



EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



**LEY QUE GARANTIZA Y PROTEGE LA
RELACIÓN LABORAL DE LOS
TRABAJADORES CUANDO SE
PRODUZCA CAMBIOS INSTITUCIONALES
POR REESTRUCTURACIÓN, ABSORCIÓN
O FUSIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS.**

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

**LEY QUE GARANTIZA Y PROTEGE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS
TRABAJADORES CUANDO SE PRODUZCA CAMBIOS INSTITUCIONALES
POR REESTRUCTURACIÓN, ABSORCIÓN O FUSIÓN DE ENTIDADES
PÚBLICAS**

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto proteger el vínculo laboral de los trabajadores cuando se produzca cambios institucionales por reestructuración, absorción o fusión de entidades públicas.

Artículo 2.- Finalidad

La presente ley tiene por finalidad asegurar, que en el marco los procesos de cambios institucionales por reestructuración, absorción o fusión, los trabajadores de las entidades involucradas puedan reubicarse o reasignarse, respetando su régimen laboral.

Artículo 3.- Procedimiento

Los trabajadores de entidades públicas que ingresen en procesos señalados en el artículo 2, que desempeñen funciones permanentes e independientemente de

su vínculo laboral, serán reubicados y/o reasignados en entidades de similar función o en aquellas que surjan de los procesos de cambio institucional.

Los trabajadores deberán contar con vínculo laboral al momento que se dicte la norma de cambio institucional.

Se respetará el régimen laboral de cada trabajador reasignado y/o reubicado, el cálculo de su tiempo de servicio, sus beneficios adquiridos u otros derechos laborales.

Los procedimientos de reasignación y/o reubicación serán llevados a cabo en un plazo no mayor a 60 días calendario.

Artículo 4.- Ámbito de aplicación

La presente ley es de aplicación para todas las entidades del sector público que inicien un proceso de cambio institucional por reestructuración, absorción o fusión.

Artículo 5.- Incentivos

Las entidades del sector público que inicien proceso de cambio institucional podrán ofrecer incentivos a los trabajadores para su salida. Los trabajadores que se acogieron a los incentivos señalados, y que quieren retornar a laborar en entidades del sector público, lo harán por la vía regular que establezcan estas.

Artículo 6.- Registro

Las entidades señaladas en el artículo 4 elaboraran un registro de los trabajadores, según puesto y función, el cual será remitido a las entidades receptoras, para que a su vez realicen la evaluación correspondiente y la reasignación y/o reubicación posterior. Este proceso será fiscalizado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. – Reglamento y adecuación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de Economía y Finanzas, en un plazo no mayor a 90 días

calendarios, elaboraran el reglamento correspondiente, y adecuará las disposiciones normativas de su sector a fin de que se cumpla con el objeto y finalidad de esta ley.

SEGUNDA. – Autorización presupuestales

Las entidades señaladas en el artículo 4, quedan autorizadas de realizar las modificaciones presupuestales correspondientes, a fin de ejecutar lo establecido en la presente ley, y quedan exoneradas de las restricciones establecidas en las leyes de presupuesto en lo relacionado a la gestión de personal.

TERCERA. – Información

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de Economía y Finanzas, informaran a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, en el primer trimestre de cada año, los procesos llevados a cabo en el año anterior, sobre lo establecido en la presente ley.



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/07/2025 10:32:20-0500

Lima, julio de 2025



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Iviana FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/07/2025 12:55:28-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Iviana FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/07/2025 12:55:37-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/07/2025 13:35:17-0500

