

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2024-2025

Señor presidente:

Ha sido remitido, para estudio y dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en adelante la comisión, el Proyecto de Ley 4981/2022-CR, *Ley que establece el derecho de licencia, sin goce de remuneraciones, por motivos particulares de hasta dos años, en un período de cinco años, para los trabajadores bajo los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057*, presentado por el grupo parlamentario No agrupados, de autoría de la congresista Jhakeline Katy Ugarte Mamani; y el Proyecto de Ley 5299/2022-CR, *Ley que establece la licencia voluntaria de año sabático no remunerada para los trabajadores del sector público y privado del Decreto Legislativo N° 728*, presentado por el grupo parlamentario Podemos Perú, de autoría del congresista Luis Raúl Picón Quedo.

1. Situación procesal del proyecto legislativo

1.1. El Proyecto de Ley 4981/2022-CR¹, fue presentado el 12 de mayo de 2023 al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso, siendo decretado a la comisión el 15 de mayo de 2023, en calidad de segunda comisión dictaminadora, siendo la comisión principal la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

1.2. El Proyecto de Ley 5299/2022-CR² fue presentado el 8 de junio de 2023 al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso, siendo decretado a la CTSS el 12 de junio de 2023, en calidad de única comisión dictaminadora.

2. Contenido del proyecto legislativo

2.1. Proyecto de Ley 4981/2022-CR

El proyecto tiene una fórmula legal de tres (3) artículos y una disposición complementaria final, con el siguiente contenido:

¹ Ver Proyecto de Ley 4981/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTAwOTMz/pdf>

² Ver Proyecto de Ley 5299/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTA3ODIz/pdf>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

El artículo 1 señala como objeto *“establecer el derecho de licencia, sin goce de remuneraciones, por motivos particulares de hasta dos años, en un período de cinco años, para los trabajadores con vínculo laboral mediante los decretos legislativos 276, 728 y 1057”*.

El artículo 2 establece como finalidad de la Ley *“garantizar el derecho a utilizar de manera libre y autónoma los tiempos mediante las licencias, sin goce de remuneraciones, por motivos particulares, para los trabajadores de los decretos legislativos 276, 728 y 1057 y así garantizar que los puestos sean cubiertos por otros profesionales de manera temporal”*.

El artículo 3 desarrolla las licencias sin goce de remuneraciones conforme a los siguientes supuestos:

“3.1 Los trabajadores de los decretos legislativos 276, 728 y 1057 a plazo indeterminado, tienen derecho a la licencia, sin goce de remuneraciones, por motivos particulares de hasta dos años en un período de cinco años.

3.2 Los trabajadores de los decretos legislativos 276, 728 y 1057 a plazo indeterminado deben solicitar la licencia a su jefe inmediato, cuyo otorgamiento está condicionado a la emisión de la resolución respectiva. La solicitud debe ser presentada con 30 días de anticipación.

3.3 La entidad puede contratar al personal necesario, de manera temporal, para continuar con el servicio que el trabajador con licencia cumplía.

3.4 Los trabajadores de los decretos legislativos 276, 728 y 1057 a plazo indeterminado, no podrán hacer uso de la licencia después de un período vacacional”.

La única disposición complementaria final dispone que el Poder Ejecutivo aprobará las disposiciones reglamentarias para la aplicación de lo dispuesto en la ley propuesta en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de su vigencia.

Como fundamentos de estas modificaciones la autora de la propuesta señala lo siguiente:

“... las licencias por motivos particulares constituyen una forma en que los trabajadores puedan disponer de su tiempo de manera libre y autónoma, permitiéndoles disponer de tiempo para seguir estudios, atender temas familiares, entre otros. Ello, les permitirá gozar su derecho al progreso

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

social y económico en la sociedad, correspondiéndole al Estado garantizarle tales derechos (...) Al respecto, la licencia sin goce de remuneraciones por motivos particulares en el régimen público 276, está prevista en el artículo 115 del Reglamento de Decreto Legislativo N° 276 que establece que: "La cual puede ser otorgada hasta por noventa (90) días, en un periodo no mayor de un (1) año, de acuerdo con las razones que exponga el servidor y las necesidades de servicio. Dicha licencia suspende temporalmente la obligación del servidor de prestar servicios y la obligación de la entidad de pagar sus remuneraciones, mientras dure la misma. Una vez finalizada, se reanuda la ejecución de las obligaciones a cargo de ambas partes. De manera que, el tiempo que se establece para los trabajadores mediante dicho régimen resulta insuficiente, no permitiéndole culminar con sus actividades particulares, si el tiempo fuera más extendido se podría seguir cubriendo con otro personal estas plazas dejando la posibilidad de generar puestos de trabajo que, aunque sean temporales darían una puerta de oportunidades para nuevos profesionales (...) tenemos entidades que en sus reglamentos internos regulan licencias por motivos particulares que se extienden hasta por dos años, como es el caso de la Defensoría del Pueblo, tal como lo menciona en la Resolución de Secretaría General N° 060-2023-DP/SG del 31 de marzo de 2023: "Que, en el cuarto párrafo del artículo 46° del RIS, se señala que la licencia sin goce de remuneraciones por motivos particulares podrá ser otorgada hasta por un plazo de dos (02) años mientras exista la justificación."

2.2. Proyecto de Ley 5299/2022-CR

El proyecto legislativo tiene una fórmula legal de tres (3) artículos y una disposición complementaria final, con el siguiente contenido:

En el artículo 1 señala como objeto de la Ley, *"otorgar justos beneficios a todos los trabajadores del sector público y privado sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de la Productividad y Competitividad Laboral, que, de común acuerdo con su empleador realicen convenios para hacer efectivo la suspensión temporal no remunerada al contrato de trabajo por el plazo de 1 año"*.

Como artículo 2, señala como características de la licencia voluntaria de año sabático no remunerada lo siguiente:

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

"2.1. Se otorga por el periodo de 12 meses continuos, desde el 1 de enero al 31 de diciembre.

2.2.- Corresponde ser efectuada posterior a los siete años de trabajo continuo de manera consecutiva o acumulada.

2.3.- No está sujeta a ningún tipo de condicionamiento posterior para su retorno al centro laboral al término de ésta, considerando el mismo nivel y plaza ocupada previo al acuerdo entre la entidad empleadora y el trabajador.

2.4.- El trabajador peticionario podrá acogerse a la Licencia voluntaria de año sabático no remunerada hasta el 31 de agosto del año previo, para garantizar en la entidad empleadora encuentre la suplencia del personal.

2.5.- La cobertura de salud durante el uso de la Licencia voluntaria de año sabático no remunerada, es cubierta conforme las Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud.

El artículo 3, incorpora en el literal m) de artículo 12 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral aprobado por Decreto Supremo 003-97-TR, como causa de suspensión del contrato de trabajo *"La Licencia voluntaria del año sabático no remunerada"*.

Por último, la única disposición complementaria final señala que en un plazo de treinta (30) días calendario el Poder Ejecutivo, refrendado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, emitirá las disposiciones reglamentarias correspondientes.

Como fundamentos de estas modificaciones el autor de la propuesta señala lo siguiente:

"... La presente iniciativa responde a las recomendaciones que se hacen para generar directrices mundiales de la OMS sobre la salud mental en el trabajo como son "...la gran carga de trabajo, los comportamientos negativos y otros factores que generan angustia en el trabajo (...) Durante el periodo de pandemia, la fuerza laboral que se vio mayormente afectada fue el del adulto mayor y otros trabajadores con comorbilidad, que lamentablemente no tuvieron la oportunidad de gozar del resultado de su propio esfuerzo debido a que muchos de ellos han fallecido sin el correspondiente disfrute de su jubilación (...) ya que el Estado no había previsto ningún mecanismo sistémico que les haya permitido brindar espacios de tiempo prolongado para el disfrute y poder completar su plan

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

o proyecto de vida durante su vida laboral ya sea en el sector público o privado.

