

PROYECTO DE LEY N° 1634/2016-CR



PROYECTO DE LEY PARA LA IGUALDAD DE TRATO A LOS SERVIDORES PUBLICOS SUJETOS AL REGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276 - LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PUBLICO.

Los congresistas de la Republica que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, suscriben a iniciativa del Congresista Mario Canzio Alvarez quién ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa conferida en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a los Artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República propone la iniciativa legislativa siguiente:

**I.- FORMULA LEGAL**

**El Congreso de la República:**

**Ha dado la Ley siguiente:**

**LEY PARA LA IGUALDAD DE TRATO A LOS SERVIDORES PUBLICOS SUJETOS AL REGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276 - LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO**

**TITULO PRELIMINAR**

**Objeto y ámbito de la Ley**

**Artículo 1.- Objeto de la Ley**

El objeto de la Ley es establecer la igualdad de condiciones laborales a los trabajadores pertenecientes a la Carrera Administrativa comprendidos en el Decreto Legislativo 276; de aquellos trabajadores cuyos contratos fueron celebrados bajo este mismo régimen y que cuentan con tutela por reposición judicial; además, de aquellos trabajadores que sin tener tutela del Estado, bajo este mismo régimen, por vigencia de sus contratos a plazo indeterminado laboran en la administración pública.

**Artículo 2.- Ámbito de Aplicación**

La presente Ley es aplicable para todas las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado sujetos al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, conforme al artículo precedente.

## TÍTULO I

### El principio para el igualdad trato y la tutela contra la discriminación

#### **Artículo 3.- Principio de igualdad**

Las personas que brindan servicios al Estado pertenecientes al Decreto Legislativo 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, gozan de sus beneficios sin perjuicio de todo lo que le es aplicable por norma expresa, conexas o complementaria que se encuentre vigente, pero, que no contravenga el objeto de la presente ley. El alcance y los beneficios comprenden a todos los trabajadores que brindan servicios al Estado en condición de servidor sujeto al régimen invocado, pero, cuentan con tutela por reposición judicial en última instancia. Del mismo modo, alcanza el beneficio a aquellas personas que igualmente brindan servicios al Estado y que sin tener mandato de autoridad jurisdiccional competente, les ampara el mandato de un contrato suscrito dentro del marco jurídico del aludido decreto. El principio de igualdad de trato entre trabajadores supone ausencia de toda discriminación directa o indirecta relativa a su relación laboral con el empleador.

#### **Artículo 4.- Integración del principio de igualdad**

La igualdad de condiciones laborales de los trabajadores sujetos al régimen laboral señalado, es un principio informador del ordenamiento jurídico que rige para la interpretación y aplicación de las normas jurídicas. El empleador – Institución de la Administración Pública- reconoce beneficios similares a los trabajadores que brindan servicios al Estado, reconocimiento que se realiza por acto administrativo a petición de parte. Los criterios para declarar la igualdad de trato laboral y prevalencia de la no discriminación son:

- a) Pertenecer al mismo nivel remunerativo.
- b) Pertenecer al mismo grupo ocupacional.
- c) Pertenecer a una misma institución pública.

Los criterios: Tiempo de servicios, experiencia profesional y nivel y/o grados académicos no son factores de condición para establecer diferencias entre trabajadores pertenecientes a un mismo nivel y grupo ocupacional. No es discriminación entre trabajadores sujetos al Decreto Legislativo 276 estar agrupado o pertenecer a un nivel y grupo ocupacional diferentes de otro.

#### **Artículo 5.- Discriminación Directa e Indirecta**

- a) Se considera discriminación directa cuando existiendo fundamento jurídico para reconocer la igualdad de trato se le otorga beneficios menos favorables.
- b) Se considera discriminación indirecta cuando por disposición, criterio o práctica del administrador de la entidad pública, utilizando el engaño, la sutileza o medios análogos, pone a un trabajador en desventaja respecto de otro.

**Artículo 6.- Tutela Jurisdiccional Efectiva.**

Cualquier trabajador al servicio del Estado sujeto al régimen de la presente ley podrá demandar del fuero jurisdiccional que compete, tutela en defensa de su derecho de igualdad de trato y no discriminación conforme a las leyes vigentes. El demandante amparado tiene derecho a la reposición obligatoria de los perjuicios económicos y/o materiales que le hayan causado su acción, por parte del administrador demandado.