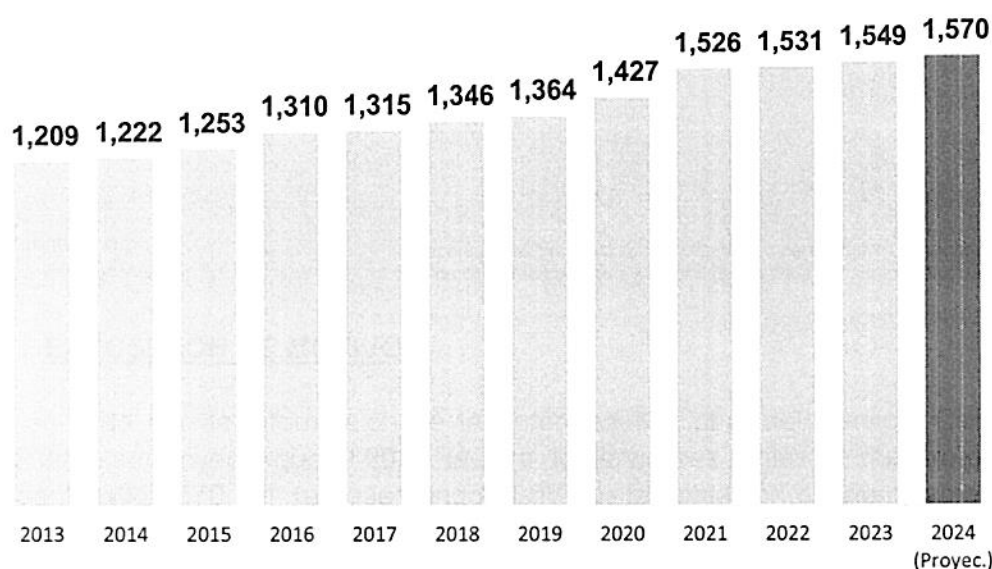


Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/07/2025 14:17:17-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con la información de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR¹, se proyecta que al 2024, la cifra de servidores civiles en nuestro país es de 1 millón 570 mil, representando el 9% de la población económicamente activa ocupada² y forma parte de un sector que explica el 5.7% de la economía peruana³.

Evolución de servidores civiles, 2013 – 2024 (proyectado)
 En miles de trabajadores



Fuente: SERVIR

Los servidores públicos se encuentran principalmente en las entidades del nivel nacional (675 mil) y los gobiernos regionales y sus unidades (659 mil), y en menor medida en entidades del nivel local (235 mil). La distribución no es necesariamente equitativa, en la medida que en el caso de los servidores del nivel local (municipalidades y entidades adscritas) se distribuyen entre una cantidad

¹ SERVIR. Características del Servicio Civil Peruano – 2023. Diciembre 2024.

Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7440404/6338244-caracteristicas-del-servicio-civil-peruano.pdf?v=1735653715>

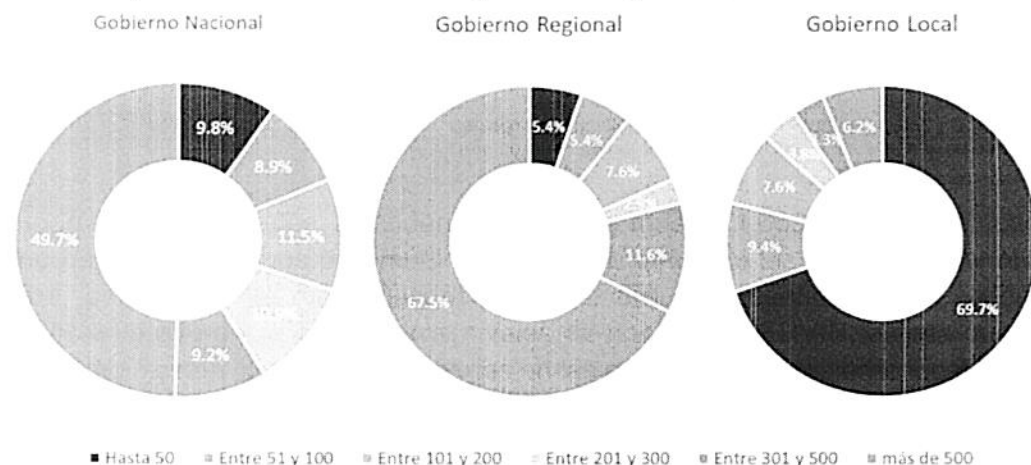
² "Perú: Comportamiento de los Indicadores del Mercado Laboral a nivel Nacional y en 27 Ciudades". INEI. La PEA ocupada en el año 2024 fue de 17 millones 323 mil personas.

