



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1901/2021-CR, LEY QUE HACE EXTENSIVO A LOS SERVIDORES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS EL DERECHO A PERCIBIR GRATIFICACIONES DE FIESTAS PATRIAS Y DE NAVIDAD

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2021-2022



Señora Presidenta:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS) el Proyecto de Ley N° 1901/2021-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Perú Libre, a iniciativa de la congresista María Agüero Gutiérrez, que hace extensivo a los servidores y funcionarios públicos el derecho a percibir gratificaciones de fiestas patrias y de navidad.

La CTSS, en su XVIII sesión ordinaria del 28 de junio 2022, acordó por **UNANIMIDAD** y con **TEXTO SUSTITUTORIO** la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en el proyecto 1901/2021-CR, con el voto favorable de los congresistas Isabel Cortez Aguirre, Juan Burgos Oliveros, Jorge Coayla Juárez, María Agüero Gutiérrez, Luis Aragón Carreño, Juan Carlos Mori Celis y Tania Ramírez García. Asimismo, en la misma sesión, se aprobó por **UNANIMIDAD** la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos adoptados.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley N° 1901/2021-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario el 28 de abril de 2021 e ingresó a la CTSS el 04 de mayo de 2021 como primera comisión dictaminadora y como segunda a la Comisión de Presupuesto y cuenta General de la República.

La CTSS revisó y verificó el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República para la admisibilidad de los proyectos de ley en mención que, al ser calificados positivamente, fueron admitidos por esta comisión para su estudio y dictamen.

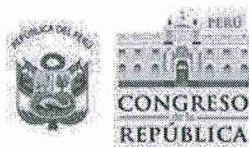
II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El **Proyecto de Ley 1901/2021-CR** se compone de cuatro artículos, donde se señalan lo siguiente:

“Artículo 1. Objeto

La Ley tiene por objeto hacer extensivo a los servidores y funcionarios públicos de los regímenes del Decreto Ley 276 y del Decreto Legislativo 1057 (CAS) las gratificaciones de Fiestas Patrias y Navidad, homologando este derecho que se percibe en el régimen SERVIR y de los altos funcionarios del Estado.

Artículo 2. Hágase extensivo a los servidores y funcionarios públicos de los regímenes D.L. 276 y 1057 las gratificaciones de Fiestas Patrias y Navidad, cada una de las cuales no puede



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1901/2021-CR, LEY QUE HACE EXTENSIVO A LOS SERVIDORES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS EL DERECHO A PERCIBIR GRATIFICACIONES DE FIESTAS PATRIAS Y DE NAVIDAD

ser mayor a una remuneración mensual, establecidos en el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 28212.

Artículo 3. Disponer que el Ministerio de Economía y Finanzas adopte las medidas y previsiones para garantizar la disponibilidad presupuestaria para la aplicación progresiva de lo establecido en el artículo precedente en un plazo que no puede exceder los cinco años.

Artículo 4. Deróguese las disposiciones que contradigan las disposiciones de la presente ley."

III. MARCO NORMATIVO

3.1 Legislación nacional

- Constitución Política del Perú.
- Decreto Ley, Estatuto y Escalafón del Servicio Civil.
- Decreto ley 22404, Ley General de Remuneraciones.
- Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral TUO aprobado por el D.S. 03-97-TR.
- La Ley 28175 Ley Marco del Empleo Público.
- Ley 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos funcionarios Autoridades del Estado.
- Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

3.2 Legislación nacional

- Pacto Internacional de Derechos Humanos
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Protocolo de San Salvador

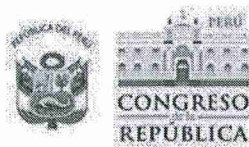
IV. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS

4.1. Opiniones solicitadas

Para el estudio del Proyecto de Ley N° 1901/2021-CR, la CTSS solicitó opinión a las instituciones que figuran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1
Solicitudes de opinión realizadas

Entidad	Documento	Fecha
Ministerio de Economía y Finanzas - MEF	Oficio No 2130-2021-2022/CTSS-CR	10 de mayo de 2022



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1901/2021-CR, LEY QUE HACE EXTENSIVO A LOS SERVIDORES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS EL DERECHO A PERCIBIR GRATIFICACIONES DE FIESTAS PATRIAS Y DE NAVIDAD

