



*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

INFORME LEGAL N° 307-2025-JUS/DGDNCR

A : **JUAN ENRIQUE ALCÁNTARA MEDRANO**
Viceministro de Justicia

DE : **MARÍA DEL ROSARIO VILLAFUERTE BRAVO**
Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

ASUNTO : Solicitud de opinión sobre el *“Proyecto de Ley N° 10424/2024-DP, Ley que regula la aprobación de feriados nacionales y días no laborables”*.

REFERENCIA : Oficio N° 1576-2024-2025-CTSS/P-CR

FECHA : Miraflores, 2 de abril de 2025.

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a los documentos de la referencia, a fin de informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1. Mediante documento de la referencia de fecha 10 de marzo de 2025, la Presidencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, “MINJUSDH”) emita opinión sobre el “Proyecto de Ley N° 10424/2024-DP, Ley que regula la aprobación de feriados nacionales y días no laborables”¹ (en adelante, Proyecto de Ley” o la “propuesta normativa”).
2. A efectos de delimitar los alcances del presente informe, se considera necesario resaltar que, conforme establece el numeral 2 del artículo 171 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y el numeral 6.9 del “Lineamiento para la atención de solicitudes de Dictámenes Dirimientes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales”, aprobado por Resolución Viceministerial N° 003-2021-JUS-VMJ, las opiniones legales emitidas por esta Dirección General no tienen calidad vinculante, siendo su finalidad, coadyuvar a la atención de los pedidos de opinión solicitados a los órganos de la Alta Dirección del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

II. OBJETO

3. El objeto del presente informe, es analizar el Proyecto de Ley y su Exposición de Motivos, de conformidad con lo dispuesto tanto en el numeral 7.3.1 del Lineamiento

¹ Proyecto de ley presentado, con fecha 05 de marzo de 2025, por el Defensor del Pueblo Josué Manuel Gutiérrez Córdor.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

para la atención de solicitudes de Dictámenes Dirimientes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales, como en el numeral 6.4.2 del Lineamiento para la atención de pedidos de información, de pedidos de opinión sobre proyectos de ley y sobre autógrafas de ley, aprobado por Resolución Ministerial N° 180-2024-JUS².

III. BASE LEGAL

- a) Constitución Política del Perú, publicada en el diario oficial El Peruano, el 30 de diciembre de 1993 (en adelante, “Constitución”).
- b) Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de diciembre de 1997 (en adelante, “Ley N° 26889”).
- c) Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2011 (en adelante, “LOF del MINJUSDH”).
- d) Decreto Supremo N° 013-2017-JUS, Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de junio de 2017 (en adelante, “ROF del MINJUSDH”).
- e) Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de octubre de 2022 (en adelante, “Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa”).

IV. ANÁLISIS

Del contenido del Proyecto de Ley

4. El Proyecto de Ley consta de cuatro (4) artículos y una (02) Disposiciones Complementarias Finales.

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de esta ley es establecer la obligación de realizar una evaluación técnica económica y social previa a la aprobación de feriados nacionales y días no laborables.

Artículo 2. Finalidad

La finalidad de esta ley es evitar la aprobación de feriados nacionales y días no

² Publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de julio de 2024.





*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

laborables sin evaluación de sus efectos a corto y largo plazo.

Artículo 3. Competencia para declarar feriados y días no laborables

- 3.1. La competencia para declarar feriados corresponde exclusivamente al Congreso de la República.
- 3.2. A la Presidencia de la República, mediante decreto supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros compete la determinación de los días no laborables compensables en el sector público. Dichos días serán compensados el día sábado siguiente.
- 3.3. No tienen competencia en estas materias los Gobiernos Regionales y Locales.

Artículo 4.- Contenido

- 4.1. En todas las fases de elaboración de proyectos de ley a que hubiera lugar, los representantes del Poder Legislativo deben evaluar los efectos económicos y sociales de los feriados nacionales que estén en debate para su aprobación, buscando fortalecer la productividad y competitividad del país. El Ministerio de Economía y Finanzas brinda la asistencia técnica requerida.

En caso que el porcentaje de beneficios para la población sea inferior al de sus costos, el feriado debe declararse como "día laborable".