**TITULO III**

**La igualdad en la responsabilidad de la entidad**

**Artículo 7.- Acción administrativa para la igualdad**

El empleador de oficio realiza todas las acciones necesarias para garantizar condiciones de igual trato laboral y no discriminación de los servidores públicos que están sujetos al régimen previsto en la presente ley. El incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo faculta al trabajador iniciar la acción administrativa correspondiente conforme a lo prescrito en la ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

**Artículo 8.- Criterio de Actuación de la Administración en las instituciones**

La institución a través del área responsable del registro y control del personal en aplicación del principio de igualdad, realizará permanentemente el diagnóstico, análisis y emitirá opinión que informará al órgano superior; éste, resolverá mediante acto administrativo la decisión de reconocimiento que corresponda, el beneficio y alcance de la Ley al servidor público previo informe legal. Son medidas para garantizar la igualdad dentro de las instituciones públicas:

- a) Anuncio y convocatoria ampliamente difundida, a los servidores públicos que cumplan requisitos para acceder a los beneficios de la Ley.
- b) Gestión oportuna para la provisión de puestos de trabajo dentro de la estructura orgánica institucional.
- c) Capacitación permanente para el reconocimiento y trato laboral sin discriminación entre trabajadores en la institución.
- d) Acceso a bienes y servicios en igualdad de trato laboral.
- e) Asignación de funciones al servidor público de acuerdo al nivel y grupo ocupacional.
- f) Previsión presupuestal para nivelación de haberes.

**TITULO IV**

**Reconocimiento de derechos al Servidor Público para la igualdad de trato laboral y no discriminación**

### **Artículo 9.- Beneficios al Servidor Público**

- a) **Beneficios por Negociación Colectiva.-** Los beneficios obtenidos por logros en la negociación colectiva; en general, alcanzan a todos los trabajadores en la institución del Estado a la cual sirven. El sindicato representante de los trabajadores se obliga a presentar en el proyecto de convención colectiva para la negociación colectiva, peticiones que incluyan beneficio similar para todos los trabajadores de acuerdo al régimen laboral que los agrupa. El acuerdo definitivo que alcance el sindicato y la entidad empleadora es nulo de pleno derecho si éste genera una brecha de diferencias entre trabajadores. El beneficio alcanza a los trabajadores no sindicalizados.
- b) **Beneficios de Nivelación de Remuneración Económica.-** Todo trabajador que brinda servicios al Estado en la administración pública recibe una Remuneración Económica por sus servicios prestados. Esta remuneración además del haber básico, incluye todos los beneficios y bonificaciones cualquiera que sea su denominación. En suma Remuneración Económica es todo monto dinerario acumulado en la planilla de pagos y boleta de pago del trabajador afecto a los descuentos de ley. Para los fines de la aplicación de la Ley, la administración de la Entidad Pública se obliga a nivelar la remuneración económica de los trabajadores conforme a lo prescrito en el artículo 4° de la presente Ley tomando como referencia para nivelar, la mayor Remuneración Económica que beneficie del trabajador.
- No es factor de diferencia de trato entre trabajadores el ser nombrado, repuesto judicialmente o mantener contrato de trabajo a plazo indeterminado. Los bonos de productividad, compensación por tiempo de servicios no se consideran como beneficio para nivelación.
- Ningún Servidor Público de grupo ocupacional con mayor nivel remunerativo puede percibir menor remuneración que el del grupo ocupacional inmediato inferior. En el supuesto que en determinado grupo ocupacional y nivel remunerativo no se encuentre referencia de monto remunerativo mayor para nivelar, podrá optarse por el monto remunerativo calculado del promedio de la escala inmediata inferior nivelada y la escala inmediata superior nivelada ambos obtenidos del clasificador de cargos de la administración pública, vigente.
- c) **Beneficios por Condiciones de Trabajo.-** Los trabajadores tienen la protección de la ley y pueden acceder a permisos, capacitaciones, licencias, uniformes y otros; además, tienen la garantía del empleador sobre su seguridad y salud en trabajo.

### **Artículo 10.- De la Responsabilidad por Incumplimiento de la Ley.**

De lograr el trabajador sentencia firme favorable en la vía judicial se sancionará como falta grave al o los funcionarios que hubieran participado con opinión y decisión en la emisión del acto administrativo que ocasionó perjuicio al trabajador. En caso que el trabajador lograra una reparación económica en la vía civil, está será asumida de manera proporcional por los responsables de la administración de la entidad.