³ Dato tomado del INEI. Producto Bruto Interno según Actividad Económica (Nivel 9) 1950 - 2024 (Valores a precios constantes de 2007). Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>

importante de entidades, considerando que hay mas de 1,600 distritos, y en cada uno hay cuanto menos una municipalidad⁴. Es decir, en las entidades del nivel local, principalmente municipalidades, existe una baja cantidad de servidores públicos, a diferencia de los otros niveles de gobierno. SERVIR, estima que en promedio existen 124 servidores civiles en las entidades del gobierno local, 1,222 en las entidades del gobierno regional y 1,951 en las del gobierno nacional.

Asimismo, SERVIR proyecta que las entidades del nivel local, en buena parte de las mismas, casi el 70%, tienen menos de 50 servidores y poco más del 6% tienen más de 500 servidores. Este escenario contrasta con las entidades del gobierno regional, donde el 67.5% de las entidades tienen mas de 500 trabajadores; y en el nivel nacional este porcentaje se acerca al 50%.

Entidades por número de servidores según nivel de gobierno, 2023



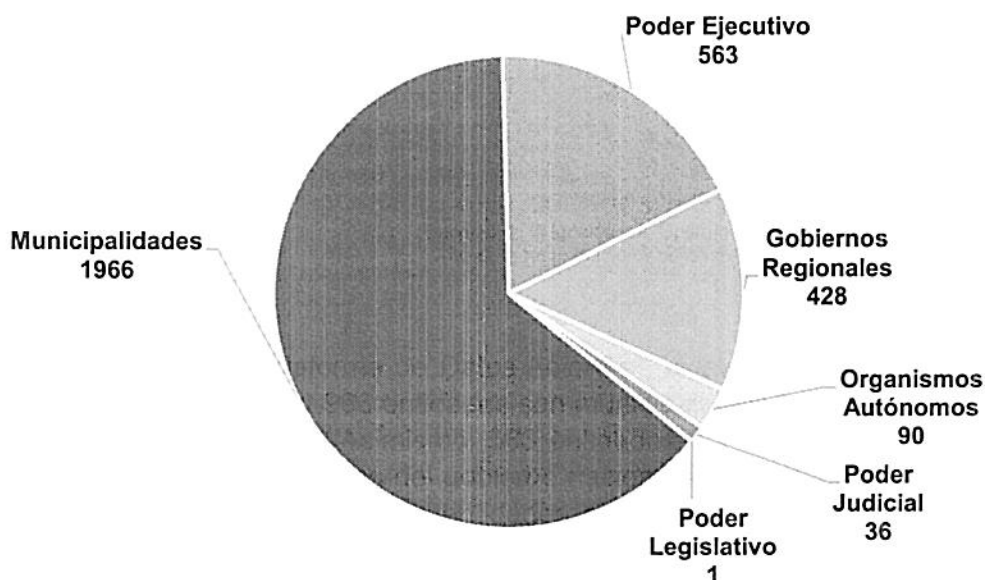
Fuente: SERVIR

En este escenario, pensar en modificantes institucionales como fusión, absorción u otro proceso que signifique "*juntar*" instituciones en el nivel local, se dificulta en la medida que las entidades son principalmente municipalidades, las cuales en principio mantienen su autonomía en el tiempo. Por otro lado, parte importante de los servidores en el nivel regional se ubican en entidades del sector Educación y del sector Salud, por lo cual resulta *engañoso* pensar que dichos trabajadores laboren en dichas instituciones, que en principio están en su planilla, pero que administrativamente están alineados a las directrices sectoriales. Por lo anterior, es mas factible que en el caso de las entidades del nivel nacional, estas puedan pasar por procesos de reforma institucional como fusión o absorción.