- 4.2. Los representantes del Poder Ejecutivo deben evaluar los efectos que producirá la aprobación de días no laborables compensables, mediante la aplicación de la herramienta de mejora de la calidad regulatoria de Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Traslado de días feriados

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los feriados aprobados por Ley que coincidan con un día laborable se trasladan al día viernes próximo, salvo los que conmemoren fiestas patrias, festividades religiosas e inicio de año,

SEGUNDA. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

5. Finalmente, en la Exposición de Motivos indica que “ se tiene como problema público que la combinación de un exceso de feriados de nivel nacional y bajos niveles de competitividad y productividad dificulta que pueda cumplirse con el deber de fomentar el empleo formal que tiene el Estado, debido al aumento de los costos laborales y el

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

bajo nivel de atracción a la inversión privada, por la menor cantidad de días hábiles que tiene para producir, en comparación con la que tienen otros países de la región”³.

6. En ese sentido, corresponde determinar la viabilidad jurídica del Proyecto de Ley, a partir de su coherencia normativa con el marco jurídico vigente, la cual *“implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman”*⁴.

Sobre la adecuación del Proyecto de Ley con el ordenamiento constitucional

7. En este punto, se revisará si la propuesta normativa amenaza o transgrede un derecho fundamental o principio constitucional, toda vez que, una de las materias de competencia del MINJUSDH es, justamente, los derechos humanos y la defensa, coherencia y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico.
8. De ello se advierte que, este sector es el encargado de velar porque la labor del Poder Ejecutivo se enmarque en los cánones constitucionales, en búsqueda de garantizar la vigencia del Estado Constitucional de Derecho y contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática.
9. En tal medida, el proyecto de ley será analizado de conformidad con las competencias antes señaladas, específicamente para evaluar las eventuales transgresiones del orden constitucional, sin perjuicio del análisis que lleven a cabo los otros órganos del Estado con competencias en las materias abordadas en la propuesta legislativa.
10. Conforme se advierte de la parte sustantiva del proyecto de ley, básicamente está dirigido a establecer un marco legal que contemple la obligación de realizar una evaluación técnica económica y social para la aprobación de feriados nacionales y días no laborables.

Sobre el deber del Estado de promover condiciones para el progreso social y económico y la economía social de mercado

11. Con relación al referido deber del Estado, este se encuentra regulado en el artículo 23 de la Constitución, el cual señala que “[e]l Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo”. (Negrita agregada)
12. De otro lado, el artículo 58 de la Constitución, señala que “[l]a iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado

³ Exposición de motivos: página 4.

⁴ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 047-2004-AI/TC, considerando 48.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura”.

13. Asimismo, el artículo 59 del mismo cuerpo constitucional, precisa que, “[e]l Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. **El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad**; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades. (Negrita agregada)
14. Al respecto, Walter Gutiérrez ha señalado que, “una economía social de mercado parte de dos convicciones; por un lado, la creencia de que el mercado es el mejor invento para el desarrollo y funcionamiento de la economía; la segunda, referida a que, si bien el mercado puede ordenar la economía, no crea necesariamente justicia. Una economía totalmente libre sin límite alguno, creará más desigualdades y agudizará las existentes, generará centros de poder económico que muy pronto falsearán la competencia y harán de las libertades económicas de las más débiles meras declaraciones legales. De ahí que una economía social de mercado postule que en situaciones de desigualdad el Estado deberá regular la libertad de mercado”⁵.
15. Sin embargo, aunque existe un consenso general sobre la necesidad de regular la libertad de mercado, no hay acuerdo absoluto sobre la forma en que estas restricciones deben aplicarse dentro de una economía social de mercado. El desafío radica en lograr un equilibrio entre eficiencia y justicia social. Este sistema busca garantizar un mercado sin distorsiones, donde ningún actor económico tenga un poder excesivo que obstaculice la libre competencia y en el que todas las personas puedan tomar decisiones económicas de manera autónoma. Sin embargo, en muchas ocasiones, el propio Estado puede convertirse en un factor de distorsión del mercado, razón por la cual la Constitución impone límites a su intervención en la economía.
16. En resumen, “mercado eficiente y sociedad justa es lo que persigue una economía social de mercado. Pero este equilibrio no es fácil, exige la participación del Estado, pero de manera restringida, estableciendo las reglas de juego de acuerdo a las cuales operará el mercado y los agentes económicos, reglas que no podrán exceder los límites impuestos por la propia Constitución ni violar las libertades económicas que en ella se consagran. En este sentido, la iniciativa privada y la libertad de mercado que la Carta Fundamental regula no son ni pueden ser meramente formales, el Estado deberá crear las condiciones para su pleno ejercicio. Sin embargo, la Constitución también impone que el conjunto de las libertades económicas que implica el libre ejercicio de la iniciativa privada, se ejerzan en armonía con los intereses sociales. No hay que olvidar, como ya se dijo, que la Constitución es una

