Proyecto de Ley N°.....3849/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

LADY MERCEDES CAMONES SORIANO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
28 DIC. 2022
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:17 am

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, CONCEDIENDO EL DERECHO DE RESERVA DE PLAZA A LOS SERVIDORES CONTRATADOS.

El Grupo Parlamentario **ALIANZA PARA EL PROGRESO** a iniciativa de la congresista **LADY MERCEDES CAMONES SORIANO**, en uso de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú República y en el inciso c) del Artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, CONCEDIENDO EL DERECHO DE RESERVA DE PLAZA A LOS SERVIDORES CONTRATADOS

Artículo 1°. – Objeto de la Ley
La Ley tiene por objeto modificar el artículo 14° del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, para permitir que los servidores pertenecientes a este régimen que tienen la condición de contratados conserven sus plazas cuando sean designados en cargos políticos o de confianza y retornar a la misma al concluir la designación. Permitirá al Estado contar con un número mayor de servidores con experiencia en cargos de confianza y brindar al servidor la posibilidad de asumir cargos con mejores condiciones laborales.

Artículo 2°. - Modificación del artículo 14° del Decreto Legislativo 276
Modifíquese el artículo 14° del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, conforme al texto siguiente:

> Artículo 14.- El servidor de carrera **o contratado** designado para desempeñar cargo político o de confianza, tiene derecho a retornar a su grupo ocupacional, nivel de carrera **o plaza,** al concluir la designación.

Dirección: Edificio José Faustino Sánchez Carrión Oficina 801 - Jr. Azángaro N°468 Cercado de Lima
Teléfono: 311-7777 – lcamones@congreso.gob.pe

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.– Emisión de lineamientos por la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR

La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado emitirá las orientaciones y lineamientos que correspondan a las entidades del Estado.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única.– Derogatoria

Deróguense todas las normas o disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Lima, diciembre de 2022

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/12/2022 16:57:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/12/2022 14:47:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA CORREA Idelso Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/12/2022 10:24:06-0500

Firmado digitalmente por: SOTO REYES Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/12/2022 14:56:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SOTO REYES Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/12/2022 14:55:59-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Maria Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/12/2022 15:18:11-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TRIGOZO REATEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/12/2022 17:58:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIABRA LEON Roberto Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/12/2022 10:45:24-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **29** de **diciembre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **3849/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL; y**
2. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público.
- Decreto Supremo N° 05-90-PCM Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Estado.

II. NORMATIVA VIGENTE

Conforme lo establece nuestra Constitución Política en el acápite de los Derechos Fundamentales en su artículo 2°, numeral 15, toda persona tiene derecho "A trabajar libremente, con sujeción a ley." Es decir, nuestra carta magna, dada la importancia que tiene el derecho al trabajo para la persona, lo considera como un derecho fundamental, en la medida que este tiene incidencia en la realización de otros derechos y contribuye a desarrollar el proyecto de vida de las personas.

En el Capítulo II, De los derechos sociales y económicos, nuestra Constitución desarrolla varios aspectos del derecho al trabajo y la implicancia que este tiene en la persona. El artículo 22º prescribe que es un deber y un derecho, prescripción que es complementada con lo establecido en el artículo 23º donde se consigna que el "...Estado promueve condiciones para el progreso social y económico..." y que "Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento." [1]

[1] Constitución Política del Perú
Artículo 23. El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan. El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.

Este último enunciado del artículo 23º de nuestra Constitución es desarrollado en el artículo 24º indicando que la retribución o remuneración debe ser equitativa y suficiente para que procure su bienestar material y espiritual.[2] Del mismo modo, en el artículo 26º se establecen principios que complementan la interpretación de los derechos laborales como son el principio a la Igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley y el principio de interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma[3]. Estos principios cierran y llenan de contenido a los espacios no contemplados explícitamente por regulación alguna, pero a partir de éstos pueden inferirse para concretar el conjunto de derechos laborales.

El 6 de marzo de 1984, se promulgó el Decreto Legislativo Nº 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, este cuerpo normativo viene a crear un régimen laboral para el sector público en cuyo texto se establecen una serie derechos y obligaciones, procedimiento de ingreso de los servidores que prestan servicios al Estado en condición de estables y de naturaleza permanente.

