

Proyecto de Ley N° ...../2020-CR

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE HABILITA LA DOBLE PERCEPCIÓN DE INGRESOS DEL PERSONAL PÚBLICO DE MANERA EXCEPCIONAL DURANTE LA DECLARACIÓN DE UN ESTADO DE EXCEPCIÓN**

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **Frente Popular Agrícola FIA del Perú – FREPAP**, a iniciativa de la Congresista **MARÍA CRISTINA RETAMOZO LEZAMA**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley de reforma constitucional:

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE HABILITA LA DOBLE PERCEPCIÓN DE INGRESOS DEL PERSONAL PÚBLICO DE MANERA EXCEPCIONAL DURANTE LA DECLARACIÓN DE UN ESTADO DE EXCEPCIÓN**

**I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Problemática**

La reciente pandemia generada por el COVID-19 ha evidenciado que el Estado tiene múltiples carencias. Una de ellas es la falta de capital humano calificado para asumir cargos o plazas públicas en momentos de muy alta demanda. Un limitante que agrava esta circunstancia es la prohibición contenida en el artículo 40 de la Constitución que impide que una misma persona ocupe más de un cargo o empleo público de manera remunerada, aun cuando la necesidad del servicio lo justifique y se deba a un escenario excepcional.

Para poner un ejemplo, la pandemia ha evidenciado que adicionalmente al déficit de personal de salud que existe ordinariamente en el sector respectivo, existe una falta de oferta de profesionales especializados que cubran la alta demanda del servicio. Así, en el marco de esta crisis sanitaria, el Estado se ha visto en la necesidad de adoptar diversas medidas para captar más capital humano y así poder organizar adecuadamente una respuesta inmediata. Entre estas medidas se cuentan contratar personal extranjero, otorgar incentivos salariales, flexibilizar requisitos de acceso, entre otros<sup>1</sup>. Una alternativa

---

<sup>1</sup> Un claro ejemplo de esta medida se aprecia en el Decreto de Urgencia 090-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas excepcionales y temporales que coadyuven al cierre de brechas de recursos humanos en salud para afrontar la pandemia por la COVID-19, donde se dispone que internos (estudiantes de medicina) retornen a los hospitales. Es claro que esta medida busca cubrir un déficit de personal.



adicional y más idónea que las mencionadas antes podría ser contratar al mismo personal de salud que ya se encuentre trabajando en una entidad, para que preste servicios en otra; sin embargo, el artículo 40 de la Constitución, como se viene explicando, impide este tipo de contratación laboral.

Es claro que existe un obstáculo de carácter normativo que impide ampliar la oferta de profesionales y técnicos. Dicho obstáculo es la redacción actual del artículo 40 de la Constitución que establece la prohibición de la doble percepción de ingresos públicos; es decir, impide que una misma persona ocupe más de un cargo o empleo público remunerado. Eso genera que, por ejemplo, un mismo médico contratado para un establecimiento de salud del Ministerio de Salud (MINSA) no pueda trabajar para una entidad diferente, aun cuando tenga la disponibilidad de tiempo y la necesidad del servicio así lo requiera, ya que la Constitución obliga a que como máximo ocupe un (1) cargo o empleo público remunerado.

Si bien abundan ejemplos en materia de salud, dada la pandemia que afecta al país actualmente, no podría ser diferente el razonamiento si nos encontramos ante una fenómeno de distinta naturaleza, como podría ser algún desastre provocado a consecuencia del Fenómeno del Niño, donde la destrucción generada provoque una alta demanda de otro tipo de profesionales, como ingenieros civiles, ingenieros de transporte, y otros de similar naturaleza. Esta problemática obliga a evaluar críticamente la redacción del artículo 40 de la Constitución, ya que impide que el Estado, en situaciones excepcionales, pueda contratar a un funcionario o trabajador público para que desempeñe funciones en otro puesto público de manera excepcional. Desde luego esto en circunstancias donde sea estrictamente necesario y si no hay más oferta laboral.

## 2. Situación excepcional declarada por estado de excepcional

Como se señaló antes, existen situaciones excepcionales que generan una alta demanda de profesionales y técnicos calificados, en cuyo caso es necesario contar con personal que se encuentre incluso ya contratado y ocupando un cargo o empleo público dentro la estructura del Estado. Esta situación excepcional debe estar objetivamente identificada y declarada a fin de que no se haga uso y abuso de la posibilidad de que un trabajador del Estado ocupe dos plazas públicas.

Precisamente, el artículo 137 de la Constitución establece la facultad del Presidente de la República de declarar el Estado de excepción. Al respecto el referido dispositivo normativo menciona que el Estado de emergencia puede dictarse *"en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio (...)"*. Asimismo, menciona que el Estado de sitio puede dictarse en caso de *"invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo*

*correspondiente no excede de cuarenta y cinco días (...)".* Es decir, actualmente el marco constitucional ya prevé la posibilidad de que el Poder Ejecutivo identifique las situaciones en las que ocurren eventos imprevistos que obliguen a suspender determinados derechos constitucionales, y a adoptar medidas que permitan restablecer el orden interno y la paz social.