⁵ Walter Gutiérrez Camacho. Citado en AA.VV. (2006). *Obra colectiva “La Constitución comentada”, Tomo I*, Gaceta Jurídica, p. 778.





*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

norma de equilibrio, y en el plano económico el equilibrio ha de darse entre libertad de mercado e interés general”⁶.

17. Con relación a ello, el Tribunal Constitucional ha señalado que “[l]a Economía Social de Mercado condiciona la participación de los grupos económicos en armonía con el bien común y el respeto del interés general, estableciendo límites para que la democracia constitucional no sea un espacio donde se impongan las posiciones de los más poderosos económicamente en detrimento de los bienes jurídicos protegidos constitucionalmente. En el Estado Social y Democrático de Derecho el crecimiento económico no puede ni debe reñirse con el derecho a la plenitud de la vida humana; no puede superponerse al resguardo de la dignidad de la persona que constituye la prioridad no sólo del Estado, sino de la sociedad en su conjunto”⁷.
18. En conclusión, la economía social de mercado busca armonizar la eficiencia económica con la justicia social, garantizando un entorno donde la libre competencia no se vea distorsionada por poderes económicos desproporcionados. Si bien la iniciativa privada y la libertad de mercado son principios fundamentales reconocidos por la Constitución, su ejercicio debe alinearse con el bien común y los intereses generales de la sociedad. En este contexto, el rol del Estado es clave, pero debe ser limitado y orientado a establecer reglas claras que permitan el correcto funcionamiento del mercado sin vulnerar las libertades económicas. Asimismo, el Tribunal Constitucional enfatiza que el desarrollo económico no debe estar en conflicto con la dignidad humana ni con los principios democráticos, sino que debe contribuir al bienestar integral de la sociedad.
19. En tal sentido, concordamos con el Proyecto de Ley, que se tiene que establecer un marco legal, que evalúe los efectos económicos y sociales que generan los feriados nacionales, sin embargo, debe tenerse en cuenta, que quienes se benefician con los feriados nacionales, es el sector turismo y el gasto interno, justamente dichos sectores se encuentran en las regiones del país, generando una economía descentralizada, y además, como se ha señalado líneas arriba, la constitución establece que el Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad.
20. De la misma manera, concordamos que el traslado de los feriados al viernes, también es concordante coherentemente con el desarrollo económico del país, teniendo en cuenta que el impacto económico que se generara es considerable a diferencia de que sea un día intermedio de la semana.

⁶ Walter Gutiérrez Camacho. Citado en AA.VV. (2006). *Obra colectiva “La Constitución comentada”, Tomo I*, Gaceta Jurídica, p. 778.

⁷ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004-PI/TC, considerando 15.





*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

Sobre la competencia para declarar feriados y días no laborables

21. Por otro lado, la propuesta normativa en su numeral 3.3 del artículo 3, pretende establecer que los Gobiernos Regionales y Locales, no tendrán competencia para declarar feriados y días no laborables. Deberá de tenerse en cuenta que no se realizará un análisis de la competencia del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo respecto de la competencia para declarar feriados y días no laborables, debido a que dicha competencia si corresponde a ambos poderes.

