



Proyecto de Ley N° 11200/2024-CR

Congresista Isabel Cortez Aguirre

Proyecto de Ley N° _____



PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA CAUSAL DE CESE DEL TRABAJADOR POR EXTINCIÓN, FUSIÓN Y/O ABSORCIÓN DE LA ENTIDAD

La Congresista Isabel Cortez Aguirre perteneciente al Grupo Parlamentario Podemos Perú, que suscribe en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE DEROGA LA CAUSAL DE CESE DEL TRABAJADOR POR EXTINCIÓN, FUSIÓN Y/O ABSORCIÓN DE LA ENTIDAD

Artículo 1. Objeto de la Ley:

La presente ley tiene por finalidad derogar la causal de cese del trabajador por extinción, fusión y/o absorción de la entidad, así como otorgar al trabajador la adecuada protección contra el despido arbitrario, estableciéndose como obligatoriedad el desplazamiento de trabajadores de programas del gobierno, creados en el marco del artículo 38 de la Ley 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que sean objeto fusión, absorción y/o extinción.

Artículo 2. Ámbito de Aplicación de la Ley:

La presente ley resulta de aplicación a todos los servidores públicos en las entidades del gobierno central, así como en sus entidades ejecutoras y otras afines.

Artículo 3. Incorporación del Artículo 13° del Decreto Legislativo N° 1057:

Dispóngase la incorporación del Artículo 13° al Decreto Legislativo N° 1057, con la siguiente redacción:

“Artículo 13.- Desplazamiento del trabajador en caso de fusión, extinción y cese de funciones de la entidad

En caso de extinción de la entidad contratante del trabajador bajo Contrato Administrativo de Servicios, el trabajador deberá ser desplazado a una entidad en donde existan funciones similares a las desempeñadas por el trabajador, previa capacitación en dicha entidad por el periodo de 03 meses.

En el caso de fusión o reorganización de la entidad contratante, el trabajador deberá ser absorbido por la entidad que asuma las funciones de la entidad sometida al proceso de fusión o reorganización, previa capacitación en dicha entidad por el periodo de 03 meses.



En ningún caso el proceso de fusión por absorción, extinción, reorganización o algún proceso que tenga por finalidad el cese de actividades de la entidad afectará el derecho del trabajador, debiendo abonársele la remuneración, así como todos los derechos laborales, hasta la designación definitiva en la entidad donde asuma funciones el trabajador”.

Artículo 4.- Reincorporación de los trabajadores cesados indebidamente por causales presupuestarias o por extinción de la entidad:

Dispóngase la reincorporación de los trabajadores cesados por causal presupuestaria o por causal de extinción de la entidad. Dicha reincorporación deberá ser en una plaza similar a la desempeñada por el trabajador y en el régimen laboral general aplicable a la entidad. La disposición contenida en el presente artículo, también es de aplicación a los trabajadores en los cuales el Tribunal del Servicio Civil (TSC) hubiese dispuesto que el cese es indebido.

Para tal efecto, el trabajador que hubiese sido cesado por causal presupuestaria o por causal de extinción de la entidad; deberá presentar una solicitud solicitando su reincorporación, debiendo la entidad de recibir la documentación correspondiente y reincorporar al trabajador en un plazo no mayor de 90 días hábiles.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. – Exonérese de las normas de austeridad a las entidades del Estado que tengan que ejecutar la reincorporación de los trabajadores dispuesta en la presente ley, autorizándose inclusive la modificación de sus instrumentos de gestión institucional.

Segunda. – Para efectos de la reincorporación del personal, a que hace referencia la presente disposición, no es requisito que las plazas o puestos a ocupar se encuentren registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) a cargo de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) del Ministerio de Economía y Finanzas.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Única. – Derogatoria del literal b) del artículo 10° del Decreto Legislativo 1057: Deróguese el literal b) del artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1057.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. Finalidad:

- 1.1. La presente iniciativa tiene por finalidad otorgar al servidor público la adecuada protección contra el despido arbitrario, estableciéndose como obligatoriedad el establecimiento de un procedimiento administrativo disciplinario en calidad de firme para poder realizar la desvinculación del servidor público de cualquier régimen laboral aplicable a la administración pública.

2. Problemática y Análisis de la Problemática Vigente:

- 2.1. En primera instancia, corresponde precisar que, el Poder Ejecutivo, a través del ex Ministro de Economía y Finanzas, el día 06 de Mayo de 2025, indicó, lo siguiente¹:

Muy bien presidenta.