Es importante que se identifique de una manera objetiva a las situaciones excepcionales que permitan adoptar la medida de permitir que un funcionario contratado para una determinada entidad pública pueda trabajar para otra entidad del mismo Estado. En tal sentido, el criterio más objetivo posible es que estas situaciones se identifiquen o coincidan con los estados de excepción declarados por el Poder Ejecutivo.

Así, una ventaja de considerar a los estados de excepción como un presupuesto objetivo que habilita la dación de medidas excepcionales es su carácter temporal. No se debe olvidar que el Estado de excepción no puede ser permanente y tiene que tener una duración limitada y circunscrita a una parte específica del territorio nacional, aunque en situaciones extremas podría incluir a todo el territorio.

### 3. Propuesta legislativa

En ese orden de ideas, la presente propuesta legislativa tiene como objetivo permitir que en situaciones excepcionales se permita que una persona pueda ocupar **más** de un cargo o empleo remunerado por el Estado. Esta situación excepcional se identificaría con la dación de un estado de excepción por parte del Poder Ejecutivo, así la contratación adicional tendría que tener una clara naturaleza temporal y circunscrita estrictamente a la duración del estado de excepción.

En esa lógica, la propuesta plantea en primer lugar la modificación del artículo 40 de la Constitución Política del Perú. El siguiente cuadro comparativo presenta a la referida modificación propuesta:

<b>Constitución Política del Perú</b>	<b>Proyecto de Ley</b>
<b>Artículo 40.- Carrera Administrativa</b> La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.	<b>Artículo 40.- Carrera Administrativa</b> La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.  <b>Cuando la necesidad lo justifique, no se aplica la prohibición contenida en el párrafo anterior, de conformidad con lo que establece la ley de la materia y las disposiciones que emita el Poder Ejecutivo por el tiempo y zona en la cual se aplique el Estado de Excepción.</b>

<p>No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.</p> <p>Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.</p>	<p>No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.</p> <p>Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.</p>
---	---

Tal como se aprecia, la propuesta plantea incorporar un segundo párrafo adicional en el artículo 40 de la Constitución a fin de precisar que la prohibición de la doble percepción de ingresos públicos no se aplica cuando se cumplan tres requisitos: (i) se encuentre vigente un estado de excepción, (ii) cuando la necesidad así lo justifique, y (iii) se cumplan con las normas legales sobre la materia.

**El primer requisito** referido a que no se aplique la prohibición de la doble percepción del estado durante el estado de excepción, está destinado a garantizar que únicamente cuando exista una situación excepcional y urgente que altere la paz social, una persona pueda ocupar más de un cargo o empleo público remunerado. El presupuesto objetivo es, como se aprecia, una situación excepcional declarada así por el Poder Ejecutivo. De esta manera se impide que se utilice el Estado para posible pago de favores políticos utilizando recursos públicos para copar los puestos del Estado con trabajadores fantasma que tengan contratos en más de una entidad, y que no trabajen efectivamente en ninguna.

**El segundo requisito** es que exista una necesidad de contar con los servicios de mayores trabajadores. Precisamente una situación de excepción nacional claramente demanda que mayores profesionales y técnicos, sea cual sea su especialidad, se movilicen hacia donde se requiera sus servicios. Esta necesidad no solo debe justificar la contratación de más personal sino que precisamente debe justificar que se recurra a los trabajadores que ya cuentan con un vínculo laboral con el Estado.

**El tercer requisito** es que se cumplan con las normas legales. Se debe precisar claramente que esta disposición constitucional deberá ser desarrollada en una ley que establezca las condiciones en las que se podrá aplicar esta excepción a la prohibición de la doble percepción. En efecto, no es posible que un estado de excepción autorice de una manera automática a contratar a profesionales que ya cuentan con un vínculo laboral con el Estado, es necesario que se cumplan con otras condiciones que pueden ser establecidas en la ley y que no sería pertinente que se mencione a nivel constitucional.

Una segunda propuesta planteada en la presente iniciativa de reforma constitucional es la modificación del artículo 25 de la Constitución referida a la jornada laboral. El siguiente cuadro comparativo presenta la modificación mencionada:



Constitución Política del Perú	Proyecto de Ley
<p>Artículo 25.- Jornada ordinaria de trabajo</p> <p>La jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo.</p> <p>Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio.</p>	<p>Artículo 25.- Jornada ordinaria de trabajo</p> <p>La jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo.</p> <p><b>Cuando el Poder Ejecutivo declare el estado de excepción, en parte o en todo el territorio de la República, no es de aplicación lo dispuesto en el párrafo anterior para los trabajadores que se encuentren exceptuados de la prohibición de la doble percepción de ingresos a que se refiere el artículo 40.</b></p> <p>Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio.</p>

Como se observa, la propuesta plantea introducir un párrafo en el que se establezca que cuando se declare el estado de excepción se flexibilice la jornada ordinaria de trabajo y se habilite la posibilidad de que un trabajador supere el límite máximo de las 48 horas semanales en promedio. De otra manera sería imposible viabilizar la aplicación del artículo 40 de la Constitución que permite que un trabajador del Estado desempeñe funciones más allá de su jornada laboral ordinaria. Es evidente que se debe modificar el artículo 25 y 40 de la Constitución para darle concordancia y se permita su aplicación dentro de un ámbito de excepcionalidad.

## II. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa que se presenta se encuentra estrechamente relacionada con la política de Estado IV: Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, que contiene la política 24: "Afirmación de un Estado eficiente y transparente", que establece lo siguiente:

*"Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.*

*Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población, (...) (e) erradicará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (...)"*

### **III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

A continuación se presenta el análisis costo-beneficio, indicando quienes, y de qué manera, son los sujetos beneficiados o afectados por la medida.

#### **a. Beneficios**

<b>SUJETO</b>	<b>EFFECTO</b>	<b>SUSTENTO</b>
Empleado público	Percibirá mayores ingresos	Con la modificación constitucional podrá percibir más de una remuneración de fuente estatal.
Ciudadanía afectada por una alteración del orden interno o de la paz social	Tendrá acceso a mayor cobertura de servicios del Estado	Con esta modificación constitucional el Estado estará en mejores condiciones para contratar personal capacitado para ampliar la cobertura de sus servicios en beneficio de la ciudadanía.
Estado	Ahorra costos en búsqueda de personal	El Estado recientemente ha estado recurriendo a medidas como incentivos salariales, flexibilización de requisitos, para captar mayor personal capacitado. Con la modificación se amplía la oferta laboral.

#### **b. Costos**

<b>SUJETO</b>	<b>EFFECTO</b>	<b>SUSTENTO</b>
Trabajador	Menor disponibilidad de tiempo libre para actividades personales	La modificación plantea una potencial ampliación de la jornada laboral, lo que impacta negativamente en la disponibilidad de tiempo libre para el trabajador.

### **IV. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La aprobación de la presente iniciativa legislativa ocasionará la modificación siguiente:

<b>Constitución Política del Perú</b>	<b>Proyecto de Ley</b>
Artículo 25.- Jornada ordinaria de	Artículo 25.- Jornada ordinaria de



<p>trabajo</p> <p>La jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo.</p> <p>Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio.</p> <p>Artículo 40.- Carrera Administrativa La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.</p>	<p>trabajo</p> <p>La jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo.</p> <p><b>Cuando el Poder Ejecutivo declare el estado de excepción, en parte o en todo el territorio de la República, no es de aplicación lo dispuesto en el párrafo anterior para los trabajadores que se encuentren exceptuados de la prohibición de la doble percepción de ingresos a que se refiere el artículo 40.</b></p> <p>Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio.</p> <p>Artículo 40.- Carrera Administrativa La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.</p> <p><b>Cuando la necesidad lo justifique, no se aplica la prohibición contenida en el párrafo anterior, de conformidad con lo que establece la ley de la materia y las disposiciones que emita el Poder Ejecutivo por el tiempo y zona en la cual se aplique el Estado de Excepción.</b></p>
--	--

No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.	No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.
Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.	Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.

## V. FORMULA NORMATIVA

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley de reforma constitucional:

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE HABILITA LA DOBLE PERCEPCIÓN DE INGRESOS DEL PERSONAL PÚBLICO DE MANERA EXCEPCIONAL DURANTE LA DECLARACIÓN DE UN ESTADO DE EXCEPCIÓN**

**Artículo 1.- Modificación del artículo 25 de la Constitución Política del Perú**

Modifícase el artículo 25 de la Constitución Política del Perú, conforme a la fórmula normativa siguiente:

*"Artículo 25.- Jornada ordinaria de trabajo*

*La jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo.*

***Cuando el Poder Ejecutivo declare el estado de excepción, en parte o en todo el territorio de la República, no es de aplicación lo dispuesto en el párrafo anterior para los trabajadores que se encuentren exceptuados de la prohibición de la doble percepción de ingresos a que se refiere el artículo 40.***

*Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio."*

**Artículo 2.- Modificación del artículo 40 de la Constitución Política del Perú**

Modifícase el artículo 40 de la Constitución Política del Perú, conforme a la fórmula normativa siguiente:

*"Artículo 40.- Carrera Administrativa*

*La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están*

*comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.*

***Cuando la necesidad lo justifique, no se aplica la prohibición contenida en el párrafo anterior, de conformidad con lo que establece la ley de la materia y las disposiciones que emita el Poder Ejecutivo por el tiempo y zona en la cual se aplique el Estado de Excepción.***

*No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.*

*Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos."*

Lima, agosto del 2020

**MARÍA CRISTINA RETAMOZO LEZAMA**  
**Congresista de la República**