22. Respecto a los Gobiernos Regionales, la Constitución señala lo siguiente:

Artículo 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

23. En concordancia con la autonomía política de la que gozan los Gobiernos Regionales, el artículo 2 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que los Gobiernos Regionales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia;

24. En ese mismo sentido, el artículo 37 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales señala lo siguiente:

Artículo 37.- Normas y disposiciones regionales

Los Gobiernos Regionales, a través de sus órganos de gobierno, dictan las normas y disposiciones siguientes:

a) El Consejo Regional: Ordenanzas Regionales y Acuerdos del Consejo Regional.

b) La Presidencia Regional: Decretos Regionales y Resoluciones Regionales.

Los órganos internos y desconcentrados emiten Resoluciones conforme a sus funciones y nivel que señale el Reglamento respectivo.

25. Dicho artículo diferencia la norma regional emitida por el Concejo Regional, de las funciones ejecutivas ejercidas por el presidente regional, actuando este último mediante “decretos regionales” y por “resoluciones regionales”, cuando resuelva asuntos administrativos. Cabe indicar que, el artículo 40 del mismo texto normativo, señala que los “decretos regionales” establecen normas reglamentarias para la ejecución de las Ordenanzas Regionales, sancionan los procedimientos necesarios para la Administración Regional y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés ciudadano.

26. Asimismo, el artículo 38 del citado marco normativo, establece que las ordenanzas regionales, en la materia de su competencia, norman asuntos de carácter general, la organización y la administración del Gobierno Regional y reglamentan materias de su competencia.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

27. Por otro lado, el artículo 39 de la mencionada ley, señala que los acuerdos del Consejo regional expresan la decisión de este órgano sobre asuntos internos del Consejo Regional, de interés público, ciudadano o institucional o declara su voluntad de practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional.
28. De otro lado, con relación a los Gobiernos Locales, la Constitución señala lo siguiente:

Artículo 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. **Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.** (Negrita agregada)

29. Respecto a la autonomía de los gobiernos locales, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades establece que la autonomía que la Constitución Política del Perú otorga para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.
30. De igual forma, el artículo 39 de la Ley Orgánica de Municipalidades, precisa lo siguiente:

Artículo 39.- Normas Municipales

Los concejos municipales ejercen sus funciones de gobierno mediante la aprobación de ordenanzas y acuerdos. Los asuntos administrativos concernientes a su organización interna, los resuelven a través de resoluciones de concejo.

El alcalde ejerce las funciones ejecutivas de gobierno señaladas en la presente ley mediante decretos de alcaldía. Por resoluciones de alcaldía resuelve los asuntos administrativos a su cargo.

Las gerencias resuelven los aspectos administrativos a su cargo a través de resoluciones y directivas.

31. Dicho artículo diferencia la norma municipal emitida por el Concejo Municipal, de las funciones ejecutivas ejercidas por el alcalde, actuando este último mediante “decretos de alcaldía” y por “resoluciones de alcaldía”, cuando resuelva asuntos administrativos. Cabe indicar que, el artículo 42 del mismo texto normativo, señala que los “decretos de alcaldía” aprueban los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal, y, resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés para el vecindario (refiriéndose a los usuarios de la localidad).
32. Asimismo, el artículo 40 del citado marco normativo, establece que las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación,

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.

33. Por otro lado, el artículo 41 de la mencionada ley, señala que los acuerdos son decisiones que toma el Concejo, referidas a asuntos específicos de interés público, vecinal o institucional, que expresan la voluntad del órgano de gobierno para practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional.
34. En ese sentido, los “decretos regionales” y los “decretos de alcaldía” son aquellas normas de carácter estrictamente administrativo, y por otra parte se ubican las “ordenanzas regionales” y las “ordenanzas municipales”, mediante las cuales el gobierno regional y local ejercen sus funciones de administración y de gobierno, limitando su ejercicio en la competencia normativa que se le atribuya.
35. En concordancia con lo expuesto, y en el entendido que la autonomía que gozan los gobiernos regionales y locales se circunscribe al ordenamiento jurídico; es que se debe precisar que, la declaración de feriados y días no laborables por parte de los Gobiernos Regionales y Locales, no tiene sustento legal que contravenga la propuesta normativa, tal es así que el propio Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través de la Dirección de Normativa de Trabajo, emitió el informe N.º 03-2020-MTPE/2/14.1 de 6 de enero de 2020, que contiene opinión técnica señaló lo siguiente:

