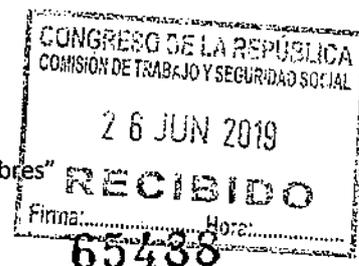




PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos HumanosSecretaría  
General

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"



Miraflores, 24 JUN. 2019

**OFICIO N° 2164 -2019-JUS/SG**

Señor

**ZACARÍAS REYMUNDO LAPA INGA**

Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

Congreso de la República

Presente.

Asunto : Proyecto de Ley N° 3634/2018-CR – Ley de la carrera del trabajador del Ministerio Público

Referencia : Oficio N° 122/2018-2019/CTSS-CR-(po.)

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de saludarlo cordialmente y, por especial encargo del señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Vicente Antonio Zeballos Salinas, dar respuesta al documento de la referencia, a través del cual la Presidencia de la Comisión Agraria del Congreso de la República solicita a este Sector emita opinión en relación con el Proyecto de Ley N° 3634/2018-CR – Ley de la carrera del trabajador del Ministerio Público.

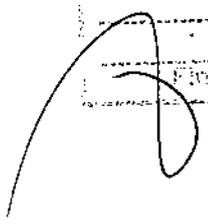
Al respecto, le remito copia del Informe Legal N° 059-2019-JUS/DGDNCR, emitido con el fin de dar atención a lo requerido por la Comisión que usted preside.

Aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi más alta consideración y estima personal.

Atentamente,

  
CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO  
Secretario General  
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

COMISION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL  
Proveido N°  
*Secretaría Técnica*  
Fecha: 17/19  
Firma





PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

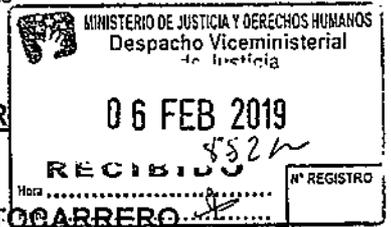
Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

INFORME LEGAL N° 059 -2019-JUS/DGDNCR



**A :** FERNANDO RAFAEL CASTAÑEDA PORTOCARRERO  
Viceministro de Justicia

**DE :** MIRIAM ISABEL PEÑA NIÑO  
Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

**ASUNTO :** Opinión jurídica respecto al Proyecto de Ley N° 3634/2018-CR, Proyecto de Ley de la Carrera del Trabajador del Ministerio Público.

**REFERENCIA :** Oficio N° 122-2018-2019/CTSS.  
(H.T. 2071-2019MSC / Proveído #109).

**FECHA :** Miraflores, 05 FEB. 2019

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de informarle lo siguiente:

**I. OBJETO**

1. En tanto el Congreso de la República ha solicitado la opinión legal del Proyecto de Ley N° 3634/2018-CR, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 5.1.4 de los "Lineamientos para la solicitud de Dictamen Dirimente, Informe Jurídico e Informe Legal a la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos", aprobados mediante Resolución Ministerial N° 0462-2018-JUS, en el presente caso corresponde emitir un Informe Legal.
2. El objeto del presente Informe Legal es analizar el Proyecto de Ley N° 3634/2018-CR, Proyecto de Ley de fortalecimiento de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial (en adelante, el "Proyecto de Ley").

**II. ANTECEDENTES**

- II.1. Mediante Oficio N° 122-2018-2019/CTSS, recibido el 10 de enero de 2019, el Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, opinión respecto al Proyecto de Ley N° 3634/2018-CR, Proyecto de Ley de la Carrera del Trabajador del Ministerio Público.
- II.2. Con Proveído N° 135-2019-JUS/VMJ, el Viceministro de Justicia derivó el oficio señalado a esta Dirección General para su respectiva atención.

**III. BASE LEGAL**

- III.1. Constitución Política del Perú.



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Viceministerial  
de Justicia

Dirección General de  
Desarrollo Normativo y  
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

- III.2. Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.
- III.3. Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- III.4. Ley N° 30745, Ley de la Carrera del Trabajador Judicial.
- III.5. Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- III.6. Decreto Legislativo N° 52, Ley Orgánica del Ministerio Público.
- III.7. Ley N° 30483, Ley de la Carrera Fiscal.
- III.8. Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial.
- III.9. Ley N° 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República.
- III.10. Ley N° 29277, Ley de la Carrera Judicial.
- III.11. Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud.
- III.12. Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- III.13. Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.
- III.14. Decreto Supremo N° 004-2014-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30057.
- III.15. Decreto Supremo N° 003-97-TR, que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- III.16. Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- III.17. Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR.



M. Peña N.

#### IV. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

3. El Proyecto de Ley tiene como objetivo fundamental crear un régimen de carrera especial para todos los trabajadores del Ministerio Público, excluyéndolos del ámbito de aplicación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), y su Reglamento. Consta de un título preliminar y cuarenta y siete (47) artículos, distribuidos en cinco (05) títulos. Asimismo, cuenta con cinco (05) Disposiciones Complementarias Transitorias y dos (02) Disposiciones Complementarias Finales. En síntesis, tiene el siguiente contenido:

- El Título Preliminar, denominado "Objeto y principios rectores de la carrera del trabajador del Ministerio Público", señala que el objetivo de la Ley es establecer un régimen exclusivo para los trabajadores del Ministerio Público. Asimismo, prevé ocho (08) principios aplicables a dicho régimen.
- El Título I, denominado "Disposiciones generales", que abarca los artículos 1, 2 y 3, se encuentra referido al ámbito de aplicación de la Ley, y se distinguen tres categorías de trabajadores: a) personal de apoyo a la función fiscal, b) personal de apoyo a la labor administrativa, c) personal de medicina legal y ciencias forenses.
- El Título II, denominado "Ingreso a la carrera del trabajador del Ministerio Público", cuenta con dos (02) capítulos, el primero de los cuales se encuentra referido a los requisitos para el acceso a la carrera, así como el procedimiento de ingreso (artículos 4 a 7); mientras que, el segundo capítulo, se encuentra referido a las etapas del procedimiento de ingreso, además del nombramiento de los trabajadores que hayan superado el procedimiento de ingreso (artículo 8).



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

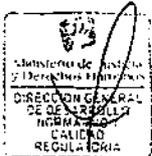
Despacho  
Viceministerial  
de Justicia

Dirección General de  
Desarrollo Normativo y  
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

- El Título III, denominado "De la capacitación y progresión de la carrera", cuenta con dos (02) capítulos. El primero de ellos es denominado "De la capacitación" y establece la finalidad de la capacitación y las reglas para ella (artículos 9 a 13). El segundo, denominado "De la progresión", establece las reglas aplicables a los procedimientos de progresión en la carrera del trabajador del Ministerio Público (artículos 14 a 17).
- El título IV, denominado "Derechos, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades", se divide en cinco (05) capítulos:
  - a) El capítulo I, denominado "Derechos", establece los derechos individuales de los trabajadores del Ministerio Público, los cuales están referidos a las condiciones de trabajo, como a la libertad de sindicación (artículo 18).
  - b) El capítulo II, denominado "Obligaciones", establece las obligaciones aplicables a todos los trabajadores sujetos al régimen propuesto por el Proyecto de Ley (artículo 19).
  - c) El capítulo III, denominado "Prohibiciones e incompatibilidades", establece las actividades cuyo ejercicio está prohibido para los trabajadores del Ministerio Público, así como la incompatibilidad para ocupar determinados cargos, en consideración al parentesco o debido al matrimonio o unión de hecho (artículos 20 y 21).
  - d) El capítulo IV, denominado "Régimen remunerativo y otros beneficios", establece las disposiciones aplicables a la remuneración de los trabajadores, las reglas para el pago de sus compensaciones por tiempo de servicios, así como para el pago de gratificaciones, asignaciones e incentivos (artículos 22 a 24).
  - e) El capítulo V, denominado "Derechos Colectivos", establece la regulación para el ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores del Ministerio Público. En ese sentido, regula el procedimiento para llevar a cabo la negociación colectiva, dispone las reglas aplicables a la vigencia de los convenios colectivos y los requisitos para el ejercicio del derecho de huelga (artículos 25 a 29).
- El título V, denominado "Régimen disciplinario del trabajador de carrera del Ministerio Público", se subdivide en cuatro (04) capítulos:
  - a) El capítulo I, denominado "Fines y principios del procedimiento disciplinario", establece los principios aplicables al procedimiento administrativo sancionador del trabajador del Ministerio Público (artículos 30 y 31).
  - b) El capítulo II, denominado "Sujetos, autoridades, faltas y sanciones", establece las disposiciones generales respecto a los trabajadores que pueden ser pasibles de sanción y a las autoridades competentes para conocer el procedimiento administrativo sancionador. También se señala las causales de exclusión de responsabilidad (artículos 32 a 34).