Para un poco comunicarle al país la medida que hemos tomado como gobierno con el objetivo de consolidar una unidad central de inversión pública que nos va a permitir generar más inversión y menos burocracia.

En esta lámina podemos ver un poco la explicación al respecto.

Hoy en día tenemos 14 programas que son un número de entidades que ejecutan inversiones a nivel nacional. Pero ¿qué nos generan estas 14 unidades? Básicamente tenemos 14 gerencias de administración de logísticas, de recursos humanos, es decir se sobreponen muchas funciones al respecto.

Además, tenemos una gestión desarticulada a nivel de territorio y no hay sistemas que estén interconectados. Por eso la propuesta que estamos planteando y la medida que se va a tomar es la de extinguir estos 14 programas y sus inversiones van a ser incorporadas en todo lo que tiene que ver la cartera de proyectos propiamente dicha a la ANIN, la Autoridad Nacional de Infraestructura. El objetivo con esta unidad central de inversión pública básicamente pasa por tener impactos positivos como una integración de gestión una articulación territorial adecuada para tener intervención en territorio, lograr una rapidez y eficiencia en la gestión y ejecución de las inversiones.

- 2.2. Se evidencia que, al existir 14 gerencias de administración como sugiere el exministro de economía y finanzas, se eliminarán esos 14 trabajadores para integrarlos a una sola unidad orgánica (despidiéndose así a los 14

¹ Podemos evidenciar de: <https://youtu.be/1KtsMH-OBEM?si=qAQswl-xy7B70SZf&t=1090>



Congresista Isabel Cortez Aguirre

trabajadores de los programas), lo que evidencia el peligro acreditado del despido masivo de trabajadores del Estado, repitiéndose así los ceses colectivos realizados en la década de los 90's y que posteriormente la CIDH declararía ilegales; cabe indicar que estos 14 programas son los siguientes:

EXTINCIÓN DE PROGRAMAS	
	ENTIDADES
1	PROVIAS NACIONAL
2	PROVIAS DESCENTRALIZADO
3	PROGRAMA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES - PRONATEL
4	PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA - PRONIED
5	PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES EN SALUD - PRONIS
6	PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO URBANO - PNSU
7	PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO RURAL - PNSR
8	PROGRAMA AGUA SEGURA PARA LIMA Y CALLAO - PASLC
9	PROGRAMA SUBSECTORIAL DE IRRIGACION - PSI
10	PLAN COPESCO NACIONAL - PCN
11	PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA RURAL - PNVR
12	PROGRAMA MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS - PMIB
13	PROGRAMA NUESTRAS CIUDADES - PNC
14	PLAN NACIONAL DE DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA - PNDP

- 2.3. Sin embargo, en la actualidad, existen instrumentos normativos que permitirían tal cometido por parte del Poder Ejecutivo. Siendo así, del análisis efectuado, hemos podido evidenciar una colisión normativa entre lo dispuesto por el artículo 10°, literal b) del Decreto Legislativo N° 1057 con lo dispuesto por la ley N° 31131.
- 2.4. Es así que, los trabajadores que tienen la condición de trabajadores bajo contrato administrativo de servicios A PLAZO INDETERMINADO, podrían ser cesados posteriormente, puesto que, corresponde precisar la colisión normativa en el siguiente cuadro:

Decreto Legislativo N° 1057:	Ley N° 31131:
"Artículo 10.- Extinción del contrato El Contrato Administrativo de Servicios se extingue por: (...) b) Extinción de la entidad contratante".	"Artículo 4. Eliminación de la temporalidad sin causa y prohibición de contratación bajo el régimen CAS: Desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta que se produzca la incorporación a que se refiere el artículo 1, los contratos administrativos de servicios <u>son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada. (...)</u> "

- 2.5. Es pues evidente que, del marco legislativo mencionado, existe una incompatibilidad entre dicha norma (Art. 10 del D.L. 1057) con lo dispuesto por la Ley N° 31131 – Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público; considerando que, dicha ley estableció que, a partir de la fecha de su entrada en vigencia, 10 de marzo de 2021, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, procediendo únicamente a la desvinculación



por causa justa debidamente comprobada, de conformidad con el artículo 4° primer párrafo de la mencionada norma legal.

