Proyecto de Ley N° 4387/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

VÍCTOR RAUL CUTIPA CCAMA
Congresista de la Republica

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo "

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
03 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 19:00

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

El señor Congresista de la República que suscribe, **VICTOR RAUL CUTIPA CCAMA**, integrante del Grupo Parlamentario **PERÚ BICENTENARIO,** en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107°, de la Constitución Política del Estado, y conforme a lo establecido en el artículo 22° inciso c) y artículo 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, formula la siguiente propuesta legislativa:

I. FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto modificar e incorporar normas jurídicas al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, en el marco de los Convenios de la Organización Internacional de Trabajo - OIT y los derechos establecidos en la Constitución Política del Perú que reconocen el goce de los derechos laborales de los servidores públicos.

Artículo 2.- Finalidad

La presente ley tiene por finalidad garantizar el goce de los derechos laborales de los servidores públicos, respecto del derecho que deben tener los servidores contratados en la conservación de plazas cuando sean designados en cargos políticos o de confianza y retornar a la misma al concluir la designación y el derecho a extender la edad del cese definitivo.

Artículo 3.- Modificación

Modificase los artículos 14° e inciso a) del artículo 35° del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, en los términos siguientes:

"Artículo 14.- El servidor de carrera **o personal contratado que haya sido** 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.

Artículo 35.- Son causas justificadas para cese definitivo de un servidor:

a) Límite de setenta años de edad. **Y excepcionalmente por necesidad del servicio la empleadora podrá ampliar el cese definitivo hasta los 75 años, siempre y cuando tenga la aceptación del trabajador y que se dé una evaluación médica y multidisciplinaria de Instituciones Prestadoras de Salud Pública (IPRESS) adscrita al Seguro Social de Salud (EsSalud), Ministerio de Salud (Minsa) o una Empresa de Prestación de Salud (EPS) que certifique que el servidor se encuentre en condiciones físicas, psicológicas y psiquiátricas para el desempeño de sus funciones.**
b) Pérdida de la Nacionalidad;
c) Las deficiencias físicas, intelectuales, mentales o sensoriales sobrevenidas cuando, realizados los ajustes razonables correspondientes, impiden el desempeño de sus tareas;
d) Ineficiencia o ineptitud comprobada para el desempeño del cargo.
e) La supresión de plazas originada en el proceso de modernización institucional aplicado en los gobiernos regionales y gobiernos locales, con arreglo a la legislación de la materia.
f) La negativa injustificada del servidor o funcionario público a ser transferido a otra plaza dentro o fuera de su residencia."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Adecuación al Reglamento.

El Poder Ejecutivo, debe adecuar el Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, a las disposiciones establecidas en la presente ley, en el plazo de treinta (30) días calendarios, contados a partir de la fecha de su entrada en vigencia.

Segunda. Derogatoria

Deróguese las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: COAYLA JUAREZ Jorge Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/03/2023 14:07:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CUTIPA CCAMA Victor Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/03/2023 12:53:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTICORENA MENDOZA JORGE ALFONSO FIR 21456255 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/03/2023 17:47:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/03/2023 18:20:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTICORENA MENDOZA JORGE ALFONSO FIR 21456255 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/03/2023 17:48:18-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VARAS MELENDEZ Elias Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/03/2023 18:01:48-0500

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA NORMATIVA

Identificación de la problemática.

El **trabajo** es todo tipo de actividad humana que se realiza para transformar la naturaleza y procurarse los elementos necesarios para la subsistencia, la familia o del entorno más cercano, así como para la propia realización personal, es decir, para desarrollar nuestro proyecto de vida.

La **libertad de trabajo** es el derecho que tiene toda persona a decidir si trabaja o no, en qué actividad y para quién. La libertad de trabajo conlleva a que no haya interferencias de ninguna persona natural o jurídica, para asumir una decisión un trabajador.

Nuestra Constitución reconoce en el artículo 2° inciso 15, que toda persona tiene derecho a trabajar libremente con sujeción a la ley. Y conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, las normas relativas a los derechos y libertades que aquella reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Tratados Internacionales sobre la misma materia ratificados por el Perú.

En tal sentido, el artículo 23° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que toda persona tiene derecho a la libre elección de su trabajo. Asimismo, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, preceptúa en su artículo 7°, literal b), «el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva».