⁴ Según el Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU, a junio 2025, existen 196 municipalidades provinciales y 1,695 municipalidades distritales.

De acuerdo con la Plataforma de Datos Abiertos⁵, existen 3,084 entidades del Estado Peruano, donde 1,966 entidades son municipalidades o están asociadas a dicho nivel de gobierno. Asimismo, 563 entidades del Poder Ejecutivo están distribuidas en los 20 sectores del gobierno nacional y 428 entidades en los 26 gobiernos regionales. El resto de entidades están distribuidas en Organismos Autónomos (90 donde están 52 universidades nacionales, BCRP, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, ONPE, RENIEC, entre otros), Poder Judicial (36) y el Poder Legislativo (Congreso de la República).

Entidades del Estado Peruano



Fuente: Plataforma Nacional de Datos Abiertos

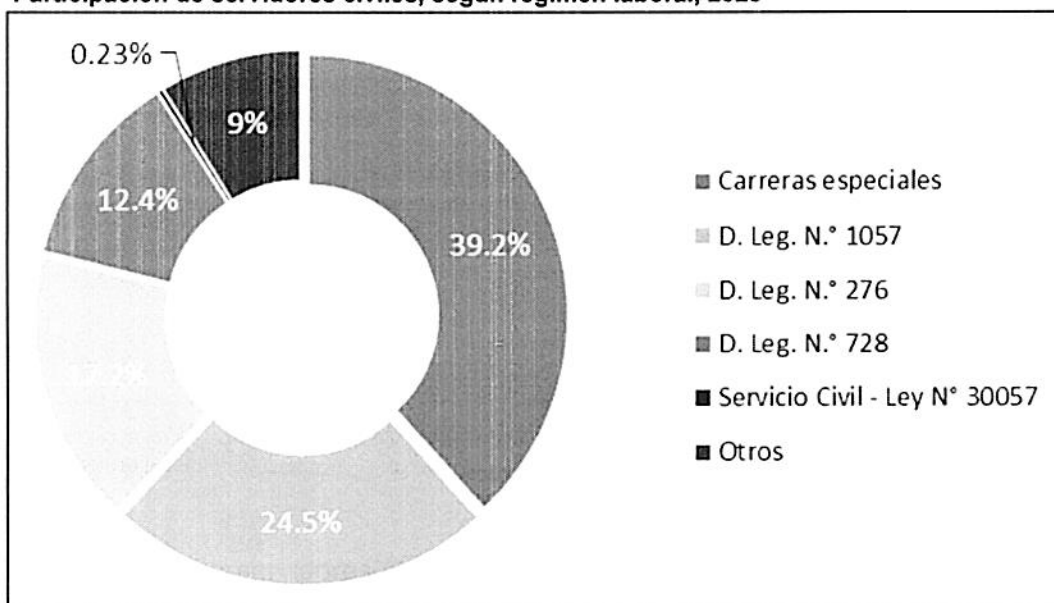
Así, los 675 mil servidores públicos del nivel nacional se distribuyen entre 690 entidades públicas, considerando Poder Ejecutivo, Organismos Autónomos, Poder Judicial y Congreso de la República. Del total de servidores, la mitad está en entidades de más de 500 trabajadores, y la otra mitad en diferentes entidades con un menor número de servidores.

Por otro lado, de acuerdo con la información de SERVIR, la distribución de los servidores públicos según régimen laboral es heterogénea. Casi el 40% están bajo el régimen de carreras especiales (Docentes Universitarios, Profesores, Personal de Salud, Jueces, Fiscales, Policías, Militares, Diplomáticos, etc.),

⁵ <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/lista-de-entidades-del-estado-peruano>

mientras que los servidores CAS son casi el 25%. Los otros regímenes son del DL N° 276 (17.2%) y de la actividad privada DL N° 728 (12.4%). Finalmente, un poco más del 9% está en otros regímenes.