- 2.6. Siendo así, no podrían ser desvinculados los trabajadores de los programas vigentes, puesto que, tienen la calidad de trabajadores CAS a plazo indeterminado, motivo por el cuál, no pueden ser despedidos por extinción de la entidad, sino por una causal que justifique su despido DEBIDAMENTE COMPROBADA EN UN PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO, conforme lo dispone la ley N° 31131, considerando además que los trabajadores cumplen funciones de carácter permanente.
- 2.7. A modo de ejemplo, corresponde evaluar si las entidades cumplen labores de carácter permanente y por ende, dichas funciones pueden ser absorbidas posteriormente por la entidad matriz (tomando como entidad ejemplo a Provías Nacional):
- a) Corresponde acotar para ello la Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01, de fecha 02 de Julio de 2021, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, en donde, se contiene que, de la lectura del artículo 3 del citado reglamento, se establece como una función general la siguiente:

Artículo 3.- Funciones Generales:

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene las siguientes funciones:

(...)

3.2 Funciones específicas de competencias exclusivas:

- a) Planear, regular, autorizar, gestionar y evaluar los servicios de transporte aéreo y transporte multimodal, así como la aeronavegación y seguridad de la aeronáutica civil;*
- b) Planear, regular, autorizar, gestionar, supervisar y evaluar los servicios postales, así como de administrar, supervisar y evaluar los servicios públicos de telecomunicaciones, servicios de radiodifusión y servicios privados de telecomunicaciones;*
- c) Planear, supervisar y evaluar la infraestructura de comunicaciones;*
- d) Normar, planificar, gestionar, regular, fiscalizar y evaluar el sistema de plataformas logísticas; y,*
- e) Otras funciones que se señalen por ley.*

3.3 Funciones específicas de competencias compartidas:



- a) Planear, regular, autorizar, gestionar y evaluar los servicios de transporte terrestre por carretera, transporte ferroviario y transporte acuático, así como los servicios portuarios y conexos, en el ámbito de su competencia;
- b) Planear, regular, gestionar, ejecutar y evaluar la circulación y seguridad vial, así como conducir, supervisar y evaluar el otorgamiento de licencias de conducir;
- c) Planear, regular, gestionar, ejecutar, supervisar y evaluar la infraestructura vial, ferroviaria, aeroportuaria, portuaria y vías navegables, en el ámbito de su competencia;
- d) Planear los servicios públicos de telecomunicaciones, servicios de radiodifusión y servicios privados de telecomunicaciones;
- e) Promover la infraestructura de telecomunicaciones;
- f) Prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y gobiernos locales para el adecuado cumplimiento de las funciones sectoriales descentralizadas; y,**
- g) Otras funciones que se señalen por Ley.

- b) Aunado a ello, el Ministerio de Transportes es competente de manera exclusiva de la infraestructura de transportes de alcance nacional y de comunicaciones, además de los servicios de transportes y comunicaciones, **conforme proscribe el artículo 4° de la ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones**, pues indica:

"Artículo 4.- Ámbito de competencia El Ministerio de Transportes y Comunicaciones es competente de manera exclusiva en las siguientes materias:

- a) Aeronáutica civil.
- b) Infraestructura de transportes de alcance nacional e internacional.
- c) Servicios de transporte de alcance nacional e internacional.
- d) Infraestructura y servicios de comunicaciones.

Es competente de manera compartida con los gobiernos regionales y gobiernos locales, conforme a sus leyes orgánicas y las leyes sectoriales, en las siguientes materias:

a) Infraestructura de transportes de alcance regional y local.

- b) Servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre.
- c) Promoción de la infraestructura de telecomunicaciones y el planeamiento de los servicios de telecomunicaciones de alcance regional.



Estas competencias compartidas se ejercen de acuerdo a ley”.

- c) Cabe indicar que, mediante Decreto Supremo N° 033-2022-MTC, de fecha 12 de Julio de 2022, se crea el proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional – Provías Nacional, en donde no se establece un plazo de duración del supuesto proyecto (debiéndose entender entonces que si es permanente), dentro de la redacción del citado decreto Supremo, podemos evidenciar que se decreta lo siguiente:

*“Créase el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional – PROVIAS NACIONAL, como unidad ejecutora del Pliego Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (...) encargado de **las actividades de preparación, gestión, administración y ejecución de proyectos de infraestructura de transporte relacionada a la Red Vial Nacional, así como de la planificación, gestión y control de actividades y recursos económicos que se emplean para el mantenimiento y seguridad de las carreteras y puentes de la Red Vial Nacional**”.*

Es decir, en el proyecto especial de Infraestructura de Transporte Nacional – Provías Nacional, se encuentra disgregándose actividades permanentes del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (hoy Ministerio de Transportes y Comunicaciones), relacionado con la infraestructura de transporte de la Red Vial Nacional, así como con la gestión y control de actividades relacionadas con el mantenimiento y seguridad de las carreteras y puentes; actividades que evidentemente constituyen labores de carácter PERMANENTE, no transitoria, lo que evidencia así un cumplimiento de la ley N° 31131 para los servidores públicos de dicho programa.

- 2.8. Sin embargo, la entidad Provías Nacional, ha suscrito con los trabajadores bajo contrato administrativo de servicios de Provías Nacional, adendas bajo contrato administrativo de servicios, en cumplimiento supuestamente de la ley N° 31131, PERO ÚNICAMENTE HASTA LA EXTINCIÓN DE LA ENTIDAD, es decir, como si el trabajador no desempeñara labores permanentes, veamos:

Con Informe N° 009-2023-MTC/20.5.3, el Área de Gestión del Empleo y Bienestar Laboral de la Oficina de Recursos Humanos, luego de realizar las evaluaciones respectivas, concluye que la presente adenda a suscribir es de carácter indeterminado hasta la extinción de la entidad.

Mediante Negociación Colectiva plasmada en el Acta de Acuerdos del 9 de marzo de 2023, el Sindicato de Trabajadores CAS de Provías Nacional – SITRAPRONAC y PROVIAS NACIONAL, acordaron que LA ENTIDAD extenderá adendas a los trabajadores CAS a plazo indeterminado, precisando que el contrato original tiene plazo indeterminado hasta la extinción de la entidad.

CLAUSULA TERCERA - OBJETO

LA ENTIDAD y EL CONTRATADO susciben la presente adenda a fin de determinar que el Contrato Administrativo de Servicios N° 155-2019-MTC/20.CAS es a PLAZO INDETERMINADO HASTA LA EXTINCIÓN DE LA ENTIDAD, en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 31131, al pronunciamiento del Tribunal Constitucional recaído en el Expediente N° 013-



- 2.9. Es pues, que, con la pretendida extinción de 14 programas por parte del Poder Ejecutivo que hemos mencionado precedentemente, se acredita la inminente amenaza de pérdida del empleo de los trabajadores, y por ende, de una vulneración de los derechos constitucionales de los mismos, considerando además que, anteriormente, el Ministerio de Transportes había realizado la publicación del Informe Final de Propuestas de Acciones y Medidas de Reforma para la Reorganización del MTC y la SUTRAN, pues indica (véase páginas 153 y 154 del informe):

Por ello, esta Comisión señala que la mejor alternativa de reorganización en corto plazo es la que no involucre la aprobación de un dispositivo legal, que debe ser presentado ante el Congreso para someterse al proceso de aprobación previsto en la Constitución y la normativa vigente sobre la materia.

En ese sentido, esta Comisión plantea como propuesta para la reorganización, la Fusión de los programas con los que cuenta el Ministerio. Siendo la alternativa más recomendable por:

- *Permite superar los limitantes del marco legal existente.*
- *Se reducen riesgos de problemas operativos al no implicar absorción de unidades ejecutoras en el MTC.*

De esta forma, en esta alternativa se:

(...)

3. Al no tener que reorganizar procesos bajo esta opción, sino construirlo de cero, se tendrán menores obstáculos para implementar una gestión por proyectos.

(...)

Este nuevo programa que articularía la fusión deberá mantener su carácter temporal, autonomía técnica, administrativa y financiera.

(...)

Respecto del Componente de Gestión de recursos humanos, encontrándose en curso el proceso de tránsito a la ley N° 30057, Ley del Servicio Civil en el MTC, se propone continuar con la reorganización de la gestión de personal a través de la implementación del régimen SERVIR.