En consecuencia, el derecho a la libertad de trabajo comprende de manera enunciativa: el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas, la libre elección del trabajo, la libertad para aceptar o no un trabajo y la libertad para cambiar de empleo.

Asimismo, el derecho al trabajo está reconocido por el artículo 22° de la Constitución. implicando dos aspectos. El de acceder a un puesto de trabajo, por una parte y, por otra, el derecho a no ser despedido sino por causa justa. En el primer caso, el derecho al trabajo supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo; si bien hay que precisar que la satisfacción de este aspecto de este derecho constitucional implica un desarrollo progresivo y según las posibilidades del Estado. El segundo aspecto del derecho trata del derecho al trabajo entendido como proscripción de ser despedido salvo por causa justa.

Que, el Artículo 59 de la Constitución Política del Estado dispone que una Ley regule el ingreso, derechos y deberes que corresponden a los servidores públicos, así como los recursos contra las resoluciones que los afecten; y que no están comprendidos en la Carrera Administrativa los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza, ni los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.

El régimen laboral público se regula de manera específica por el Decreto Legislativo 276, Ley de carrera y remuneraciones y por su reglamento el Decreto Supremo 005-PCM-90. En este grupo hay básicamente tres categorías: El personal designado en cargos de confianza; los nombrados en carrera administrativa; y el personal contratado por servicios personales.

Esta norma en mención, estableció la Carrera Administrativa como el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos, que, con carácter estable presten servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública.

En ese sentido, la función pública comprende dos tipos de función: "La función pública respetivamente (cargo), que se encuentra comprendida en nuestro ordenamiento de alguna forma en "el derecho a ser elegido", de acuerdo con lo señalado en el artículo 31 de la Constitución Política del Estado, es decir en el denominado derecho al sufragio pasivo y la función no representativa que es la que alude específicamente a la carrera administrativa.

Las Instituciones pertinentes a la administración pública "deben de cumplir con un procedimiento a efectos de contratar a su personal, sobre todo si se trata de ingreso a la carrera administrativa" tal como afirma Godino Reyes, "existen auténticas diferencias en el régimen jurídico del contrato de trabajo cuando la administración pública es parte del mismo que afecta el proceso de formación del contrato, su objeto y los derechos y obligaciones que de él se derivan para el trabajador".

De acuerdo con ello, para llevar a cabo este procedimiento se debe de tener en consideración el presupuesto analítico de personal (PAP), a través del cual se establecerá el cuadro para la asignación de Personal (CAP), que es un instrumento indispensable para el ejercicio anual de cada entidad. A partir de estos instrumentos, la normatividad aplicable al empleo público establece las condiciones que deben cumplirse para acceder a la carrera administrativa o para brindar servicios al Estado.

En el régimen del Decreto Legislativo 276, están comprendidos:

a) Las autoridades, funcionarios y empleados de confianza: A quienes, por mandato del artículo 2, se les aplica las disposiciones del Decreto Legislativo 276 en todo lo que les sea aplicable. Los cargos autoridades, funcionarios políticos y empleados de confianza no tienen en la práctica requisitos, son producto de elecciones, y decisiones políticas que en el caso de los empleados de confianza ejercen el cargo de confianza, mientras dura la confianza. Cuando concluye la confianza son removidos, sin derecho a la estabilidad, salvo que sea personal de "carrera" y cuando concluye la confianza retorna a su anterior nivel de carrera.

b) Servidor Público de Carrera Administrativa: Se considera al ciudadano en ejercicio que presta servicios en las Entidades del Estado dentro de la jornada legal, con nombramiento de autoridad competente y cumpliendo las formalidades de Ley. Presta servicios de naturaleza permanente, entendiendo éstos como el desempeño de funciones regulares y continúas requeridas por la Administración Pública para el cumplimiento de sus funciones. El Servidor Público de Carrera está al servicio de la Nación.

De acuerdo al Decreto Legislativo 276, el personal nombrado en la carrera administrativa, conforma los grupos ocupacionales de auxiliares, técnicos y

profesionales. En algunos casos y en aplicación de legislación confusa se ha conformado grupos directivos bajo la denominación de las categorías remunerativas de F1; F2; F3.

c) Servidor Público Contratado por Servicios Personales: El servidor público contratado por servicios personales, es aquel que presta sus servicios sujetos al período de contrato y a las estipulaciones de éste. No se encuentra comprendido en la Carrera Administrativa. Se puede contratar bajo dos supuestos o modalidades: Para funciones de carácter Temporal o Accidental: (No requiere concurso, y supuestamente, no genera derechos) y, para labores de naturaleza permanente: (Máxima necesidad fundamentada, no renovación más de 3 años, de haber plaza puede ser nombrado al año, previo buen desempeño. Vencido los 3 años se considera derecho reconocido, se gestionará la cobertura).