3.12. Por su parte, el artículo 40 de la LOM establece que “[l]as ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las **normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal**, por medio de las cuales se aprueba la **organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos** y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa. 3.13. En ese contexto, los Gobiernos Regionales y Locales pueden, en el marco de sus competencias, declarar **días festivos en sus respectivas jurisdiccionales**, a fin de promover las actividades culturales y fomentar el turismo, como parte del desarrollo regional o local; **sin embargo**, no encontramos que en la normativa vigente **se les haya asignado de manera expresa competencias o funciones específicas para declarar días no laborables para los trabajadores de los Sectores Público y Privado**”. (Énfasis agregado).

36. Aunado a lo anterior, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, a través de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, emitió el Informe Técnico N.º 000216-2020-SERVIR-GPGSC de 7 de febrero de 2020, respecto a la “Declaración de días no laborales”, precisando lo siguiente:

Declaración de días no laborables o días inhábiles en la Administración Pública

2.4. Al respecto conforme se indicó en el Informe Legal N° 040-2010-SERVIR/GG-OAJ (disponible en: www.servir.gob.pe), existe una diferencia entre la jornada diaria de trabajo y el horario de atención al público en las entidades. Mientras el primero alude al periodo en que durante un día el trabajador presta servicios al empleador, o pone su

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

fuerza de trabajo a disposición de éste; el segundo se refiere al tiempo que cada entidad destina a que la ciudadanía en general pueda acceder para realizar algún trámite o recibir algún servicio.

2.5. Teniendo en cuenta dicha diferenciación, en el caso de la jornada diaria de trabajo, la posibilidad de establecer un día no laborable requiere de una norma de carácter general emitida por el Poder Ejecutivo. Al respecto, el Poder Ejecutivo establece los días no laborales para el Sector Público, pero con cargo a la compensación por los días no trabajados.

2.6. Así, respecto al régimen para días inhábiles, el artículo 148 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004- 2019-JUS señala que el Poder Ejecutivo fija por decreto supremo, dentro del ámbito geográfico nacional o alguno particular, los días inhábiles, a efecto del cómputo de plazos administrativos; y establece que las entidades no pueden unilateralmente inhabilitar días, y, en caso de fuerza mayor que impida el normal funcionamiento de sus servicios, debe garantizar el mantenimiento del servicio de su unidad de recepción documental.

2.7. En ese sentido, la Administración Pública tiene la obligación de brindar atención a la ciudadanía en un horario no inferior a 8 horas diarias consecutivas, las cuales no pueden ser fraccionadas; asimismo, la Administración no puede unilateralmente inhabilitar días.

2.8. Finalmente, debemos señalar que el artículo 5 del Decreto Supremo N° 028-2007-PCM establece que: “Toda celebración que se realice en las diversas entidades del Estado sea por el día institucional o con motivo de cualquier otra festividad, será realizada fuera del horario normal de labores y atención al público”. Por ende, las entidades no pueden interrumpir o suspender el horario de atención al público por motivo de celebraciones institucionales.

2.9. En consecuencia, corresponde al Poder Ejecutivo fijar por decreto supremo, dentro del ámbito geográfico nacional u alguno particular, los días inhábiles, por lo que las entidades no pueden unilateralmente inhabilitar días, aun en caso de fuerza mayor que impida el normal funcionamiento de sus servicios, siendo que toda festividad por cualquier índole deberá realizarse fuera del horario normal de labor y atención al público”. (Subrayado y énfasis agregado).