Si bien es un proceso en marcha y de largo plazo, esto debe estar acompañado con la implementación previa, en estos 120 días, de 2 líneas de acción que facilitarán el tránsito, en el MTC, como por otro lado, facilitarán la implementación del régimen SERVIR en el nuevo programa que asimile la fusión. Entonces, se proponen 2 líneas de acción previas:

Acción 1: Revisión de Perfiles bajo régimen Servir; y,



Acción 2: Identificación y evaluación de perfiles riesgosos bajo régimen Servir.

La revisión de Perfiles bajo el régimen SERVIR, en el marco de las necesidades de los nuevos y reformulados procesos en el programa fusionado, y los que se prioricen en el MTC y SUTRAN, debe circunscribirse al desarrollo de:

- > Diagnóstico y revisión de la situación actual de los cargos, puestos, posiciones, y ocupantes en los programas por fusionar.*
- > Revisión de los perfiles existentes en el marco de las nuevas necesidades para el programa fusionado.*
- > Construcción de nuevos perfiles y evaluaciones adicionales para su contratación (para programa fusionado y MTC)*

- 2.10. Con lo que se pretende en conclusión con este informe mencionado en el párrafo anterior, **el despido de los trabajadores involucrados y que pertenecen a los programas que corresponderían ser “fusionados o extinguidos”**, y por ende, ante una extinción de la entidad puesta a ejemplo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones pretendería validar el despido de los trabajadores, y por ende, de una medida arbitraria que impide el normal desempeño de las labores de los servidores públicos, existiendo una ley que ampara su derecho, en su calidad de servidores bajo contratos administrativos a plazo indeterminado, conforme proscribire la ley N° 31131.
- 2.11. En coincidencia con ello, el citado informe final, dentro de sus conclusiones indican lo siguiente (*véase la página 156 del informe*):

“• El MTC y la SUTRAN a través de su norma de creación sustentan su existencia, no obstante, en el caso de los programas PVN, PVD, PRONATEL y PROMOVILIDAD aún muestra debilidades en cuanto al sustento de su creación, toda vez que se ha identificado que sus funciones tienen relevancia a largo plazo, más no de forma temporal como es la razón de ser de dichos programas en aplicación de la LOPE”.
- 2.12. Es decir, el mismo informe **reconoce que existen funciones de carácter permanente y que cuentan con relevancia a largo plazo**, sin embargo, dichos programas deben desaparecer porque no se encuentra sustento de su creación, aduce el informe, **afectándose así el derecho de los trabajadores, que adquirieron su condición de trabajadores a plazo indeterminado, en aplicación de la ley N° 31131.**
- 2.13. En consecuencia, **las funciones de los trabajadores ameritan funciones propias del ministerio de transportes y comunicaciones, y no corresponden ser contratados de manera “transitoria hasta la extinción de la entidad”**, pues se estaría desnaturalizando lo previsto en la ley N° 31131; pues **las labores no constituyen labores ocasionales o eventuales** para cubrir emergencia, entre otros.



- 2.14. Siendo así, la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, en cuya única disposición complementaria modificatoria modificó el citado artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1057, estableciendo que el ***“El contrato administrativo de servicios es de tiempo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia”***.
- 2.15. En ese sentido, dicha normativa prevé como regla general que los contratos de servicios son a tiempo indeterminado, siendo la salvedad que estos sean transitorios, siempre y cuando sean utilizados para labores de necesidad transitoria o de suplencia.
- 2.16. Situación que se ha dado en el presente caso, por lo que, en virtud al principio de legalidad, que prevé como regla general el artículo 5° antes mencionado, que los contratos CAS son a tiempo indeterminado, se entiende que las labores de los trabajadores que son afectados con la disposición y sugerencia de **extinción de 14 programas**, pese a que, tienen carácter permanente en sus respectivas funciones, por lo que, no podrían ser cesados, debiendo entonces el legislador, proponer una alternativa de solución a dicha colisión legal. Por lo tanto, les corresponde la aplicación de la Ley N° 31131, reconociéndoseles su condición de trabajadores mediante contratos administrativos de servicios – CAS indeterminado.
- 2.17. Siendo ello así, cabe precisar que al reconocerle el carácter indeterminado de la relación laboral bajo el régimen laboral CAS, no correspondería que se aplique **una causal de temporalidad hasta la extinción de la entidad**, dado que el artículo 4° primer párrafo de la Ley N° 31131 establece lo siguiente;

“Artículo 4. Eliminación de la temporalidad sin causa y prohibición de contratación bajo el régimen CAS Desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta que se produzca la incorporación a que se refiere el artículo 1, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada”.

