

Por su parte, el artículo 47 de la LOPE establece las atribuciones de los entes rectores; entre ellas se encuentran la de expedir normas reglamentarias y emitir opinión vinculante sobre la materia del sistema administrativo correspondiente.

Ahora bien, en lo que corresponde al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH) del Estado, conforme al artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1023[12], la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) es el ente rector de dicho sistema administrativo.

En ese orden, conforme al literal c) del artículo 2 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, en su condición de ente rector, SERVIR ejerce la atribución de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito del SAGRH, el cual comprende, como indica el artículo 3 del mismo reglamento, 7 subsistemas, a saber: i) planificación de políticas de recursos humanos; ii) organización del trabajo y su distribución; iii) gestión del empleo; iv) gestión del rendimiento; v) gestión de la compensación; vi) gestión del desarrollo y la capacitación; y vii) gestión de relaciones humanas y sociales.

---

12 Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

Adicionalmente, resulta importante precisar que el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, norma que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, modificado por el Decreto Supremo N° 131-2018-PCM y Decreto Supremo N° 064-2021-PCM, tiene por finalidad establecer que las entidades del Estado, de acuerdo a sus competencias y funciones, tengan una adecuada organización; en ese extremo, es importante resaltar que no todas las entidades del sector público responden a un mismo modelo de organización, considerando que éstas se deben organizar para poder responder mejor a las necesidades de la ciudadanía; en ese sentido, advertimos que el contenido del artículo 4 de la autógrafa, podría interpretarse que en todas las entidades públicas debe contarse con una unidad orgánica de servicio, trabajo o bienestar social dirigida por un profesional de trabajo social; empero, como se ha indicado previamente, el modelo de organización de las entidades públicas debe responder a sus necesidades institucionales, considerando la provisión de los servicios que se brindan a la ciudadanía.

De otro lado, también se debe tener en cuenta que la LOPE, como norma de desarrollo constitucional[13], precisa, en su artículo 24, que el Reglamento de Organización y Funciones – ROF establece la estructura orgánica de los Ministerios y las funciones y atribuciones de sus órganos, el cual se aprueba mediante decreto supremo; asimismo, el artículo 40 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y el artículo 38 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establecen que mediante norma de su competencia se aprueba la organización interna de los Gobiernos Locales y Regionales.

En esa misma línea, el artículo 7 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM (en adelante, LOE), se señala que la estructura orgánica agrupa las competencias y funciones en unidades de organización y establece las líneas de autoridad y mecanismos de coordinación para el logro de sus objetivos; siendo, conforme a la definición establecida en el Anexo 1 de los LOE, las unidades de organización el conjunto de unidades agrupadas por nivel organizacional al interior de una entidad que pueden ser órgano (corresponde al primer y segundo nivel organizacional); unidad orgánica (corresponde al tercer nivel organizacional), entre otros.

De las normas señaladas, se puede advertir a quien corresponde determinar la organización interna, que incluye la creación de unidades de organización, es a la propia entidad pública (Ministerio, Gobierno Regional y Local), lo cual se materializa con la aprobación, o modificación, de su ROF[14] mediante norma de su competencia (Decreto Supremo, Ordenanza Municipal u Ordenanza Regional), ello en concordancia con lo establecido en el artículo 45 de los LOE[15], norma que regula los principios, criterios y reglas que definen el diseño, estructura, organización y funcionamiento de las entidades del Estado.

En tal sentido, tal como se encuentra redactada la Autógrafa de Ley, podría dar a entender la exigencia de crear unidades de organización en materia de bienestar o trabajo social en todas las entidades públicas, lo cual vulneraría la autonomía de la que

---

13 Norma de desarrollo constitucional, al regular una materia prevista en la Constitución como es la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado en el ámbito del Poder Ejecutivo (Sentencia recaída en el Expediente Nº 0005-2003-AI/TC).

14 Documento de gestión organizacional que formaliza la estructura orgánica de la entidad.

15 Decreto Supremo N° 054-2018-PCM – Aprueba los Lineamientos de Organización del Estado "Artículo 46.- Norma que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones 45.1 El ROF de las entidades del Poder Ejecutivo se aprueba por Decreto Supremo y se estructura de acuerdo a lo dispuesto en la sección primera del artículo 44. La organización interna de sus órganos y el despliegue de sus funciones que comprende del tercer nivel organizacional en adelante, se estructura conforme la segunda sección del artículo 44 y se aprueba por resolución del titular de la Entidad. (...) 45.3 Las entidades que no forman parte del Poder Ejecutivo aprueban su ROF íntegramente de la siguiente manera: (...) b) Los Gobiernos Regionales por Ordenanza Regional. c) Las Municipalidades por Ordenanza Municipal."

gozan las propias entidades para determinar su organización interna establecidas en sus leyes orgánicas, siendo, además, que mediante normas con rango de ley no se debería obligar a crear unidades de organización en las entidades públicas, considerando que éstas responden a la estructura que definan y que se sustenta en la disponibilidad presupuestal con la que cuentan y en los criterios establecidos en el artículo 16 de los LOE[16].