La calificación de temporal o accidental esta precisada en los artículos 38º, 39º y 40º del Decreto Supremo 090-PCM. En dichas normas se señala "Las entidades de la administración pública solo podrán contratar personal para realizar funciones de carácter temporal o accidental.

El artículo 14° del Decreto Legislativo N° 276, sostiene que los servidores de carrera pueden asumir un cargo de confianza o político y retornar a su plaza una vez esta designación concluya. Pero en la práctica se viene aplicando en la administración pública, el derecho de reserva de plaza para los servidores del mismo régimen pero que tienen la condición de contratados.

Así tenemos que, el artículo 77 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-90-PCM, refiere que la designación consiste en el desempeño de un cargo de responsabilidad directiva o de confianza por decisión de la autoridad competente en la misma o diferente entidad, e implica asumir las funciones propias de dicho cargo, así como recibir la remuneración fijada y aprobada en la escala o política remunerativa de la entidad.

En el caso de designaciones de los servidores de carrera o nombrados bajo el Decreto Legislativo 276, se realiza por medio de la reserva de la plaza de carrera en la entidad de origen, para que, al momento de la culminación de la designación, el servidor se reintegre a su puesto primigenio y reasuma sus funciones en el nivel correspondiente. En ese sentido, el trabajador nombrado designado para desempeñarse en una entidad distinta a la suya suspenderá su vínculo laboral con la entidad de origen, por medio de la reserva de plaza, asimismo, dicha entidad tiene la obligación de pagar las remuneraciones del servidor designado, hasta antes que su vínculo laboral se suspende por la designación.

Expuesto estos argumentos, podemos sostener que este derecho en la actualidad es de aplicación tanto a los servidores de carrera como a los contratados.

En lo referente al límite de edad como causa justificada para el cese definitivo de un servidor, debemos señalar que, según un informe oficial del Instituto Nacional de Estadística e Informática, en el año 2022, la población peruana alcanzó los 33 millones 396 mil 700 habitantes. Y la esperanza de vida se incrementó a 76,9 años en promedio, lo que significa un alza de once años en las últimas tres décadas".

Analizar la extensión de la edad de jubilación es un tema que por más que parezca sencillo tiene un trasfondo que debe ser analizado con cautela y tomando en consideración la intervención de diversos derechos.

En primer lugar, debemos manifestar que actualmente, en el Perú contamos con dos sistemas de protección social, el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), siendo el primero de estos de carácter público y el segundo, privado. Ahora, si buscamos el momento en el cual se aprobó la edad mínima para jubilarse y solicitar una pensión nos remontaremos a 1995, año en el cual se promulgó la Ley N° 26504. Dicha Ley estableció la edad de jubilación en el SNP tanto para hombres como para mujeres. Por su parte, el Sistema Privado de Pensiones que fue creado en el año 1992 bajo el Decreto Ley N° 25897 y tiene como objetivo ser una alternativa a los regímenes de pensiones administrados por el Estado y concentrados en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP). Actualmente, como menciona Zelma Wong Torres, el SPP ha crecido por debajo de los esperado; de hecho, cuenta con un marcado descenso de sus afiliados.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática, estima que, para el año 2050, "la esperanza de vida de los peruanos alcanzaría los 79 años y que la mortalidad infantil se reduzca a 10 muertes por mil nacimientos. De igual modo, la tasa media anual de crecimiento poblacional descienda al 0,3% y el número de hijos por mujer baje de 2,3 hoy a 1,8 hijos por mujer en el año 2050".

En ese sentido, la edad de jubilación está aumentando de manera progresiva a nivel mundial, de hecho, prolongar la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación no solo está permitido, sino que se encuentra incentivado, pues de cierta forma es una medida de alivio para los sistemas de pensiones, que deben adaptarse al incremento de vida.