Presidencia del Consejo de Ministros - PCM	Oficio No 2131-2021-2022/CTSS-CR	10 de mayo de 2022
Autoridad Nacional del Servicio Civil- SERVIR	Oficio No 2132-2021-2022/CTSS-CR	10 de mayo de 2022
Defensoría del Pueblo	Oficio No 2133-2021-2022/CTSS-CR	10 de mayo de 2022
Coordinadora de Trabajadores Estatales CITE	Oficio No 2134-2021-2022/CTSS-CR	10 de mayo de 2022
Unión de Sindicatos del Sector Estatal UNASSE	Oficio No 2136-2021-2022/CTSS-CR	10 de mayo de 2022

4.2. Opiniones recibidas

La CTSS recibió las opiniones que figuran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2
Opiniones recibidas sobre el Proyecto de Ley 1901/2021-CR

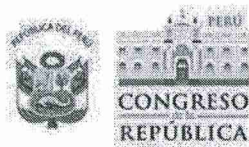
Entidad	Documento
Autoridad Nacional del Servicio Civil- SERVIR	Oficio N° 000311-2022-SERVIR-PE
Presidencia del Consejo de Ministros - PCM	Oficio N° D001189-2022-PCM-SG

Como consecuencia de las solicitudes de opinión técnica antes mencionadas, la CTSS recibió las opiniones antes señaladas, cuyas principales recomendaciones se transcriben a continuación:

Autoridad Nacional del Servicio Civil- SERVIR

Se concluye que el PL 1901/2021.CR, no resulta viable por los siguientes fundamentos:

- La propuesta normativa no toma en consideración que el concepto de gratificación al que hace referencia la Ley 28212, es exclusivo de los altos funcionarios y autoridades del Estado a los que hace referencia el artículo 2 de la mencionada Ley. Asimismo, dicho concepto también resulta ser exclusivo para los trabajadores del régimen del decreto legislativo N° 728, conforme lo regulado en la Ley N° 27735.
- Para los servidores de los regímenes del Decreto Legislativo N° 276 y el Decreto Legislativo N° 1057, dicho beneficio se denomina aguinaldo por fiestas patrias y navidad, el cual se fija conforme a las leyes anuales de presupuesto del sector público y los decretos supremos que motiven el pago de aguinaldo, los cual son aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- La propuesta normativa no toma en consideración que el tránsito de los servidores



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1901/2021-CR, LEY QUE HACE EXTENSIVO A LOS SERVIDORES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS EL DERECHO A PERCIBIR GRATIFICACIONES DE FIESTAS PATRIAS Y DE NAVIDAD

de otros regímenes como los del Decreto Legislativo N° 276 y 1057, al nuevo régimen del servicio civil, implica una mejora en sus compensaciones económicas, pues accederán a doce (12) compensaciones económicas mensuales que incluye vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo y adicionalmente una (1) compensación mensual por cada año por tiempo de servicios (CTS). Debiendo precisarse que la implementación de la Ley de Servicio Civil viene dándose de manera progresiva conforme a reglas de gradualidad y en el marco de la programación de las leyes anuales de presupuesto.

Presidencia del Consejo de Ministros – PCM

Señala que, por competencia, no corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir opinión acerca del Proyecto de ley N° 1901/2021-CR.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

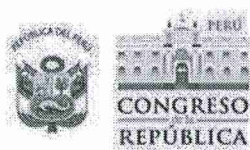
5.1. Análisis Constitucional

Nuestra Constitución Política parte por establecer en su artículo 23° la garantía de la retribución de la remuneración o, dicho en otros términos, la proscripción del trabajo gratuito, que: "Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento".

Así, el punto inicial para la determinación del derecho fundamental a la remuneración en nuestra Constitución se manifiesta en el reconocimiento de su carácter retributivo, estableciendo, de esta forma, "una vinculación directa entre la remuneración y el servicio prestado.

Por su parte, el primer párrafo del artículo 24° de la Carta Política establece que: "el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual". De esta manera, el precepto en mención establece el contenido del derecho a una remuneración equitativa y a una remuneración suficiente. El derecho a una remuneración suficiente, se relaciona directamente con el establecimiento de pisos mínimos de percepción remunerativa, esto es, del pago de una remuneración mínima para los trabajadores, la cual, según señala el tercer párrafo del artículo 24° "se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores". La suficiencia de la remuneración vendría a ser pues el criterio de política social que incide en el ámbito económico-sociológico cuya delimitación se debe realizar teniendo en cuenta factores externos al contrato de trabajo.