Todo acto que la autoridad (titular del pliego) ordene, fomente y practique, que estén comprendidas de acuerdo a lo establecido en el artículo 5° de la presente ley; es punible y se sancionan conforme a leyes que versan sobre la materia.

## TITULO V Disposiciones Complementarias y Finales

**PRIMERA.-** Deróguese toda disposición legal que expresamente contravenga las disposiciones de la presente ley.

**SEGUNDA.-** La implementación de lo previsto en la presente ley se realizará con cargo al presupuesto de cada institución.



MARISA GLAVE REMY  
Congresista de la República



MARIO JOSÉ CANZIO ALVAREZ  
Congresista de la República



ALBERTO QUINTANILLA CHACON  
Congresista de la República



INDIRA ISABEL HUILCA FLORES  
Congresista de la República



HORACIO ZEBALLOS PATRON  
Congresista de la República



TANIA EDITH PARIONA TARQUI  
Congresista de la República



CONGRESO DE LA REPUBLICA  
REPUBLICA DEL PERU  
Grupo Parlamentario el Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad  
MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA  
Directivo Portavoz Grupo Parlamentario  
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, ..... de Julio ..... del 2017.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1034 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. —

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## II EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Introducción

El numeral 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú declara el derecho a la igualdad ante la ley, esta expresión de derecho fundamental de la persona plasma como criterio amplio la proscripción de la discriminación en el sentido absoluto, busca preservar la cualidad inmaterial de la persona; por ello, el interés legítimo del estado plasmado en nuestra constitución, la de cuidar que nadie por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica u otra índole pueda ser discriminado.

Sin embargo, pese al interés del estado de ir edificando este principio para que en la práctica tengamos una sociedad más justa, es poco lo que se ha avanzado, existe evidencia que los diversos tratados en la construcción de estándares jurisprudenciales definidos por jueces, en los que por carencia y/o deficiencia de la leyes que complementan el mandato constitucional, han puesto de manifiesto situaciones (sentencias judiciales) en las por regla general la discriminación es factor predominante, es sin duda un hecho enfático que se dibuja al revisar sentencias respecto a solicitudes pidiendo precisamente reivindicaciones de igual trato.

Pero veamos un análisis como definen los tribunales para resolver solicitudes que buscan precisamente reivindicar derechos de igual trato. Sabemos que el mandato constitucional no es de interpretación meramente literal, atisban definiciones de criterio conceptual nacida desde la vertiente de los orígenes que versan sobre los tratados que han sido materia de la construcción de este principio universal; en ese análisis se dice por ejemplo (como otra forma de interpretar el mandato constitucional): **“no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación”** o también, **“la justicia consiste en la igualdad, y así es, pero no para todos sino para los iguales; y la desigualdad parece ser justa, y lo es en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales”**<sup>(1)</sup>, ( esta última vinculado a la relación entre igualdad, justicia y política) estas afirmaciones construidas a través de los años, sirve en los tribunales como raciocinio, patrón vinculante para todo los casos en el que delibere el sentido de la interpretación de la ley constitucional; estos son conceptos del principio y derecho para entender la finalidad de lo que busca la ley, pero para ser aplicables a temas de interés específico de un ciudadano es previsible que se ordene la necesidad de una ley específica como lo propone este proyecto de Ley que acompaña a esta exposición de motivos. Dicho de otra manera es necesario construir estándares jurisprudenciales para hacer ejercicio óptimo del derecho a la igualdad.

Según tratados en diversos pronunciamientos de magistrados del Tribunal Constitucional, que consideran que es importante para su intervención, medir el nivel de intensidad como criterio para resolver un asunto en escrutinio *“intensidad grave cuando la diferenciación se sustenta en alguno de los motivos proscritos por el artículo 2º, inciso 2, de la Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica), y, además, tiene como consecuencia el impedimento del ejercicio o goce de un derecho fundamental. Es de intensidad media cuando se sustenta en alguno de los motivos proscritos por el citado artículo constitucional, y, además, tiene como consecuencia el impedimento del ejercicio o goce de un derecho de rango meramente legal o el de un interés legítimo. Y es de intensidad leve cuando se sustenta en motivos distintos a los proscritos por la propia Constitución y, además, tiene como consecuencia el impedimento del ejercicio o goce de un derecho de rango meramente legal o el de un interés legítimo”*<sup>(2)</sup>; asimismo, considerar el mecanismo de comparación de situaciones jurídicas basado en las dos facetas de exigencia: **“igualdad ante la ley e igualdad en la ley”**. La primera de ellas quiere decir que la