En el artículo 2º de esta ley, se establece de manera taxativa que no están comprendidos en la carrera administrativa los servidores contratados[4]. Esta distinción respecto de los nombrados o de carrera, ha excluido una serie de derechos a los servidores pese a que hoy, en la práctica, estos tienen la condición de estables o permanentes y a quienes solo se les puede

---

[2] Constitución Política del Perú
Artículo 24. El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador. Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores.

[3] Artículo 26. En la relación laboral se respetan los siguientes principios:
1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.
2. Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.
3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.

[4] Decreto Legislativo Nº 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
Artículo 2. No están comprendidos en la Carrera Administrativa los servidores públicos contratados ni los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza, pero sí en las disposiciones de la presente Ley en lo que les sea aplicable. No están comprendidos en la Carrera Administrativa ni en norma alguna de la presente Ley los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, ni los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta, cualquiera sea su forma jurídica.

remover o cesar a través de un procedimiento administrativo disciplinario, como ocurre con los servidores nombrados o de carrera.

Es probable que al momento de la promulgación del Decreto Legislativo N° 276, estuvo justificada la distinción entre el servidor de carrera y el contratado, seguramente porque el ingreso a la carrera administrativa se realizaba a través de un procedimiento y previo cumplimiento de requisitos a diferencia de un contratado. Y ello probablemente justificó que los servidores de carrera tengan mayores derechos como un estímulo al esfuerzo y dentro una política de estímulo a la meritocracia; no obstante, considero que no se previeron algunas circunstancias que a lo largo de los años fue creándose. Cuales quiera hayan sido las razones, es necesario replantear este articulado y modificarlo porque a la luz de los principios establecidos en la Constitución Política vigente, son preceptos que crean desigualdad y cuyas omisiones resultan siendo discriminatorias respecto a otro grupo laboral, que hoy y conforme pasa el tiempo, es difícil distinguirlos.

De acuerdo al artículo 14° del Decreto Legislativo Nº 276, solo los servidores de carrera o los denominados "nombrados", pueden asumir un cargo de confianza o político y retornar a su plaza una vez esta designación concluya. En la redacción del artículo no se utiliza el término "solo", pero en la práctica es de esta manera como se viene aplicando en la administración pública, sin realizar ningún esfuerzo por hacer extensivo el derecho de reserva de plaza para los servidores del mismo régimen pero que tienen la condición de contratados.

La redacción realizada en el citado artículo 14º es el siguiente:

> *Artículo 14.- El servidor de carrera designado para desempeñar cargo político o de confianza tiene derecho a retornar a su grupo ocupacional y nivel de carrera, al concluir la designación.*

El artículo 24º del Decreto Legislativo N° 276, establece el derecho a la licencia para todos los servidores de este régimen laboral; derecho que ha sido desarrollado en el Decreto Supremo Nº 05-90-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. Esta norma reglamentaria en sus

artículos 110º y 115º ha realizado un desarrollo del derecho a licencia[5]. En relación a ello el último artículo de los dos mencionados, prescribe:

> *Artículo 115.- La licencia por motivos particulares podrá ser otorgada hasta por noventa (90) días, en un período no mayor de un año de acuerdo con las razones que exponga el servidor y las necesidades del servicio.*

Como se mencionó, este derecho es aplicable a ambos grupos, tanto a servidores de carrera como a contratados; no obstante, actualmente se ha convertido además como mecanismo para viabilizar designaciones en cargos de confianza a los servidores contratados forzando esta figura. Este derecho, como se puede advertir, tiene otra razón de ser, pero se viene utilizando para asumir cargos de confianza aun por periodos de tiempos cortos, lo cual consideramos se encuentra al límite de lo permitido.

Es decir, actualmente un servidor del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 contratado, solo puede ser designado en un cargo de confianza por el lapso de 90 días. Este periodo es el que la práctica ha establecido como límite al plazo de las designaciones, en la medida que hacer uso de una licencia sin goce de haber por motivos particulares le permite desvincularse y no incurrir en la prohibición de doble percepción, solo por 90 días.