- 2.18. Cabe precisar que, la estabilidad laboral no consiste en una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido se realice éste bajo causas justificadas, lo cual implica que **las entidades públicas acrediten las razones**



suficientes para cesar al trabajador, y que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho; **elemento que en caso de ocurrir la extinción de las 14 entidades, pretendidas por el Poder Ejecutivo, sería efectivizada**, pese a que, tienen carácter permanente en sus respectivas funciones, en consecuencia, no procede la culminación de sus contratos administrativos de servicios por vencimiento de contrato o por **culminación de la entidad**, en donde desempeñan funciones permanentes y propias del Ministerio dependiente de cada programa (*como sus instrumentos de gestión lo indican*).

- 2.19. Es así que, nuestra Constitución Política del Perú hace referencia a la progresividad de los derechos sociales en su artículo 10° cuando establece que “El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida”, lo cual esencialmente implica que en el ámbito de la seguridad social se debe avanzar gradualmente hacia mejores condiciones con el objeto de lograr la elevación de la calidad de vida de las personas. Sin embargo, y más allá de esta referencia este principio resulta de plena de aplicación en nuestro medio por la previsión contemplada en el Cuarta Disposición Final y Transitoria de nuestra Carta Política según la cual las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.
- 2.20. Con lo que, en caso de concretarse la desaparición de los programas, se establecería una evidente y flagrante violación del derecho al trabajo, en particular, en lo relacionado con el derecho a la estabilidad laboral, **entendido este como un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención Americana**.
- 2.21. Así, **el Tribunal de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**, ha establecido que una interpretación literal, sistemática, teleológica y evolutiva respecto al alcance de su competencia permite concluir que el artículo 26° de la Convención Americana protege aquellos derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA. Asimismo, ha reconocido que los alcances de estos derechos deben ser entendidos en relación con el resto de las cláusulas de la Convención Americana, por lo que están sujetos a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención y pueden ser objeto de supervisión por parte del Tribunal de la CIDH en términos de los artículos 62 y 63 del mismo instrumento. Esta conclusión se fundamenta no solo en cuestiones formales, sino que resulta de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos civiles y



políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales², así como de su compatibilidad con el objeto y fin de la Convención, que es la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos. En ese sentido la Corte ha establecido que corresponderá, en cada caso concreto que requiera un análisis de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, determinar si de la Carta de la OEA se deriva explícita o implícitamente un derecho humano protegido por el artículo 26 de la Convención Americana, así como los alcances de dicha protección.

2.22. Es así pues que, a la estabilidad laboral de los trabajadores involucrados, debe ser entendido como componente del derecho al trabajo. A mayor abundamiento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha precisado que no consiste en un derecho a la permanencia irrestricta en el puesto de trabajo. Sino que se garantiza, entre otros, otorgando las debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido o separación de su cargo, este se haga bajo causas justificadas, lo cual implica que el empleador acredite razones suficientes y otorgue las debidas garantías, además, que el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes deberán verificar que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho³. Asimismo, la CIDH estableció en el caso *San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela* que el Estado incumple con su obligación de garantizar el derecho al trabajo y, por ende, a la estabilidad laboral, cuando no protege a sus funcionarios estatales de separaciones arbitrarias de su empleo⁴.

2.23. En el caso *Huilca Tecse*, la Corte IDH agregó que "[...] En su dimensión individual, la libertad de asociación, en materia laboral, no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar sindicatos, sino que comprende, además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer esa libertad. Cuando la Convención proclama que la libertad de asociación comprende el derecho de asociarse libremente con fines "de cualquier [...] índole", está subrayando que la libertad para asociarse y la persecución de ciertos fines colectivos son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de asociarse representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de la colectividad de alcanzar los fines que se proponga. De ahí la importancia de la adecuación con la Convención del régimen legal aplicable a los sindicatos y de las acciones del Estado, o que ocurran con tolerancia de

² La CIDH ha "reiterado la interdependencia e indivisibilidad existente entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales, puesto que deben ser entendidos integralmente y de forma conglobada como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello". Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, supra, párr. 141.

³ Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, supra, párr. 150, y *Caso Mina Cuero Vs. Ecuador*, supra, párr. 134

⁴ Cfr. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*, supra, párr. 221, y *Caso Mina Cuero Vs. Ecuador*, supra, párr. 134



este, que pudieran hacer inoperante este derecho en la práctica” y “[...] en su dimensión social la libertad de asociación es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos”⁵.

2.24. Por otro lado, como parte de los derechos que gozan los trabajadores de manera individual, es decir, el derecho al trabajo y condiciones justas y satisfactorias de trabajo, quizá los precedentes más relevantes lo constituyen los casos de los *Trabajadores Cesados de Congreso*⁶ y *Canales Huapaya*⁷, ambos contra el Estado peruano. Igualmente, en esta misma línea, dadas las características de este derecho, la Corte IDH también se había pronunciado de manera indirecta cuando protegió la inamovilidad de operadores de justicia en el momento de realizar sus funciones, ya que unas de las facetas del derecho al trabajo es la *estabilidad* en el ejercicio del mismo⁸. De esta forma, el derecho al trabajo ha sido protegido a través de los artículos 2, 6, 8, 9, 24 y 25 de la Convención Americana⁹.

2.25. Sin detrimento de los precedentes de justiciabilidad indirecta, el mayor desarrollo de los derechos laborales se produjo a partir del caso *Lagos del Campo Vs. Perú* de 2017¹⁰, en donde se declara la vulneración directa del derecho a la estabilidad laboral. Posteriormente, este derecho ha tenido un especial desarrollo en los casos *Trabajadores Cesados del Petroperú y otros Vs. Perú*¹¹ y *San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*¹². Respecto del contenido de este derecho, se ha indicado que “[c]abe precisar que la *estabilidad laboral no consiste en una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando*

⁵ Cfr. *Huilca Tecse Vs. Perú*, *supra*, párrs. 70 y 71 (subrayado añadido).

⁶ *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 129.

⁷ *Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de junio de 2015. Serie C No. 296, párr. 108.

⁸ Con posterioridad, en el año 2020 en el caso *Casa Nina Vs. Perú*, la Corte IDH declaró una vulneración del derecho al trabajo de manera autónoma frente a personas que se encuentran vinculadas a la impartición de justicia.

⁹ Cfr. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266, párr. 153 y *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 05 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 193.

¹⁰ *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, *supra*.

¹¹ *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344, punto resolutivo 7.

¹² *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, punto resolutivo 4.



*debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido se realice éste bajo causas justificadas, lo cual implica que el empleador acredite las razones suficientes para imponer dicha sanción con las debidas garantías, y frente a ello el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho*¹³.

- 2.26. Es en el presente caso, que se establecería en el Decreto Legislativo N° 1057, literal b) del artículo 10°, **que el Estado se encuentra estableciendo causales de separación de los trabajadores (denominada "término de la entidad")**, lo que en conclusión, **constituye un estado de cosas ilegal**, y en consecuencia, debe de procederse con la propuesta normativa en el presente proyecto de ley, considerando que, constituye una reivindicación para los trabajadores de sus derechos laborales.
- 2.27. En esta misma línea, se debe tener en cuenta que los trabajadores son centro de derechos y obligaciones; sobre la cual, su defensa y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, en los términos del artículo 1 de la Constitución Política del Perú, en consecuencia, todo el sistema jurídico nacional e internacional (*que forman parte del derecho nacional*) deben confluir para el progresivo bienestar del trabajador y de su familia; por lo que se debe tomar en cuenta la mejor situación y por ende la regulación normativa más favorable, lo que conocemos por el principio protector, en su variante, la condición más beneficiosa. Américo Plá Rodríguez señala: *«La regla de la condición más beneficiosa supone la existencia de una situación concreta anteriormente reconocida y determinada que ella debe ser respetada en la medida que sea más favorable al trabajador que la nueva norma que se ha de aplicar. [...]»*¹⁴.
- 2.28. En efecto, corresponde **cumplir con no aplicar disposiciones legales distintas a las no contenidas dentro de la ley N° 31131 , pues de lo contrario, implicaría definitivamente la afectación al principio de condición más beneficiosa** que, como se tiene anotado, se encuentra íntimamente ligado al principio protector recogido en el artículo 23 de la Constitución y más específicamente en la última parte del mismo, cuando señala que ninguna relación laboral podrá limitar el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

¹³ Cfr. Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra, párr. 150.

¹⁴ («Los Principios del Derecho del Trabajo», Ediciones Depalma, Buenos Aires, Tercera Edición, 1998, pág. 108).



- 2.29. Cabe reiterar que, el presente proyecto de ley, refuerza la responsabilidad y obligación del legislador, con respecto a adoptar las medidas correspondientes al desarrollo progresivo de los derechos laborales de los servidores públicos, al encontrarse conforme a la plena restitución de sus derechos laborales, en la misma línea, se encuentra lo establecido por el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que:

"Artículo 26. Desarrollo Progresivo.

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados". (el énfasis es nuestro).

Queda así evidenciado que, el reconocimiento de los derechos laborales establecidos en la presente iniciativa legislativa va a establecer mejoras laborales a los trabajadores; con lo que inclusive nos encontraríamos revindicando una deuda social existente con los trabajadores de la administración pública, aplicando transversalmente el correcto reconocimiento de sus labores, disponiéndose inclusive su reincorporación, consolidándose así la administración pública en general.

Finalmente, esta propuesta legislativa se fundamenta en los siguientes artículos de la Constitución Política del Perú:

- **Artículo 22:** Reconoce el derecho al trabajo, la igualdad de trato y la protección de los derechos laborales.
- **Artículo 24:** Garantiza la estabilidad laboral y prohíbe la discriminación en el empleo.

3. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa está formulada dentro del marco constitucional, por lo que no vulnera su texto en modo alguno; al contrario, materializa su justa aplicación.



En ese sentido, la presente propuesta legislativa reconoce los derechos adquiridos por el servidor público y rectifica aquellas conductas que han devenido en perjuicio al trabajador, pues en muchos casos se ha cesado de manera masiva a muchos servidores públicos, ocasionando directamente un impacto y daño a la economía nacional, puesto que, acrecienta el porcentaje de desempleo en nuestro país.

Asimismo, hay que precisar que la presente iniciativa legislativa está formulada dentro del marco constitucional de los artículos 2°, 22°, 23°, 24°, y 26° de la Constitución Política del Perú, por lo que no vulnera su texto en modo alguno; al contrario, materializa su justa aplicación.

4. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta considera los siguientes costos y beneficios:

a. Impacto Presupuestal

La implementación de esta propuesta legislativa no generará un gasto significativo adicional para el Erario Nacional. Esto se debe a que los recursos necesarios para financiar la constitución del presente fondo pueden ser cubiertos a través de los recursos y el presupuesto ya asignados en cada entidad pública. En consecuencia, no causa nuevas provisiones presupuestarias para el cumplimiento de la presente propuesta.

b. Beneficios de la Incorporación

Los beneficios se pueden desagregar de la manera siguiente:

i. Para los trabajadores:

- Reconocimiento de derechos: Garantiza igualdad de trato en derechos y obligaciones, eliminando la discriminación y consolidando los derechos laborales adquiridos por los trabajadores, como lo constituyo el carácter indeterminado de las labores.

ii. Para las entidades:

- Cumplimiento de la Constitución: Se posicionará como la reivindicación de los derechos laborales, en la aplicación del principio de igualdad ante la ley, conforme a lo establecido en la Constitución Política del Perú.
- Mejora institucional: Contar con un personal motivado y comprometido fortalecerá la misión de cautelar la legalidad y garantizar el acceso a la justicia, consolidando la eficiencia y eficacia en su funcionamiento.



Congresista Isabel Cortez Aguirre

- Clima laboral positivo: La igualdad de derechos promoverá un ambiente laboral armónico, que contribuirá al desempeño de los trabajadores y al fortalecimiento de la institución.

iii. Para la sociedad:

- Calidad en los servicios: La motivación del personal, derivada de la mejora en sus condiciones laborales, se traducirá en un servicio más eficiente y de mayor calidad para la ciudadanía.
- Compromiso público: Los trabajadores, al sentirse respaldados y valorados por la institución, estarán mejor predispuestos para enfrentar desafíos y ofrecer soluciones eficaces en beneficio de la sociedad.

5. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

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

- Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación;
- Política 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo;
- Política 24: Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente;
- Política 28: Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial.

Lima, Mayo de 2025.

ISABEL CORTÉZ AGUIRRE
Congresista de la República

JAI ME
QUITO

Alcides

Edgar Montes
Pasión por la Educación

GBL
Gustavo Bonetto

ALEX FLORES.

Jorge Luis Flores Anachi