Participación de servidores civiles, según régimen laboral, 2023



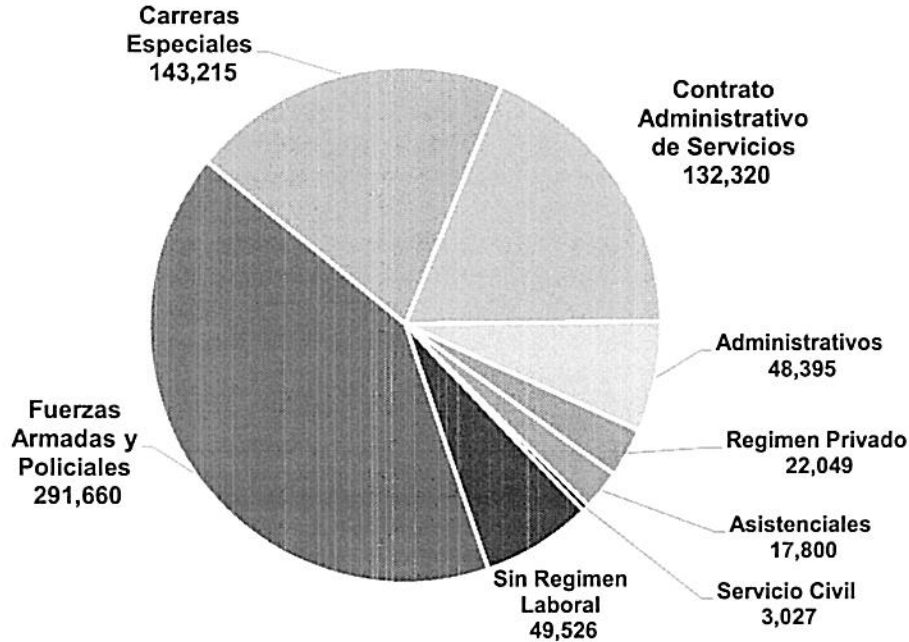
Fuente: SERVIR

Como vemos, una parte de los servidores están sujetos al régimen laboral de carreras especiales, donde se contempla el hacer carrera en el servicio público, lo que considera una *estabilidad* a lo largo del desarrollo de la misma. En adición, estas carreras especiales consideran condiciones de reasignación o reubicación, por lo que pueden tener cierta movilidad en caso se den las modificaciones institucionales. Esto no ocurre necesariamente con los servidores públicos de otros regímenes laborales.

Así, de acuerdo con información del personal del sector público del nivel nacional⁶, hay más de 270 mil servidores cuyos regímenes laborales son los de DL 276, CAS, de la actividad privada, del servicio civil y sin régimen laboral; para quienes no hay una precisión sobre qué sucederá si se deciden realizar cambios institucionales, orientados a optimizar el servicio público, y que conlleva como parte de esas medidas a realizar cambios institucionales.

⁶ Tomado de "Personal Activo y Pensionista del Sector Público registrado en el AIRHSP 2025". Disponible en: <https://datosabiertos.mef.gob.pe/dataset/personal-activo-y-pensionista-del-sector-publico-registrado-en-el-airhsp>

Nivel Nacional. Participación de servidores civiles, según régimen laboral, Abril 2025



Fuente: Plataforma de Datos Abiertos

En julio 2024, el Poder Ejecutivo ingresa el proyecto de ley 08508/2024-PE el tiene como objetivo el de crear el Ministerio de Infraestructura, optimizando la entrega de servicios públicos y acelerando el cierre de brechas de infraestructura. Esta medida contempla la fusión por absorción de las siguientes 13 entidades públicas al Ministerio de Infraestructura:

1. Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN)
2. Organismo de Estudios y Diseño de Proyectos de Inversión (OEDI)
3. Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRORURAL)
4. Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI)
5. Programa Nacional de Inversiones en Salud (PRONIS)
6. Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED)
7. Programa de Agua Segura para Lima y Callao (PASLC)
8. Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU)
9. Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR)
10. Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (FONDEPES)
11. Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional (PROVIAS Nacional)
12. Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado (PROVIAS Descentralizado)
13. Proyecto Especial Legado (LEGADO)

De acuerdo con el Portal de Datos Abiertos⁷ estas 13 instituciones cuentan con 4,899 servidores públicos, al mes de abril 2025, donde 3,341 son del régimen CAS, 1,335 del régimen privado, 38 del servicio civil y 188 sin régimen laboral. Si bien la iniciativa presentada por el Ejecutivo establece que *los servidores de las entidades fusionadas conservan su régimen laboral*, hasta que se establezca el Ministerio de Infraestructura, cuando esto se concrete, todos pasaran al servicio civil, pero no hace precisión sobre qué sucederá con los beneficios, el tiempo de servicios, etc.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

QUINTA.- Régimen del servicio civil

Los servidores del Ministerio de Infraestructura están sujetos a lo dispuesto en la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, y normas complementarias y conexas.

En tanto se implemente el régimen de servicios regulado por la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, el Ministerio de Infraestructura puede efectuar contrataciones reguladas por el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

Los servidores de las entidades fusionadas conservan su régimen laboral, hasta la implementación del régimen de servicios regulado por la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

Es por lo anterior, que se requiere un marco general que regule lo que va a suceder con los servidores, más si por ejemplo en los comentarios a la iniciativa, ANIN menciona lo siguiente⁸:

- 2.2.7.7 En la Quinta Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley que regula el régimen del servicio civil, se observa que, cuando se señala que los servidores de las entidades fusionadas conservan su régimen laboral, se precise que son aquellos "transferidos", ***considerando que todo proceso de fusión por absorción (máxime en el presente caso que involucra múltiples fusiones por absorción), Ineludiblemente conlleva a una racionalización de personal al reducirse, en uno solo, el aparato administrativo.*** Sobre este aspecto, se recomienda revisar las opiniones emitidas por la Autoridad del Servicio Civil - SERVIR, como rector de la materia.

⁷ Base de datos sobre "Personal Activo y Pensionista del Sector Público registrado en el AIRHSP 2025". Disponible en: <https://datosabiertos.mef.gob.pe/dataset/personal-activo-y-pensionista-del-sector-publico-registrado-en-el-airhsp>

⁸ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjI1NzU3/pdf>

II. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de la presente ley, en el aspecto laboral, va a presentar la necesidad de hacer ajustes presupuestales, en principio sobre los recursos institucionales actuales, para los cuales se requerirá un marco adicional, lo cual va a depender del conjunto de trabajadores en un proceso de cambio institucional. De llevarse a cabo de manera progresiva, podrá atenuar los efectos sobre el presupuesto institucional.

Sin embargo, los impactos positivos se pueden identificar como los siguientes:

- a) Se respeta la estabilidad laboral de los servidores públicos, lo cual trae un impacto positivo en la calidad de la provisión de bienes y servicios.
- b) Se mantiene en la institución el capital del conocimiento y la experiencia de los servidores, lo cual puede ser aprovechado al máximo en favor de la institución.
- c) Se pueden mejorar los procesos en favor de un adecuado y óptimo cierre de brechas de infraestructura, además de aprovechar las "economías de escala".

III. EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

Existen antecedentes respecto a la búsqueda de la estabilidad laboral de los servidores públicos. El ejemplo más reciente es la iniciativa para crear el Ministerio de Infraestructura, en donde se establece en una disposición que se respetaran los derechos de los servidores. Sin embargo, el hecho de establecer un marco general no contraviene lo que establece la Constitución Política, donde menciona que el trabajo es un derecho y un deber, siendo este medio de realización de la persona.

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES

La presente iniciativa se encuentra relacionada con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

Política 14 : Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

Política 18 : Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.

Política 18 : Afirmación de un Estado eficiente y transparente.