Desde esta perspectiva, el establecimiento de una remuneración mínima "se justifica por su forma eficaz de crear condiciones laborales aceptables para diferentes grupos vulnerables,



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1901/2021-CR, LEY QUE HACE EXTENSIVO A LOS SERVIDORES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS EL DERECHO A PERCIBIR GRATIFICACIONES DE FIESTAS PATRIAS Y DE NAVIDAD

en un contexto de economía de mercado. Se busca proteger a los sectores en condiciones de empleo precario dentro de los asalariados y otros grupos minoritarios, particularmente en situaciones cuando, por diferentes circunstancias, la tasa de sindicalización y de negociación colectiva no presenta una cobertura amplia entre los trabajadores".

En el caso de la remuneración equitativa, este se materializa a través de la aplicación del principio de igualdad salarial, esto es, la determinación de igual salario por igual trabajo o por trabajadores de igual valor. De esta manera, con el carácter equitativo de la remuneración se tiende "a evitar la desigualdad en el tratamiento de quienes a todos los efectos legales, son iguales; es de fijar una fórmula de equidad, inspirada en razones de justicia, pero cuya administración resulta tan difícil como valorar la igualdad en las prestaciones".

Finalmente, el segundo párrafo del artículo 24º de nuestra Constitución, establece que: "el pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador". Así, el carácter prioritario de la remuneración comprende los distintos mecanismos a través de los cuales se tutela su percepción efectiva por parte del trabajador y, consecuentemente, es posible garantizar su finalidad: procurar para él y su familia el bienestar material y espiritual. Dicha preferencia o prioridad del pago del crédito laboral se sustenta "en el principio protector del derecho del trabajo, razón por la cual dichos créditos tienen un orden superior de prelación sobre otro tipo de acreencias. Es por ello que tanto el constituyente como el legislador han establecido un conjunto de garantías dirigidas a asegurar la percepción, completa y puntual de las rentas salariales".¹

Conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional "La función pública ha sido concebida, desde un punto de vista material, como la realización o desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado".

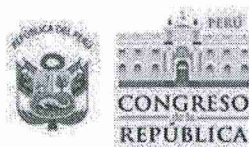
El TC hace suya además la definición del artículo 2 de la Ley 27815, del Código de Ética de la Función Pública en el sentido que la función pública es "toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre o al servicio de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles jerárquicos"

Janeyri Boyer Carrera en "El Derecho de la función pública y el Servicio Civil" acota que "la administración pública no solo es organización y poder público, también es el personal que se encuentra a su servicio y que se encarga de materializar la finalidad última que tiene encomendada: cautelar los intereses generales"

El citado autor continúa: "los servidores públicos son el cerebro y el corazón del abstracto cuerpo denominado administración pública"

En el estado de derecho se debe cautelar el rol de la administración pública con respecto de la sociedad y el derecho, con respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores y optimizando la eficacia en el servicio y poniéndolo al servicio del ciudadano, receptor de los servicios.

¹ http://www.trabajo.gob.pe/boletin/documentos/boletin_41/doc_boletin_41_1.pdf



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1901/2021-CR, LEY QUE HACE EXTENSIVO A LOS SERVIDORES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS EL DERECHO A PERCIBIR GRATIFICACIONES DE FIESTAS PATRIAS Y DE NAVIDAD

El reconocimiento de los derechos de los servidores públicos en la dimensión constitucional ha sido muy concisa.²

El Tribunal Constitucional ha delimitado el contenido esencial del derecho a la remuneración en los siguientes términos:

16. A criterio de este Tribunal el contenido esencial del derecho fundamental a la remuneración, tal y como está reconocido en el marco constitucional, abarca los tres elementos: Acceso, en tanto nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución (artículo 23 de la Constitución). No privación arbitraria, como reflejo del acceso, en tanto ningún empleador puede dejar de otorgar la remuneración sin causa justificada. **Equidad, al no ser posible la discriminación en el pago de la remuneración** (primer párrafo del artículo 24 de la Constitución)