M. Peña N.



PERÚ

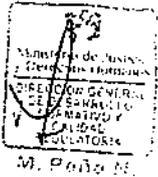
Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Viceministerial  
de Justicia

Dirección General de  
Desarrollo Normativo y  
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

- c) El capítulo III, denominado "Faltas y sanciones", establece el catálogo de faltas y sanciones, los criterios para determinar la gravedad de las faltas y las clases de sanciones, además de la posibilidad de inhabilitar al trabajador (artículos 35 a 39).
- d) El capítulo IV, denominado "Procedimiento administrativo disciplinario", establece las reglas para la tramitación de los procedimientos administrativos disciplinarios contra los trabajadores judiciales, determina la participación de la Secretaría Técnica de Procesos Administrativos Disciplinarios del Distrito Fiscal correspondiente y del Tribunal de Apelaciones, con competencia para conocer los medios impugnatorios. Asimismo, establece las reglas para la prescripción y para el dictado de medidas cautelares y correctivas (artículos 40 a 46).
- El título VI, denominado "Terminación de la carrera del trabajador del Ministerio Público", establece las causales para el término de la carrera (artículo 47).
- El Proyecto de Ley prevé cinco (05) Disposiciones Complementarias Transitorias:
  - a) La Primera, denominada "Actualización de los instrumentos de gestión", dispone que en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario se actualizarán los instrumentos de gestión institucional que resulten pertinentes.
  - b) La Segunda, denominada "Niveles ocupacionales", establece que el Ministerio Público cuenta con ciento veinte (120) días desde la entrada en vigencia de la ley, para establecer los niveles ocupacionales de los trabajadores del Ministerio Público.
  - c) La Tercera, denominada "Escala remunerativa", dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio Público constituirán una comisión para elaborar la ley de la escala remunerativa de los trabajadores de la carrera del Ministerio Público en un plazo de ciento ochenta (180) días desde la entrada en vigencia de la ley.
  - d) La Cuarta, denominada "Incorporación del personal activo", dispone que todo trabajador del Ministerio Público que a la fecha se encuentre prestando servicios por dos (02) años continuos en el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, será incorporado automáticamente a la carrera del trabajador del Ministerio Público. Además, establece que los trabajadores de los regímenes de los Decretos Legislativos N° 728 y N° 276, serán incorporados automáticamente a los alcances del Proyecto de Ley.
  - e) La Quinta, denominada "De la estructura organizacional", establece que la adecuación de la estructura organizacional del Ministerio Público prevista por el Proyecto de Ley será incorporada a la Ley Orgánica del Ministerio Público
- Finalmente, el Proyecto de Ley contempla dos (02) Disposiciones Complementarias Finales:





PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Viceministerial  
de Justicia

Dirección General de  
Desarrollo Normativo y  
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

- a) La Primera, denominada "Exclusión de la Ley del Servicio Civil", a través de la cual se prevé que los trabajadores de la carrera del Ministerio Público se encuentran excluidos de los alcances de la LSC.
- b) La Segunda, denominada "Derogatoria", dispone que se deroguen todas las normas que se opongan al Proyecto de Ley.

## V. ANÁLISIS

### V.1. La carrera administrativa como bien constitucionalmente protegido.

4. Tal como prevén el artículo 1 del Título Preliminar y la Segunda Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley, el objeto de la norma es la adopción de un régimen laboral exclusivo para los trabajadores del Ministerio Público, excluyéndolos del régimen previsto por la LSC.
5. Al respecto, corresponde anotar que el artículo 40 de la Constitución señala que "la ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos".
6. Dicha disposición otorga reconocimiento constitucional a la carrera administrativa y, además, determina algunos elementos necesarios para esta, tales como la existencia de requisitos para el ingreso, los derechos de los servidores públicos de carrera, así como sus deberes y responsabilidades.
7. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido que la carrera pública constituye un instrumento técnico-normativo de administración del personal en el ámbito del sector público<sup>1</sup>. Por su parte, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (en adelante, SERVIR), ha señalado que la carrera pública está referida al conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, deberes y derechos de los servidores, expresadas en una estructura<sup>2</sup>.
8. En el mismo sentido, el artículo 1 del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (en adelante, D. Leg. 276), se refiere al conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, derecho y deberes de los servidores públicos.
9. Así, se aprecia que la carrera administrativa, supone, de un lado, un instrumento para el Estado a fin de permitirle la adecuada gestión de sus trabajadores, a través de quienes se vale para el logro de sus fines constitucionales; y, de otro lado, implica un régimen de protección para el funcionario o servidor público, pues determina el reconocimiento de los derechos que le asisten, así como la delimitación de sus obligaciones y responsabilidades. En atención a ello, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

<sup>1</sup> Sentencia recaída en los Exps. N° 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC, 00017-2014-PI/TC (acumulados), fundamento jurídico 80.

<sup>2</sup> Autoridad del Servicio Civil. Informe Legal N° 178 -2010-SERVIR/GG-OAJ.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

(...). El reconocimiento a nivel constitucional de la carrera administrativa busca, de un lado, establecer el estatuto jurídico en el que se desarrollen los aspectos medulares del servicio civil relacionados con los derechos y deberes de los servidores públicos sobre la base de la igualdad y el mérito, a fin de que las entidades alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad; y por otro, preservar a los servidores públicos al margen de la injerencia política o de otra análoga, a fin de garantizar el normal desarrollo de la función pública con sujeción a la Constitución y los valores derivados de ella<sup>3</sup>. (negritas agregadas).

10. Como se ha señalado, la carrera administrativa constituye más que un instrumento de gestión de trabajadores, pues importa un estatuto específico para quien forma parte de ella. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que dichos trabajadores gozan de estabilidad en el cargo siempre que no incurran en alguna irregularidad<sup>4</sup>. Así, la Corte ha sostenido lo siguiente:

El principio general en materia laboral para los trabajadores públicos de carrera es la estabilidad, entendida como la certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que, mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido<sup>5</sup>.

11. Es por dichas razones que el reconocimiento constitucional a la carrera administrativa, de conformidad con lo señalado en el artículo 40 de la Constitución, implica que se trata de un bien jurídico constitucionalmente protegido, tal como ha señalado el Tribunal Constitucional:

(...) Al respecto, el Tribunal Constitucional estima que el texto constitucional reconoce la existencia de una carrera administrativa para los servidores públicos, pero también que el ingreso a ella y los derechos, deberes y responsabilidades serán regulados por ley. Por tanto, en rigor, estamos frente a un bien jurídico garantizado por la Constitución cuyo desarrollo se delega al legislador<sup>6</sup>. (negritas agregadas).

12. Lo señalado supone reconocer que la carrera administrativa constituye un bien que la Constitución protege y garantiza, aunque encarga su regulación detallada al legislador. Sin embargo, en tanto se trata de un bien constitucionalmente protegido, el legislador no podrá normarla de cualquier manera, sino de tal forma que no se contravenga lo ya establecido por la Constitución al respecto, evitando que se desnaturalice lo señalado en el precepto constitucional. Es decir, se le reconoce discrecionalidad al legislador para regular la carrera administrativa, mas no arbitrariedad<sup>7</sup>.

## V.2. La Ley del servicio civil y la carrera administrativa

13. Actualmente en el Perú coexisten diferentes regímenes laborales que regulan la actividad de los trabajadores de la administración pública. Así, básicamente se cuenta con tres regímenes generales: el régimen del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases

<sup>3</sup> STC. Exps. N° 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC, 00017-2014-PI/TC (acumulados), fundamento jurídico 80.

<sup>4</sup> Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C.No. 197, Párr. 64.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Sentencia recaída en el Expediente N° 00008-2005-PI/TC, fundamento jurídico 44.