Sobre la incorporación de la Quinta Disposición Complementaria Final a la Ley N° 30112

El artículo 5 de la autógrafa de ley propone la incorporación de la Quinta Disposición Complementaria Final a la Ley N° 30112, a efectos de disponer que el Poder Ejecutivo emita el Reglamento de la referida ley, precisando que para ello se debe conformar una comisión que elabore el proyecto de reglamento.

De la revisión de los antecedentes de la autógrafa de ley como son el Dictamen de la CTSS del Congreso de la República y el Proyecto de Ley N° 442/2021-CR[17], no se advierte un debido sustento que detalle sobre qué derechos y obligaciones laborales de los trabajadores sociales existen vacíos legales no cubiertos por el ordenamiento jurídico vigente y que, por ende, requieren de una norma reglamentaria que supla dicho vacío.

En ese sentido, se considera que corresponde al legislador sustentar en mayor medida el mandato de reglamentación que propone; además, la Ley N° 30112 no crea un régimen especial laboral, sino que regula el ejercicio profesional del trabajador social, siendo este aplicable en todos los ámbitos y dependencias del sector público y privado, cualquiera sea el régimen laboral al que pertenezca el referido trabajador; es decir, los trabajadores sociales se sujetan a las disposiciones que regulan el régimen en el que desempeñen sus labores.

Sobre este último extremo, se señala que es inviable un articulado que cree un régimen laboral especial para los trabajadores sociales de la actividad privada, también deviene en inviable una disposición que exija la reglamentación en lo que corresponda a dicho ámbito. Dado que la autógrafa de ley contiene la propuesta de modificación del artículo 6 de la Ley N° 30112, que incluye retirar su primer párrafo, el cual refiere a que el trabajador social tiene derecho a todos los beneficios laborales establecidos en las normas del régimen laboral que le corresponda.

De otro lado, es pertinente señalar que el artículo 35 de la LOPE, dispone que las comisiones son creadas a iniciativa de este Poder del Estado (Poder Ejecutivo), debido a que son órganos colegiados que se crean dentro de la estructura de una entidad pública preexistente del Poder Ejecutivo; además, en su artículo 36 se precisa que la creación de las comisiones, según su naturaleza, son implementados y aprobados por normas del Poder Ejecutivo, ya sea por Resolución Ministerial (Comisiones Sectoriales),

16 Decreto Supremo N° 054-2018-PCM – Aprueban los Lineamientos de Organización del Estado "Artículo 16.- Criterios para la creación de órganos o unidades orgánicas 16.1 Los criterios que justifican la creación de órganos o unidades orgánicas son los siguientes: a. La carga administrativa o volumen de operación requeridas de forma permanente. b. Enfoque estratégico. c. Tipo y tamaño de la entidad. d. Grado de tecnificación de los procesos. e. Las competencias del recurso humano. f. Necesidad de independizar servicios y tareas. g. Necesidad de ejercer supervisión o control. h. Contar con más de 15 servidores civiles con contrato vigente o posición presupuestada. 16.2 La aplicación de los criterios señalados en el numeral anterior se aplican en forma alternativa o concurrente, según corresponda. 16.3 Los criterios señalados en el numeral 16.1 se aplican también para justificar la creación de los demás niveles organizacionales, siendo obligatorio que concurra el criterio señalado en el literal h)".

17 El citado dictamen como el Proyecto de Ley N° 442/2021-CR contienen la misma propuesta de incorporación de la Quinta Disposición Complementaria Final a la Ley N° 30112.

Resolución Suprema (Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal) o Decreto Supremo (Comisiones Multisectorial de naturaleza permanente) según corresponda.

De acuerdo al marco normativo descrito, se advierte que la iniciativa de creación de una comisión es una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, cuya norma de aprobación es emitida en el ámbito de competencia de este Poder del Estado; por tanto, se observa en este extremo del PL al vulnerar la LOPE, más aún si no se requiere de una Ley ordinaria que habilite al Poder Ejecutivo a la creación de comisiones dentro de su ámbito, al encontrarse este Poder del Estado facultado, por la LOPE, a crearlas mediante norma de su competencia.

3. Finalmente, el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece textualmente lo siguiente:

> *"**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. (...)"* (Énfasis agregado).

Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

> *"**Requisitos especiales***
>
> ***Artículo 76**. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:*
> *(...)*
> *2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:*
> *(...)*
> *Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:*
>
> *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. (...)"* (Énfasis agregado).

Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.

Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Constitución, al establecer que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto", significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".