En Europa, países como Finlandia, Chipre, Dinamarca, Estonia, Grecia, Italia, Países Bajos, Portugal y Eslovaquia ya han extendido la edad de jubilación. De otro lado, en Alemania se está discutiendo la extensión de la edad de jubilación a 67 años, y, en Reino Unido e Irlanda hasta los 68 años.

Es lógico entonces que, si hace años la esperanza de vida era de 70 años y la jubilación se producía a los 65; ahora que se calcula una esperanza de vida de 83 a 87.5 años en varones, y de 87 a 90.8 años en mujeres, prolonguemos la vida laboral como una manera de sentirse activo en una etapa en la que las facultades físicas e intelectuales rinden.

Precisión del nuevo estado que genera la propuesta

El derecho al trabajo es el derecho fundamental humano por el que toda persona tiene el derecho al trabajo, a la libre elección del mismo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, sin discriminación, con igualdad salarial, remuneración digna y protección social . En ella, 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.

Con esta propuesta legislativa, el Estado podrá contar con profesionales con experiencia que dirijan los entes o áreas cuyos cargos son de confianza, sobre todo a los servidores contratados la cual superara la desigualdad y discriminación laboral. Además, implica a su vez una mejora laboral y un perfeccionamiento del marco jurídico que regula los derechos de los servidores del Estado.

La iniciativa del límite de edad para el cese laboral no tiene como objetivo aumentar las edades para acceder a una pensión por jubilación, sino que busca que los servidores mayores de 70 años continúen trabajando si cumplen requisitos y condiciones establecidas en el presente proyecto de ley.

Recordemos que el Perú la edad legal para jubilarse es a los 65 años, pero los empleados pueden solicitar trabajar por cinco años más y, por lo tanto, la ley establece que a los 70 años el empleador está facultado a dar de baja al empleado una vez cumplida esa edad.

A detalle, la iniciativa dispone de tres requerimientos para poder ampliar el límite de edad: el trabajador debe solicitar de forma voluntaria continuar con su ocupación, pasar por un examen médico multidisciplinario que constate que se encuentra en óptimas facultades físicas y mentales y, además, debe existir la necesidad de su servicio, la cual debe ser emitido por la Oficina de Recursos Humanos a través de un informe

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no tiene vicios de inconstitucionalidad ni de ilegalidad, puesto que se enmarca en lo que prescribe el artículo 107° de la Constitución Política del Perú que establece el derecho a la iniciativa en la formación de leyes. Asimismo, tendrá efecto de manera complementaria únicamente sobre el 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. Y permitirá extender como una causa justificada para el cese definitivo de un servidor, la edad límite a los setenta y cinco años de edad, siendo que actualmente la edad referida recae en los 70 años.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Este proyecto no constituye una iniciativa de gasto público ni demandara recursos adicionales al Tesoro Público. Por el contrario, con esta propuesta se permitirá que el Estado sea más eficiente y cuente con profesionales con experiencia y debidamente capacitados para asumir los cargos de confianza que demanda la Administración y dará la oportunidad a los servidores contratados de mejoras laborales en función a su capacidad sin tener que renunciar a su plaza y tener protección en la relación laboral con su empleadora. Y se dará un gran valor a los servidores públicos mayores de setenta años por cuanto se garantizará una posible continuidad laboral, además que las plazas que se dejen continuaran vacantes y presupuestadas para que nuevos servidores públicos puedan cubrirlas en forma inmediata permitiendo la continuidad laboral en la administración pública en beneficio de los administrados.

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa está relacionada con las siguientes políticas del Estado: Dentro del objetivo II. Equidad y Justicia Social. Con la Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación (Política 11), Acceso al empleo pleno, digno y productivo (Política 14), Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos (Política 28).

Este proyecto permitirá promover y propiciar la creación de fuentes de trabajo en relación a los planes de desarrollo nacional, regional y local por ende mejorara la calidad del empleo mejorando las condiciones de trabajo, los ingresos económicos, y un mejor acceso a la seguridad social que permitirá los servidores públicos una mejor calidad de vida.

De igual forma, se promoverá una igualdad de oportunidades de parte del Estado con un marco jurídico que erradique la discriminación laboral en atención a la política numero once del Acuerdo Nacional como es la Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

Asimismo, esta iniciativa tiene relación con el objetivo IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado para que se cumpla sus funciones y competencias en forma eficiente y eficaz siendo necesario contar con personal de confianza que tengan conocimiento, especialización y capacitación.