Mientras se hace uso de la licencia sin goce de haber, nuestra normativa no prohíbe la vinculación con otra entidad o en la misma, en un cargo de

---

[5] Decreto Legislativo Nº 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público

Artículo 24.- Son derechos de los servidores públicos de carrera:
(...)
e) Hacer uso de permisos o licencias por causas justificadas o motivos personales, en la forma que determine el reglamento;

Decreto Supremo Nº 05-90-PCM, que aprueba el Reglamento Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público

Artículo 110.- Las licencias a que tienen derecho los funcionarios y servidores son:
(...)
b) Sin goce de Remuneraciones:
- Por motivos particulares;
(...)

confianza[6]; no obstante, son periodos tan cortos que pocas veces este grupo de servidores son una opción, dado que en este corto tiempo no es posible ejecutar actividades o proyectos importantes o realizar gestiones de impacto en las entidades. Debe tenerse presente que, si un servidor contratado no se incorpora dentro de ese lapso de 90 días, pierde su plaza a diferencia de un servidor de carrera que puede permanecer sin límites mientras dure la designación y retornar a su plaza. En ocasiones los estímulos para arriesgarse a perder una plaza son muy atractivos tanto que algunos terminan renunciando. Considero que no se les debe poner en esa disyuntiva a los servidores públicos contratados.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Los derechos contemplados en nuestra actual Constitución permiten realizar varios cuestionamientos a esta norma laboral. En principio consideramos que es un rezago de la época previa a la Constitución vigente que pervive pese a todo el desarrollo de los derechos laborales que ha experimentado en estos últimos tiempos. No existe mayor sustento para su permanencia en nuestro ordenamiento jurídico y daremos razones desde la óptica de los derechos consagrados en la Constitución.

Debemos empezar precisando que el derecho al trabajo es un derecho fundamental y como tal merece la protección plena del Estado. Pero este derecho va llenándose de contenido en la medida que va desarrollando los elementos adicionales que lo rodean y que le llenan de sentido. Por un lado, tenemos el derecho a la retribución o remuneración y que ésta, además, debe ser equitativa y suficiente para asegurar el desarrollo personal y familiar. En otras palabras, implica que en caso la remuneración no lo sea, la persona o trabajador tiene el derecho a aspirar mejores condiciones y a que el Estado y la ley le posibilite la concreción de esa aspiración con mecanismos reales o eficaces o, como estándar mínimo, que la ley no sea un obstáculo.

Actualmente el artículo 14° del Decreto Legislativo N° 276 no está alineado con este razonamiento que como vemos se infiere de la Constitución vigente. De acuerdo a nuestra Constitución, el Estado promueve

[6] Esto criterio ha sido avalado y establecido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, ente rector del Sistema Administrativo de Recursos Humanos.

condiciones para el progreso social y económico del trabajador, no sirve de mucho promover, si lo hiciere, si existen normas de inferior jerarquía que ponen candados u obstáculos a la posibilidad de ese progreso.

Nuestra Constitución establece, además, principios para asegurar la interpretación de los derechos laborales, dicho de otro modo, para asegurar que estos se cumplan. Por ejemplo, el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación; en este supuesto normativo materia de la iniciativa legislativa existe una clara desigualdad de oportunidades que resulta siendo discriminatorio respecto de un determinado de grupo de servidores en beneficio de otro.

La explicación de esta restricción normativa respecto a un grupo de servidores en su momento pudo tener sentido, hoy no lo tiene. La jurisprudencia y las normas laborales recientes van en sentido de equiparar los derechos en ciertos aspectos de estos dos grupos pertenecientes al Decreto Legislativo N° 276 y también de éste con los pertenecientes al Decreto Legislativo N° 1057, porque se entiende que los incentivos para pasar a ser servidor de carrera hoy han desaparecido y, más aún, considerando que en cada ley de presupuesto público que todos los años de promulga, se prohíbe los nombramientos y el ingreso de personal en el régimen laboral del Decreto Legislativo Nº 276. Esta norma es cerca de 10 años anterior a nuestra Constitución vigente, es momento de mirarla desde la óptica de la constitucionalidad de sus preceptos.

Por otro lado, como se ha dicho antes, se han emitido una serie de normas que impiden contratar personal en el régimen del Decreto Legislativo N° 276 a través de las leyes de presupuesto público de cada año, pero también en el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 a través de la Ley N° 31131, Ley que Establece Disposiciones para Erradicar la Discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público, mediante la cual se prohíbe el ingreso de personal en este régimen[7], impidiendo de esta manera que el

[7] Artículo 4. Eliminación de la temporalidad sin causa y prohibición de contratación bajo el régimen CAS
(...)
A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, ninguna entidad del Estado podrá contratar personal a través del régimen especial de contratación administrativa de servicios, con excepción de aquellas contrataciones que se encontraran vigentes y que sean necesarias de renovar a efectos de no cortar el vínculo laboral de los trabajadores con vínculo vigente, en tanto se ejecute lo dispuesto en el artículo 1 de la presente ley.
(...)