Existen antecedentes sobre el Año Sabático en las instancias profesionales del Médico Cirujano al amparo del Decreto Legislativo N° 559 en la que Promulgan la Ley del Trabajo Médico del cual desprenden diversas directivas y normativas de orden interno que facilitan su regulación; sin embargo, este tipo de licencia es condicionado y de carácter remunerado. El derecho del médico-cirujano al año sabático se hará efectivo cada siete años de labor efectiva consecutiva en las dependencias de salud del sector público. Durante este periodo el médico-cirujano podrá dedicarse al desarrollo de un proyecto de investigación aprobado por su institución (...) Derechos del docente, 88.9 Tener año sabático con fines de investigación o de preparación de publicaciones por cada siete (7) años de servicios (...) De acuerdo al reglamento que regula la concesión del beneficio de Año Sabático al docente universitario ordinario, se confiere con propósito de incentivar y estimular la producción intelectual, y la investigación científica. "Definición del Año Sabático, El Año Sabático es el período anual que se concede con goce de remuneración al docente ordinario relevando de toda actividad académica lectiva, administrativa y de representación docente ante órgano de gobierno colegiado con la finalidad de dedicar su tiempo con exclusividad a desarrollar investigación en el campo de su especialidad y en la cual realiza su labor docente o, la preparación de una publicación académica, científica-humanística o tecnológica (...) La presente de Ley no genera gasto público en concordancia con la Constitución Política del Perú (...) siendo estrictamente autofinanciado por el mismo trabajador mediante el ahorro progresivo o un financiamiento crediticio, generando dinamismo positivo en las economías familiares y empresariales".

3. Opiniones

3.1. Opiniones solicitadas

3.1.1. PL. 4981/2022-CR

- a) Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP). Mediante Oficio 1843-PL004981-2022-2023-P-CTSS-CR, del 17 de mayo de 2023.
- b) Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR. Mediante Oficio 1842-PL004981-2022-2023-P-CTSS-CR, del 17 de mayo de 2023.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

- c) Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas-CONFIEP. Mediante Oficio 1846-PL004981-2022-2023-P-CTSS-CR, del 17 de mayo de 2023.
- d) Sociedad Nacional de Industrias - SNI. Mediante Oficio 1845-PL004981-2022-2023-P-CTSS-CR, del 17 de mayo de 2023.
- e) Central Autónoma de Trabajadores del Perú – CATP. Mediante Oficio 1847-PL004981-2022-2023-P-CTSS-CR, del 17 de mayo de 2023.
- f) Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. Mediante Oficio 1841-PL004981-2022-2023-P-CTSS-CR, del 17 de mayo de 2023.
- g) Confederación de Trabajadores del Perú-CTP. Mediante Oficio 1844-PL004981-2022-2023-P-CTSS-CR, del 17 de mayo de 2023.
- h) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-MTPE. Mediante Oficio 1840-PL004981-2022-2023-P-CTSS-CR, del 17 de mayo de 2023.

3.1.2. PL. 5299/2022-CR

- a) Sociedad Nacional de Industrias (SNI). Mediante Oficio 2044-PL005299-2022-2023-P-CTSS-CR del 13 de junio de 2023.
- b) Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP). Mediante Oficio 2043-PL005299-2022-2023-P-CTSS-CR del 13 de junio de 2023.
- c) Cámara de Comercio de Lima (CCL). Mediante Oficio 2042-PL005299-2022-2023-P-CTSS-CR del 13 de junio de 2023.
- d) Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP). Mediante Oficio 2041-PL005299-2022-2023-P-CTSS-CR del 13 de junio de 2023.
- e) Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP). Mediante Oficio 2040-PL005299-2022-2023-P-CTSS-CR del 13 de junio de 2023.
- f) Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Mediante Oficio 2039-PL005299-2022-2023-P-CTSS-CR del 13 de junio de 2023.
- g) Ministerio de Salud (MINSA). Mediante Oficio 2038-PL005299-2022-2023-P-CTSS-CR del 13 de junio de 2023.
- h) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Mediante Oficio 2037-PL005299-2022-2023-P-CTSS-CR del 13 de junio de 2023.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

3.2. Opiniones recibidas

3.2.1. PL. 4981/2022-CR

a) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo MTPE

Mediante Oficio D000537-2024-MTPE/4, del 8 de marzo de 2024, dicho sector nos remite su opinión institucional contenida en el Informe 000176-2024-MTPE/4/8 en el que concluyen que la propuesta no es de competencia del MTPE: *“El proyecto de ley, al versar sobre la materia de relaciones individuales de trabajo en el sector público, incide en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, cuyo ente rector es la Autoridad Nacional del Servicio Civil”*.³

b) Ministerio de Economía y Finanzas MEF

Mediante Oficio 993-2023-EF/10.01, del 25 de mayo de 2023, dicho sector nos remite su opinión institucional contenida en el Informe 0169-2023-EF/42.03⁴ en el que concluyen que la propuesta no contiene materia de competencia del MEF, por lo que no puede emitir pronunciamiento: *“se advierte que la misma regula aspectos relacionados a los derechos de los servidores civiles del Estado, materia que corresponde al ámbito del Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos, bajo la rectoría de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)”*.

c) Autoridad Nacional del Servicio Civil SERVIR

Mediante Oficio 000527-2023-SERVIR-PE, del 25 de julio de 2023, dicha institución nos remite su opinión institucional contenida en el Informe Técnico N° 000762-2023-SERVIR-GPGSC de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil⁵ en el que concluyen que la iniciativa legislativa no resultaría viable, dado que no se identifica ninguna vinculación entre la medida propuesta y la finalidad del servicio público.

³ Ver Informe MTPE en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTY4MTk3/pdf>

⁴ Ver Informe MEF en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTAzODU4/pdf>

⁵ Ver Informe SERVIR en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTIxNjlz/pdf>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

“La licencia sin goce de remuneraciones ya se encuentra regulada para los distintos regímenes laborales aplicables en el Estado (Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728, Decreto Legislativo N° 1057 y Ley N° 30057; así como sus normas reglamentarias), en cuyo marco es atribución (y no un derecho absoluto) del trabajador solicitar dicha licencia y su otorgamiento (autorización) constituye una liberalidad del empleador, supeditado a las necesidades del servicio (...) El objetivo central que persigue la iniciativa legislativa, que forma parte de uno de los supuestos de su justificación conforme la revisión de la Exposición de Motivos, ya se encuentra cubierta mediante regulación contenida en una norma vigente y en pleno vigor de aplicación, como es el Decreto Legislativo N° 1025 y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 009-2010-PCM; por lo que se recomienda al legislador tomar en consideración lo expuesto y evaluar si persiste la necesidad de su iniciativa”.

d) Sociedad Nacional de Industrias SNI

Mediante Carta 290-2023-SIN-PRES, del 14 de junio de 2023, dicha institución nos remite su opinión señalando que la propuesta no resulta viable por lo siguiente:

“... ya existen licencias otorgadas para situaciones similares en nuestra legislación, generando una sobre regulación y un efecto negativo en la productividad de las empresas (...) carecería de sentido la figura del contrato de trabajo, la relación laboral y por ende la finalidad del contrato de trabajo, si este puede ausentarse de manera permanente por más de un año sin contribuir a las actividades para las cuales fue contratado, no pudiendo contemplarse como una justificación viable que este desconocimiento de las obligaciones laborales, sea “sin goce de haberes”, puesto que ello no brinda una solución al verdadero problema que se origina de esta propuesta, la cual deviene en una improductividad prolongada del personal contratado y desnaturaliza la figura misma del contrato de trabajo (...) el literal k) del artículo 12 del TUO del Decreto Legislativo 728, regula la suspensión del contrato de trabajo mediante el permiso o licencia concedido por el empleador (...) se puede verificar que no existe necesidad de tener una nueva ley que regule una licencia sin goce por motivos particulares, cuando esta disposición ya se encuentra permitida en nuestro ordenamiento jurídico (...) tampoco se está de acuerdo en que se pretenda mediante la figura de suplencia cubrir los puestos durante el plazo dejado de laborar por el personal que decide tomar esta licencia.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

Esto, supondría un incremento innecesario de costos laborales, ya que carece de sentido contratar a doble personal hasta durante 2 años”.

3.2.2. PL. 5299/2022-CR

a) Presidencia del Consejo de Ministros PCM

Mediante Oficio D001823-2023-PCM-SG⁶, del 23 de junio de 2023, dicha entidad nos remite su opinión técnico legal adjuntando el Informe N° D000889-2023-PCM-OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica⁷, en los que concluyen lo siguiente:

“por competencia no corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir opinión acerca del Proyecto de Ley N° 5299-2022-CR, “Ley que establece la licencia voluntaria de año sabático no remunerada para los trabajadores del sector público y privado del Decreto Legislativo N° 728”

b) Sociedad Nacional de Industrias SNI

Mediante CARTA N°369-2023-SNI-PRES⁸, del 18 de agosto de 2023, dicha institución nos remite su opinión técnico legal en que señalan lo siguiente:

“...no estamos de acuerdo con esta iniciativa legislativa, en cuanto no cumple con los objetivos propuestos, toda vez que ya existen licencias otorgadas para situaciones similares en nuestra legislación, generando una sobre regulación y un efecto negativo en la productividad de las empresas”.

c) Ministerio de Salud - MINSA

Mediante OFICIO N° D002922-2023-SG-MINSA⁹, del 7 de julio de 2023, dicho sector nos remite su opinión técnico legal adjuntando el Informe N° D000726-

⁶ Ver oficio de PCM en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTEzMTQz/pdf>

⁷ Ver Informe de PCM en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTEzMTQ0/pdf>

⁸ Ver opinión de la SNI en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTM0NDUy/pdf>

⁹ Ver opinión del MINSA en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTE4MDk4/pdf>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

2023-OGAJ/MINSA¹⁰, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, en la que concluyen en lo siguiente:

“el proyecto en mención no guarda relación con las funciones y competencias asignadas al Ministerio de Salud, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud y sus modificatorias, así como también lo establecido en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2017-SA y sus modificatorias. (...) Considerando lo señalado, no corresponde a este Ministerio emitir opinión sobre el proyecto de ley bajo comentario, en tanto no tiene incidencia en las competencias y funciones del Sector Salud”.

3.3. Opiniones ciudadanas recibidas

En cumplimiento del Acuerdo del Consejo Directivo 9-2012-2013/CONSEJO-CR- Opiniones Ciudadanas sobre los Proyectos de Ley – Foros Legislativos Virtuales, la Oficina de Participación Ciudadana nos informa lo siguiente:

3.3.1. PL. 4981/2022-CR

De la revisión del expediente virtual del proyecto legislativo se tienen registradas las opiniones favorables de los ciudadanos WILLIAM MITCHEL GUILLEN PAIVA y JIMMY TAPIA ECHEGARAY.¹¹

3.3.2. PL. 5299/2022-CR

Mediante Oficio 5108-2023-OPC-OM-CR, de la opinión recibida de los ciudadanos KARINA JESSICA DAVILA GARCIA y DAVID ANDRE LUNA PERALTA.¹²

3.4. Otros documentos relacionados al procedimiento parlamentario del proyecto legislativo bajo estudio.

¹⁰ Ver Informe del MINSA en el siguiente enlace Ver opinión del MINSA en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTE4MDk4/pdf>:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTE4MDk4/pdf>

¹¹ Ver opiniones ciudadanas en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/4981>

¹² Ver opiniones ciudadanas en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/5299>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

Mediante OFICIO N° 103 -2023-2024-LRPQ/CR¹³, del 22 de agosto de 2023, remitido por el congresista Luis Picón Quedo, solicita que la comisión elabore el predictamen correspondiente al cumplirse el plazo señalado en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

4. Marco normativo

- a) Constitución Política del Perú
- b) Ley N° 26644, Precisan el goce del derecho de descanso prenatal y postnatal de la trabajadora gestante.
- c) Ley N° 27240, Ley que otorga permiso por lactancia materna.
- d) Ley N° 27409, Ley que otorga licencia laboral por adopción.
- e) Ley N° 29409, Ley que concede el derecho de licencia por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada.
- f) Ley N° 28048, Ley de protección a favor de la mujer gestante que realiza labores que pongan en riesgo su salud y/o el desarrollo normal del embrión y el feto.
- g) Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público.
- h) Ley N° 30119, Ley que concede el derecho de licencia al trabajador de la actividad pública y privada para la asistencia médica y la terapia de rehabilitación de las personas con discapacidad.
- i) Ley N° 30220, Ley Universitaria.
- j) Ley N° 32199, Ley que modifica el Decreto Legislativo 276, Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, a fin de establecer nuevos rangos para la licencia sin goce de haber, el periodo de cese y el cálculo de la compensación por tiempo de servicios.
- k) Decreto Legislativo N° 713, Consolidan la legislación sobre descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada.
- l) Decreto Legislativo 559, Ley de Trabajo Médico

¹³ Ver Oficio en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTMxNjI4/pdf>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

- m) Decreto Legislativo 1025, que aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público.
- n) Decreto Supremo N° 002-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de formación y promoción laboral.
- o) Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de productividad y competitividad laboral.
- p) Decreto Supremo N° 001-96-TR, Reglamento de Ley de fomento al empleo.
- q) Decreto Supremo N° 012-92-TR, Aprueban el Reglamento del Decreto Legislativo N° 713 sobre los descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada.
- r) Decreto Supremo N° 024-2001-SA, Reglamento de la Ley de Trabajo Médico
- s) Decreto Supremo N° 014-2010-TR, Reglamento de la Ley N° 29409, Ley que concede el derecho de licencia por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada.
- t) Decreto Supremo N° 005-2011-TR, Reglamentan la Ley N° 26644, que precisa el goce del derecho de descanso prenatal y postnatal de la trabajadora gestante.
- u) Decreto Supremo N° 009-2010-PCM, Reglamento del D. Leg.1025

5. Análisis de la propuesta legislativa

5.1. Competencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

Conforme al Plan de Trabajo¹⁴, aprobado en setiembre de 2024, nuestra comisión tiene como objetivo general *“fortalecer el marco regulatorio concerniente a los derechos del trabajador, a las relaciones individuales y colectivas de trabajo”*, así como también consideró *“muy importante mejorar las condiciones laborales sea desde la perspectiva normativa o mediante el control respecto al cumplimiento del ordenamiento vigente”*.

¹⁴ Ver Plan de Trabajo en el siguiente enlace:

https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2024/Trabajo/files/plan_de_trabajo/so-001-plan_de_trabajo-ctss-03-09-2024.pdf

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

Estando a ello, y de la revisión de las pretensiones de los proyectos de ley bajo estudio, se aprecia que proponen figuras relacionadas a derechos del trabajador y a las relaciones laborales empleador-trabajador, esto es, la implementación de una *“licencia voluntaria de año sabático no remunerada para trabajadores del régimen 728”* (PL.5299) y la regulación de las *“licencias sin goce de remuneraciones por motivos particulares para los regímenes laborales 276, 728 y 1957”*. (PL.4981)

Respecto a la *“licencia voluntaria de año sabático no remunerada”*, y teniendo en cuenta los precedentes legislativos referidos a los denominados “años sabáticos” normados en el sector Educación para docentes (Art. 88.9, Ley 30220, Ley Universitaria) y en el sector Salud para los médicos cirujanos (Art. 21, Decreto Legislativo 559, Ley de Trabajo Médico, y Art. 50 Reglamento D. Leg. 559), se puede colegir que la propuesta *prima facie* podría configurarse como un derecho de los trabajadores, por lo que se encontraría dentro del ámbito de competencia de nuestra comisión y, por ello, nos obliga a estudiar y analizar si dicha propuesta y su pretensión resultan idóneas, viables y pertinentes para efectivizar los derechos del trabajador, así como para fortalecer las relaciones individuales o colectivas de trabajo o su incidencia en mejorar las condiciones laborales. En igual situación se encuentra la regulación de la licencia sin goce de remuneración por motivos particulares para los trabajadores de los decretos legislativos 276, 728 y 1057.

Estando a lo señalado la comisión se declara competente para analizar los Proyectos de Ley 4981/2022-CR y 5299/2022-CR.

5.2. Viabilidad y necesidad de la propuesta legislativa 5299/2022-CR.

5.2.1. Identificación de la pretensión principal y su naturaleza. Año sabático en la legislación nacional.

De la lectura del artículo 1 y numeral 2.4 del artículo 2 del proyecto legislativo se aprecia la pretensión de crear un nuevo beneficio para los trabajadores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de la Productividad y Competitividad Laboral, el cual denomina *“licencia voluntaria de año sabático no remunerada”*, el cual se originaría a los siete (7) años de trabajo continuo *“de manera consecutiva o acumulada”* de servicios del trabajador. Esta licencia se constituiría en causal de suspensión del contrato de trabajo y debe ser previamente consensuada con el empleador, vía convenios colectivos.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

Procedimentalmente, esta licencia de año sabático se efectivizaría entre el 1 de enero y 31 de diciembre del año solicitado, y su solicitud debe ser avisada o comunicada al empleador hasta el 31 de agosto del año previo a fin de que dicho empleador prevea la suplencia del puesto en dicho año sabático.

De la lectura del numeral 2.5. del artículo 2 del proyecto legislativo señala que *"La cobertura de salud durante el uso de la Licencia voluntaria de año sabático no remunerada, es cubierta conforme las Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud"*. Vista la exposición de motivos no encontramos sustento a esta propuesta ni mayor detalle, asimismo, de la revisión de la Ley 27056 no encontramos el supuesto en caso de licencias sin goce de haber o respecto a las coberturas en los denominados "años sabáticos".

Estando a esta pretensión cabe analizar el concepto de año sabático en nuestra legislación y si sus características concuerdan o están siendo distorsionadas por la pretensión del proyecto legislativo.

Así entonces, de la revisión de la legislación nacional y su contrastación con la exposición de motivos del proyecto legislativo se tiene el caso de dos (2) años sabáticos vigentes en nuestra legislación.

De la lectura de la Ley 30220, Ley Universitaria (Art. 88.9) y del Decreto Legislativo 559 (Art. 21) y de su reglamento (Art. 50) se aprecia que en nuestra legislación esta figura del año sabático se resalta más como un derecho que como definirla expresamente como licencia laboral.

Así, en el caso de docentes, la Ley 30220 diferencia las licencias con o sin goce de haber con reserva de plaza de los docentes (Art. 88.7) y licencia como consecuencia de haber sido elegido autoridad legislativa, municipal o regional o cargo con autoridad en el Poder Ejecutivo (Art. 88.8) del supuesto del año sabático con fines exclusivos de investigación o preparación de publicaciones (Art. 88.9).

En el caso del médico cirujano el Decreto Legislativo 559, Ley de Trabajo Médico, reconoce al año sabático como un derecho (Art. 21), y en su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 024-2001-SA, se diferencia este derecho (Art. 50) de las licencias con goce de haber por capacitación oficializada en el país o en el extranjero, así como de la licencia sin goce de haber por capacitación no oficializada de los médicos cirujanos (Art. 49).

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

Esta diferencia técnica también ha sido reconocida en la definición y clasificación de las licencias laborales en los regímenes, por ejemplo, del D. Leg. 276 y D. Leg. 728 donde no se consideran como tales al año sabático (ver figura 1)

AÑO SABÁTICO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Ley 30220, Ley Universitaria (Art. 88.9)	Decreto Legislativo 559, Ley de Trabajo Médico (Art. 21)
Establece como derecho del docente: - Tener año sabático con fines de investigación o de preparación de publicaciones por cada siete (7) años de servicios.	Artículo 21.- Para optar título de especialista o grados académicos bajo régimen a tiempo completo, en el país o en el extranjero, se otorgará licencia por capacitación con goce de haber. La Ley reconoce el derecho del Médico Cirujano al año sabático.
Atendiendo a la autonomía universitaria cada centro de estudios fijó los requisitos reglamentarios para el “otorgamiento del año sabático” y el procedimiento para su aplicación y las prohibiciones o sanciones en su ejercicio.¹⁵ En general se ha establecido que: - El Año Sabático es un derecho que se otorga a los docentes ordinarios con régimen de dedicación exclusiva y/o tiempo completo, por cada siete años de servicios cumplidos en la categoría correspondiente, con el goce íntegro de sus remuneraciones principales y complementarias. - El Año Sabático tiene una duración de doce meses y será utilizado estrictamente para que el docente	Decreto Supremo N° 024-2001-SA, Reglamento del D. Leg. 559 - (Art. 50) Artículo 49.- La licencia con goce de haber por capacitación oficializada en el país o en el extranjero, así como la licencia sin goce de haber por capacitación no oficializada, se otorgan de conformidad con lo establecido en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 276. Artículo 50.- El derecho del médico-cirujano al año sabático, establecido en el Art. 21 de la Ley, se hará efectivo cada siete años de labor efectiva consecutiva en las dependencias de salud del Sector Público. Durante este período el médico-cirujano podrá dedicarse al desarrollo de

¹⁵ Uno de estos reglamentos es, por ejemplo, el aprobado por la Universidad Nacional “Santiago Antúnez de Mayolo”. Ver en el siguiente enlace: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1626075/Reglamento%20de%20A%C3%B1o%20Sabatario.pdf>

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

beneficiario cumpla a tiempo completo con el desarrollo del proyecto de investigación o del plan de publicación aprobado por el Consejo Universitario. - El Año Sabático se inicia el 01 de enero y culmina el 31 de diciembre. Excepcionalmente, el inicio dependerá de los contratos o convenios de cooperación científica y tecnológica, o de las subvenciones específicas de investigación. - Los Docentes interesados en el beneficio del Año Sabático presentarán su solicitud al Decano de la Facultad respectiva, en el mes de agosto, adjuntando el proyecto de investigación, desarrollo del ensayo o libro a ser ejecutados. - Los Docentes beneficiarios del año sabático no podrán hacer uso de licencia por estudios ni por capacitación, hasta después de haber devuelto el doble del tiempo por el uso de la licencia por Año Sabático.	un proyecto de investigación aprobado por su institución.
--	--

Sin embargo, en su aplicación, los años sabáticos se aplican como las licencias, específicamente, como si fueran licencias con goce de remuneraciones.

Esto lo determinó la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, a la consulta de cuáles son los requisitos para otorgar un año sabático al personal médico, mediante el Informe 001368-2021-Servir-GPGSC y el Informe Técnico No 1713-2018-SERVIR/GPGSC que concluyeron en lo siguiente:

*"... los médicos cirujanos tienen una ley y reglamento de trabajo propio, los cuales regulan el derecho al médico cirujano a tener un año sabático. **El derecho del año sabático se otorgará como licencia con goce de remuneraciones por capacitación**, cumpliéndose ciertos requisitos:*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

- a) Procede solo para el servidor que tenga la condición de médico cirujano*
- b) Labores mayores a siete (7) años*
- c) Labores consecutivas e ininterrumpidas en dependencias de salud del sector público*
- d) Sea para la obtención del título de especialista o de grados académicos con un régimen de estudios a tiempo completo*

A su vez, se tiene que resaltar que el requisito d) tiene que ser acreditado con documento sustentario al inicio de la presentación de la solicitud de licencia por año sabático por el interesado, el mismo que al término de dicha licencia deberá acreditar la obtención del título de especialista o de los grados académicos que fueron motivos del otorgamiento de tal licencia".¹⁶

Ahora bien, sobre el requisito del proyecto de investigación para el otorgamiento de la licencia de año sabático, el artículo 50 del Reglamento (Decreto Supremo N° 024-2001-SA) ha establecido que durante dicho período el médico cirujano podrá dedicarse al desarrollo de un proyecto de investigación, el cual deberá ser aprobado por su institución.