<sup>7</sup> STC. Exps. N° 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC, 00017-2014-PI/TC (acumulados), fundamento jurídico 80



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Viceministerial  
de Justicia

Dirección General de  
Desarrollo Normativo y  
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (en adelante D. Leg. 276); el Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (en adelante el D. Leg. 728); y, el Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios (en adelante D. Leg. 1057). Además, en el Estado existen otros regímenes laborales especiales.

14. Esta situación motivó que se apruebe la LSC, publicada el 4 de julio del 2013. De esta manera, se buscó unificar a los distintos regímenes aplicables a los trabajadores de la administración pública, a través de una regulación general aplicable a todos ellos. En ese sentido, la LSC resulta de aplicación tanto para aquellos trabajadores de la administración que se encuentren inmersos en un régimen de carrera, como para aquellos que no. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado:

El sistema del Servicio Civil, como dijimos supra, tiene un régimen laboral único y exclusivo, cuya regulación general alcanza a las personas que prestan servicio en las entidades públicas; (...).<sup>8</sup>

15. Por dicha razón, regímenes como los regulados por el D. Leg. 276 y por el D. Leg. 728, se encuentran en proceso de extinción, tal como se evidencia de la prohibición para el ingreso de nuevos trabajadores a dichos regímenes y para su progresión, establecida por la Segunda Disposición Complementaria y Transitoria de la LSC<sup>9</sup>.
16. De otro lado, concretamente en el caso de la regulación de la carrera administrativa, también en la actualidad coexisten diversos regímenes. Así, por ejemplo, se encuentra el régimen de la carrera magisterial, regulado por la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial; el régimen de carrera aplicable al servicio diplomático, Ley N° 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República; el régimen de la carrera de los jueces, Ley N° 29277, Ley de la Carrera Judicial; entre otros.
17. Sin embargo, se debe reparar que se trata de una pluralidad de regímenes especiales, por lo que el régimen general propuesto por la LSC, supone un régimen de aplicación para todos los trabajadores de la administración pública que se encuentren dentro de la carrera administrativa, salvo que cuenten con una regulación específica.
18. Ello se evidencia de lo previsto por el artículo 82 de la LSC<sup>10</sup>, y de su Primera Disposición Complementaria Final<sup>11</sup>. En ese sentido, el régimen general de la carrera

<sup>8</sup> Ídem. FJ 61.

<sup>9</sup> Ídem. FJ 264.

<sup>10</sup> Ley N° 30057

**Artículo 82. Participación de las carreras especiales**

82.1 Los servidores civiles pertenecientes a las carreras especiales pueden ocupar puestos definidos para el servidor civil de carrera, servidores de actividades complementarias o directivos públicos, en tanto cumplan los requisitos del puesto y bajo las modalidades de ingreso previstas en la presente Ley.

82.2 Al asumir los referidos puestos, los derechos, obligaciones, reglas y demás disposiciones y regulaciones propias de las carreras especiales, quedan suspendidas hasta su retorno al puesto de su carrera. Al término retornan a su carrera especial.

82.3 En tanto ocupen los citados puestos, se regirán exclusivamente por lo dispuesto en la presente Ley y sus normas reglamentarias y complementarias.

<sup>11</sup> Ley N° 30057

**PRIMERA.** Trabajadores, servidores, obreros, entidades y carreras no comprendidos en la presente Ley.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

administrativa en el Perú es al que se refieren, entre otros, los artículos 18, 20, 26, 34 y el Capítulo III del Título IV de la LSC.

19. Ahora bien, como se ha señalado en el párrafo 10 *supra*, la regulación de la carrera pública, por mandato constitucional, corresponde al legislador. Este se encuentra legitimado para, entre otros aspectos, crear regímenes especiales que se excluyan de la aplicación del régimen general previsto por la LSC<sup>12</sup>. Es decir, la adopción de regímenes de carreras especiales compete al legislador si así lo considera conveniente y es, en principio, una actuación legítima.
20. Sin embargo, dicha posibilidad no supone la libertad ilimitada del legislador para determinar en qué casos crear un régimen especial de carrera administrativa que se excluya del régimen general. En ese sentido, si bien la creación de regímenes especiales constituye una facultad discrecional del legislador, esta no puede ser ejercida de manera arbitraria<sup>13</sup>, sino que debe obedecer a una razón legítima<sup>14</sup>. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado:

(...) el legislador goza en el ámbito de lo constitucionalmente posible de un cierto grado de discrecionalidad para establecer qué servidores forman parte de un determinado régimen laboral y qué servidores no forman parte de él; sin embargo, sus decisiones deben ser razonables, de modo que se justifique por qué determinados servidores sí se encuentran bajo el alcance del sistema del Servicio Civil y otros no.

Al respecto, conviene reiterar que el objeto de la Ley 30057, del Servicio Civil, es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicio en las entidades públicas del Estado [...], si la ley del servicio civil debe ser, en principio, aplicable a todos los servidores públicos, toda exclusión debe estar razonablemente fundada en la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio. Sólo



M. Peña M.

No están comprendidos en la presente Ley los trabajadores de las empresas del Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en la tercera disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1023, ni los servidores sujetos a carreras especiales.

Para los efectos del régimen del Servicio Civil se reconocen como carreras especiales las normadas por:

- a) Ley 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República.
- b) Ley 23733, Ley universitaria.
- c) Ley 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los Profesionales de la Salud.
- d) Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial.
- e) Ley 28359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas.
- f) Decreto Legislativo 1149, Ley de la Carrera y Situación del personal de la Policía Nacional del Perú.
- g) Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.
- h) Decreto Legislativo 052, Ley Orgánica del Ministerio Público.
- i) Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial.

Las carreras especiales, los trabajadores de empresas del Estado, los servidores sujetos a carreras especiales, las personas designadas para ejercer una función pública determinada o un encargo específico, ya sea a dedicación exclusiva o parcial, remunerado o no, se rigen supletoriamente por el artículo III del Título Preliminar, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; el Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y el Título V, referido al Régimen Disciplinario y Proceso Administrativo Sancionador, establecidos en la presente Ley.

<sup>12</sup> STC. Exps. N° 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC, 00017-2014-PI/TC (acumulados), fundamento jurídico 61 a 63.

<sup>13</sup> STC. Exp. N° 00006-2003-AI/TC, FJ 9; STC Exp. N° 03167-2010-PA/TC, fundamento jurídico 11.

<sup>14</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. "La prohibición de arbitrariedad y el control de la discrecionalidad administrativa por el poder judicial". Disponible en: [http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La\\_prohibicion\\_de\\_arbitrariedad\\_y\\_el\\_control\\_de\\_la\\_discrecionalidad\\_administrativa\\_por\\_el\\_poder\\_judicial\\_.pdf](http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La_prohibicion_de_arbitrariedad_y_el_control_de_la_discrecionalidad_administrativa_por_el_poder_judicial_.pdf), p. 6 a 8; LINARES, Juan Francisco, "Razonabilidad de las leyes", 2° ed. Astrea, Buenos Aires, 1970, p. 108.



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Viceministerial  
de Justicia

Dirección General de  
Desarrollo Normativo y  
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

de esta manera estaría justificada la exclusión de un determinado grupo de servidores públicos de los alcances de la ley<sup>15</sup>.

21. Como se puede apreciar, el Tribunal Constitucional ha determinado que, en tanto la LSC supone un régimen que pretende ser aplicable a todos los servidores públicos, solo cabe establecer la exclusión de su aplicación si ello se fundamenta en la especial naturaleza de la función que se realiza. De lo contrario, dicha exclusión será inconstitucional<sup>16</sup>.

### V.3. La adopción de un régimen especial de carrera administrativa para los trabajadores del Ministerio Público y su exclusión del ámbito de aplicación de la LSC como medidas inconstitucionales

22. En el caso de la actividad de los trabajadores regulados por el Proyecto de Ley, no se observa que exista la particularidad necesaria para justificar la existencia de un régimen especial de carrera, tal como se señaló en los acápites anteriores.

23. Ello, porque no debe confundirse la labor de un trabajador del Ministerio Público con aquella que realizan los fiscales, pues esta última implica ejercer las funciones propias del Ministerio Público reconocidas en el artículo 159 de la Constitución, dicha situación sí podría justificar contar con un régimen especial, como el regulado por la Ley N° 30483, Ley de la Carrera Fiscal.

24. Así, el Tribunal Constitucional, al pronunciarse acerca de las actividades que realizan los auxiliares jurisdiccionales, ya ha señalado que estas no presentan esa naturaleza especial o particular<sup>17</sup>. En similar sentido, los trabajadores del Ministerio Público, al no ejercer las funciones propias de los fiscales, aunque se traten de personal de apoyo a la función fiscal, no ejercen una labor que amerite la adopción de un régimen especial.

25. Al respecto, cabe resaltar que el régimen de carrera creado por el Proyecto de Ley, no solo está referido al personal de apoyo de la función fiscal, quienes constituyen el símil de los auxiliares jurisdiccionales<sup>18</sup> -cuya labor, el Tribunal Constitucional ha determinado que no justifica un régimen especial de carrera-. En ese sentido, el artículo 1 del Proyecto de Ley, dispone que "La presente ley comprende a **todos los trabajadores del Ministerio Público a nivel nacional, excepto fiscales**".

26. Así, se evidencia que el régimen especial cuya creación se propone, no obedece a la naturaleza de las labores que desempeñe un determinado grupo de servidores públicos. Es más, el artículo antes citado, también contempla las distintas categorías de trabajadores a las que se les aplicaría este régimen especial, las cuales son:

#### 1.1. Personal de apoyo a la función fiscal:

Comprende a los trabajadores que desarrollan actividades directamente vinculadas al apoyo en los despachos fiscales en todas sus instancias.

<sup>15</sup> STC. Exps. N° 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC, 00017-2014-PI/TC (acumulados), FJ 65.

<sup>16</sup> STC. Exps. N° 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC, 00017-2014-PI/TC (acumulados), FJ 69 y 70

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> La Ley 30745 se refiere a estos como "trabajadores jurisdiccionales", tal como puede apreciarse de la revisión de los artículos 1 y 3.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

**1.2. Personal de apoyo a la labor administrativa:**

Comprende a los trabajadores que realizan actividades vinculadas a las funciones administrativas en las unidades orgánicas del Ministerio Público.

**1.3. Personal de medicina legal y ciencias forenses:**

Comprende a los trabajadores profesionales, técnicos de la salud y otros, que desarrollan actividades vinculadas a las funciones propias del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

- 27. Tal como se puede apreciar, se dispone que este régimen especial se aplicaría incluso al personal administrativo. Siendo ello así, debe repararse en que las labores de un asistente administrativo, cajero, secretario, digitador o chófer, no justificarían la exclusión de dichos trabajadores del régimen general de carrera prevista por la LSC.
- 28. Del mismo modo, el personal de medicina legal y ciencias forenses, "que desarrollan actividades vinculadas al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses", en tanto realicen labores propias de su profesión ya contarían con un régimen de carrera especial, previsto por la Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud; en caso contrario, sus funciones no tendrían una naturaleza especial que justifique la adopción de un régimen especial de carrera, pues, si así fuera, ello ya se encontraría cubierto por la ley antes mencionada. En ese sentido, tampoco dichas actividades justifican la adopción de un régimen especial.
- 29. Con ello, queda en evidencia que este régimen de carrera no obedece a una especial naturaleza de la función que se realiza, sino a la voluntad de excluir al personal del Poder Judicial en su conjunto de la aplicación del régimen general de la carrera administrativa. Dicha situación es inconstitucional. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado que:

[E]l hecho de que un servidor público pertenezca o labore en un determinado poder del Estado, órgano constitucional u órgano descentralizado no implica que este necesariamente tenga que estar comprendido dentro de un régimen laboral especial, sino que, bien entendidas las cosas, dicho régimen solo comprende a aquellos servidores que realizan labores de naturaleza especial o debido a la particularidad de la prestación del servicio<sup>19</sup>.

**V.4. Vulneración del derecho a la igualdad**

- 30. El reconocimiento constitucional del derecho a la igualdad se encuentra en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución:

Art. 2.- Toda persona tiene derecho:  
(...).

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole. (...).

<sup>19</sup> STC. Exps. N° 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC, 00017-2014-PI/TC (acumulados), FJ 79.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

31. Por su parte, el Tribunal Constitucional sostiene que la igualdad prevista por la Constitución tiene un doble sentido, pues es, a la vez, un principio y un derecho<sup>20</sup>. Como principio, la igualdad es una regla que el Estado debe observar en todas sus actuaciones y que irradia al ordenamiento jurídico en su conjunto<sup>21</sup>. De otro lado, la igualdad como derecho, supone que toda persona debe ser tratada con igualdad y no ser víctima de discriminación alguna<sup>9</sup>.
32. Asimismo, el derecho a la igualdad previsto por el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución, cuenta con dos manifestaciones: la igualdad en la ley, y la igualdad en la aplicación de la ley. La primera hace referencia a las características que debe observar el contenido de la ley, por lo que supone un límite que el legislador debe considerar en su actuación<sup>22</sup>. De otro lado, la igualdad en la aplicación de la ley, apunta a que, en situaciones análogas, se aplique la ley de la misma manera, por lo que para que se brinde un trato diferenciado, tendrán que atenerse a diferencias objetivas que así lo justifiquen<sup>23</sup>.
33. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevé el derecho a la igualdad ante la ley en su artículo 24<sup>24</sup>. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que la igualdad se encuentra vinculada a la dignidad del ser humano, pues supone reconocer que ningún individuo es inferior a otro<sup>25</sup>, y que dicho derecho impone a los Estados la obligación de abstenerse de realizar cualquier acción que, directa o indirectamente genere alguna situación de discriminación<sup>26</sup>. En ese sentido, la Corte Interamericana ha sostenido:

[el derecho a la igualdad] protege el derecho a la “igual protección de la ley”, de modo que veda también la discriminación derivada de una desigualdad proveniente de la ley interna o de su aplicación<sup>27</sup>.

34. En atención a ello, se tiene que se encuentra proscrito proveer un trato desigual a los individuos, ya sea que ello esté previsto por la ley o al momento en que esta se aplica. Sin embargo, debe repararse que ello no supone la prohibición de brindar un trato diferenciado cuando así lo justifiquen las circunstancias de un supuesto particular. En ese sentido, tanto el Tribunal Constitucional<sup>28</sup>, como la Corte Interamericana de

<sup>20</sup> STC Exp. 00045-2004-PI/TC, FJ 20.

<sup>21</sup> STC Exp. 02437 2013-PA/TC, FJ. 20.

<sup>9</sup> GUTIÉRREZ, Walter y Juan SOSA. “Comentario al inc. 2 art. 2 de la Constitución”. En AAW. “La Constitución Comentada: Análisis artículo por artículo”. Director: Walter Gutiérrez. Tomo I. Segunda edición aumentada, actualizada y revisada. Gaceta Jurídica. Lima. 2013, p. 100.

<sup>22</sup> EGUIGUREN PRAELI, Francisco. “Principio de igualdad y derecho a la no discriminación”. En: IUS ET VERITAS. N° 15, 1997, p. 64.

<sup>23</sup> STC Exp. 01211-2006-AA/TC, FJ. 20.

<sup>24</sup> No hemos hecho referencia al artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debido a que, de conformidad con el entendimiento de la Corte Interamericana, el artículo 24 se distingue de este por disponer que los Estados en su legislación interna deben observar el respeto al derecho a la igualdad, siendo por tanto dicho artículo el pertinente para el presente análisis.

<sup>25</sup> Corte IDH. Caso Flor Freire Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315, párr. 110; Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 238.

<sup>26</sup> Corte IDH. Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307, párr. 173.

<sup>27</sup> Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 199.

<sup>28</sup> STC Exp. 05157 2014-PA/TC, FJ 29; STC. Exp. 02835-2010-PA/TC, FJ. 41.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Derechos Humanos<sup>29</sup> han reconocido que debe distinguirse entre un trato discriminatorio y una diferenciación legítima, pues esta última obedece a una causa objetiva y razonable<sup>30</sup>.