37. En ese contexto, unificando las opiniones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, se tiene que la entidad (como gobierno local) no tiene asignada de forma expresa la competencia o función para declarar días no laborables para los trabajadores del sector público (en el presente caso los servidores de la entidad); asimismo, corresponde al Poder Ejecutivo fijar por Decreto Supremo, dentro del ámbito geográfico nacional u alguno particular, los días inhábiles, por lo que las entidades no pueden unilateralmente inhabilitar días, y en caso de cualquier festividad por cualquier índole deberá realizarse fuera del horario normal de labor y atención al público.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

38. En tal sentido, la propuesta referente a la competencia para declarar feriados nacionales y días no laborables, tiene coherencia con la normativa actual, por lo que resulta jurídicamente viable este extremo, toda vez que, corresponde declarar “feriado” al Poder Legislativo a través de una ley, y al Poder Ejecutivo los “días no laborables” a través de Decreto Supremo.
39. Por otro lado, respecto a la propuesta que los días no laborables, declarados mediante Decreto Supremo del Poder Ejecutivo sean compensados los días sábados siguientes, corresponde a la Autoridad Nacional del Servicio Civil, toda vez que, mediante Decreto Legislativo N° 1023⁸, se crea 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** 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. Asimismo, corresponde emitir opinión al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR referente al sector turismo, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y al Ministerio de Economía y Finanzas respecto a la asistencia técnica referida en el numeral 4.1 del artículo 4 del Proyecto de Ley.
40. En consecuencia, atendiendo a la compatibilidad de la propuesta con las disposiciones de la Constitución Política del Perú, esta Dirección General considera que el presente proyecto de ley **es jurídicamente viable con observaciones**, por cuanto, es coherente con el artículo 23, 58, 59, 191 y 194 de la Norma Suprema.
41. Sin perjuicio de lo antes señalado, al tratarse de un proyecto de ley que tiene como propósito establecer un marco legal que permita realizar una evaluación técnica económica y social previa a la aprobación de feriados nacionales y días laborables, corresponde solicitar la opinión a la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Autoridad Nacional de Servicio Civil – SERVIR, al Ministerio de Economía y Finanzas, al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y al Ministerio de Economía y Finanzas; a efectos que realice una evaluación técnica sobre su idoneidad y pertinencia.

DE LA CALIDAD NORMATIVA Y TÉCNICA LEGISLATIVA

42. Mediante la Ley N° 26889, se plantean los lineamientos generales para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, garantizando su coherencia y seguridad jurídica.
43. Por su parte, el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa dispone en el artículo 1 que los proyectos normativos de alcance general se estructuran en las siguientes partes: i) título de la disposición normativa; ii) documento que sistematiza el AIR Ex Ante, cuando corresponda; iii) exposición de motivos y, iv) fórmula normativa.

⁸ Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

Título de la disposición

44. La Ley N° 26889, dispone en el primer párrafo del artículo 3, que *“la Ley debe tener una denominación oficial que exprese su alcance integral”*.
45. En el presente caso, la propuesta normativa se titula “Proyecto de Ley N° 10424/2024-DP, Ley que regula la aprobación de feriados nacionales y días no laborables”; título que en estricto expresa el alcance integral de la propuesta legislativa.

Exposición de Motivos

46. De acuerdo con los numerales 7.1 y 7.2 del artículo 7 del Reglamento de la Ley N° 26889, “la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación”. La exposición de motivos fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.
47. Así también, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, “en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta”⁹.
48. Por su parte, el numeral 1.1.3 del artículo 1.1 del Reglamento de la Ley N° 26889 establece que la exposición de motivos incluye los siguientes aspectos: a) fundamento técnico de la propuesta normativa; b) análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma, y c) análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional; cuestiones que serán analizadas a continuación.

a) Fundamento técnico de la propuesta normativa

49. Según el artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 26889, este requisito “contiene la identificación del problema público, el análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende regular o modificar, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo, la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el desarrollo del (los) objetivo (s) relacionado (s) con el problema

⁹ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva N° 106-2020-2021/MESA-CR, 3ª. ed., abril 2021, Lima: Congreso de la República del Perú, p. 83.





*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

identificado; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta normativa”.