22. En síntesis, la **"remuneración equitativa", a la que hace referencia el artículo 24 de la Constitución, implica que ésta no sea objeto de actos de diferenciación arbitrarios** que, por ampararse en causas prohibidas, se consideren discriminatorios según lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Constitución.³

Conforme a su configuración en la Constitución, este Colegiado del Tribunal Constitucional ha sostenido en reiteradas oportunidades que la igualdad se configura en nuestra Norma Fundamental como principio y como derecho fundamental; esto es, que:

(...) la noción de igualdad debe ser percibida en dos planos convergentes. En el primero, se constituye como un principio rector de la organización y actuación del Estado Social y Democrático de Derecho. En el segundo, se erige como un derecho fundamental de la persona.

Como principio implica un postulado o proposición con sentido y proyección normativa o deontológica que, como tal, constituye parte del núcleo del sistema constitucional de fundamento democrático. Como derecho fundamental comporta el reconocimiento de la existencia de una facultad o atribución conformante del patrimonio jurídico de la persona, derivada de su naturaleza, que consiste en ser tratada igual que los demás en hechos, situaciones o acontecimiento coincidentes; por ende, deviene en el derecho subjetivo de obtener un trato igual y de evitar los privilegios y las desigualdades arbitrarias.

Entonces, la igualdad es un principio-derecho que instala a las personas, situadas en idéntica condición, en un plano de equivalencia. Ello involucra una conformidad o identidad por coincidencia de naturaleza, circunstancia, calidad, cantidad o forma, de modo tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a una persona de los derechos que se conceden a otra, en paridad sincrónica o por concurrencia de razones.

² https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjMzOTg=/pdf/PL_1901

³ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/00020-2012-AI.pdf>



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1901/2021-CR, LEY QUE HACE EXTENSIVO A LOS SERVIDORES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS EL DERECHO A PERCIBIR GRATIFICACIONES DE FIESTAS PATRIAS Y DE NAVIDAD

Por consiguiente, supone la afirmación *a priori* y apodíctica de la homologación entre todos los seres humanos, por la identidad de naturaleza que el derecho estatal se limita a reconocer y garantizar.

Dicha igualdad implica lo siguiente: a) La abstención de toda acción legislativa o jurisdiccional tendiente a la diferenciación arbitraria, injustificable y no razonable, y b) La existencia de un derecho subjetivo destinado a obtener un trato igual, en función de hechos, situaciones y relaciones homólogas.⁴

5.2. Tratados Internacionales de Derechos Humanos

La remuneración constituye un derecho humano de segunda generación o denominado también derecho social. Su reconocimiento como derecho humano se encuentra en el artículo 23º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual señala lo siguiente:

- "2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualquiera otros medios de protección social".

Por su parte, el artículo 7º Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que:

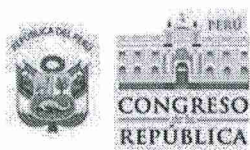
"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual
ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto".

A nivel regional, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, establece en su artículo XIV respecto al derecho a la remuneración:

"Artículo XIV. Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.

⁴ https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/01604-2009-AA.html#_ftn1



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1901/2021-CR, LEY QUE HACE EXTENSIVO A LOS SERVIDORES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS EL DERECHO A PERCIBIR GRATIFICACIONES DE FIESTAS PATRIAS Y DE NAVIDAD

Toda persona que trabaja tiene derecho a recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia"

Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia laboral de derechos económicos Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", señala las siguientes garantías del derecho a la remuneración en el artículo 7º:

"Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: a. Una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción".

De la lectura conjunta de los Instrumentos Internacionales citados, se desprende dos características comunes y relevantes sobre el derecho a la remuneración. La primera de ellas, es la instauración del derecho a la igualdad remunerativa, que se encuentra relacionado con el derecho a una remuneración equitativa y la segunda referida a la remuneración suficiente, la cual se relaciona directamente con el establecimiento de pisos mínimos de percepción remunerativa, tales como el establecimiento de una remuneración mínima.⁵

5.3. Análisis Técnico - Legal

El Decreto Ley 11377 Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, promulgado en mayo de 1950, reguló el régimen jurídico al cual están sometidos los servidores públicos. Dentro de los distintos derechos que se les reconoció se consideraron las gratificaciones y bonificaciones.