35. Ahora bien, para poder realizar el análisis acerca de si nos encontramos frente a un trato que supone una diferenciación legítima, o si, por el contrario, se trata de una discriminación, y, por tanto de una vulneración al derecho-principio de igualdad, el Tribunal Constitucional ha adoptado una metodología denominada "test de igualdad", la cual se compone de los siguientes pasos: a) verificación de la diferenciación legislativa, b) determinación del nivel de intensidad de la intervención en la igualdad, c) verificación de la existencia de un fin constitucional en la diferenciación, d) examen de idoneidad, e) examen de necesidad, y f) examen de proporcionalidad en sentido estricto<sup>31</sup>.
36. Empleando dicho test, se procederá a revisar el Proyecto de Ley, para determinar si esta vulnera el derecho a la igualdad.
37. El primer paso del test de igualdad consiste en la "verificación de la diferenciación legislativa", lo cual implica que se debe analizar si a dos supuestos de hecho similares se les trata de manera distinta<sup>32</sup>. Para ello, se requiere contar con un término de comparación; es decir, la situación acusada de discriminatoria debe contrastarse con otra situación similar para poder determinar si ambos supuestos reciben un trato distinto, pese a compartir una cualidad común<sup>33</sup>.
38. En este caso, el término de comparación lo constituye el hecho de ser trabajador del Estado y encontrarse inmerso en la carrera administrativa. Así, la Ley resulta discriminatoria de todos aquellos trabajadores que se encuentran en el régimen general de la carrera administrativa regulada por la LSC, quienes comparten dichas cualidades con los trabajadores previstos por el Proyecto de Ley. En atención a ello, resulta contrario al derecho a la igualdad dotar a los trabajadores del Ministerio Público de un régimen distinto al de los demás, sin que la naturaleza de sus labores así lo justifique, tal como se señaló en el acápite anterior<sup>34</sup>.
39. Cabe hacer hincapié en que lo que dispone el Proyecto de Ley es todo un régimen de carrera distinto al de la LSC. Por dicha razón, busca excluirse de su aplicación. Así lo disponen tanto el artículo I de su Título Preliminar, como su Primera Disposición Complementaria Final:

**TÍTULO PRELIMINAR**  
**OBJETO Y PRINCIPIOS RECTORES DE LA CARRERA DEL TRABAJADOR DEL MINISTERIO PÚBLICO**  
**Artículo I. Objeto de la ley**

<sup>29</sup> Corte IDH. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 47; Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, párr. 219; Caso Flor Freire Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315, párr. 105.

<sup>30</sup> ÁLVAREZ, Enrique. "Curso de derecho constitucional. Vol I". Madrid, Tecnos, 4ª. edición, 2003. p. 324 y 325.

<sup>31</sup> STC Exp. 00004-2006-PI/TC, funds. 128 a 151.

<sup>32</sup> STC Exp. 00015-2010-AI/TC, FJ 9.

<sup>33</sup> STC Exp. 00015-2010-AI/TC, FJ 9.

<sup>34</sup> Párrafos 19 a 23 del presente informe.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
 DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA  
 M. Peña N.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

El objeto de la presente ley es establecer un régimen laboral exclusivo para los trabajadores del Ministerio Público.

(...).

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

PRIMERA. Exclusión de la Ley del Servicio Civil

Los trabajadores de la carrera del Ministerio Público, regulados por la presente ley, están excluidos de los alcances de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

- 40. Por ello, el régimen de la Ley, supone un trato diferente del que reciben los trabajadores inmersos en el régimen general de la carrera administrativa, regulado tanto por la LSC, como por su Reglamento<sup>35</sup>. Dicha situación se evidencia en el siguiente cuadro comparativo:

Table with 2 columns and 3 rows comparing 'Proyecto de Ley N° 3634/2018-CR' and 'Ley N° 30057' across categories: 'Certificación de programas de capacitación' and 'Jornada Máxima Semanal'. Includes handwritten notes and signatures on the left side.

<sup>35</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Pago por horas extra

Proyecto de Ley N° 3634/2018-CR

Decreto Supremo N° 004-2014-PCM Reglamento de la Ley N° 30057.

Artículo 18.- Derechos

Artículo 145.- Jornada de servicio

Son derechos de los trabajadores judiciales: (...)
5. (...) La extensión de la jornada laboral por necesidad de servicio es compensable en contraprestación o descanso físico. (...)

(...) El trabajo en sobretiempo es excepcional, voluntario y compensable con períodos equivalentes de descanso. En ningún caso, se paga horas extras por servicios realizados en sobretiempo. (...)

Plazo para realizar la negociación colectiva

Proyecto de Ley N° 3634/2018-CR

Ley N° 30057

Artículo 36.- De la negociación colectiva
La negociación y los acuerdos en materia laboral se sujetan a lo siguiente: (...)
2) La negociación colectiva debe iniciarse a los quince (15) días de presentada el pliego de reclamos ante la entidad. De no llegar a un acuerdo, cualquiera de las partes supletoriamente puede sujetarse a lo establecido en la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (...). (negritas agregadas).

Artículo 44.- De la negociación colectiva
La negociación y los acuerdos en materia laboral se sujetan a lo siguiente: (...)
c) Las negociaciones deben efectuarse necesariamente hasta el último día del mes de febrero. Si no se llegara a un acuerdo, las partes pueden utilizar los mecanismos de conciliación hasta el 31 de marzo. (...). (negritas agregadas).

Vigencia del convenio colectivo

Proyecto de Ley N° 3634/2018-CR

Ley N° 30057

Artículo 28.- Negociación colectiva
La negociación y los acuerdos en materia laboral se sujetan a lo siguiente: (...)
4. Los acuerdos suscritos entre el Ministerio Público y la organización sindical surten efecto obligatoriamente a partir de la fecha que acuerden las partes. De no establecerse la fecha de aplicación del acuerdo, se considera que es vigente desde el primer día hábil del año siguiente.
5. La organización sindical y la entidad determinarán el plazo y fecha de vigencia de la negociación colectiva, en común acuerdo; caso contrario se sujetará supletoriamente a lo

Artículo 44.- De la negociación colectiva
La negociación y los acuerdos en materia laboral se sujetan a lo siguiente: (...)
d) Los acuerdos suscritos entre los representantes de la entidad pública y de los servidores civiles tienen un plazo de vigencia no menor de dos (2) años y surten efecto obligatoriamente a partir del 1 de enero del ejercicio siguiente. Similar regla se aplica a los laudos arbitrales". (negritas agregadas).

Stamp: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA, M. P. 004-2014-PCM

Handwritten signature



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

establecido en la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y su reglamento. (...). (negritas agregadas).	
<b>Plazo de notificación para el ejercicio del derecho de huelga</b>	
<b>Proyecto de Ley N° 3634/2018-CR</b>	<b>Ley N° 30057</b>
<b>"Artículo 37.- Ejercicio de la huelga</b> El derecho de huelga se ejerce una vez agotados los mecanismos de negociación o mediación. Para tal efecto, los representantes de las organizaciones sindicales acreditadas por la Autoridad de Trabajo, <b>deben notificar a la entidad sobre el ejercicio del citado derecho con una anticipación no menor a diez (10) días</b> ". (negritas agregadas).	<b>"Artículo 45.- Ejercicio de la huelga</b> 45.1 El derecho de huelga se ejerce una vez agotados los mecanismos de negociación o mediación. Para tal efecto, los representantes del personal <b>deben notificar a la entidad sobre el ejercicio del citado derecho con una anticipación no menor a quince (15) días</b> . Es ilegal el ejercicio del derecho de huelga que no haya cumplido con lo establecido en el presente artículo. (...). (negritas agregadas).
<b>Órgano que resuelve en última instancia recursos en procedimientos administrativos disciplinarios</b>	
<b>Proyecto de Ley N° 3634/2018-CR</b>	<b>Decreto Supremo N° 004-2014-PCM Reglamento de la Ley 30057.</b>
<b>"Artículo 45- El recurso de apelación</b> El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al <b>Tribunal de Apelaciones. Con lo resuelto, se da por agotada la vía administrativa</b> ". (...). (negritas agregadas).	<b>"Artículo 95.- Competencia para el ejercicio de la potestad disciplinaria en segunda instancia</b> De conformidad con el artículo 17 del Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad del Servicio Civil, rectora del sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, <b>la autoridad competente para conocer y resolver el recurso de apelación en materia disciplinaria es el Tribunal del Servicio Civil, con excepción del recurso de apelación contra la sanción de amonestación escrita, que es conocida por el jefe de recursos humanos, según el artículo 89 de la Ley</b> ". (negritas agregadas).  <b>"Artículo 117.- Recursos administrativos</b> (...) <b>La segunda instancia se encuentra a cargo del Tribunal del Servicio Civil y comprende la resolución de los recursos de apelación, lo que pone término al procedimiento sancionador en la vía administrativa. Los recursos de apelación contra las resoluciones que imponen sanción son resueltos por el Tribunal dentro de los quince (15) días hábiles</b>