Estado pueda contar con personal para poder cumplir con sus metas y objetivos.

Creo que esta iniciativa va en el sentido contrario. El Estado requiere contar con profesionales con experiencia dirigiendo las entidades o áreas cuyos cargos son de confianza. La normativa actual impide aprovechar este potencial que existe en el personal perteneciente al régimen del Decreto Legislativo N° 276 contratado, situación que no es sostenible además porque constituye una situación que consolida una situación de desigualdad y discriminatoria respecto de otro grupo de servidores.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el literal d. del artículo 2° de la Ley N° 31131, Ley que Establece Disposiciones para Erradicar la Discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público, que es parte del marco normativo que regula a los servidores del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, establece que un servidor que renunció a su plaza para asumir un cargo de confianza puede retornar a esta[8]; en la práctica, es la posibilidad de reservar de la plaza mientras dura la designación para los servidores CAS, por lo que no existiría justificación para que los trabajadores contratados del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 no tengan derecho a esta posibilidad de mejora laboral, que implica a su vez una mejora del marco jurídico que regula los derechos de los servidores del Estado.

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

[8] Artículo 2. Requisitos
Para la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, o del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, según corresponda, los trabajadores contratados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios deben cumplir los siguientes requisitos:

a. Realizar labores de carácter permanente al momento de la entrada en vigencia de la presente ley.
b. Tener contrato administrativo de servicios (CAS) por dos (2) años de modo continuo o tres (3) años de modo discontinuo. Estos plazos se computan a partir de la fecha de la publicación de la presente ley.
c. Haber ingresado a la institución mediante concurso público, en su defecto haber tenido la condición de servicios no personales y posterior contrato administrativo de servicios.
d. A los trabajadores que hayan renunciado a un contrato CAS para asumir un contrato distinto en el ínterin de la vigencia de la presente norma se les reconoce los derechos que confiere la presente norma al estar comprendidos dentro del inciso b) del artículo 2 de la presente ley.

El efecto del presente proyecto de ley es modificar el artículo 14° del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, para permitir que los trabajadores o servidores que tienen la condición de contratados de este régimen puedan asumir cargos de confianza con reserva de plaza, mientras dure la designación. Esta iniciativa no contraviene la Constitución, por el contrario viene a corregir una inequidad de la norma laboral vigente en la medida que esta iniciativa permitirá alinear la norma laboral a los derechos y principios contenidos en nuestra Constitución vigente.

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera costos o gasto público para el Estado, por lo que no existen inconvenientes para su implementación. De aprobarse esta iniciativa permitirá al Estado contar con un amplio número de servidores públicos con experiencia para asumir cargos de confianza y de otro lado, brindar la posibilidad a los servidores contratados de tener alternativas de mejora laboral en función a su capacidad sin tener que renunciar a su plaza y perder la condición de estabilidad. Permitirá tener un Estado más eficiente al incorporar a los cargos de confianza a personal con experiencia y capacitado.

VI. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley se enmarca en la Política de Estado del Acuerdo Nacional, dentro del objetivo *II. Equidad y Justicia Social.* En específico, en la política de Estado *11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.*

Este proyecto apunta a erradicar del ordenamiento jurídico una disposición normativa que claramente es discriminatoria respecto de un grupo de servidores y requiere una acción afirmativa del Estado promoviendo la igualdad de oportunidades, por el ello en el Acuerdo Nacional se estableció como obligación para el Estado, *(a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades.*

Del mismo modo, en relación al objetivo *IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado,* nuestra iniciativa legislativa se inserta en la política de Estado *24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.*

Esta política de Estado implica que este cumpla sus funciones y competencias de manera eficiente y eficaz para ello es imprescindible contar con funcionarios y servidores con conocimiento y especializados.

VII. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa se enmarca de manera dentro de la Agenda Legislativa del Periodo Anual de Sesiones 2022 – 2023, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, en particular con en el objetivo *IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado*, en la Política de Estado *24. Modernización de la Gestión del Estado y la Administración Pública,* y en el Tema, *90. Modernización de la Gestión del Estado y la Administración Pública.*

Lima, diciembre de 2022