Artículo 53. Los servidores públicos tienen derecho a percibir las gratificaciones y bonificaciones que les corresponde.

Adviértase que, tempranamente, esta importante norma considera las gratificaciones como un derecho del servidor público. El Diccionario del Régimen Laboral Peruano define la gratificación como "la suma de dinero que el empleador otorga al trabajador en forma adicional a la remuneración que percibe, la cual no tiene relación directa con la cantidad y calidad de los servicios prestados"

El Decreto ley 22404 "Ley General de Remuneraciones" de junio de 1978, aplicable a todos los trabajadores de la administración pública, en el artículo 3 reconoce como remuneraciones complementarias a las gratificaciones y en el artículo 24 establece que "Gratificaciones son aquellas asignaciones que se otorgan por concepto de aguinaldo y cumplir 25 y 30 años de servicios", esto es que, a tenor de esta norma un aguinaldo es una gratificación.

⁵ http://www.trabajo.gob.pe/boletin/documentos/boletin_41/doc_boletin_41_1.pdf



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1901/2021-CR, LEY QUE HACE EXTENSIVO A LOS SERVIDORES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS EL DERECHO A PERCIBIR GRATIFICACIONES DE FIESTAS PATRIAS Y DE NAVIDAD

El Decreto Legislativo 276 "Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público", en el artículo 5 establece que "El Sistema Único de Remuneraciones se rige por los principios de: a) Universidad; b) Base técnica; c) Relación directa con la Carrera Administrativa; y d) Adecuada compensación económica"

En el artículo 24, dentro de los derechos que reconoce a los servidores públicos, considera "la remuneración que corresponde a su nivel, incluyendo las bonificaciones y beneficios que procedan conforme a ley".

El artículo 43 delimita los conceptos que deben percibir los funcionarios y servidores públicos, al señalar que la remuneración estará constituida por el haber básico, las bonificaciones y los beneficios.

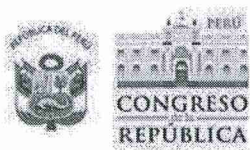
El artículo 54 del D.L. 276 precisa que los beneficios de los funcionarios y servidores públicos son: "a) Asignación por cumplir 25 ó 30 años de servicios, y b) Aguinaldos: Se otorgan en Fiestas Patrias y Navidad por el monto que se fije por Decreto Supremo cada año".

En la década de los 90 diversas entidades y órganos constitucionalmente autónomos salieron del ámbito del D.L. 276 y para su personal adoptaron el régimen laboral de la actividad privada del Decreto Legislativo 728 (en la actualidad Ley de Productividad y Competitividad Laboral TUO aprobado por el D.S. 03-97-TR), en razón a lo cual en Fiestas Patrias y en Navidad dejaron de percibir los aguinaldos para recibir las gratificaciones propias del régimen laboral de la actividad privada que reconocía la Ley 25139 ley que dispone que los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada tienen el derecho de percibir dos gratificaciones al año, una en Fiestas Patrias y una en Navidad. En la legislación laboral peruana a estas gratificaciones se les conoce y denomina como gratificaciones legales, para distinguirlas de otras de origen convencional o por voluntad unilateral del empleador. Este cambio de régimen laboral, con derechos y beneficios laborales distintos a los que contemplaba la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, implicaba un rango de discriminación. En el sector público en la década de los noventa se extendió una anómala forma de contratación laboral por "servicios no personales", de lo que nos ocupamos más adelante.

La Ley 28175 Ley Marco del Empleo Público, que entró en vigencia en enero del 2005, no introdujo innovaciones en el rubro de derechos y beneficios laborales de los servidores públicos, solo cabe resaltar los artículos 1 y 15 y la segunda disposición transitoria:

Artículo 1.- Relación Estado-Employado Es la relación que vincula al Estado como empleador y a las personas que le prestan servicios remunerados bajo subordinación. Incluye a las relaciones de confianza política originaria.

Artículo 15.- Enumeración de derechos El empleado público, sin excluir otros que le otorgan la Constitución y las leyes, tiene derecho a: a) Igualdad de oportunidades. b) Remuneración. c) Protección adecuada.