PERÚ

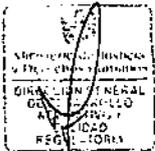
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

	siguientes de haber declarado que el expediente está listo para resolver". (negritas agregadas).
<b>Plazo para la defensa en procedimientos administrativos disciplinarios</b>	
<p><b>Proyecto de Ley N° 3634/2018-CR</b></p> <p>No prevé</p>	<p><b>Decreto Supremo N° 004-2014-PCM</b> <b>Reglamento de la Ley 30057.</b></p> <p><b>"Artículo 106.- Fases del procedimiento administrativo disciplinario.</b></p> <p>El procedimiento administrativo disciplinario cuenta con dos fases: la instructiva y la sancionadora.</p> <p>a) Fase instructiva (...) Se inicia con la notificación al servidor civil de la comunicación que determina el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, <b>brindándole un plazo de cinco (05) días hábiles para presentar su descargo, plazo que puede ser prorrogable".</b> (negritas agregadas).</p>
<b>Plazos de prescripción para el inicio del procedimiento administrativo sancionador</b>	
<p><b>Proyecto de Ley N° 3634/2018-CR</b></p> <p><b>"Artículo 42. Prescripción</b> La competencia para iniciar procedimientos administrativos disciplinarios contra los trabajadores de carrera del Ministerio Público <b>prescribe en el plazo de dos (2) años a partir de la comisión de la falta y un año a partir de tomado conocimiento por la Oficina de Recursos Humanos o quien haga sus veces.</b></p> <p><b>Para el caso de los ex trabajadores de carrera del Ministerio Público, el plazo de prescripción es de un (1) año, contados a partir de que la entidad conoció de la comisión de la infracción".</b> (negritas agregadas).</p>	<p><b>Decreto Supremo N° 004-2014-PCM</b> <b>Reglamento de la Ley 30057.</b></p> <p><b>"Artículo 97.- Prescripción</b> 97.1. La facultad para determinar la existencia de faltas disciplinarias e iniciar el procedimiento disciplinario prescribe conforme a lo previsto en el artículo 94 de la Ley, a los tres (3) años calendario de cometida la falta, salvo que, durante ese período, la oficina de recursos humanos de la entidad, o la que haga sus veces, hubiera tomado conocimiento de la misma. En este último supuesto, la prescripción operará un (01) año calendario después de esa toma de conocimiento por parte de dicha oficina, siempre que no hubiere transcurrido el plazo anterior.</p> <p>97.2. Para el caso de los ex servidores civiles, el plazo de prescripción es de dos (2) años calendario, computados desde que la entidad conoció de la comisión de la infracción.</p>



M. P. 10. 11.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Table with 2 columns: Proyecto de Ley N° 3634/2018-CR (No prevé) and Decreto Supremo N° 004-2014-PCM Reglamento de la Ley 30057. Article 117.- Recursos administrativos (...). La interposición de los medios impugnatorios no suspende la ejecución del acto impugnado, salvo por lo dispuesto en el artículo anterior. (negritas agregadas).

- 41. De la revisión de las regulaciones realizada, resulta evidente que el régimen del Proyecto de Ley no solo brinda a los trabajadores un trato distinto al provisto por la LSC, sino que, además, dicho trato es más beneficioso y resulta solamente aplicable a los trabajadores del Ministerio Público. Cabe resaltar que las condiciones más beneficiosas otorgadas por la Ley son transversales y abordan los distintos aspectos de la carrera.
42. Por tanto, se comprueba que se brinda un trato distinto a los trabajadores del régimen de la Ley y a los servidores que se encuentran en el régimen de la LSC.
43. El segundo paso del test de igualdad, es identificar el nivel de intensidad en el derecho a la igualdad que tiene la medida cuestionada -en este caso, el Proyecto de Ley-36. Al respecto, y tal como evidencia el cuadro mostrado, se identifica que los trabajadores de carrera del régimen de la LSC, no gozan de determinados beneficios que sí se reconocerían a los trabajadores del Ministerio Público.
44. Así, por ejemplo, los trabajadores previstos por el Proyecto de Ley, tendrían que cumplir con una jornada laboral semanal más corta; pueden laborar horas extra remuneradas; cuentan con requisitos distintos para el ejercicio de su derecho de huelga; y están sujetos a un régimen disciplinario con condiciones distintas en cuanto a plazos de prescripción y al trámite del procedimiento.
45. En ese sentido, encontramos sustantivas diferencias entre uno y otro régimen que inciden, básicamente, en las condiciones laborales y en el ejercicio de derechos colectivos.
46. Dichas distinciones suponen un condicionamiento de los derechos al acceso a la función pública y su desempeño en condiciones de igualdad (artículo 40 de la Constitución), el derecho al trabajo (artículos 25 -referido a la jornada laboral-, 26.1 -referido a la igualdad de oportunidades en cuanto al trabajo-, y el derecho a la huelga (artículo 28 de la Constitución).

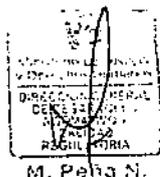
Stamp: M. P. G. N.

36 STC Exp. 00045-2004-AI/TC, FJ 35.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

47. En razón a ello, se trata de una intervención legislativa de intensidad grave, pues la diferencia de trato se encuentra vinculada con derechos fundamentales como el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad<sup>37</sup>, además del goce de determinados derechos de origen legal vinculados a los derechos al trabajo y al derecho de huelga.
48. El tercer paso del test consiste en determinar si existe un fin constitucional en el trato diferente otorgado por la ley<sup>38</sup>. Ello porque si la finalidad perseguida por la medida es contraria a la Constitución, no tiene sentido avanzar en el test para determinar su proporcionalidad<sup>39</sup>.
49. En este caso, la finalidad de la medida es crear un régimen de carrera pública, exclusiva para los trabajadores del Ministerio Público. Dicha finalidad se encuentra prevista en el artículo I del Título Preliminar del Proyecto de Ley, referido a su objeto. Asimismo, dicha finalidad se advierte de la revisión de la Exposición de Motivos de la propuesta.
50. Al respecto, el Tribunal Constitucional ya ha señalado que dotar de un régimen especial a un grupo de trabajadores, solamente por integrar una determinada entidad del Estado, resulta contrario a la Constitución:



Al respecto, este Tribunal considera que el hecho de que un servidor público pertenezca o labore en un determinado poder del Estado, órgano constitucional u órgano descentralizado ello no implica que este necesariamente tenga que estar comprendido dentro de un régimen laboral especial, sino que, bien entendidas las cosas, dicho régimen solo comprende a aquellos servidores que realizan labores de naturaleza especial o debido a la particularidad de la prestación del servicio. (...) <sup>40</sup>. (negritas agregadas).

51. En ese sentido, y tal como se ha señalado, la única justificación para adoptar un régimen especial de carrera, es la especial naturaleza de la función que se desempeña. Dicha situación no se observa en el caso de los trabajadores del Ministerio Público, ni en el caso de aquellos que la Ley denomina "Personal de apoyo a la función fiscal", y mucho menos en el caso de aquellos que denomina "trabajadores administrativos"<sup>41</sup>. En el caso de estos últimos, no existe diferencia alguna entre sus actividades y las de cualquier otro trabajador sujeto al régimen general de la LSC. De manera similar, de lo previsto por el Proyecto de Ley, no se aprecia que el Personal de medicina legal y ciencias forenses desempeñe labores cuya naturaleza justifique contar con un régimen de carrera especial.
52. En ese sentido, SERVIR ha reconocido que las labores de los "trabajadores jurisdiccionales", como símiles a las del personal de apoyo a la función fiscal, se pueden subsumir en aquellas previstas para la familia de puestos de asesoramiento y resolución de controversias, bajo el ámbito de la LSC, y que incluye los puestos de asesoría jurídica; defensa jurídica del Estado; resolución de controversias y auxilio a la

<sup>37</sup> STC Exp. 00004-2006-PI/TC, FJ 157; STC Exps. 00025-2005-AI/TC y 00026-2005-AI/TC, FJ 71.

<sup>38</sup> STC Exp. 00045-2004-AI/TC, FJ 47.

<sup>39</sup> BARNÉS, Javier. "El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar". Cuadernos de Derecho Público N.º 5, España, 1998, p. 109.

<sup>40</sup> STC. Exps. N.º 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC, 00017-2014-PI/TC (acumulados), FJ. 79.

<sup>41</sup> Artículo I del Título Preliminar y artículo 1 de la Ley 30745.



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Viceministerial  
de Justicia

Dirección General de  
Desarrollo Normativo y  
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

función jurisdiccional; y, auxilio a la función jurisdiccional y a las labores de investigación y acusación<sup>42</sup>. En el mismo sentido, las labores que desempeñaría el personal de apoyo a la función fiscal se encontrarían inmersas en aquella familia de puestos, en específico en el rol de auxilio a la función jurisdiccional, y a las de investigación y acusación.

53. Asimismo, respecto al caso de los auxiliares jurisdiccionales, ya el Tribunal Constitucional ha señalado que las actividades que estos desempeñan carecen de la especial naturaleza requerida para justificar un régimen particular:

(...) En ese sentido, si bien se afirma que la actividad de los auxiliares jurisdiccionales es especial, lo regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre la carrera auxiliar jurisdiccional no refleja de manera integral y suficiente la aludida naturaleza especial o particular de la prestación de servicios de los auxiliares jurisdiccionales. Por lo demás, es sabido que la atribución para impartir justicia corresponde al Poder Judicial, a través de los órganos jurisdiccionales y, concretamente, a través de los jueces, mientras que la función de los auxiliares jurisdiccionales consiste en coadyuvar a la función sustantiva de aquellos que les ha sido encomendada por la Constitución, por lo que, la demanda debe ser desestimada en este extremo<sup>43</sup>. (negritas agregadas).

54. Lo señalado por el Tribunal Constitucional resulta igualmente aplicable para el personal de apoyo a la función fiscal, pues estos no ejercen la función fiscal directamente, la cual es competencia de los fiscales; sin embargo, contribuyen a dicha labor, pero ello no amerita la adopción de un régimen de carrera particular.

55. Por otra parte, SERVIR, refiriéndose a los trabajadores administrativos del Poder Judicial, ha señalado

De otro lado, cabe resaltar que el personal administrativo del Poder Judicial realiza funciones en los órganos de apoyo y administración interna encargados de la planificación, asesoría y apoyo a las funciones sustantivas del Poder Judicial, que no son propias de esta entidad sino transversales a cualquier entidad pública. De esta manera, la exclusión del personal administrativo del Poder Judicial de los alcances de la Ley del Servicio Civil, carece de sustento con mayor énfasis que para el caso de los trabajadores jurisdiccionales<sup>44</sup>.

56. Lo señalado por SERVIR resulta perfectamente aplicable también al personal de apoyo a la labor administrativa del Ministerio Público, pues estos, al igual que aquellos, "realizan actividades vinculadas a las funciones administrativas en las unidades orgánicas del Ministerio Público", de conformidad con el inciso 1.2 del artículo 1 del Proyecto de Ley.

57. En atención a lo señalado, se evidencia que el trato diferente que pretende otorgar el Proyecto de Ley, no obedece a un fin constitucionalmente legítimo, por cuanto crea un régimen especial de carrera administrativa sin que ello se encuentre justificado en la especial naturaleza de las funciones que desempeña un grupo de servidores públicos.

<sup>42</sup> Autoridad del Servicio Civil. Informe Legal N° 1415 -2018-SERVIR/GPGSC. Párr. 2.16.

<sup>43</sup> STC. Exps. N° 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC, 00017-2014-PI/TC (acumulados), FJ. 79.

<sup>44</sup> Íbid., Párr. 2.17.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Por tanto, se encuentra que el Proyecto de Ley es lesivo del derecho a la igualdad de los trabajadores del régimen de la LSC.

**V.5. Vulneración del principio de separación de poderes y aumento del gasto público**

- 58. Por otra parte, también debe repararse en que las disposiciones del Proyecto de Ley tienen un impacto directo en el presupuesto del Estado, pues el reconocimiento de diversos beneficios en favor de los trabajadores del Ministerio Público -entre los que destaca la posibilidad del pago por horas extra- supone necesariamente un gasto adicional no previsto.
- 59. Y es que, debe tenerse presente que, si bien es el Congreso de la República el que aprueba el Presupuesto de la República, de conformidad con el artículo 77 de la Constitución Política, debe tenerse presente que quien detenta la iniciativa para disponer el aumento del gasto público, no es el Congreso, sino el Poder Ejecutivo, tal como se desprende del artículo 78 de la Carta Magna. Máxime cuando el segundo párrafo del artículo 80 de la Constitución Política, establece que, vencido el plazo para la aprobación de la Ley de Presupuesto, entra en vigencia el proyecto de ley propuesto por el Poder Ejecutivo.
- 60. En ese sentido, el artículo 79 de la Constitución Política prevé expresamente que los congresistas "no tienen iniciativa para crear, ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto". Como se puede apreciar, lo consignado en el Proyecto de Ley no se encuentra relacionado a la única excepción en la cual los congresistas sí tienen iniciativa para disponer un aumento en el gasto público. Por lo tanto, los congresistas se encuentran prohibidos de adoptar medidas como las consignadas en el Proyecto de Ley.
- 61. En ese sentido, debe tenerse presente que la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Proyecto de Ley establece:

El Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio Público constituirán una Comisión de Trabajo que elabore la ley de la escala remunerativa de los trabajadores de carrera del Ministerio Público acorde con los ingresos de los trabajadores de las entidades del sistema de justicia, elaborando los documentos proyectos normativos y de gestión para su concreción, en un plazo de 180 días desde la entrada en vigencia de la presente ley. En dicha comisión participarán representantes de la federación de trabajadores en calidad de veedores.

La Escala Remunerativa debe formar parte del reglamento de la presente ley en un capítulo denominado "Del Régimen Económico del Trabajador de Carrera del Ministerio Público.

- 62. Al respecto, debe señalarse que, actualmente, la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 (en adelante, "Ley de Presupuesto"), dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas realizará un estudio, a fin de determinar una nueva escala remunerativa del "personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial y Ministerio Público". También se dispone que la nueva escala remunerativa se aprobará en el marco del artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1442,





PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público<sup>45</sup>.

- 63. En atención a ello, el Proyecto de Ley dispone una medida distinta a la ya prevista por la Ley de Presupuesto, por lo que constituye una medida presupuestaria que no sería aprobada conforme a lo previsto por la Constitución y que generaría dos medidas legales que, en paralelo, regularían la escala remunerativa de los trabajadores del Ministerio Público.
- 64. Siendo ello así, se puede apreciar que la Ley, también en este extremo, vulnera el principio de separación de poderes, pues atenta contra la competencia del Poder Ejecutivo prevista en el artículo 78 de la Constitución Política, la cual establece que la iniciativa para las normas presupuestarias corresponde a dicho poder del Estado.
- 65. Siendo ello así, una disposición como la prevista por el Proyecto de Ley resultaría lesiva del principio de separación de poderes, previsto en el artículo 43 de la Constitución, y contraria al artículo 78 de la misma, la cual contempla que el Poder Ejecutivo es quien detenta la competencia de iniciativa para las leyes presupuestarias.

V.6. Incorporación del personal activo

- 66. Por otra parte, la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Proyecto de Ley, dispone que:

El trabajador del Ministerio Público que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, se encuentre prestando servicios activos, con una antigüedad de dos años continuos en el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS), será incorporado automáticamente a la carrera del trabajador del Ministerio Público. Estos plazos se computan a partir de la fecha de publicación del reglamento de la presente ley.

- 67. Sin embargo, una medida como la propuesta no toma en consideración que la Ley de presupuesto contempla una prohibición para el ingreso de personal al Sector Público

<sup>45</sup> Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.  
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES.

(...)

CENTÉSIMA OCTAVA. Autorízase al Ministerio de Economía y Finanzas, durante el año fiscal 2019, a realizar un estudio de ingresos del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial y Ministerio Público, a fin de determinar una escala de ingreso, acorde con los ingresos de los trabajadores de las entidades del sistema de justicia. La nueva escala de ingresos del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial y Ministerio Público se aprobará en el marco del artículo 8 del Decreto Legislativo 1442, Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público.

Para efectos de implementar lo dispuesto, exonérese al Poder Judicial y al Ministerio Público de lo establecido en el artículo 6 de la presente ley.

Asimismo, dispónese que todos los ingresos del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial del Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728 que perciben a la fecha de publicación de la presente ley, se consolidan en un único monto; para tal efecto, el cuarenta por ciento (40%) del monto consolidado queda afecto a cargas sociales y es de naturaleza pensionable. Lo dispuesto en el presente párrafo entra en vigencia al día siguiente de publicada la presente ley.

La implementación de la presente disposición se financia con cargo al presupuesto institucional del Poder Judicial y del Ministerio Público.



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Viceministerial  
de Justicia

Dirección General de  
Desarrollo Normativo y  
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

por nombramiento. Así, dicha ley, en el inciso 8.1 de su artículo 8, señala: "Prohíbese el ingreso de personal en el Sector Público por servicios personales y el nombramiento (...)".

68. Cabe señalar que el ámbito de aplicación de dicha ley, de conformidad con su artículo 3, abarca al Ministerio Público. Siendo ello así, una disposición como la que propone el Proyecto de Ley, resultaría contraria a la Ley de Presupuesto Público.

#### V.7. Requisitos de Calidad Normativa y Técnica Legislativa

69. El Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, dispone en su primer artículo que los anteproyectos de ley se estructuran en las siguientes partes:
- Título de la disposición.
  - Parte expositiva o exposición de motivos.
  - Análisis costo beneficio.
  - Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.
  - Fórmula normativa, en la que se incluye una parte considerativa, parte dispositiva y parte final.

#### Análisis Costo Beneficio

70. Señala el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa que el análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto, posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.
71. Asimismo, señala que este análisis es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y, leyes relacionadas con política social y ambiental.
72. Por el contenido del Proyecto de Ley bajo análisis, este se trata de uno que incide en aspectos económicos. Ello se puede constatar de lo previsto en las Tercera y Cuarta Disposiciones Complementarias Transitorias del Proyecto de Ley. Al respecto, si bien el Proyecto de Ley cuenta con un análisis costo beneficio, se aprecia que este no ha tomado en consideración lo previsto en el artículo 8 de la Ley de Presupuesto.
73. Por lo expuesto, el Proyecto de Ley no cumple con realizar un correcto análisis costo beneficio, por lo que no se adecúa a lo estipulado en las normas de producción y sistematización legislativa.

#### Análisis de impacto de la norma sobre la legislación nacional

74. Tal como lo desarrolla el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la





PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente.

- 75. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.
- 76. En el caso del Proyecto de Ley, este dispone expresamente la exclusión de los trabajadores del Ministerio Público del régimen previsto por la LSC. Sin embargo, ello no ha sido objeto del análisis acerca del impacto de la norma sobre la legislación vigente. Tampoco se ha tenido en consideración el impacto que la norma tendría con relación a la Ley de Presupuesto.

### Fórmula Normativa

- 77. La fórmula normativa es la parte de la propuesta dirigida a crear, modificar o derogar una situación jurídica. En ese sentido, el Manual de Técnica Legislativa señala que el Proyecto de Ley debe observar los requisitos de estructura, formalidad, orden lógico y redacción que rigen para el contenido de la ley<sup>46</sup>.
- 78. Así, dicho Manual, establece que en la redacción de las leyes y proyectos de leyes se emplea el tiempo presente y el modo indicativo<sup>47</sup>. Sin embargo, se puede observar que el Proyecto de Ley no ha tenido ello en cuenta, toda vez que los mandatos contenidos en los artículos 6, 24, 38, 40, 41, 44 y 45, y en la Segunda, Tercera y Cuarta Disposiciones Complementarias Transitorias.
- 79. Por otra parte, cabe señalar que, de conformidad con el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, las Disposiciones Complementarias pueden ser de cuatro tipos: i) Disposiciones Complementarias Finales, ii) Disposiciones Complementarias Transitorias, iii) Disposiciones Complementarias Modificadorias y iv) Disposiciones Complementarias Derogatorias<sup>48</sup>.
- 80. Sin embargo, el Proyecto de Ley contempla en su parte final "Disposiciones Transitorias", debiendo haber señalado "Disposiciones Complementarias Transitorias". Asimismo, se contemplan dos Disposiciones Complementarias Finales, las cuales, deberían encontrarse consignadas con anterioridad a las Disposiciones Complementarias Transitorias.
- 81. De otro lado, cuando el texto normativo hace referencia al Decreto Legislativo N° 52, Ley Orgánica del Ministerio Público, no cumple con identificarla plenamente, consignando el número de la norma.
- 82. También se aprecia que la numeración de los títulos que componen el texto normativo del Proyecto de Ley, contempla dos "Títulos V", debiendo haberse continuado la numeración, indicando "Título VI".

<sup>46</sup> Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR, p. 54.

<sup>47</sup> Ibid., p. 22 y 23.

<sup>48</sup> Ibid., p. 32 a 35



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Viceministerial  
de Justicia

Dirección General de  
Desarrollo Normativo  
y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

## VI. CONCLUSIONES

Sobre la base de lo expuesto, se concluye lo siguiente:

(i) El Proyecto de Ley N° 3634/2018-CR no es viable, de acuerdo al siguiente detalle:

- El Proyecto de Ley vulnera el bien constitucionalmente protegido de la carrera administrativa, previsto por el artículo 40 de la Constitución Política del Perú, pues crea un régimen especial de carrera que excluye a un grupo de trabajadores de la aplicación del régimen general, sin que ello se fundamente en la especial naturaleza de las funciones que realizan.
- El Proyecto de Ley vulnera el derecho a la igualdad de los trabajadores sujetos al régimen general de carrera prevista por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, por las siguientes razones:

a. Se ha creado un régimen especial más beneficioso, solo aplicable a un grupo de trabajadores, sin justificación para ello.

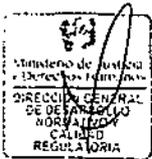
b. Entre otros aspectos, las condiciones más favorables adoptadas por el Proyecto de Ley, implican:

- i. Una jornada semanal menor la posibilidad de realizar trabajo en sobretiempo a cambio de una contraprestación económica.
- ii. Un mayor plazo para llevar a cabo la negociación colectiva.
- iii. Mayor libertad para determinar la vigencia y el plazo de los convenios colectivos.
- iv. La existencia de plazos de prescripción menores para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario.
- v. La competencia de un órgano distinto de la Autoridad del Servicio Civil para resolver en última instancia dichos.

c. Asimismo, el Proyecto de Ley no obedece a un fin constitucionalmente válido, pues su finalidad es dotar de un régimen especial a los trabajadores del Ministerio Público, solamente por el hecho de laborar en dicha entidad, lo cual no resulta posible, de conformidad con lo señalado por el Tribunal Constitucional.

(ii) Por otra parte, el Proyecto de Ley vulnera el principio de separación de poderes, pues contempla disposiciones que inciden sobre la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto Público para el Año Fiscal 2019, sin tener iniciativa legislativa para ello.

(i) El Proyecto de Ley N° 3634/2018-CR no cumple con los requisitos de calidad normativa y técnica legislativa al presentar observaciones en el análisis costo beneficio, en el análisis de impacto de la vigencia de la norma y en el texto normativo.



M. Peña N.



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Viceministerial  
de Justicia

Dirección General de  
Desarrollo Normativo y  
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

## VII. RECOMENDACIONES

Se recomienda derivar el presente informe a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, para su conocimiento y fines.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,

**Roberto R. Burneo Bermejo**  
Director

Dirección de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria

Visto el presente Informe Legal, y no encontrando observación alguna, esta Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria lo encuentra conforme y hace suyo, por lo que se deriva al Viceministerio de Justicia para la atención correspondiente.

**Miriam Isabel Peña Niño**

Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria  
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