50. En el presente caso, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, se advierte que no menciona el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo, la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el desarrollo del objetivo relacionado con el problema identificado; y, cuando corresponda, el análisis de la opinión de la Autoridad Nacional de Servicio Civil – SERVIR, al Ministerio de Economía y Finanzas, al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
51. Conforme lo señalado, se advierte que en el presente caso **no se ha cumplido** con lo relativo al fundamento técnico de la propuesta normativa.

b) Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

52. El numeral 9.1 del artículo 9 del Reglamento de la Ley N° 26889 establece que *“el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables”*. El referido numeral también señala que dicho examen *“no se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales”*.
53. Por su parte, el numeral 9.3 del mismo artículo en mención establece que *“el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que inciden en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental”*.
54. En el caso concreto, se señala en la Exposición de Motivos, que la propuesta normativa: *“no generará costos adicionales al erario nacional; pues se trata de la modificatoria de una norma ya existente”*.
55. Asimismo, se puede apreciar que la iniciativa ha desarrollado los beneficios y costos de la iniciativa legislativa. Siendo así, **se ha cumplido** este requisito.

c) Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

56. Tal como lo desarrolla el numeral 10.1 del artículo 10 del Reglamento de la Ley N° 26889 *“el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar de manera detallada si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico o si más bien se trata de una propuesta que modifica, deroga o complementa normas vigentes”*. En esa línea, el numeral 10.2 señala que dicho

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

examen *“debe incluir un análisis jurídico sobre la constitucionalidad, legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado. Puede comprender un análisis de la legislación comparada, así como un análisis jurisprudencial y doctrinario”.*

57. En el presente caso, se puede apreciar que en este apartado no se ha realizado el análisis de constitucionalidad ni de legalidad íntegro, este no ha sido desarrollado en el marco de un análisis relacionado a la propuesta normativa. Por lo que **no se ha cumplido** este requisito.

Fórmula normativa

58. El numeral 1.1.4 del artículo 1 del Reglamento de la Ley N° 26889 señala que la fórmula normativa debe incluir una parte considerativa y una parte dispositiva, según corresponda, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 del propio Reglamento.
59. En el presente caso, resulta evidente que la propuesta normativa (que es una Reforma Constitucional) cuenta con una parte dispositiva.
60. Ahora bien, en lo que respecta a la parte considerativa, es necesario tener en cuenta que el artículo 18 del Reglamento señala que la parte considerativa es aquella que se refiere al sustento normativo de la norma y que se debe incluir en los proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia, decretos supremos, resoluciones ministeriales y otras normas de similar naturaleza. Por lo tanto, en la medida que no estamos ante una propuesta normativa de esa naturaleza, sino de un proyecto de ley, no resulta exigible que aquel cuente con una parte considerativa.

V. CONCLUSIONES

Estando a las consideraciones expuestas, esta Dirección General concluye lo siguiente:

- (i) El “Proyecto de Ley N° 10424/2024-DP, Ley que regula la aprobación de feriados nacionales y días no laborables”, **resulta jurídicamente viable con observaciones**, en atención al análisis de constitucionalidad realizado en el marco de las competencias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; sin perjuicio de la evaluación técnica de la propuesta que pueda realizar la Autoridad Nacional de Servicio Civil – SERVIR, al Ministerio de Economía y Finanzas, al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en el marco de sus competencias y funciones rectoras.
- (ii) La exposición de motivos del proyecto de Ley no cumple con todos los requisitos de calidad normativa y técnica legislativa, conforme a lo dispuesto por la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento, específicamente con el (i) Fundamento técnico de la propuesta normativa, y el (ii) Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

- (iii) Sin perjuicio de lo indicado, en el supuesto de que el proponente reformule la fórmula legislativa planteada y subsane las observaciones de fondo y forma detalladas en el presente informe legal, se recomienda que, en adición a las disposiciones del Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, se observen los artículos del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, respecto a la estructura y contenido del Proyecto de Ley y su Exposición de Motivos.

VI. RECOMENDACIÓN

Se recomienda contar con la opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la **Autoridad Nacional de Servicio Civil – SERVIR, al Ministerio de Economía y Finanzas, al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo** en el marco de sus competencias y funciones rectoras.

Asimismo, se recomienda derivar el presente informe a la Presidencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, para su conocimiento y fines pertinentes.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,

MARÍA DEL ROSARIO VILLAFUERTE BRAVO

Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

CARLOS ALBERTO MOULET CEDILLO

Director de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

RJGB

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