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1901/2021-CR, LEY QUE HACE EXTENSIVO A LOS SERVIDORES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS EL DERECHO A PERCIBIR GRATIFICACIONES DE FIESTAS PATRIAS Y DE NAVIDAD

SEGUNDA. - En el plazo de ciento veinte (120) días contados a partir de la publicación de la presente Ley, el Poder Ejecutivo remitirá al Congreso de la República las propuestas legislativas sobre:

1. Ley de la carrera del servidor público.
2. Ley de los funcionarios públicos y empleados de confianza.
3. Ley del sistema de remuneraciones del empleo público.
4. Ley de gestión del empleo público.
5. Ley de incompatibilidades y responsabilidades.

En abril del 2012 se promulgo la Ley 28212 "Ley que regula los ingresos de los Altos funcionarios Autoridades del Estado" que introdujo diversas innovaciones en el tratamiento remunerativo de los altos funcionarios del Estado, para los efectos del presente proyecto de ley corresponde citar el artículo 4-

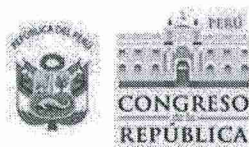
Artículo 4.- Régimen de remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado
Las remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado señaladas en el artículo 2 se rigen por las siguientes reglas:

1. Los altos funcionarios y autoridades del Estado a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley reciben doce remuneraciones por año y **dos gratificaciones en los meses de julio y diciembre, cada una de las cuales no puede ser mayor a una remuneración mensual.**

Con esta norma se produce una segunda distorsión, inequidad y discriminación, pues los altos funcionarios del Estado que venían percibiendo dos aguinaldos, uno por Fiestas Patras y otro en Navidad, en monto fijado por el Poder Ejecutivo, pasan a percibir dos gratificaciones cada una de una remuneración mensual, por las mismas efemérides.

En paralelo, en las últimas tres décadas, se extendió y posterior mente se legalizo la contratación por servicios no personales, es decir, el fraude en la contratación de personal, que consistía tomar personal para la prestación de los servicios personales, subordinada y remunerada en entidades de la administración pública y simular que no había prestación independiente, negando una relación laboral sino una de naturaleza civil. Con el tiempo esta aberración fue insostenible y en junio del 2008 se promulgo el Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, contrato definido como "una modalidad especial propia del derecho administrativo y privativa del Estado", que "no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, al régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales" y, por ende, con derechos y beneficios laborales disminuidos, sin derecho a aguinaldos ni a gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad.

La secuencia legislativa que hemos resumido lleva a la equívoca conclusión que hay caos, desorden, inequidad y discriminación en el tratamiento de los derechos laborales de los



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1901/2021-CR, LEY QUE HACE EXTENSIVO A LOS SERVIDORES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS EL DERECHO A PERCIBIR GRATIFICACIONES DE FIESTAS PATRIAS Y DE NAVIDAD

servidores públicos, en especial en lo que concierne a las gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad.

Como señala Janeyri Boyer: "Esta situación incide de manera negativa en los trabajadores estatales no solo en sus derechos sino en su desempeño y actitud ante el trabajo, ya que a pesar de realizar las mismas funciones, en la mayoría de casos tienen remuneraciones distintas, en función, precisamente a la falta de un régimen único en el sector público".

Como se ha señalado las gratificaciones "son sumas de dinero que se otorgan a los trabajadores en forma adicional a las remuneraciones que percibe, lo cual no tiene relación directa con la cantidad o calidad de los servicios prestados", van asociadas a determinadas efemérides que, de acuerdo a las mejores prácticas, tradiciones y convicciones, tienen tal relevancia que justifica ese ingreso económico adicional. En ese sentido los aguinaldos que se abonan en el sector público, en esencia tienen la misma finalidad que las gratificaciones reconocidas en el régimen laboral de la actividad privada, pero en menor cuantía.

Si en alguna circunstancia histórica podría justificarse que los trabajadores del Estado perciban gratificaciones (aguinaldos) en monto menor a las gratificaciones (legales) que perciben los trabajadores de la empresa privada, esta situación no tiene una base objetiva ni razonable desde el momento en que por Ley 28212 se reconoce en favor de autoridades del Estado que dirigen entidades públicas se les otorgue en Fiestas Patrias y Navidad sendas gratificaciones de una remuneración mensual, lo cual constituye una evidente discriminación, toda vez que al estar al servicio del Estado merecen un trato igual, bajo las mismas condiciones, por lo que claramente se demuestra una afectación al derecho de igualdad y configurar una discriminación proscrita por la Constitución vigente y por los tratados de derechos humanos al no otorgárseles a los servidores públicos de los regímenes del D.L.: 276 y CAS las mismas gratificaciones.

A mayor abundamiento, se constata que un número importante de un considerable número de entidades públicas gozan de las gratificaciones legales al aplicárseles el régimen laboral de la actividad privada.⁶

VI. SOBRE LA OPINION DE SERVIR

Servir pasa por alto que la iniciativa legislativa no genera un nuevo tratamiento normativo sobre gratificaciones en el sector público, sino que se haga extensivo el tratamiento sobre las gratificaciones que perciben los altos funcionarios, que no son del régimen 728 y que antes de la Ley 28212 gozaban de aguinaldos. Pasa también por alto que el personal de SERVIR no es del régimen 728 y gozan de un beneficio equivalente a la gratificación.

En cuanto a la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, que si bien consideramos importante, si se cumplió con solicitarla y no emitieron opinión, por lo que ya no es responsabilidad de la CTSS.

⁶ https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjMzOTg=/pdf/PL_1901



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1901/2021-CR, LEY QUE HACE EXTENSIVO A LOS SERVIDORES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS EL DERECHO A PERCIBIR GRATIFICACIONES DE FIESTAS PATRIAS Y DE NAVIDAD

VII. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

El presente proyecto de ley no impacta de manera directa ni inmediata en el tesoro público, pues será el Ministerio de Economía y Finanzas quien tendrá bajo su responsabilidad efectuar las previsiones presupuestarias para hacer extensiva la percepción progresiva de las gratificaciones en el considerable plazo de cinco años.

VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del **Proyecto de Ley N° 1901/2021-CR**, con el siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE HACE EXTENSIVO A LOS SERVIDORES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS EL DERECHO A PERCIBIR GRATIFICACIONES DE FIESTAS PATRIAS Y DE NAVIDAD

Artículo 1. Objeto

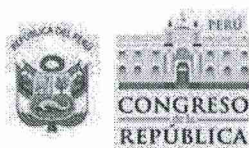
La ley tiene por objeto hacer extensivo a los servidores y funcionarios públicos de los regímenes del Decreto Ley 276 y del Decreto Legislativo 1057 (CAS) las gratificaciones de Fiestas Patrias y Navidad, homologando este derecho que se percibe en el régimen de SERVIR y de los altos funcionarios del Estado.

Artículo 2. Gratificaciones de fiestas patrias y navidad para a los servidores y funcionarios públicos de los regímenes del Decreto Ley 276 y del Decreto Legislativo 1057

Hágase extensivo a los servidores y funcionarios públicos de los regímenes del Decreto Ley 276 y del Decreto Legislativo 1057 las gratificaciones de Fiestas Patrias y Navidad, cada una de las cuales no puede ser mayor a una remuneración mensual, establecidos en el numeral 2 del artículo 4 de la Ley 28212, Ley que regula los ingresos de los altos funcionarios autoridades del Estado y dicta otras medidas.

Artículo 3. Medidas del Ministerio de Economía y Finanzas

Disponer que el Ministerio de Economía y Finanzas adopte las medidas y previsiones para garantizar la disponibilidad presupuestaria para la aplicación progresiva de lo establecido en el artículo precedente, en un plazo que no puede exceder los cinco años.



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1901/2021-CR, LEY QUE HACE EXTENSIVO A LOS SERVIDORES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS EL DERECHO A PERCIBIR GRATIFICACIONES DE FIESTAS PATRIAS Y DE NAVIDAD

Artículo 4. Norma derogatorias

Deróguense las disposiciones que contradigan las disposiciones de la presente ley.

Dese cuenta.
Sala de Comisión.
Lima, 28 de junio de 2022



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/06/2022 13:14:50-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 30/06/2022 10:04:59-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/06/2022 13:14:04-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 30/06/2022 16:47:51-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 30/06/2022 14:18:20-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/06/2022 16:16:26-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ María
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/06/2022 18:31:58-0500



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/06/2022 21:32:15-0500