FIGURA 1

¹⁶ Recuperado en el siguiente enlace: <https://lpderecho.pe/requisitos-otorgar-ano-sabatico-personal-medico-informe-001368-2021-servir-gpgsc/>

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

LICENCIAS	
D. Leg. 276	D. Leg. 728
CON GOCE DE REMUNERACIONES Fallecimiento de familiar directo (5 días) Capacitación oficializada (2 años) Citación expresa (judicial, militar, policial) Función edil Maternidad (98 días) Paternidad (10 días) Adopción (30 días) Por enfermedad en estado grave o terminal o accidente grave de familiar directo (7 días)	CON GOCE DE REMUNERACIONES Fallecimiento de familiar directo (no regulado, puede estar normado internamente) Maternidad (98 días) Paternidad (10 días) Adopción (30 días) Por enfermedad grave o terminal o por accidente grave (7 días) Por enfermedad en estado grave o terminal o accidente grave de familiar directo (7 días)
SIN GOCE DE REMUNERACIONES Por motivos personales (pueden extenderse hasta por tres años continuos o discontinuos, contabilizadas dentro de un período de cinco años) - LEY 32199	SIN GOCE DE REMUNERACIONES Por motivos particulares (por el plazo que la entidad estime conveniente).
A CUENTA DEL PERÍODO VACACIONAL (Sin exceder de 30 días) Matrimonio Enfermedad grave de familiar directo	

A este respecto, el Tribunal Constitucional en su sentencia 0737-2005-PC/TC¹⁷, ha manifestado que dicho artículo *"no establece como requisito para que otorgue la licencia por año sabático el que tenga que presentarse proyecto de investigación"*, sino que lo importante es cumplir con el objetivo de año sabático (Art. 21, D. Leg. 559), esto es, la obtención del título de especialista o de grados académicos con un régimen de estudios a tiempo completo.

Estando a estas decisiones es que SERVIR ha configurado, en sus resoluciones¹⁸, que el año sabático, al ser un derecho laboral para que el trabajador desarrolle sus habilidades y perfil profesional con goce de remuneración, se ejecute como una licencia con goce de remuneraciones por capacitación.

¹⁷ Ver sentencia en el siguiente enlace: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00737-2005-AC.pdf>

¹⁸ Ver Informe Técnico No 1713-2018-SERVIR/GPGSC en el siguiente enlace: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1368768/Informe%20T%C3%A9cnico%20201713-2018-SERVIR-GPGSC.pdf?v=1602685142>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

5.2.2. Contrastación de lo que se considera año sabático en la legislación (Decreto Legislativo 276) con la pretensión del proyecto legislativo bajo estudio (Decreto Legislativo 728). Tratamiento de la licencia sin goce de remuneraciones.

De lo visto en el acápite anterior podemos concluir que la figura del año sabático en nuestra legislación es un derecho del trabajador, pero excepcional, con goce de remuneraciones, y delimitado en determinadas profesionales del régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, a fin de que desarrollen labores de investigación o producción intelectual o científica (docentes), o lograr título de especialista o grados académicos bajo régimen a tiempo completo, en el país o en el extranjero (médicos cirujanos), siempre que hayan cumplido siete (7) años de labor consecutiva en las dependencias del sector educación o salud del Sector Público, respectivamente, y se otorga como licencia con goce de remuneraciones por capacitación.

Estando a estas particularidades consideramos que difieren en su naturaleza con lo que la legislación y decisiones del TC y de SERVIR han elaborado de lo que es un año sabático.

En primer lugar surgen contradicciones al aplicarlo en el régimen laboral del Decreto Legislativo 728 porque la figura del año sabático se ha creado y otorgado conforme a las particularidades del régimen laboral del Decreto Legislativo 276 en la cual se establece una carrera administrativa la cual permite la incorporación del personal idóneo, garantizar su permanencia, así como asegurar su desarrollo y promover su realización personal en el desempeño del servicio público. La carrera administrativa en este régimen laboral se organiza según grupos, bajo el criterio de la formación profesional o técnica del servidor público, en: profesionales, auxiliares y técnicos. Dado que aquí se desarrolla una carrera administrativa se necesita la permanente capacitación, progresión y ascenso de los servidores públicos lo que concuerda con dar a dicho personal facilidades para especializarse vía maestrías, doctorados o realizar trabajos de investigación. En ese sentido, nuestra comisión dictaminó y aprobó la Ley 32199 que modifica el artículo 24 del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, a fin de que los

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

servidores de este régimen puedan, aparte de la licencia con goce de haber por capacitación oficializada, ampliar su licencia sin goce de remuneración por motivos personales, hasta por tres años continuos o discontinuos, contabilizadas dentro de un período de cinco años¹⁹.

Esta modificación, conforme se aprecia del diario de debates²⁰ y de la exposición de motivos de los proyectos legislativos (6043/2023-CR) que dieron origen a dicha ley, era para que el servidor atienda *“a sus familiares directos o mejor sus méritos profesionales”*²¹.

Ahora bien, el régimen laboral del D. Leg. 728 se creó para el sector privado y fue incorporando a entidades del ámbito público, esencialmente, para las entidades que nacieron a partir de la Constitución de 1993 y en aquellas en las que se quería dotar de mayor «dinamicidad» en la contratación o mejorar los sueldos (por ejemplo, Banco Central de Reserva, OSIPTEL, INDECOPI, SUNAT, Congreso de la República, etc.), y tiene como característica principal que **carece de carrera administrativa**, por ello, cada una de las entidades públicas sujetas a dicho régimen constituye un empleador distinto. El principio de unidad del Estado no es aplicado para el caso de estos servidores.²²

¹⁹ Antes de la modificación el Decreto Legislativo N° 276 y su reglamento Decreto Supremo N° 005-90-PCM, señalaban que la licencia por motivos particulares podía ser otorgada hasta por noventa días, en un periodo no mayor de un año, de acuerdo con las razones que exponga el servidor y las necesidades de servicio.

²⁰ Durante el debate plenario de fecha 10 de octubre de 2024 (16ª Sesión) el autor de la iniciativa legislativa señaló lo siguiente: *“La extensión de [la licencia de] tres meses a tres años es porque muchas veces los trabajadores del sector público necesitan estudiar y no tienen esas facilidades; o afrontan problemas propios, particulares, familiares, que inclusive significan atender personas con enfermedad; o se les pueden presentar oportunidades laborales que tal vez no sean las definitivas. En el fondo, una licencia sin goce no va a tener como consecuencia que esa plaza no sea coberturada. Va a ser coberturada por un contrato. El servicio que tenga que brindarse va a ser atendido por otra persona. Es decir, no va a haber perjuicio en la atención de esa institución pública”*. Recuperado en: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258BB20072135E/\\$FILE/PLO-2024-16.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258BB20072135E/$FILE/PLO-2024-16.pdf)

²¹ Ver Proyecto de Ley 6043/2023-CR en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTMyMDM1/pdf>

²² Recuperado en: <https://lpderecho.pe/regimenes-laborales-generales-servicio-civil/>

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

Al ser instituciones privadas, o entidades públicas sujetas al régimen 728, cada una de ellas establece las políticas de capacitación y promoción del personal de forma autónoma y con las licencias laborales vigentes acordes a la naturaleza propia de las relaciones laborales existentes en dicho régimen. Para ingresar a este régimen se hace por convocatoria y elección de la institución privada con las condiciones y perfil profesional exigido para el puesto que pueden exigir maestría y doctorados y otros requisitos, por ello, otorgar un "año sabático" para que los empleados de instituciones privadas se capaciten o especialicen con grados superiores de estudios para ascender en la institución se contradicen con la naturaleza propia de un régimen laboral donde no hay carrera administrativa, pero ello no quiere decir que las instituciones privadas no promuevan la capacitación interna porque ello no favorecería la propia continuidad de la institución privada que siempre va requerir a personal idóneo, profesional y altamente especializado, y para ello, promueven el desarrollo de su personal con las licencias con goce de remuneración correspondientes, pero no como derecho del trabajador sino como liberalidad del empleador para contar con el mejor perfil profesional para la empresa.

En el ámbito de las entidades públicas sujetas al régimen 728 las normas internas de la entidad también prevén la capacitación de su personal, inclusive el otorgamiento de licencias para que el servidor público pueda estudiar maestrías o doctorados en el exterior. Así, por ejemplo, en el caso del Congreso de la República, el Reglamento Interno de Trabajo (RIT)²³ permite las licencias para capacitación no oficial, que es aquella promovida por el servidor, para su perfeccionamiento y que está relacionada con las funciones del puesto que desempeña (Art. 68 RIT). En este caso se otorga la licencia sin goce de remuneraciones por motivos personales que (Art. 74 RIT), para el caso del Congreso de la República, es hasta un máximo de noventa días naturales en el lapso de un año calendario, y también puede solicitarse la licencia a cuenta del periodo vacacional por capacitación no oficial (inciso c, Art. 76 RIT) para el caso de capacitación no oficial.

²³ Ver RIT en el siguiente enlace:

<https://intranet.congreso.gob.pe/wp-content/uploads/2024/04/Reglamento-Interno-de-Trabajo-comprimido.pdf>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

No obstante esta norma interna, en general, sobre la duración de la licencia sin goce de haber en el Decreto Legislativo N° 728 cabe mencionar aquí el Informe Técnico N° 222-2017-SERVIR/GPGSC y el Informe Técnico 001317-2021-GPGSC, de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), que señala lo siguiente:

*“3.1. Las normas vigentes no han regulado un plazo máximo en la duración de la licencia sin goce de haber, por lo que -en el caso de los servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728 con contrato a plazo indeterminado- **esta podrá ser otorgada y/o renovada las veces que la entidad lo estime conveniente.***

3.2. De otro lado, la licencia sin goce de haber de los servidores vinculados por contratos sujetos a modalidad necesariamente deberá observar como tope el plazo de vigencia del contrato.

3.3. Ante la ausencia de regulación general en el plazo de otorgamiento de licencias sin goce de haber, es facultad del empleador emitir las disposiciones internas que establezcan el periodo máximo por el cual se podrían otorgar”.²⁴

Asimismo, en dicho Informe SERVIR concluye que **“la licencia sin goce de haber por motivos personales no constituye un derecho del trabajador sino una prerrogativa del empleador, por lo que este último podría denegar el pedido de licencia en caso la necesidad de servicio institucional amerite la permanencia del servidor. Asimismo, es facultad del empleador regular internamente un plazo máximo por el cual se podría otorgar este tipo de licencia a sus trabajadores”**.²⁵

Como se vio en el acápite 5.2.1 del presente dictamen, el año sabático es un derecho del servidor público sujeto al régimen laboral 276 y que se otorga o

²⁴ Ver Informe en el siguiente enlace:

https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2017/IT_222-2017-SERVIR-GPGSC.pdf

²⁵ Ver Informe en el siguiente enlace:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5673744/5035151-informe-tecnico-1317-2021-servir-gpgsc.pdf?v=1705072079>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

ejecuta como licencia laboral por capacitación, lo que no elimina la condición de derecho laboral del año sabático.

Por el contrario, como hemos visto de las decisiones de SERVIR, en el régimen laboral 728 la licencia laboral por motivos personales (que sería la pertinente en casos de capacitación del empleado privado o público) no es un derecho laboral, por ello mismo, **proponer un “año sabático” en este régimen laboral resulta contradictorio a su propia naturaleza jurídica.**

Respecto al periodo de goce de este tipo de licencias, en las empresas públicas y privadas sujetas al régimen laboral 728, sin bien este lapso no está regulado por ley, prima en estos casos el ACUERDO DE LAS PARTES (empleador y empleado):

“Esta licencia es un acuerdo en donde el empleador se compromete a guardar el puesto de trabajo del trabajador y luego reingresa. Es decir, cuando termina de estudiar, regresa (al centro de labor). No le pagan la remuneración en ese periodo”, explicó Brian Ávalos. Agregó que este permiso es solicitado principalmente para los estudios de maestrías en el exterior, pues estos duran aproximadamente un año al tener clases todos los días. “En Perú las maestrías tienen créditos más extendidos y se estudia en las noches, por eso es que se demoran dos años. Pero los que salen a estudiar en el extranjero acceden a la maestría ‘full time’”, precisó. (...) El especialista en derecho laboral, Germán Lora, precisó que si la empresa no otorga al trabajador la licencia por estudios, una primera opción sería presentar su renuncia a su centro de labor. La segunda, es entrar a un proceso de negociación en donde el trabajador solicite una licencia laboral sin goce de haber por el tiempo que deberá realizar los estudios”.²⁶

Estando a esta primacía del acuerdo de las partes, que puede efectivizarse también vía convenios colectivos entre el sindicato de la empresa o entidad pública del régimen 728, resulta contradictorio dentro de la propuesta legislativa bajo estudio que proponga, en su artículo 1º, que la denominada “licencia voluntaria de año sabático” se efectiviza de común acuerdo con el empleador, lo

²⁶ Recuperado en: <https://gestion.pe/economia/management-empleo/empresas-otorgar-ano-licencia-laboral-caso-272794-noticia/>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

que implica una aceptación tácita de que esta licencia es prerrogativa del empleador al poder rechazarla, pero luego en el numeral 2.2. del artículo 2 señala que esta licencia por año sabático se efectiviza a los 7 años de trabajo continuo, tal y como está configurado el derecho al año sabático en el régimen laboral 276, lo que evidencia una contradicción porque por un lado acepta que la licencia propuesta debe ser negociada, pero por otro, lo estaría poniendo como un derecho del servidor expectatio, voluntario pero ineludible de efectivizarse al cumplirse los 7 años de labor continua.

Por lo señalado la comisión considera que la propuesta del proyecto legislativo 5299/2022-CR no resulta idónea para los objetivos propuestos por el proyecto legislativo pues estos pueden ser conseguidos, de común acuerdo, entre el trabajador y el empleador, para el caso del régimen laboral del Decreto Legislativo 728.

Sin embargo, como se verá en el siguiente acápite, la comisión en el estudio de las propuestas legislativas ha corroborado que **existe una falta de regulación general en el plazo de otorgamiento de licencias sin goce de haber en el régimen laboral 728** y el trabajador no tiene opciones, salvo la renuncia o lograr el permiso del empleador, para acceder a una licencia sin goce de remuneraciones por más de un (1) año, sea por estudios de especialización u otros motivos personales que podrían incluir también laborar en un lugar con mejores condiciones laborales, más cuando tiene un empleador institucional difuso y colectivo, como en el caso de las entidades públicas sujetas al régimen 728, y no concreto e individual.

Esta sería la propuesta legislativa que se analiza a continuación.

5.3. Viabilidad y necesidad de la propuesta legislativa 4981/2022-CR.

5.2.1. Identificación de la pretensión principal y su naturaleza.

De la lectura del artículo 3 del proyecto legislativo se aprecia como pretensión principal de esta propuesta legislativa regular la duración de la licencia sin goce de haber o remuneraciones por motivos personales, de trabajadores sujetos a plazo indeterminado en los regímenes laborales de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057, hasta por un periodo de dos (2) años de licencia, en un periodo laboral de cinco años.

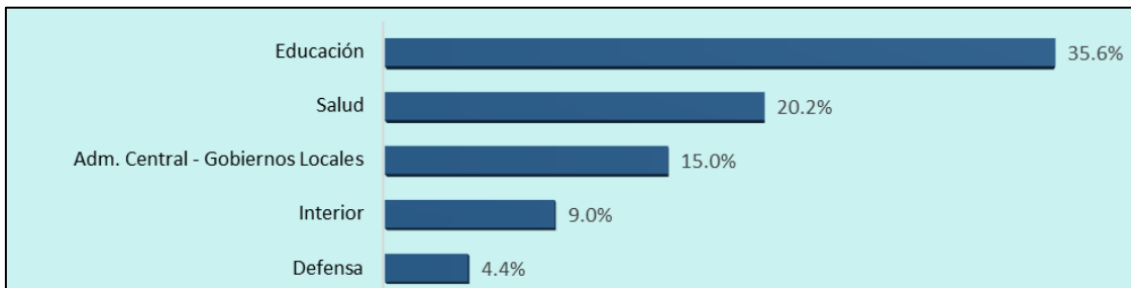
PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

Para analizar esta propuesta cabe, primero, apreciar el número de servidores públicos y su participación, según el régimen laboral, dentro de todo el servicio civil peruano.

Conforme a la información recabada de SERVIR²⁷, al año 2023, el número de servidores públicos en Perú es de 1 millón 549 mil.

La distribución de servidores civiles en las entidades públicas por sector revela que las entidades con mayor número de servidores civiles son las entidades del sector educación, incluyéndose las Direcciones y/o Gerencias Regionales y Unidades de Gestión Educativa Local y ejecutoras sectoriales que concentran al 35.6%; seguidas por las entidades del sector salud con el 20.2%. (Ver gráfico 1)

Gráfico 1- Distribución con mayor cantidad de servidores públicos 2023



Fuente: SERVIR, 2023

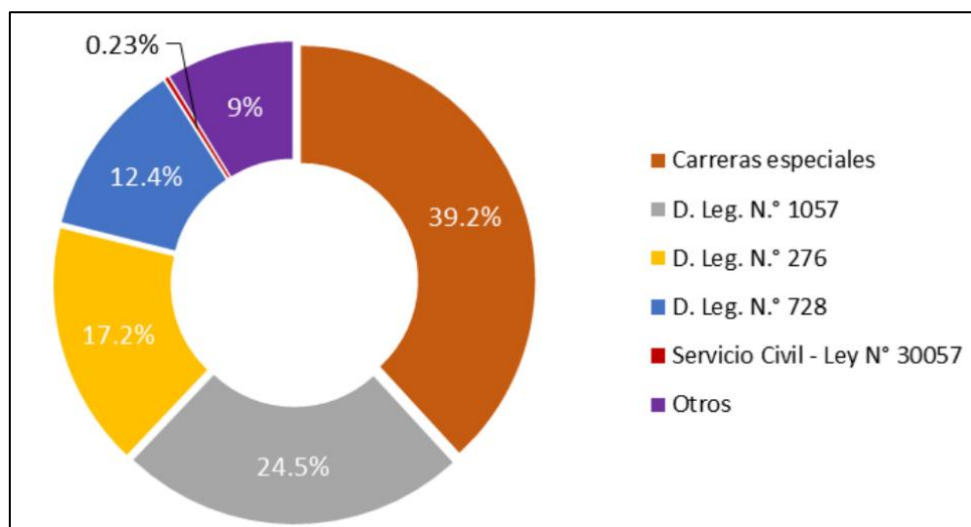
En cuanto a la distribución de trabajadores públicos por regímenes laborales (Ver gráfico 2) tenemos que las carreras especiales (como salud y educación) agrupan aproximadamente al 39.2% de los servidores públicos, seguidas por el régimen CAS (24.5%), los trabajadores del D. Leg.276 -carrera administrativa (17.2%), el régimen de actividad privada del D. Leg.728 (12.4%) y otros regímenes del servicio civil con menor proporción (9%).

Gráfico 2- Distribución de servidores públicos, según régimen laboral, 2023

²⁷ Características del Servicio Civil Peruano – 2023. Ver Recuperado en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7440404/6338244-caracteristicas-del-servicio-civil-peruano.pdf?v=1735653715>

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.



Fuente: SERVIR, 2023

El análisis de la distribución de servidores civiles por régimen laboral revela que las carreras especiales, con una participación del 39.8%, y el régimen CAS, con un 25.3%, son los regímenes que más predominan. Los regímenes generales, a pesar de su importancia histórica, concentran una proporción menor del total de servidores públicos.

Teniendo este panorama la comisión analiza que, respecto del régimen laboral 276, la licencia sin goce de remuneraciones por motivos particulares tenía una duración de hasta 90 días en un periodo de un año, sin embargo, con la dación de la Ley N.º 32199 - Ley que modifica el Decreto Legislativo 276, Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, a fin de establecer nuevos rangos para la licencia sin goce de haber, el periodo de cese y el cálculo de la Compensación por Tiempo de Servicios - publicada el 17 de diciembre de 2024, esta duración de licencia sin goce de remuneración se amplió extendiéndose *“hasta por tres años continuos o discontinuos, contabilizadas dentro de un período de cinco años”*.

Estando a esta modificación, la comisión considera que esta parte de la pretensión del proyecto legislativo 4981/2022-CR, respecto al régimen laboral

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

276, ha sufrido modificaciones que están de acuerdo e incluso van más allá de los objetivos que planteaba originalmente.

Respecto a los trabajadores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057-CAS (sean a plazo determinado o indeterminado) pueden suspender de modo perfecto su vínculo laboral a través de una licencia sin goce de remuneraciones, para ello se deberán observar las reglas y los límites de duración de dicha licencia, **de acuerdo con lo establecido en el régimen laboral general que corresponda a cada entidad pública** (Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728, o Ley N° 30057). Este criterio es el aplicable conforme a las consultas hechas a SERVIR (Informe Técnico 0001203-2024-SERVIR-GPGSC²⁸).

Así entonces, con la modificación hecha por la Ley 32199, en el caso de las entidades públicas cuyo régimen laboral general es el regulado por el Decreto Legislativo N° 276, la licencia sin goce de remuneraciones para los trabajadores contratados CAS en dichas entidades públicas será hasta por tres años continuos o discontinuos, contabilizadas dentro de un período de cinco años, siempre que la licencia a otorgarse no puede exceder el plazo de vigencia de dichos contratos CAS.

Por lo señalado la comisión, en este supuesto planteado por el proyecto legislativo, considera que al estar supeditada la licencia sin goce de remuneración del régimen laboral especial D. Leg.1057 a la duración y características del régimen laboral general de la entidad pública del trabajador CAS las modificaciones planteadas deben centrarse en dichos regímenes laborales generales, como fue el caso del régimen 276 con la Ley 32199.

En ese orden de ideas, respecto del régimen laboral de la actividad privada del D. Leg 728 debe diferenciarse la situación de los trabajadores que realizan sus labores netamente en la actividad privada, de los servidores públicos que se rigen por dicho régimen laboral general.

En efecto, como vimos en el acápite 5.2.2 del presente dictamen, sobre el tratamiento de la licencia sin goce de remuneraciones en el régimen laboral 728,

²⁸ Ver Informe en el siguiente enlace: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/10/Informe-Tecnico-0001203-2024-Servir-GPGSC-LPDerecho.pdf>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

en el sector privado se contrata el personal de acuerdo a determinados perfiles ya dispuestos por la empresa o el empleador el cual, precisamente, se encarga de continuar la capacitación de su personal u otorgarles licencias con goce de haber para capacitaciones internas y así asegurar que su personal desarrolle una actividad continua, permanente y ascendente dentro de la empresa privada.

Si bien no hay una carrera administrativa en este régimen laboral ello no implica que, dentro de la organización y estructura de la empresa, se desarrolle una actividad laboral que permita ascender al empleado a puestos de mayor responsabilidad conforme a lo que decida y defina el empleador, quien también fija los montos del sueldo del empleado según criterios que considere adecuados al puesto laboral.

Diferente es el caso de los trabajadores o empleados civiles de las entidades públicas sujetas al régimen laboral 728 pues, en este sector, el empleador es EL ESTADO y las remuneraciones son fijadas acorde a las escalas aprobadas por el Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, en este sector los ascensos a puestos de mayor responsabilidad no se realizan como en el sector privado sino que se accede, normal y temporalmente, a puestos de confianza en direcciones y jefaturas, hasta que concluya el encargo, luego de lo cual retornan al puesto y nivel originarios.

Estando a esta realidad, la comisión considera que en el ámbito del sector público, si bien también se realizan programas de capacitación interna para los empleados o servidores, se requiere reforzar y elevar los perfiles profesionales de dichos empleados más cuando ascender en este sector no resulta continuo y permanente como es en el sector privado, por ello mismo, debe brindarse al servidor público de este régimen laboral alternativas para su desarrollo profesional dentro de la entidad pública, o incluso académica dentro o fuera del país, pero sin llegar a figuras de otros regímenes laborales que les son ajenos, como es la figura, por ejemplo, del año sabático.

Como vimos de los informes de SERVIR (Informe Técnico 222-2017-SERVIR/GPGSC e Informe Técnico 001317-2021-GPGSC) han concluido que *"Las normas vigentes no han regulado un plazo máximo en la duración de la licencia sin goce de haber, por lo que -en el caso de los servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728 con contrato a plazo indeterminado- esta*

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

podrá ser otorgada y/o renovada las veces que la entidad lo estime conveniente (...) Ante la ausencia de regulación general en el plazo de otorgamiento de licencias sin goce de haber, es facultad del empleador emitir las disposiciones internas que establezcan el periodo máximo por el cual se podrían otorgar".

Estando a estas conclusiones, la comisión considera que al no haber regulación general sobre la duración de las licencias sin goce de haber en el régimen laboral 728 se hace necesario, en aplicación del principio de necesidad legislativa, definir las condiciones de esta licencia sin goce de remuneración y su procedencia en defensa del empleado o servidor civil que mantenga una relación laboral de evidente disparidad con el empleador al solicitar este tipo de licencia, y en donde el acuerdo de las partes no resulte en un mecanismo idóneo de negociación ante dicha disparidad y no dejar, como señaló el especialista en derecho laboral Germán Lora, que si la empresa o entidad pública no otorga al trabajador la licencia por estudios, *"una primera opción sería presentar su renuncia a su centro de labor"*.

Estando a esta priorización de fortalecer la posición de la parte más débil de la relación laboral en el régimen laboral 728 la comisión considera que, dada la relativa inmediatez en la relación laboral empleador-empleado en el ámbito público debería regularse la licencia sin goce de remuneración en dicho sector.

Cabe señalar que, conforme al gráfico 2, los empleados o servidores públicos del régimen laboral representan el 12.4% de todos los servidores públicos en el Estado (1 millón 549 mil).

Asimismo, también debemos considerar el precedente dado por la Ley 32199, publicado el 17 de diciembre de 2024, que modificó el artículo 24º del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, ampliando la duración de la licencia sin goce de haber de los servidores públicos en ese régimen laboral ***"hasta por tres años continuos o discontinuos, contabilizadas dentro de un periodo de cinco años"***, cuando antes era otorgada hasta por noventa (90) días y en un periodo de un año.

Sin embargo, atendiendo a que la licencia sin goce de remuneración tiene carácter excepcional, se propone que la misma se ejerza bajo determinados

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

criterios y discrecionalidad del empleador, ello considerando las atingencias y observaciones remitidas a nuestra comisión.

En efecto, la Autoridad Nacional del Servicio Civil SERVIR (Informe Técnico 000762-2023-SERVIR-GPGSC) ha presentado observaciones *“autorizar la ausencia del servidor por un tiempo equivalente a dos (2) años en un periodo de cinco (5) años, implica generar brechas en la cobertura de la prestación de los servicios públicos, situación que se repetiría sin ninguna restricción cada cinco (5) años, habida cuenta que la propuesta normativa no contempla ninguna restricción o ningún límite sobre el número de veces que el servidor puede solicitar la licencia por motivos particulares, tampoco precisa ninguna restricción o limitación sobre el número de servidores que pueden solicitar la licencia de manera simultánea, ni parámetros para evitar dicha posibilidad, con lo que la totalidad de los servidores de una entidad quedarían habilitados para solicitar de manera simultánea la licencia y exigir su concesión, generando un desequilibrio absoluto en el funcionamiento de la entidad, en desmedro de la prestación del servicio público a cargo del Estado”*.

Estando a estas observaciones, y dado que el sentido de la norma es REGULAR el ejercicio de la licencia sin goce de remuneración por motivos personales se hace necesario establecer limitaciones y restricciones que logran un balance entre el ejercicio de esta solicitud del empleado público con la continuidad de las labores y servicios de las entidades públicas sin perjudicarlas.

Por lo señalado, se ha considerado pertinente que esta licencia sea EXCEPCIONAL y se pueda ejercer a los diez años de labores permanentes en la entidad pública, con ello, se limita el número de veces que el servidor puede solicitar esta licencia, y ello también está acorde a garantizar que el empleado o servidor tenga la condición de trabajador a plazo indeterminado.

Asimismo, teniendo el precedente de la Ley 32199, la cual se aplica a la administración pública y régimen laboral 276, la comisión considera concordante que la duración de la licencia para los servidores públicos del régimen laboral 728 tenga una duración acorde a una especialización profesional, la cual sería de 2 años *“continuos o discontinuos en un período de cinco años”*, contados desde el momento en que se aplica dicha licencia. En efecto, una maestría puede

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

durar entre 1 a 2 años, mientras que un doctorado como máximo grado académico puede tener una duración de entre 3 a 6 años.²⁹

Considerando esos tiempos de duración establecer en 2 años la licencia sin goce de haber nos parece adecuada a fin de que sea concordante con una especialización del servidor público.

También se ha considerado pertinente diferenciar, expresamente, en el texto legal la licencia excepcional y única que se está proponiendo en el presente dictamen de la licencia que es prerrogativa del empleador y que está considerada en literal k) del artículo 48 del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, y artículo 12 del del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo 003-97-TR.

Asimismo, se considera pertinente establecer otras restricciones en la presentación de solicitudes múltiples de servidores públicos que laboren en una misma área orgánica de la entidad público y que, por dicha multiplicidad, podrían afectar la continuidad de las labores o servicios público, por ello, y dado que no estamos ante un derecho absoluto del servidor público se propone que, ante estos casos, el empleador tenga la discrecionalidad y prerrogativa de aceptar o negar la licencia de todos los servidores solicitantes fundamentando su decisión en la necesidad y continuidad de funciones de la entidad y del servicio público.

Por último, dado que se esta implementando y regulando una nueva licencia sin goce de remuneraciones, de carácter excepcional y que se ejerce por única vez, por motivos personales, es necesario incluirla dentro de las causales de suspensión del contrato señaladas en el artículo 48 del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo. Por ello, se está añadiendo como literal m) el siguiente texto: *“La licencia por motivos particulares sin goce de remuneraciones de hasta dos años continuos o discontinuos en un período de cinco años por motivos particulares, para los trabajadores del sector público comprendidos en el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo.”*

²⁹ Recuperado en: <https://www.utp.edu.pe/blog/estudiantes/diferencias-entre-licenciatura-maestria-y-doctorado-que-debo-estudiar-y-cuando>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

6. Conclusiones

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la APROBACIÓN de los Proyectos de Ley 4981/2022-CR y 5299/2022-CR, con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regular la licencia por motivos particulares sin goce de remuneraciones para los trabajadores del sector público con contrato a plazo indeterminado, comprendidos en el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, sin afectar la continuidad del servicio público.

Artículo 2. Licencia por motivos particulares sin goce de remuneraciones

3.1 Los empleados o servidores públicos comprendidos en la presente ley acceden, excepcionalmente y por única vez, a una licencia por motivos particulares sin goce de remuneraciones de hasta dos años continuos o discontinuos en un período de cinco años.

3.2 La licencia se concede superados los diez años de trabajo en una misma entidad pública, siempre que el solicitante no tenga sanciones administrativas o penales previas y firmes en esta u ocupe cargos de dirección o jefaturas.

3.3 La licencia por motivos particulares sin goce de remuneraciones se solicita por escrito al empleador con noventa días de anticipación a fin de que la entidad adopte medidas para garantizar la continuidad del servicio. Su aprobación es inmediata, salvo que el trabajador se encuentre comprendido en los presupuestos establecidos por el párrafo 3.2.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

3.4 Para casos particulares y períodos de licencias de menor duración se mantiene la prerrogativa del empleador de conceder dichas licencias, de conformidad con el literal k) del artículo 48 del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo.

Artículo 3. Discrecionalidad del empleador

En caso se presenten tres o más solicitudes de licencia por motivos particulares sin goce de remuneraciones, dentro del plazo establecido por el párrafo 3.3 del artículo 3, en una misma unidad orgánica de la entidad pública, el empleador podrá negar la licencia de todos los solicitantes fundamentando su decisión por necesidad del servicio.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación del artículo 48 del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo

Se incorpora el inciso m) en el artículo 48 del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, con el siguiente texto:

“Artículo 48.- Son causas de suspensión del contrato de trabajo:

[...]

m) La licencia por motivos particulares sin goce de remuneraciones de hasta dos años continuos o discontinuos en un período de cinco años por motivos particulares, para los trabajadores del sector público comprendidos en el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo.”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo adecúa el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4981/2022-CR Y 5299/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, RECOMIENDA LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA LA LICENCIA POR MOTIVOS PARTICULARES SIN GOCE DE REMUNERACIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

003-97-TR y demás normas reglamentarias que correspondan, dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 1 de abril del 2025.