(1) ARISTÓTELES. Política. Trad. de Manuela García Valdés. Madrid: Editorial Gredos. 1999, p. 174  
(2) STC 0045-2004-PITC Sentencia del Tribunal Constitucional

norma debe ser aplicable por igual a todo los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma; mientras que la segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable”(3). De lo señalado podemos afirmar que en juicio de igualdad y no discriminación se debe reclamar un marco normativo que caracterice la situación especial que genera el debate, debe decirnos dentro del marco de comparación diferenciadora en qué medida no lo es.

### Planteamiento del Problema

No olvidamos, que el estado incurre frecuentemente en una discriminación indirecta, buscan siempre construir normativas que crean parámetros de control para condenar cualquier acción reivindicativa de derechos so pretexto de presupuestos exiguos en las instituciones, por otro lado, también existe deficiencia en la elaboración y aprobación de normas de segundo orden (normas del ejecutivo), en este caso son los funcionarios encargados de desarrollar e implementar normativas los que generan vacíos o contradicciones en la ley derivando consecuentemente a que muchos de los procesos llevados a juicio terminen ratificando la vulneración de derechos de los trabajadores.

Para el caso específico y razón por lo que se presenta proyecto de ley, debe decirse que en la actualidad existe trabajadores en la administración pública pertenecientes o sujetos al Decreto Legislativo 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa, laboran para una misma institución; ocupan un mismo grupo ocupacional; además sujetos al mismo nivel remunerativo; sin embargo, reciben diferente compensación económica; trato diferente para acceder a plazas laborales, sin acceso a capacitaciones entre otros perjuicios. El Proyecto de Ley propone corregir el trato diferenciado al que son sometidos estos trabajadores.

### Legislación Comparada

*“Un grupo de países incorpora el principio de igualdad salarial, pero con un alcance muy acotado, de acuerdo a la tesis de “igual salario por trabajo igual”. Es el caso de México, que determinan igualdad salarial para trabajos idénticos, de Paraguay y Brasil, que exigen, entre otros requisitos, que se trate de igual función o trabajo de igual naturaleza, o de Colombia, que requiere igualdad de jornada y condiciones de eficiencia. En este grupo están también Venezuela y los países de Centro América. Tales limitaciones al principio de “igual salario por trabajo de igual valor” hacen desaparecer la idea de “igual valor” que permite, justamente, la comparación entre tareas diferentes; También existe países que además de ver la discriminación por razón de sexo, prohíbe la discriminación por “criterios de remuneración”, lo que constituye una fórmula amplia que permite abarcar situaciones de discriminación salarial directa e indirecta, lo que ha sido interpretado como una admisión de los métodos de evaluación objetiva promovidos por la OIT (Márquez, 1998; Serna, 1993). A este grupo pertenece Ecuador, el país que acoge las tesis más avanzadas de “igual salario por trabajo de igual valor”, a través de la modificación que realizó a su normativa en 1998 y Uruguay, cuya Ley 16.504 de 1989, prohíbe la discriminación al establecer criterios de remuneración”(4).*

(3) (3) Exp. N° 03525-2011-PA/TC

(4) <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/equidad/cap2/ii/index.htm> B. El principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo en las Constituciones y en la legislación laboral

## **II.- ANALISIS COSTO- BENEFECIO**

El presente proyecto de Ley no genera costo adicional al Estado, tampoco afecta el presupuesto general de la república. Algunas condiciones económicas en las que pudiera derivar por el igual trato a los servidores públicos a quién se pretende reivindicar se realizarán con cargo a los recursos propios de cada institución.

## **III.- EFECTO DE LA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN ACTUAL**

El proyecto de ley propuesto por tratarse de una norma de principios y derechos no se contraponen con normas vigentes. El carácter de la propuesta legislativa es de complementariedad a las leyes vigentes.

## **IV.- VINCULACIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA CON LAS POLITICAS DEL ACUERDO NACIONAL**

El Proyecto de Ley está enmarcado en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

1. Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho
2. Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación.