



Proyecto de Ley N° **5565/2020-CR**.....



HIPÓLITO CHAIÑA CONTRERAS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO DE URGENCIA 016-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EN MATERIA DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

El Congresista de la República que suscribe, **HIPÓLITO CHAIÑA CONTRERAS**, integrante del **Grupo Parlamentario Unión por el Perú**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política y los artículos 74 y 75 del Reglamento, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO DE URGENCIA 016-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EN MATERIA DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley modifica diversos artículos del Decreto de Urgencia 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público.

Artículo 2. Derogación de los artículos 3, 4 y la única disposición complementaria derogatoria del Decreto de Urgencia 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público

Deróganse los artículos 3, 4 y la única disposición complementaria derogatoria del Decreto de Urgencia 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público

Artículo 3. Modificación de la cuarta disposición complementaria final del Decreto de Urgencia 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público

Modifícase la cuarta disposición complementaria final del Decreto de Urgencia 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público, el cual queda redactado en los siguientes términos:



“CUARTA. Aplicación inmediata

Lo establecido en el artículo 2 del presente Decreto de Urgencia es de aplicación inmediata para todos los procedimientos en trámite.”

Artículo 4. Restitución de la vigencia de la Ley 24041, Servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él

Restitúyese la vigencia de la Ley 24041, Servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él.



Firmado digitalmente por:
MENDOZA MARQUINA Javier
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/06/2020 13:37:30-0500



Firmado digitalmente por:
CHAIÑA CONTRERAS Hipólito
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/06/2020 14:50:48-0500



Firmado digitalmente por:
VEGA ANTONIO Jose
Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/06/2020 23:06:53-0500



Firmado digitalmente por:
CHAVARRIA VILCATOMA
Roberto Carlos FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/06/2020 14:08:44-0500



Firmado digitalmente por:
APAZA QUISPE Yessica
Marisela FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/06/2020 09:34:53-0500



Firmado digitalmente por:
VEGA ANTONIO Jose
Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/06/2020 23:06:24-0500



Firmado digitalmente por:
CHAGUA PAYANO
Posemoscroute Irhoscopt FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/06/2020 09:50:57-0500



Exposición de Motivos

El jueves 23 de enero de 2020, el Poder Ejecutivo publicó en el diario oficial *El Peruano* el Decreto de Urgencia 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público, sin ser consultada con los gremios sindicales y encontrándose disuelto el Congreso de la República.

El artículo 3 del Decreto de Urgencia 016-2020 afecta indebidamente el principio de progresividad de los derechos sociales, así como los principios de separación de poderes e independencia judicial, pues ordena los requisitos que deben observar los jueces, bajo responsabilidad, para disponer un pedido de reposición laboral.

Al respecto, debe mencionarse que el Tribunal Constitucional emitió la sentencia recaída en el expediente 5057-2013-PA/TC (Caso Huatuco), el cual fue declarado como precedente vinculante. Allí, se definieron, sustancialmente, los requisitos que plantea el Decreto de Urgencia 016-2020 para tener una sentencia estimatoria cuando un trabajador público solicita su reposición. Es decir, el decreto de urgencia citado, lo que hace es legalizar parte del contenido de una sentencia constitucional vinculante.

Sin embargo, debe señalarse que el precedente, cuya positivización se ha producido en el referido decreto de urgencia, desde su emisión y hasta la fecha ha sido materia de una serie de excepciones y criterios concretizados en distintas sentencias emitidas por órganos jurisdiccionales que lo han relativizado, al punto que en la actualidad no resulta una regla unívoca aplicable a todos los casos.

El propio Tribunal Constitucional flexibilizó la aplicación del antes mencionado precedente Huatuco, señalando en la sentencia recaída sobre dicho precedente (expediente 06681-2013-PA/TC) es inaplicable a los obreros municipales:

"12. Si bien es cierto que una vez que este Tribunal ha emitido un precedente, como el contenido en la STC Exp. N.º 05057-2013-PA/TC, el mismo debe ser aplicado por los operadores del Derecho, también es verdad que en esa dinámica pueden generarse algunas confusiones al interpretar los alcances de dicho precedente.

13. En este sentido, y sobre la base de lo anotado hasta aquí, este Tribunal considera conveniente explicitar cuáles son los elementos o presupuestos fácticos que, conforme a lo establecido en el precedente Huatuco", permiten la aplicación de la regla jurisprudencial allí contenida:

(a) El caso debe referirse a la desnaturalización de un contrato, que puede atarse de uno temporal (a.1) o de naturaleza civil (a.2), a través del cual supuestamente se encubrió una relación laboral de carácter permanente.

(b) Debe pedirse la reposición en una plaza que forma parte de la carrera administrativa (b.1), que, por ende, a aquella a la cual corresponde acceder a



través de un concurso público de méritos (b.2), y que además se encuentre vacante (b.3) y presupuestada (b.4).

14. En atención a estos criterios de procedibilidad tenemos que el caso puesto en consideración de este Tribunal es uno en el que se reclama la desnaturalización de un contrato de naturaleza civil, cumpliéndose así con el primer elemento (a.2) de la regla jurisprudencial expuesta.

15. Sin embargo, el pedido del demandante se refiere a la reposición de un obrero municipal, sujeto al régimen de la actividad privada conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Por tanto, no existe coincidencia entre lo solicitado y lo previsto en el presupuesto (b), esto es, que se pida la reposición en una plaza que forme parte de la carrera administrativa.

16. En consecuencia, y al no ser aplicable el "precedente Huatuco", este Tribunal se avocará al conocimiento de otros aspectos de la presente controversia para evaluar si el recurrente fue objeto de un despido arbitrario."

Asimismo, en posterior resolución definió la no aplicación cuando se trate de trabajadores de las empresas del Estado, donde no medie progresión en la carrera o cuando se trata de un trabajador con familia ensamblada (protección a la familia).

Del mismo modo, cabe precisar que la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia resolvió la casación laboral N° 12475-2014 MOQUEGUA, señalando que, en atención de la facultad de unificación de la jurisprudencia prevista en el artículo 384 del Código Procesal Civil, se establecen criterios jurisdiccionales de obligatorio cumplimiento por las instancias inferiores respecto a la aplicación del precedente constitucional vinculante 5057-2013-PA/TC-Junín (precedente Huatuco):

"En atención a los numerosos casos que se vienen analizando a nivel nacional sobre la aplicación o inaplicación del precedente constitucional 5057-2013-PA/TC JUNÍN, expedido por el Tribunal Constitucional, este Supremo Tribunal considera que en virtud de la facultad de unificación de la jurisprudencia prevista en el artículo 384° del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria por remisión de la Primera Disposición Complementaria de la Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, es necesario conforme al artículo 22° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo 017-93-JUS, establecer criterios jurisdiccionales de obligatorio cumplimiento por las instancias inferiores respecto a la aplicación del precedente constitucional vinculante 5057-2013-PA/TC-Junín. El cual no se aplica en los siguientes casos.

- a) Cuando la pretensión demandada esté referida a la nulidad de despido, prevista en el artículo 29° del Decreto Supremo 003-97-TR, Ley de Productividad y Competitividad Laboral y Leyes especiales.
- b) Cuando se trate de trabajadores al servicio del Estado sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo 276 o de la Ley n° 24041.
- c) Cuando se trate de obreros municipales sujetos al régimen laboral de la actividad privada.
- d) Cuando se trate de trabajadores sujetos al régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS).



- e) Cuando se trate de trabajadores al servicio del Estado señalados en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley n° 30057, Ley del Servicio Civil.
- f) Cuando se trate de funcionarios, políticos, funcionarios de dirección o de confianza a que se refiere el artículo 40° de la Constitución Política del Perú."

En tal sentido, es indudable que a nivel jurisprudencial el precedente Huatuco ha sido precisado y sometido a diversos criterios jurisprudenciales en cuanto a la reposición laboral. Dicha jurisprudencia busca, en todos los casos, proteger al trabajador que ha sido injusta y arbitrariamente despedido. Por ello, una positivización de un único precedente desconociendo la jurisprudencia vigente que lo complementa y desarrolla, vacía de contenido a una de las fuentes del derecho: la jurisprudencia.¹

Cabe destacar que el párrafo 3.1 del artículo 3 del decreto de urgencia ha dispuesto reglas que configuran una violación a los derechos laborales:

"Artículo 3. Ingreso por mandato judicial a las entidades del Sector Público

3.1 Los mandatos judiciales que ordenen la reposición, la reincorporación o el reconocimiento de vínculo laboral en entidades del Sector Público comprendidas en el inciso 1 del numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1442, con independencia del régimen laboral al que se refiera la demanda, el motivo de la desvinculación del demandante o la forma en la que esta se haya realizado, deben observar, bajo responsabilidad, las siguientes reglas:

1. Sólo puede efectuarse en la entidad del Sector Público que fue parte demandada en el proceso judicial.
2. Sólo procede en una plaza a tiempo indeterminado cuando la persona haya ingresado por concurso público en una plaza presupuestada, de naturaleza permanente y vacante, de duración indeterminada; y, se trate del mismo régimen laboral en el cual fue contratada.
3. Para el caso de reconocimiento de vínculo laboral dispuesto por sentencia judicial, el demandante debe ser incorporado al régimen laboral vigente que corresponda a la Entidad. El cambio de régimen laboral únicamente procede mediante un nuevo concurso público." (Subrayado agregado)

Con ello, se actúa de forma coactiva contra el juez y su capacidad de decisión de acuerdo a los distintos lineamientos jurisprudenciales existentes forzándolo a utilizar lo dispuesto en la norma, con lo que se viola el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución relativo a la "independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional", por cuanto la ley pretende obligar al juez a dictar una única interpretación para el caso de los procesos de reposición, reincorporación o reconocimiento del vínculo laboral, echando por tierra el control difuso, por

¹ Puede verse las páginas 29 y 30 del informe final recaído en el control del Decreto de Urgencia 016-2020 aprobado por la Comisión Permanente el 12 de marzo de 2020.



medio del cual se privilegia a la Constitución sobre cualquier norma de rango legal cuando esta última colisione con la primera.

Se desconoce, además, el hecho de que solo se otorga el derecho a la reposición, reincorporación o reconocimiento del vínculo laboral a quienes han ingresado mediante concurso público olvidándose que muchos de los casos se relacionan con personal que no ha ingresado por concurso público, quedándoles solo el camino de la indemnización en caso sean despedidos de forma arbitraria, produciéndose un efecto perverso que pareciera incentivar el referido Decreto de Urgencia 016-2020.

Asimismo, según dicha norma, se podría dar el caso de que no proceda la reposición judicial de un trabajador que cuente con mandato judicial, incluso que cuente con una sentencia con calidad de cosa juzgada, por cuanto el decreto de urgencia estaría modificando la posibilidad de que dichas resoluciones se cumplan, lo cual violentaría el segundo párrafo del numeral 2 del artículo 139 de la Constitución relativo a que ninguna autoridad puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en calidad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias, ni retardar su ejecución.

Además dicha disposición quebranta el principio de irretroactividad de las normas, el cual, a su vez, también es vulnerado por la cuarta disposición complementaria final del Decreto de Urgencia 016-2020 que dispone su aplicación inmediata a todos los procedimientos y procesos judiciales en trámite.

Del mismo modo, sobre la referida única disposición complementaria derogatoria, el Decreto de Urgencia, al derogar la Ley 24041, deja sin protección legal a los servidores públicos contratados que realizan funciones de naturaleza permanente.

Al respecto, el artículo 27 de la constitución política señala: "la ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario." sin embargo, con la derogación de la referida norma legal (Ley 24041) se elimina la estabilidad laboral en el régimen laboral público del Decreto Legislativo 276.

Dicha disposición, además, se contradice con lo que dispone la segunda disposición complementaria final que autoriza el nombramiento del personal administrativo (con lo cual estamos de acuerdo) del régimen del Decreto Legislativo 276 que esté laborando en una plaza orgánica presupuestada por un periodo no menor de 3 años consecutivos o 4 años alternados, aceptándose que miles de trabajadores que a la fecha de la vigencia de la norma se encuentran laborando con menos de 3 años de antigüedad pueden ser despedidos u obligados a pasar al régimen CAS como lo establece el artículo 4 del Decreto de Urgencia precarizándose su condición laboral.

Adicionalmente, se debe precisar que el artículo 4 del Decreto de Urgencia 016-2020 vulnera el derecho al trabajo al cerrar el régimen laboral del Decreto



Legislativo 276 y, lo que es peor, establece que las nuevas contrataciones que realicen las entidades, en caso de requerir personal, se harán **únicamente** a través del régimen CAS, precarizándose aún más el derecho de los trabajadores a acceder a plazas que respeten los derechos laborales.

Por ello el presente proyecto de ley propone derogar los artículos 3 y 4, y la única disposición complementaria derogatoria del Decreto de Urgencia 016-2020²; asimismo, se propone modificar la cuarta disposición complementaria final de dicho decreto señalando que lo establecido en el artículo 2 del Decreto de Urgencia es de aplicación inmediata para todos los procedimientos en trámite, retirándose la frase procesos.

Con ello se busca corregir las distorsiones provocadas por el Decreto de Urgencia 016-2020 emitido durante el interregno parlamentario con la manifiesta intencionalidad de aprovechar dicha circunstancia para emitir una norma sin consultar a los servidores públicos, con un inexistente control parlamentario y vulnerando disposiciones constitucionales, supranacionales y mandatos de la Organización Internacional del Trabajo.

II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente proyecto de ley cuenta con el siguiente cuadro de actores y posiciones costo - beneficio:

Actores	Beneficios	Costos
Servidores del Sector Público	Respeto a sus derechos laborales.	Ninguno.
Estado	Garantizar respeto de los derechos constitucionales relativo a las relaciones laborales. Se asegura paz social por cuanto los gremios de trabajadores percibirán que se respetan sus derechos laborales.	Realizar una planificación que garantice un mejor tratamiento al caso de los trabajadores que solicitar su reposición, reincorporación o reconocimiento del vínculo laboral.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN NACIONAL

² Puede verse un interesante detalle de los diversos aspectos inconstitucionales del Decreto de Urgencia 016-2020 en <https://laley.pe/art/9134/decreto-de-urgencia-n-016-2020-los-principios-del-derecho-del-trabajo-no-pueden-soslayarse> Revisado el 17 de junio de 2020



El Proyecto de Ley propone derogar los artículos 3 y 4, y la única disposición complementaria derogatoria del Decreto de Urgencia 016-2020; asimismo, propone modificar su cuarta disposición complementaria final relativa a la aplicación inmediata para todos los procedimientos en trámite, retirándose la frase procesos, por ser violatorio de los derechos laborales establecidos en la Constitución.

Asimismo, restituye la vigencia de la Ley 24041, Servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él.

IV. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa guarda concordancia con la Política de Estado II del Acuerdo Nacional relativa a "*Equidad y Justicia Social*".

Esta Política establece lo siguiente:

"14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible. Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales; (b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cauteleen los derechos laborales; (d) desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores; (e)



establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las micro empresas; (f) apoyará las pequeñas empresas artesanales, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo; (g) promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales; (h) garantizará el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa; (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades, (n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; (o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar; (p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo."