

“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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Han sido remitidos para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (en adelante CTSS) los proyectos de ley 10260/2024-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Renovación Popular, de autoría de la congresista Patricia Chirinos Venegas, que propone modificar el artículo 57° del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo; 10538/2024-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, de autoría del congresista Lucinda Vásquez Vela, que propone una *“Ley que modifica el TUO del Decreto Legislativo N° 728, Ley de productividad y competitividad laboral, para precisar disposiciones sobre la jubilación de los trabajadores sujetos al régimen laboral privado”*; y 11997/2025-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, de autoría del congresista Jeny Luz López Morales, que propone una *“Ley que propone extender periodo de cese hasta el 31 de diciembre del año en que el trabajador cumple edad de jubilación dentro del régimen laboral 728 del sector público”*.

1. Situación procesal del proyecto legislativo

1.1. Antecedentes procedimentales

- a) El Proyecto de Ley 10260/2024-CR¹ fue presentado el 18 de febrero de 2025 al Área de Trámite Documentario siendo decretado ese mismo día a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, como única comisión dictaminadora.
- b) El Proyecto de Ley 10538/2024-CR² fue presentado el 17 de marzo de 2025 al Área de Trámite Documentario siendo decretado el 19 de marzo de dicho año a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, como comisión principal, y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, como segunda comisión dictaminadora.
- c) El Proyecto de Ley 11997/2025-CR³ fue presentado el 1 de agosto de 2025 al Área de Trámite Documentario siendo decretado ese mismo día a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, como única comisión dictaminadora.

¹ Ver Proyecto de Ley 10260/2024-CR en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjU4NzY2/pdf>

² Ver Proyecto de Ley 10538/2024-CR en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjY3NjY2/pdf>

³ Ver Proyecto de Ley 11997/2025-CR en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzEzODE0/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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

1.2. Antecedentes parlamentarios

Del contenido de los proyectos de ley, que se verán en el siguiente acápite, y de la revisión de los archivos de proyectos presentados en los períodos parlamentarios anteriores se verifica que no existen propuestas iguales o similares a las que son objeto de análisis en el presente dictamen.

2. Contenido de los proyectos legislativos

2.1. Proyecto de Ley 10260/2024-CR

Tiene una fórmula legal de un (1) artículo con el siguiente contenido:

Modifica el artículo 57 del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, en los términos siguientes:

“Artículo 57.- La jubilación es obligatoria para el trabajador, hombre o mujer, que tenga derecho a pensión de jubilación a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) o del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), si el empleador se obliga a cubrir la diferencia entre dicha pensión y el 80% de la última remuneración ordinaria percibida por el trabajador, monto adicional que no podrá exceder del 100% de la pensión, y a reajustar periódicamente, en la misma proporción en que se reajuste dicha pensión.

El empleador que decida aplicar la presente causal deberá comunicar por escrito su decisión al trabajador, con el fin de que éste inicie el trámite para obtener el otorgamiento de su pensión. El cese se produce en la fecha a partir de la cual se reconozca el otorgamiento de la pensión.

La jubilación es obligatoria y se da en caso de que el trabajador cumpla setenta años pudiendo continuar en su puesto de trabajo hasta el 31 de diciembre del año en el que el trabajador cumple dicha edad, salvo pacto en contrario.”

La autora señala que el incremento de la esperanza de vida en el Perú es un factor determinante en la necesidad de adaptar la legislación laboral. Según el Banco Mundial (2023) la esperanza de vida en el país ha alcanzado un promedio de 77 años, lo que implica que muchas personas en edad de retiro aún cuentan con plena capacidad para continuar desempeñando sus funciones. A nivel internacional, países como España, Alemania y Chile han implementado mecanismos para flexibilizar la edad de jubilación, permitiendo que los trabajadores mayores continúen en actividad si así lo desean.

Asimismo, considera que la propuesta es necesaria porque unificará el criterio de cese laboral en los regímenes del Decreto Legislativo 276 y Decreto Legislativo 728, eliminando el trato desigual y garantizando la igualdad ante la ley y la no discriminación por edad. También fortalecerá el sistema de pensiones, permitiendo que los trabajadores aporten por más tiempo, mejorando sus beneficios jubilatorios y reduciendo la presión sobre los fondos previsionales.

“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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

2.2. Proyecto de Ley 10538/2024-CR

Tiene una fórmula legal de un (1) artículo y una (1) disposición complementaria final (DCF) con el siguiente contenido:

- Modifica el artículo 21 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N°728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, con el siguiente texto:

"Artículo 21. De la jubilación

21.1 La jubilación es obligatoria para el trabajador, hombre o mujer, que tenga derecho a pensión de jubilación a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) o del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), si el empleador se obliga a cubrir la diferencia entre dicha pensión y el 80% de la última remuneración ordinaria percibida por el trabajador, monto adicional que no podrá exceder del 100% de la pensión, y a reajustarla periódicamente, en la misma proporción en que se reajuste dicha pensión.

21.2. El empleador que decida aplicar la causal señalada en el numeral 21.1, deberá comunicar por escrito su decisión al trabajador, con el fin de que este inicie el trámite para obtener el otorgamiento de su pensión. El cese se produce en la fecha a partir de la cual se reconozca el otorgamiento de la pensión.

21.3 La jubilación es obligatoria y automática el 31 de diciembre del año en que el trabajador cumpla setenta años de edad con el goce de todos los derechos de Ley, salvo pacto en contrario.

21.4 Excepcionalmente, el trabajador y el empleador podrán acordar extender la jubilación obligatoria y automática, hasta el límite del 31 de diciembre del año en que el trabajador cumple setenta y cinco años de edad, igualmente con todos los beneficios de Ley”.

- Como única DCF señala que el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, adecuará el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N°728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, en un plazo no mayor de 30 días hábiles desde su entrada en vigencia, además de dictar otras disposiciones reglamentarias que estime conveniente, para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.

El autor fundamenta su proyecto señalando que el artículo 18° de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, desarrolla ampliamente las disposiciones que tienen que adoptar los gobiernos, para asegurar dicho principio básico de derecho humano: "La persona mayor tiene derecho al trabajo digno y decente y a la igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, sea cual fuere su edad", asimismo, mediante Ley 32199, el artículo 35 señala lo siguiente: *"Artículo 35. Son causas justificadas para cese definitivo de un servidor: a) Límite de edad de setenta años, pudiendo continuar en supuesto hasta el*

“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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

31 de diciembre del año en que cumple el servidor dicha edad”, dado ello, y considerando que el régimen del Decreto Legislativo N° 276 uno de los regímenes laborales en la administración pública, junto a los que se encuentran contratados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, de la Contratación Administrativa de Servicios - CAS regulado por el Decreto Legislativo N° 1057 y otros; corresponde equipar los mismos beneficios, teniendo como precepto constitucional al principio de igualdad consagrada en el artículo 2° de nuestra carta magna.

Por último, señala que el proyecto busca garantizar que el proceso de jubilación se lleve a cabo de una manera ordenada y previsible sin afectar la operatividad de las entidades públicas, pues considerando que el ejercicio fiscal concluye el 31 de diciembre de cada año, es necesario que las funciones del trabajador activo concluyan igualmente en dicha fecha. De otro lado el Estado garantiza la oportunidad de que los servidores públicos adultos mayores, puedan seguir laborando en forma activa y tener la autonomía incluso de extender voluntariamente su jubilación hasta los 75 años.

2.3. El Proyecto de Ley 11997/2025-CR

Tiene una fórmula legal de un (1) artículo y dos (1) disposiciones complementarias finales (DCF) con el siguiente contenido:

- Modifica el artículo 21 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N°728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, con el siguiente texto:

"Artículo 21. De la jubilación

La jubilación es obligatoria para el trabajador, hombre o mujer, que tenga derecho a pensión de jubilación a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) o del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), si el empleador se obliga a cubrir la deficiencia entre dicha pensión y en 80% de la última remuneración ordinaria percibida por el trabajador, monto adicional que o podrá exceder del 100% de la pensión, y a reajustarla periódicamente, en la misma proporción en que se reajuste dicha pensión.

El empleador que decida aplicar la presente causal deberá comunicar por escrito su decisión al trabajador, con el fin de que este inicie el trámite para obtener el otorgamiento de su pensión. El cese se produce en la fecha a partir de la cual se reconozca el otorgamiento de la pensión.

*La jubilación es obligatoria y automática en caso que el trabajador cumpla setenta años de edad, **en caso del trabajador del Estado pudiendo continuar en su puesto hasta el 31 de diciembre del año en que cumple el servidor dicha edad, salvo pacto en contrario.***"

- Como 1ra DCF señala que el otorgamiento efectivo de la pensión para los trabajadores, acogidos a la presente ley, se produce a partir de la fecha del cese definitivo, es decir el 31 de diciembre del año en que cumplan 70 años.

“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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

- Como 2da DCF señala que la presente Ley entra en vigencia a partir del uno (01) de enero del año siguiente de su publicación

El autor señala que la propuesta se justifica para garantizar que los bienes, servicios, actividades y productos que presta el Estado no se interfiera en forma abrupta e impacte negativamente en el cumplimiento de los objetivos institucionales programados en forma anual, a causa de jubilación de trabajadores del Estado bajo el régimen laboral del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, dada que estos objetivos institucionales se programan en los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Institucionales – POI medidos en forma anual y en consistencia con las leyes presupuestales del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público *“instrumentos de gestión con periodicidad anual, esto es hasta el 31 de diciembre de cada año y, cuando se produce un cese laboral en una unidad ejecutora se debilita un proceso de soporte de recursos humanos, motivo por el cual se establece la posibilidad del servidor público de régimen 728, a su solicitud, puede continuar prestando servicios a partir de cumplir setenta (70) años de edad y hasta el 31 de diciembre del año en que cumple dicha edad, con el objeto de cautelar la continuidad de la prestación de los servicios y objetivos institucionales (...) Esta problemática (...) fue abordada en forma parcial mediante Ley 32199, en donde se regula, el límite de edad de jubilación.”*

3. Opiniones e información solicitada

3.1. Proyecto de Ley 10260/2024-CR

3.1.1 Pedidos de Opinión:

3.1.1.1 Confederación General de los Trabajadores del Perú - CGTP. Mediante Oficio 1486-2024-2025-CTSS/P-CR del 28 de febrero de 2025.

3.1.1.2 Cámara de Comercio de Lima. Mediante Oficio 1672-2024-2025-CTSS/P-CR del 20 de marzo de 2025.

3.1.1.3 Oficina de Normalización Previsional - ONP. Mediante Oficio 1485-2024-2025-CTSS/P-CR del 28 de febrero de 2025.

3.1.1.4 Ministerio de Economía y Finanzas-MEF. Mediante Oficio 1484 -2024-2025-CTSS/P-CR del 28 de febrero de 2025.

3.1.1.5 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE. Mediante Oficio 1483-2024-2025-CTSS/P-CR del 28 de febrero de 2025.

3.1.2. Respuesta de Opinión

A la fecha de elaboración del presente dictamen no se ha recibido opinión de las entidades públicas e instituciones consultadas.

3.2. Proyecto de Ley 10538/2024-CR

3.2.1 Pedidos de Opinión:

“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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

3.2.1.1 Confederación General de los Trabajadores del Perú - CGTP. Mediante Oficio 1673-2024-2025-CTSS/P-CR del 20 de marzo de 2025.

3.2.1.2 Cámara de Comercio de Lima. Mediante Oficio 1672-2024-2025-CTSS/P-CR del 20 de marzo de 2025.

3.2.1.3 Oficina de Normalización Previsional - ONP. Mediante Oficio 1671-2024-2025-CTSS/P-CR del 20 de marzo de 2025.

3.2.1.4 Ministerio de Economía y Finanzas-MEF. Mediante Oficio 1670-2024-2025-CTSS/P-CR del 20 de marzo de 2025.

3.2.1.5 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE. Mediante Oficio 1669-2024-2025-CTSS/P-CR del 20 de marzo de 2025.

3.2.2. Respuesta de Opinión

En aplicación por analogía de los principios de celeridad y economía se esta tomando como elemento de análisis la opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) remitida a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. Congreso de la República.

3.2.2.1 Presidencia del Consejo de Ministros PCM

Mediante OFICIO N° D000882-2025-PCM-SG del 07 de mayo de 2025, dicha entidad nos remite su opinión adjunta en el Informe N° D000693-2025-PCM-OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, en el que concluyen que no tienen competencia para emitir pronunciamiento.⁴

3.3. Proyecto de Ley 11997/2025-CR

3.3.1 Pedidos de Opinión:

3.3.1.1 Confederación General de Trabajadores del Perú-CGTP. Mediante Oficio 19-2025-2026-CTSS-CR-P, del 18 de agosto de 2025.

3.3.1.2 Presidencia del Consejo de Ministros PCM. Mediante Oficio 18-2025-2026-CTSS-CR-P, del 18 de agosto de 2025.

3.3.1.3 Ministerio de Economía y Finanzas. Mediante Oficio 17-2025-2026-CTSS-CR-P, del 18 de agosto de 2025.

3.3.1.4 Oficina de Normalización Previsional (ONP). Mediante Oficio 16-2025-2026-CTSS-CR-P, del 19 de agosto de 2025.

3.3.1.5 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE. Mediante Oficio 15-2025-2026-CTSS-CR-P, del 18 de agosto de 2025.

3.3.1.6 Confederación Nacional de Trabajadores Estatales del Perú - CTE. Mediante Oficio 43-2025-2026-CTSS-CR-P, del 21 de agosto de 2025.

⁴ Ver Informe de PCM en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjg3OTg4/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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

3.3.1.7 Central Autónoma de Trabajadores del Perú - CATP. Mediante Oficio 42-2025-2026-CTSS-CR-P, del 21 de agosto de 2025.

3.3.1.8 Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales - CITE. Mediante Oficio 41-2025-2026-CTSS-CR-P, del 21 de agosto de 2025.

3.3.2. Respuesta de Opinión

3.3.2.1. Federación Nacional de Trabajadores de la Empresa Nacional de Puertos FENTENAPU

Mediante Oficio 131-2025-FENTENAPU, del 15 de septiembre de 2025, dicho gremio señala su opinión favorable para la aprobación del proyecto bajo estudio por lo siguiente:

“Garantiza la continuidad de los servicios públicos esenciales que brinda el Estado a la ciudadanía, evitando interrupciones abruptas en plena ejecución de los Planes Operativos Institucionales (POI) y Planes Estratégicos Institucionales (PEI), los cuales se programan y ejecutan de manera anual, en concordancia con la Ley de Presupuesto del Sector Público (D. Leg. 1440).

Protege la experiencia y conocimientos de los trabajadores que, al cumplir 70 años de edad, mantienen plenas facultades físicas y psicológicas, pudiendo seguir aportando a la eficiencia de la gestión pública.

No genera gasto adicional al erario nacional, pues los recursos humanos del régimen 728 ya se encuentran programados en el presupuesto multianual del Estado.

Fortalece el principio de igualdad laboral reconocido en el artículo 26 de la Constitución Política del Perú, al equiparar los derechos de los trabajadores del régimen 728 con los del régimen 276, evitando discriminaciones dentro del servicio civil”.

Asimismo, menciona como precedente al proyecto que dio origen a la Ley N° 32199, la cual estableció el mismo beneficio para los trabajadores del régimen laboral 276. En esa oportunidad, la norma permitió que los servidores bajo dicho régimen pudieran continuar en sus labores hasta el 31 de diciembre del año en que cumplieran los 70 años de edad, por ello, consideran coherente y justo que ahora este beneficio se extienda también a los trabajadores comprendidos en el régimen laboral 728.

3.4. Opiniones ciudadanas recibidas por los foros virtuales y de participación ciudadana del Congreso de la República

De conformidad con el Acuerdo de Consejo Directivo 9-2012-2013/CONSEJO-CR y del Procedimiento Técnico Administrativo 04-2014-APAEC-OPPEC-OM/CR de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso, NO se tienen registradas opiniones ciudadanas sobre los proyectos de ley 10538/2024-CR y 11997/2025-CR.

“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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

4.- Marco normativo

- Constitución Política del Perú
- 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.
- Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa
- Decreto Legislativo N° 728, Ley de Fomento del Empleo.
- Decreto Supremo N° 003-97-TR, que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

5. Análisis de las propuestas legislativas

5.1. Análisis Técnico

5.1.1. Delimitación de pretensiones. Cuadro comparativo

Vistos los proyectos acumulados en el presente dictamen, y para un mejor análisis y conclusiones por temas, se identifican las pretensiones en el siguiente cuadro comparativo:

Artículo 57 del Decreto Legislativo N°728, Ley de Fomento al Empleo	
Texto vigente	PL. 10260/2024-CR
<p>"Artículo 57.- La jubilación es obligatoria para el trabajador, hombre o mujer, que tenga derecho a pensión de jubilación a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) o del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), si el empleador se obliga a cubrir la diferencia entre dicha pensión y el 80% de la última remuneración ordinaria percibida por el trabajador, monto adicional que no podrá exceder del 100% de la pensión, y a reajustarla periódicamente, en la misma proporción en que se reajuste dicha pensión.</p> <p>El empleador que decida aplicar la presente causal deberá comunicar por escrito su decisión al trabajador, con el fin de que éste inicie el trámite para obtener el otorgamiento de su pensión. El cese se produce en la fecha a partir de la cual se reconozca el otorgamiento de la pensión.</p> <p>La jubilación es obligatoria y automática en caso que el trabajador cumpla setenta años de edad, salvo pacto en contrario."</p>	<p>"Artículo 57.- La jubilación es obligatoria para el trabajador, hombre o mujer, que tenga derecho a pensión de jubilación a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) o del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), si el empleador se obliga a cubrir la diferencia entre dicha pensión y el 80% de la última remuneración ordinaria percibida por el trabajador, monto adicional que no podrá exceder del 100% de la pensión, y a reajustar periódicamente, en la misma proporción en que se reajuste dicha pensión.</p> <p>El empleador que decida aplicar la presente causal deberá comunicar por escrito su decisión al trabajador, con el fin de que éste inicie el trámite para obtener el otorgamiento de su pensión. El cese se produce en la fecha a partir de la cual se reconozca el otorgamiento de la pensión.</p> <p>La jubilación es obligatoria y se da en caso de que el trabajador cumpla setenta años pudiendo continuar en su puesto de trabajo hasta el 31 de diciembre del</p>

“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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

	año en el que el trabajador cumple dicha edad, salvo pacto en contrario.”
--	---

Artículo 21 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N°728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral - DECRETO SUPREMO N° 003-97-TR		
Texto vigente	PL. 10538/2024	PL. 11997/2025-CR
<p>Artículo 21.- La jubilación es obligatoria para el trabajador, hombre o mujer, que tenga derecho a pensión de jubilación a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) o del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), si el empleador se obliga a cubrir la diferencia entre dicha pensión y el 80% de la última remuneración ordinaria percibida por el trabajador, monto adicional que no podrá exceder del 100% de la pensión, y a reajustarla periódicamente, en la misma proporción en que se reajuste dicha pensión.</p> <p>El empleador que decida aplicar la presente causal deberá comunicar por escrito su decisión al trabajador, con el fin de que este inicie el trámite para obtener el otorgamiento de su pensión. El cese se produce en la fecha a partir de la cual se reconozca el otorgamiento de la pensión.</p> <p>La jubilación es obligatoria y automática en caso que el trabajador cumpla setenta años de edad, salvo pacto en contrario.</p>	<p>"Artículo 21. De la jubilación</p> <p>21.1 La jubilación es obligatoria para el trabajador, hombre o mujer, que tenga derecho a pensión de jubilación a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) o del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), si el empleador se obliga a cubrir la diferencia entre dicha pensión y el 80% de la última remuneración ordinaria percibida por el trabajador, monto adicional que no podrá exceder del 100% de la pensión, y a reajustarla periódicamente, en la misma proporción en que se reajuste dicha pensión.</p> <p>21.2. El empleador que decida aplicar la causal señalada en el numeral 21.1, deberá comunicar por escrito su decisión al trabajador, con el fin de que este inicie el trámite para obtener el otorgamiento de su pensión. El cese se produce en la fecha a partir de la cual se reconozca el otorgamiento de la pensión.</p> <p>21.3 La jubilación es obligatoria y automática el 31 de diciembre del año en que el trabajador cumpla setenta años de edad con el goce de todos los derechos de Ley, salvo pacto en contrario.</p> <p>21.4 Excepcionalmente, el trabajador y el empleador podrán acordar extender la jubilación obligatoria y automática, hasta el límite del 31 de diciembre del año en que el trabajador cumple setenta y cinco años de edad, igualmente con todos los beneficios de Ley”.</p>	<p>"Artículo 21. De la jubilación</p> <p>La jubilación es obligatoria para el trabajador, hombre o mujer, que tenga derecho a pensión de jubilación a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) o del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), si el empleador se obliga a cubrir la diferencia entre dicha pensión y en 80% de la última remuneración ordinaria percibida por el trabajador, monto adicional que o podrá exceder del 100% de la pensión, y a reajustarla periódicamente, en la misma proporción en que se reajuste dicha pensión.</p> <p>El empleador que decida aplicar la presente causal deberá comunicar por escrito su decisión al trabajador, con el fin de que este inicie el trámite para obtener el otorgamiento de su pensión. El cese se produce en la fecha a partir de la cual se reconozca el otorgamiento de la pensión.</p> <p>La jubilación es obligatoria y automática en caso que el trabajador cumpla setenta años de edad, en caso del trabajador del Estado pudiendo continuar en su puesto hasta el 31 de diciembre del año en que cumple el servidor dicha edad, salvo pacto en contrario.”</p>

“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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

Vistos los cuadros comparativos se tiene tres propuestas de extensión de la fecha de jubilación para los trabajadores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo que, actualmente, es obligatoria y automática en el caso que el trabajador, este en el sector público o privado, es al cumplir los 70 años.

1. La primera pretensión señala que la jubilación **automática en todo el régimen laboral 728 se extienda al 31 de diciembre del año en el que el trabajador cumpla 70 años, salvo pacto en contrario.** Es decir, si el trabajador cumple 70 años el 4 de enero debe jubilarse el 31 de diciembre de ese año, no el día en el que cumple años sino a final de ese año fiscal y, durante ese lapso seguirá trabajando en la entidad pública o institución privada recibiendo su mensualidad y beneficios sociales correspondientes hasta el 31 de diciembre (PL. 10260/2024-CR y PL. 10538/2024-CR).

La otra variante de esta propuesta (11997/2025-CR) señala que la jubilación es automática a los 70 años, **pero en el sector público el trabajador puede continuar en su puesto hasta el 31 de diciembre del año en que cumple años,** salvo pacto en contrario.

2. La segunda pretensión identificada es que, excepcionalmente, por acuerdo de las partes pueden extender la edad de jubilación obligatoria hasta el 31 de diciembre del año fiscal en el que el trabajador cumpla 75 años (PL. 10538/2024-CR).

5.1.2. Sobre la viabilidad y necesidad legislativa de las pretensiones

5.1.2.1 De la extensión excepcional de la jubilación hasta los 75 años

Esta propuesta contenida en el PL 10538/2024-CR tiene precedentes legislativos en los proyectos 1505/2021-CR, 1535/2021-CR, 2510/2021-CR y 2824/2022-CR, los cuales fueron acumulados y dictaminados de forma favorable en la séptima sesión ordinaria de nuestra comisión realizada el 10 de febrero de 2023 y que, específicamente, sobre la extensión excepcional de edad de jubilación a los 75 años tiene el siguiente texto sustitutorio, presentado el 15 de diciembre de 2023, que modifica el artículo 21 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral con el siguiente texto⁵:

“Artículo 21. La jubilación es obligatoria para el trabajador, hombre o mujer, que tenga derecho a pensión de Jubilación a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) o del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), si el empleador se obliga a cubrir la diferencia entre dicha pensión y el 80% de la última remuneración ordinaria percibida por el trabajador

⁵ Ver texto sustitutorio completo en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTUyNzI1/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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

monto adicional que no podrá exceder del 100% de la pensión , y a reajustarla periódicamente , en la misma proporción en que se reajuste dicha pensión.

El empleador que decida aplicarla presente causal deberá comunicar por escrito su decisión al trabajador, con el fin de que éste inicie el trámite para obtener el otorgamiento de su pensión. El cese se produce en la fecha a partir de la cual se reconozca el otorgamiento de la pensión.

La jubilación es obligatoria y automática en caso de que el trabajador cumpla setenta años de edad, salvo pacto en contrario.

Excepcionalmente, a solicitud del trabajador, la jubilación obligatoria y automática puede extenderse hasta los setenta y cinco años de edad siempre que la necesidad del servicio lo justifique y que una evaluación médica especializada multidisciplinaria, asumida por el empleador, certifique que el trabajador se encuentra en condiciones físicas y mentales para el desempeño de sus funciones. La solicitud se presenta hasta la fecha en que el trabajador cumple los setenta años de edad, mediante cualquier medio físico o virtual que permita dejar constancia de su presentación.

La oficina de recursos humanos de la entidad empleadora o la que haga sus veces emite un informe debidamente sustentado en criterios objetivos para determinar la necesidad del servicio. Si el empleador rechaza la solicitud del trabajador sin valorar este informe o el resultado de la evaluación médica, el rechazo se presume como despido nulo.

El empleador debe responder la solicitud del trabajador dentro de los sesenta días calendario contados desde su presentación, adjuntando el informe de la oficina de recursos humanos o la que haga sus veces. Mientras no exista comunicación sobre la denegación de la solicitud, el vínculo laboral se mantiene en sus mismos términos

El trabajador cuyo vínculo laboral se extienda conforme a lo dispuesto en la presente ley puede brindar capacitación sobre La función inherente al cargo que desempeña”.

Como se aprecia, en esta pretensión, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social 2022-2023 estableció un procedimiento para la extensión del plazo de jubilación obligatoria y automática que se inicia a solicitud del trabajador pero que debe tener la evaluación y opinión vinculante del empleador, y que incluye no solo la necesidad de justificación de continuidad del servicio del trabajador sino también la certificación médica de su aptitud física y mental. Este procedimiento de extensión excepcional se aplica a los trabajadores tanto del sector público como privado.

Estando a esta situación procesal, y atendiendo a que la pretensión planteada por el proyecto 10538/2024-CR en este extremo ha sido analizada y dictaminada por nuestra comisión y, procedimentalmente, se encuentra en la etapa de Orden del Día para segunda votación no se hace necesario realizar un nuevo estudio de la misma

“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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

pretensión ello, en aplicación en analogía, de los principios de economía⁶ y de preclusión⁷.

5.1.2.2 De la extensión de la jubilación obligatoria y automática hasta el 31 de diciembre del año en el que el trabajador cumpla 70 años, salvo pacto en contrario.

Vistos los argumentos de los proyectos que proponen esta modificación se tiene que hay la disyuntiva de que se aplique esta extensión de la jubilación obligatoria y automática, conocida en la doctrina laboralista como la “*jubilación guillotina*” en todo el régimen laboral 728 (PL.10538/2024), o que solo pueda aplicarse a los servidores y trabajadores del sector público sujetos al régimen laboral 728 (11997/2025-CR).

Cabe recordar, en este primer análisis, que el régimen 728 fue previsto para el sector privado e incorporado al 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. Ningún ministerio o gobierno municipal cuenta con servidores 728.

A pesar de ser un régimen laboral privado, las entidades públicas carecen de discrecionalidad para fijar las remuneraciones. El acceso al régimen 728 en el sector público es por concurso público de méritos y se vinculan a través de un contrato. Ahora bien, cuando estos servidores ocupan puestos en los que ejercerán potestades públicas, como el poder sancionador, por ejemplo, o puestos de dirección o autoridad, entonces serán vinculados a través de una resolución administrativa en adición al contrato.

El servidor público bajo este régimen percibe quince sueldos al año que se compone de un sueldo mensual, dos por concepto de gratificaciones de julio y diciembre y uno por compensación por tiempo de servicios.

Por regla, son trabajadores a tiempo indeterminado, salvo aquellos que se encuentren en alguno de los contratos modales a tiempo determinado que prevé el propio régimen 728 en su normativa. Existe un periodo de prueba de tres meses. Una vez transcurrido, el servidor podrá recibir la protección contra el despido arbitrario.⁸

Estando a estas características se puede resaltar que, en el sector privado, el empleador resulta en una persona identificable y que tiene una mayor presencia y discrecionalidad al contratar directamente al empleado o fijar el monto de la remuneración, e incluso, hacerlo partícipe de las utilidades que genere la empresa, a diferencia del empleado público sujeto al régimen 728.

Ahora bien, en cuánto al número de empleados en este régimen laboral, una propuesta de extensión de la jubilación hasta más allá de los 70 años cumplidos cabe señalar que

⁶ Por el cual se busca evitar actuaciones innecesarias como volver a analizar la pretensión y hacer oneroso en tiempo y presupuesto esta actividad administrativa.

⁷ La pretensión ya fue dictaminada por la comisión competente cerrando la etapa de estudio en comisiones estando, actualmente, su decisión en otra etapa del procedimiento parlamentario.

⁸ Recuperado en: <https://lpderecho.pe/regimenes-laborales-generales-servicio-civil/#:~:text=2.,el%20tratamiento%20de%20las%20reposiciones%E2%80%94>

“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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

la actual norma ya prevé que es obligatoria y automática hasta dicha edad SALVO PACTO EN CONTRARIO.

Ello quiere decir que, si tú y tu empleador han acordado por escrito (en tu contrato o en un anexo) que puedes seguir trabajando más allá de los 70 años, entonces el cese no es automático. Este acuerdo debe ser explícito y formalizado para que sea válido, ya que establece que tu contrato de trabajo no se extinguirá al cumplir los 70 años.

Sin embargo, de las sentencias judiciales revisadas, este criterio de la formalización de la extensión de la jubilación para su validez no ha sido resuelta en las cortes de manera uniforme.

Así, tenemos los siguientes casos: *“mediante la Casación recaída en el Expediente 532-2014-CALLAO, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema, resuelve el recurso de casación interpuesto por Aquilino Quispe Tello, estableciendo si el trabajador que cumple 70 años no es cesado en el día, se entiende un acuerdo tácito para no aplicar la jubilación obligatoria. En el caso materia del referido expediente, el demandante no fue cesado automáticamente al cumplir 70 años, sino que siguió laborando 20 días luego de cumplida esa edad. Por tanto, la Sala coligió que el empleador otorgó anuencia tácita para la continuación de los servicios del trabajador demandante en el desempeño de sus labores. Por esta razón, el cese del trabajador –aduciendo motivos de edad– no es válido, luego de haberse aceptado previamente la continuación de la prestación de labores por parte del demandante. El supremo tribunal considera que toda decisión unilateral del empleador de prescindir de los servicios de ese trabajador en el período posterior a los 70 años de edad se entenderá como arbitraria, si no se sustenta en la comprobación objetiva de la comisión de una falta grave o en una causa justa relacionada con la conducta o capacidad del trabajador, correspondiendo la indemnización por despido arbitrario que prevé la Ley (...) Dicha Sala fijó dicho criterio a partir de una interpretación sistemática de los artículos 16 inciso f) y 21 del Texto Único Ordenado (TUO) del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR; pues “la jubilación automática debe interpretarse en sentido estricto y que, por ende, procede únicamente al cumplimiento de la edad”, recalca la Corte Suprema de Justicia.”⁹*

Por el contrario, otra postura tuvo la Corte Suprema en la Casación 2501-2009-ICA, en ella *“la Corte Suprema resolvió un proceso laboral en el cual un trabajador demandaba a su empleadora, la Caja Rural Señor de Luren, al considerar que había sido víctima de un despido arbitrario. El fallo señaló que el «pacto en contrario» podía dejarse sin efecto por el empleador en cualquier momento después de que el trabajador cumpla 70 años, argumentando que lo contrario significaría permitir que los trabajadores puedan prestar servicios indefinidamente”.*

Este criterio es ampliado en la Casación 9155-2015-LIMA; cuando señala:

⁹ Recuperado en: <https://lpderecho.pe/cese-jubilacion-automatica-solo-puede-aplicarse-dia-trabajador-cumple-70-anos/>

“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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

“Lo cierto es que frente a situaciones de vacío normativo como el indicado tenemos que si a los setenta años se puede dar por extinguida el vínculo laboral sin expresión de justa causa y sin quedar obligado a la indemnización por despido arbitrario, con mayor razón (argumento a fortiori) se podrá despedir si el trabajador tiene más de setenta años siendo la causa de la terminación de la relación laboral por razón de edad, pues la voluntad presunta del legislador es, en protección del trabajador, establecer un límite temporal final al ciclo laboral, favoreciendo la jubilación del trabajador, de lo que se desprende la autorización al empleador a poner fin a la relación laboral por razón de la edad sin que medie causa justa ni obligación de indemnización”.

De esta sentencia se definió que: (i) Los trabajadores mayores de 70 años pueden ser despedidos unilateralmente; es decir, se puede extinguir el contrato de trabajo sin causa justa pasada la mencionada edad. (ii) La aplicación de la jubilación obligatoria a los 70 años de edad del trabajador como causal de extinción de la relación laboral.

Cabe recordar también que la figura del “salvo pacto en contrario” en la extensión de la edad de jubilación, por ende, de la continuación de la relación laboral está establecida en el artículo 57° del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Fomento del Empleo; y en el artículo 21° del Texto Único Ordenado del D. Leg. N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR. Esta diferenciación de artículos y normas será importante al momento de elaboración de la fórmula legal más adelante.

Regresando al caso de la extensión de la jubilación, por ende, continuación de la relación laboral más allá de los 70 años es una figura que tiene mayor aplicación en el sector privado del régimen 728 precisamente, dada la mayor discrecionalidad del empleador y la mayor fijación en la productividad y ganancias que le puede dar la continuidad de un empleado diligente, confiable y cuya trayectoria demuestra que puede ser positiva para la empresa.

Por el contrario, en el sector público el empleador es el Estado, que resulta ser en esencia un ente abstracto y cuya decisión se basa o se ciñe a los lineamientos y políticas públicas fijados por la entidad pública no hay una inmediatez entre empleador y servidor o empleado como sí la hay en el sector privado, a pesar de que ambos son del mismo régimen laboral 728.

Por lo señalado, la comisión considera que, dadas las particularidades y diferencias entre el sector público y sector privado sujetos al régimen 728, se hace necesario que aún habiendo la opción “salvo pacto en contrario” que podría dar una viabilidad al servidor que quiera continuar hasta, al menos, el final del año en el que cumpla 70 años, esta opción no resultaría practicable cuando el Estado es el empleador.

Por ello, en aplicación del principio protector (favorecer al trabajador y busca amparar al trabajador, reconociendo su posición de desventaja económica y social frente al empleado) resulta viable la posibilidad de que el empleado continúe con la relación laboral, en el sector público, hasta la finalización de año fiscal en el que cumple los 70 años de edad, más aún si consideramos las cifras de empleados sujetos a este régimen

“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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

laboral frente a otros regímenes, y también atendiendo al precedente legal de la Ley N° 32199, y a las normas presupuestales que se dan para el año fiscal correspondiente.

Así, según datos de SERVIR¹⁰ al año 2023 (ver gráfico 1) la cifra total de servidores públicos ascendió a aproximadamente 1.549 millones. De esa cifra un porcentaje cercano al 20% se adhirió a la carrera administrativa (D. Leg. 276) mientras que el régimen de la actividad privada (D. Leg. 728) representó el 12.4%.

Con estas cifras se aprecia que el impacto laboral no será negativo en el sector público dado que los servidores o empleados públicos del régimen 728 que pudieran acogerse a esta extensión del plazo de jubilación no resultan mayoritarios y, al mantenerse aún la cláusula de “salvo pacto en contrario”, se permite y mantiene la libertad para el servidor o empleado público de que sí pueda terminar su relación laboral en el día que cumpla los 70 años de edad y no acogerse a la opción de esperar al 31 de diciembre.

Asimismo, debe considerarse el precedente legal establecido por la Ley 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, y en la que modificaron el literal a) del artículo 35 permitiendo que el cese definitivo del servidor público de este régimen pueda continuar hasta el 31 de diciembre del año en que cumple 70 años de edad.

“Artículo 35. Son causas justificadas para cese definitivo de un servidor:

- a) *Límite de edad de setenta años, pudiendo continuar en su puesto hasta el 31 de diciembre del año en que cumple el servidor dicha edad;”*

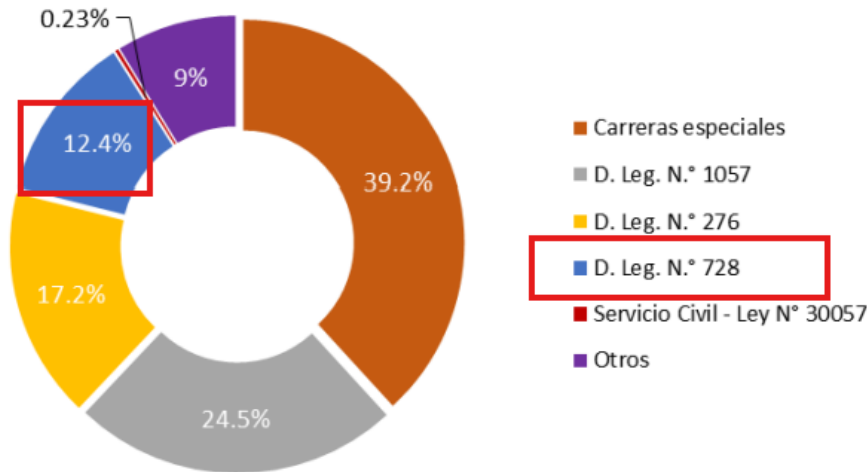
GRAFICO 1

Participación de servidores civiles, según régimen laboral, 2023

¹⁰ 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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.



Fuente: SERVIR, 2023

Conforme se aprecia de gráfico 1, conforme a esta modificación el universo de trabajadores beneficiados del régimen 276 resulta mayor que al del régimen laboral 728 en caso de aprobarse la ley, probándose que la modificación normativa propuesta resulta idónea y proporcional al número de servidores de dicho régimen.

Los beneficios también resultan mayores para la entidad pública pues se mantiene al servidor público que, en el periodo entre el que cumple 70 años de edad y el 31 de diciembre de dicho año fiscal puede contribuir con la administración en realizar los informes finales y complementarios, capacitar al personal que lo va a suplir en el cargo, lo que operativamente mantiene la continuidad del servicio y, desde el aspecto moral, no mantiene en zozobra al servidor o aleja la mal denominada “jubilación guillotina” que se aplicaba el mismo día de su cumpleaños y podía afectar en el aspecto psíquico del empleado, aspecto que también forma parte de los derechos laborales que le corresponde mantener en su dimensión vinculada a la salud.

Así entonces, se busca proteger la motivación psicológica en el trabajador que es la fuerza interna y las emociones que lo impulsan a esforzarse y cumplir sus tareas laborales, influenciada por factores como el reconocimiento, la autonomía, las relaciones personales y la satisfacción de sus necesidades psicológicas. Comprender estos factores permite a las organizaciones crear un ambiente laboral positivo, ofrecer apoyo y establecer estrategias para aumentar la productividad, el compromiso y el bienestar de sus empleados.¹¹

Por lo señalado, la propuesta resulta viable y permitirá a los servidores públicos que cumplan 70 años durante ese año continuar trabajando hasta el 31 de diciembre

¹¹ Recuperado en: <https://www.telefonica.com/es/sala-comunicacion/blog/motivacion-laboral-cuales-son-ventajas-impulsarla-organizaciones-laborales/>

“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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

recibiendo su mensualidad y beneficios sociales correspondientes hasta dicha fecha, postura legal que es concordante con las sentencias vistas de la Corte Suprema que proponen la erradicación de la “jubilación guillotina, así como también con opiniones como la del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que, mediante Informe 1034-2022-MTPE/4/8, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, y el Informe 482 - 2022-MTPE/2/14.1, elaborado por la Dirección de Normativa de Trabajo, conclúan lo siguiente:

“El Tribunal Constitucional se ha pronunciado señalando que solo el hecho de llegar a una edad determinada no disminuye necesariamente las aptitudes físicas y mentales para ejercer una determinada labor. Asimismo, en otro caso, el Tribunal ha desarrollado que el trabajador adquiere el derecho a la jubilación cuando reúne los requisitos legales para su disfrute, y lo pone en ejecución cuando él libremente lo decida, como un criterio potestativo, estableciendo una postura contraria a la denominada “jubilación guillotina” (...) la exigencia de un límite de edad para desempeñarse en el ámbito laboral contenido en el artículo 57 del Decreto Legislativo N° 728 constituiría un acto discriminatorio por edad en la vejez así como discriminación en materia de empleo y de igualdad de oportunidades, en perjuicio de las personas mayores de la tercera edad, toda vez que la jubilación obligatoria y automática a la edad de 70 años limita el ejercicio del derecho al trabajo debido a que el único sustento del cese de la relación laboral es debido a que el trabajador alcanza cierta edad y no se basa en algún incumplimiento de las exigencias propias de la naturaleza del cargo que ocupa”¹².

En cuanto al aspecto presupuestal, la norma propuesta no genera gasto al erario nacional porque adecua el cese del servidor o empleado público al periodo fiscal de su último año de servicio en el que cumple 70 años, puesto o plaza laboral que ya se encuentra presupuestado.

Así entonces, un trabajador que cesa al final del periodo fiscal reeditúa en previsibilidad al Estado ya que se podrá concluir con las transferencias necesarias de los cargos sin cortar la ejecución de sus acciones administrativas durante el último año de servicio.

Desde el aspecto presupuestario, como mencionamos, ya las entidades públicas desarrollan sus actividades debidamente planificadas en sus instrumentos de gestión, hasta el 31 de diciembre de cada año; por lo que, un servidor público durante el año se desempeña asumiendo las responsabilidades asignadas en el Plan Operativo Institucional así como ya presupuestadas con antelación.

Esta asignación presupuestal previa se realiza de acuerdo con lo señalado por el Decreto Legislativo 1440, Sistema Nacional de Presupuesto Público, por el cual las remuneraciones del trabajador servidor público deben estar presupuestadas anualmente para asegurar que se cuente con los créditos necesarios para su

¹² Dictamen PL. 1505 y ss. Pag 24-25. Recuperado en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjg3NTky/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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

financiamiento y se sujeten a los límites legales vigentes, incluyendo las disposiciones de la Ley de Presupuesto de cada año fiscal.

En aplicación del principio de equilibrio presupuestario (previsión de ingresos y recursos a asignar) los fondos públicos para Recursos Humanos del Sector Público en Perú se programan de forma multianual, con un horizonte de tres años¹³, y se actualizan anualmente, de acuerdo con las normativas establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Dirección General de Gestión de Recursos Financieros (DGGFRH).

Así entonces, el numeral 11 y 12 del artículo 2º del referido Decreto legislativo establece como otros principios básicos del Sistema Nacional de Presupuesto Público la ANUALIDAD PRESUPUESTARIA que consiste en que el Presupuesto del Sector Público tiene vigencia anual y coincide con el año calendario el cual, para efectos del Decreto Legislativo, se denomina Año Fiscal, así como la PROGRAMACIÓN MULTIANUAL por la cual el Presupuesto del Sector Público tiene una perspectiva multianual orientada al logro de resultados a favor de la población, en concordancia con las reglas fiscales establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual y los instrumentos de planeamiento elaborados en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y en las Planes Operativos Institucionales anuales.

De lo señalado vemos que los objetivos institucionales y su programación presupuestal se planifican y desarrollan mediante instrumentos de gestión con periodicidad anual, esto es hasta el 31 de diciembre de cada año y, cuando se produce un cese laboral en una unidad ejecutora se debilita un proceso de soporte de recursos humanos, por ello, y a fin de evitar esta traba en el proceso de los recursos humanos se propone establecer la posibilidad de que el servidor público de régimen laboral 728, puede continuar prestando servicios a partir de cumplir setenta (70) años de edad y hasta el 31 de diciembre del año en que cumple dicha edad, con el objeto de cautelar la continuidad de la prestación de los servicios y objetivos institucionales los fondos públicos para los Recursos Humanos del Sector Público ya asignados.

¹³ Resolución Directoral N° 0007-2025- EF/53.01, establece:

“Artículo 9º (...) 9.2. La Programación Multianual de Fondos Públicos para los Recursos Humanos del Sector Público se refiere a la determinación del costo de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, incluyendo la proyección de los costos de aquellas medidas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos, a ser implementadas por un periodo de tres años; así como la determinación de la cantidad máxima de plazas, puestos y posiciones mediante el “Marco Multianual de Plazas, Puestos y Posiciones”

9.3. La Programación Multianual de Fondos Públicos para los Recursos Humanos del Sector Público, es revisada anualmente ...”

“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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

6. Sobre la modificación del artículo 57 del Decreto Legislativo N° 728 (artículo pertinente) y no del artículo 21 del TUO.

Vistas las propuestas de modificación del artículo 21 del Texto Único Ordenado (TUO) del Decreto Legislativo 728 que realizan los proyectos legislativos bajo estudio, nuestra comisión considera que, en aplicación de la jerarquía normativa (“Pirámide de Kelsen”), una ley expedida por el Congreso de la República puede modificar, derogar o precisar una norma legal de igual rango, pretender hacer dichas acciones ante normas de menor rango (decretos supremo o resoluciones ministeriales) configuraría un caso de desjerarquización de la ley que perjudicaría el ordenamiento jurídico nacional.

Pirámide de Kelsen a nivel nacional



Cabe precisar que un denominado TUO no tiene rango de ley porque es una recopilación de normas jurídicas preexistentes, mientras que el rango de ley lo tienen las leyes aprobadas por el Congreso de la República y que están subordinadas únicamente a la Constitución.

Un TUO no es una norma nueva ni original, sino una consolidación o actualización de legislación ya existente, por lo que carece de la fuerza normativa de una ley original.

El propósito principal de un TUO es facilitar la comprensión y aplicación del derecho al integrar en un solo cuerpo la legislación dispersa, manteniendo su vigencia legal todas las normas que compila dicho TUO, así entonces, no tiene la capacidad intrínseca de una ley para ocupar el lugar de una norma en la jerarquía legislativa.

A mayor abundamiento, la Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo¹⁴ señala que el Texto Único Ordenado

14

Recuperado

en:

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/315089/Guia_tecnica_legislativa_mayo_2019.pdf?v=1558468141

“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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

es una compilación que recoge y ordena las modificaciones hechas a un dispositivo legal con la finalidad de compilar toda la normativa en un solo texto y facilitar su manejo, permitiendo a los operadores jurídicos contar con un único texto armónico respecto a determinada materia.

De acuerdo a lo señalado por la Guía el TUO no tiene carácter innovativo ni interpretativo, no modifica el valor y fuerza de las normas ordenadas; y, por tanto, no crea nuevas normas. La elaboración de un TUO requiere de habilitación legal y su aprobación se realiza a través de decreto supremo.

En este sentido, **los proyectos de leyes modificatorias que tienen por objeto modificar o derogar normas contenidas en un TUO deben estar dirigidos a modificar la ley o leyes originarias y no a modificar el decreto supremo que aprueba el TUO.** En estos casos, se recomienda incluir una disposición complementaria final que ordene que esas mismas modificaciones sean incorporadas en el TUO, y de ser el caso, que habilite la distribución y reordenación del articulado vigente.¹⁵

Como precedente de esta aplicación de la jerarquía normativa tenemos la Ley 31603 que modifica el artículo 207 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁶ y dispone la adecuación del Texto Único Ordenado y el Reglamento de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General conforme a las modificaciones efectuadas por la referida Ley 31603.

En nuestro ordenamiento jurídico, la ley y el decreto legislativo tienen la misma jerarquía, ambos ubicándose en el segundo nivel de la pirámide normativa, solo por debajo de la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.

La principal diferencia es que la ley es una norma emanada del Congreso (Poder Legislativo), mientras que el decreto legislativo es una norma con rango de ley prevista en el artículo 104º por la que el Congreso delega al Poder Ejecutivo para que la expida, según su Artículo 118, inciso 19 de la Constitución.

Por lo señalado, la modificación propuesta por los proyectos de ley debe ser realizadas al Decreto Legislativo 728 (Art. 57º), no a su TUO (Art. 21º) que es aprobado por un Decreto Supremo.

7. Conclusión

Por las consideraciones antes expuestas, y de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recomienda la APROBACIÓN de los Proyectos de Ley 10260/2024-CR, 10538/2024-CR y 11997/2025-CR con el siguiente texto sustitutorio:

¹⁵ Recuperado en: <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2020/Octubre/03/EXP-DS-163-2020-PCM.pdf#:~:text=De%20acuerdo%20a%20lo%20se%20B1alado%20por%20la,se%20realiza%20a%20trav%C3%A9s%20de%20decreto%20supremo.> Pág. 46

¹⁶ Ver Ley en el siguiente enlace: <https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2022/11/L-31603.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 10260/2024-CR, 10538/2024-CR Y 11997/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD DENTRO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

LEY QUE EXTIENDE EL PERIODO DE JUBILACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN QUE EL SERVIDOR O EMPLEADO PÚBLICO SUJETO AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO, CUMPLE 70 AÑOS DE EDAD

Artículo único. – Modificación de artículo 57 del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo

Se modifica el artículo 57 del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, en los términos siguientes:

"Artículo 57.- La jubilación es obligatoria para el trabajador, hombre o mujer, que tenga derecho a pensión de jubilación a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) o del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), si el empleador se obliga a cubrir la diferencia entre dicha pensión y el 80% de la última remuneración ordinaria percibida por el trabajador, monto adicional que no podrá exceder del 100% de la pensión, y a reajustarla periódicamente, en la misma proporción en que se reajuste dicha pensión.

El empleador que decida aplicar la presente causal deberá comunicar por escrito su decisión al trabajador, con el fin de que éste inicie el trámite para obtener el otorgamiento de su pensión. El cese se produce en la fecha a partir de la cual se reconozca el otorgamiento de la pensión.

La jubilación para los trabajadores y empleados del sector privado es obligatoria y automática en caso que el trabajador cumpla setenta años de edad, salvo pacto en contrario.

La jubilación para servidores o empleados del sector público sujetos al régimen laboral del presente Decreto Legislativo es obligatoria y automática el 31 de diciembre del año en que el servidor o empleado público cumpla setenta años de edad, salvo pacto en contrario, continuando la relación laboral con los beneficios correspondientes hasta dicha fecha.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. - Adecuación del Texto Único Ordenado y Reglamento

El Poder Ejecutivo adecúa el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, y los reglamentos correspondientes, conforme a las modificaciones efectuadas en la presente ley, en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles.

Salvo mejor parecer;
Dese cuenta;
Sala de Comisión, septiembre de 2025