Sobre la materia, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0004-96-AI/TC, sostiene:

> *"(...)*

La Ley de Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos del Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a este por el Presidente de la República, ***encontrándose vedada la facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto****, según dispone el artículo 79 de la Carta Magna (…)" (****Énfasis agregado).***

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado[18], en referencia al artículo 2.1 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que, *con el fin de salvaguardar los principios de equilibrio y estabilidad presupuestaria, todo proyecto de ley que incida en el presupuesto público, además de los requisitos de habilitación de creación o aumento de gasto que recae en el Poder Ejecutivo, debe acreditar la disponibilidad de recursos para su ejecución.* Además, el Tribunal Constitucional[19] ha señalado lo siguiente:

"(…) el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria".

Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.

En tal sentido, la Autógrafa de Ley bajo análisis tiene incidencia presupuestaria, dado que dispone la creación de comisiones y unidades de organización que requerirían recursos humanos, infraestructura, logística, entre otros, por lo que constituiría una iniciativa de gasto, vulnerando el artículo 79 de la Constitución Política.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

---

18 Sentencia recaída en el expediente N° 00016-2020-PI/TC, fundamento jurídico 28.
19 Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI

Proyecto de Ley 442/2021-CR.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **05** de **abril** del **2022**

Pase a la Comisión de **TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 30112, LEY DEL EJERCICIO PROFESIONAL DEL TRABAJADOR SOCIAL

<u>Artículo 1</u>. Modificación del artículo 2 de la Ley 30112, Ley del Ejercicio Profesional del Trabajador Social

Añádese al artículo 2 de la Ley 30112, Ley del Ejercicio Profesional del Trabajador Social, el siguiente texto:

> *"**Artículo 2. Rol del trabajador social***
>
> *[...] La práctica privada del trabajador social comprende el ejercicio liberal de la especialidad, quien como profesional independiente puede ofrecer sus servicios profesionales a las instituciones públicas y privadas que los requieran".*

<u>Artículo 2</u>. Modificación del artículo 6 de la Ley 30112, Ley del Ejercicio Profesional del Trabajador Social

Modifícase el artículo 6 de la Ley 30112, Ley del Ejercicio Profesional del Trabajador Social, el cual queda redactado de la siguiente manera:

> *"**Artículo 6. Derechos***
>
> *El trabajador social tiene derecho a:*
>
> *a. Desarrollar su labor en ambiente adecuado para su salud física y mental e integridad personal, así como contar con los recursos humanos y materiales necesarios.*
>
> *b. Percibir remuneraciones de acuerdo a la legislación laboral vigente y conforme al nivel profesional y académico.*
>
> *c. Gozar de facilidades para estudios de postgrado, maestrías, especialización o cuando obtenga becas de estudios en el país y/o en el extranjero, conforme a ley.*
>
> *d. Las demás que le otorgan las leyes y sus reglamentos".*

<u>Artículo 3</u>. Modificación del artículo 8 de la Ley 30112, Ley del Ejercicio Profesional del Trabajador Social

Añádese al artículo 8 de la Ley 30112, Ley del Ejercicio Profesional del Trabajador Social, el siguiente texto:

> *"**Artículo 8. Ascenso y línea de carrera***
>
> *[...] En la administración pública se debe respetar los niveles de carrera, en concordancia con la normativa vigente".*

<u>Artículo 4</u>. Incorporación del artículo 9 a la Ley 30112, Ley del Ejercicio Profesional del Trabajador Social

Incorpórase el artículo 9 a la Ley 30112, Ley del Ejercicio Profesional del Trabajador Social, conforme a la fórmula normativa siguiente:

> *"**Artículo 9. Dirección de la unidad orgánica***
>
> *El cargo de dirección de mayor jerarquía de la unidad orgánica de trabajo social, servicio social o bienestar social, según corresponda en el sector público, es ocupado necesariamente por un profesional de trabajo social de acuerdo a estricto concurso de méritos".*

<u>Artículo 5</u>. Incorporación de la quinta disposición complementaria final a la Ley 30112, Ley del Ejercicio Profesional del Trabajador Social

Incorpórase la quinta disposición complementaria final a la Ley 30112, Ley del Ejercicio Profesional del Trabajador Social, conforme a la fórmula normativa siguiente:

> *"**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES***
>
> *[...]*
>
> ***QUINTA. Reglamentación de la Ley***
>
> *El poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados a partir de su vigencia. Para tal efecto, se conformará una comisión encargada de elaborar el proyecto de reglamento, la cual estará integrada por un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, un representante del Ministerio de Salud, un representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, un*

representante del Colegio de Trabajadores Sociales del Perú y uno de las asociaciones representativas de trabajadores sociales".

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los dieciséis días del mes de marzo de dos mil veintidós.

MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República

LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
A. DAVILA
Jefe del Departamento de Redacción y Agenda

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
J. ANGELES
Director General Parlamentario

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
H. ROVIRA Z.
Oficial Mayor