

**INFORME N° 096 -2022-MTPE/2/14.1**

PARA : **ERNESTO ALONSO AGUINAGA MEZA**
Dirección General de Trabajo

DE : **KENNY DÍAZ RONCAL**
Dirección de Normativa de Trabajo

ASUNTO : Opinión sobre la Autógrafa de Ley

REFERENCIA : a) Oficio Múltiple N° 000009-2022-DP/SCM
b) Autógrafa de Ley

FECHA : 21 de marzo de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarle muy cordialmente y al mismo tiempo informar a usted lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el documento de la referencia a), la Secretaría del Consejo de Ministros solicita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que se sirva a disponer que se remita la opinión del sector, y, que, en caso de tener observaciones, remitan la versión PDF y Word del informe.
- 1.2 Conforme a lo previsto en el literal c) del artículo 64 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, la Dirección de Normativa de Trabajo tiene entre sus funciones emitir opinión técnica en materia de trabajo. Por tanto, esta Dirección procede a emitir la correspondiente opinión técnica en el marco de sus competencias.

II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y modificatorias (LOF del MTPE).
- 2.3. Ley N° 30112, Ley del ejercicio profesional del Trabajador Social.
- 2.4. Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (ROF del MTPE).

III. ANÁLISIS DE LA AUTÓGRAFA DE LEY

- 3.1. La Autógrafa de Ley tiene por objeto modificar los artículos 2, 6 y 8 de la Ley N° 30112, Ley del ejercicio profesional del trabajador social. Asimismo, propone incorporar el artículo 9 y la Quinta Disposición Complementaria Final.
- 3.2. De esta manera, conforme se ha señalado en los antecedentes, esta Dirección procede a emitir la opinión correspondiente en el marco de sus competencias, conforme lo establecido en el ROF del MTPE.

a. Cuestión previa: Sobre el objeto de la Ley N° 30112



- 3.3. En primer lugar, es de señalar que la Ley N° 30112, conforme señala su artículo 1, tiene por objeto regular el ejercicio profesional del trabajador social en todos los ámbitos y dependencias del sector público y privado, cualquiera sea el régimen laboral al que pertenezca. Por lo cual, la referida ley no regula un régimen especial de derechos laborales para los trabajadores sociales, sino que establece las obligaciones y derechos que se encuentran relacionados al ejercicio de la profesión.
- 3.4. En relación a un régimen especial laboral, debe señalarse que el artículo 103¹ de la Constitución Política establece que se pueden emitir leyes especiales siempre y cuando se legisle en función de la naturaleza de las cosas y no por la diferencia de las personas. En tal sentido, este es el parámetro que debe considerarse para regular un régimen de esta naturaleza.
- 3.5. Como vemos, el mandato constitucional citado tiene una relación directa con el principio de igualdad. Por este principio, se podrá regular de manera particular solo cuando se reconozca una realidad laboral diferenciada en función de la naturaleza de la actividad.
- 3.6. Caso contrario, una praxis legislativa flexible del parámetro constitucional antes mencionado, puede llevar a generar *"incertidumbre y desorganización en el ordenamiento laboral, además de plantear severas dudas respecto de su concordancia con el mencionado principio [de igualdad]"*².
- 3.7. El Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00029-2018-PI/TC sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ley N° 30745, Ley de la Carrera del Trabajador Judicial, ha señalado los criterios que deben ser evaluados para establecer si un régimen en especial podría ser considerado inconstitucional. Sobre el referido caso, se manifiesta que es inconstitucional por adolecer de razonabilidad y justificación que excluya a los trabajadores del Poder Judicial del ámbito de la Ley del Servicio Civil (Ley N° 30057).
- 3.8. En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional considera que, si bien una exclusión del régimen general del Servicio Civil puede partir de una iniciativa del legislador, dicha iniciativa debe ser razonable y debe justificar por qué determinados servidores no estarían bajo el alcance de la norma general. Justificación que exige la existencia objetiva de un carácter especial respecto de la prestación del servicio para un tratamiento diferenciado en relación al resto de servidores civiles. Al respecto, esta condición no se cumplió con la Ley N° 30745, por cual, los trabajadores del Poder Judicial deben regirse por la ley general, pues no hay justificación para tratarlos de manera diferente de los demás servidores públicos.
- 3.9. En tal sentido, señala el Tribunal Constitucional que deben considerarse dos categorías jurídico constitucionales como son la diferenciación y discriminación. La primera es legítima, mientras que la segunda no lo es por entrañar un trato diferente y arbitrario.
- 3.10. El Tribunal Constitucional concluye que la Ley de Carrera del Trabajador Judicial es inconstitucional al carecer de razonabilidad para excluir a los trabajadores del Poder

¹ Constitución Política del Perú

Artículo 103.- Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho

Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de personas.

(...)

² BALBIN, Edgardo. Regímenes especiales en la legislación laboral peruana. En: Retos del Derecho del Trabajo Peruano. Nuevo proceso laboral. Regímenes especiales y Seguridad y Salud en el Trabajo. Lima: SPDTSS, 2010, p. 616.



Judicial de los alcances de la Ley del Servicio Civil y por abordar una materia reservada a otro poder del Estado (Poder Ejecutivo).

- 3.11. Si bien la sentencia antes comentada ha sido emitida en el ámbito del empleo público, encuentra un símil en el sector privado, en el cual la creación de un régimen laboral especial también debe tener presente la salvaguarda del principio de igualdad bajo los criterios que ha establecido el supremo interprete de la Constitución. Dicho criterio debe ser ampliamente analizado en el proyecto de ley a fin de determinar su viabilidad.
- 3.12. En concordancia con lo señalado precedentemente, queda claro que, en cuanto a los regímenes laborales especiales, estos no pueden basarse en el "capricho del legislador"³ sino que deben establecerse respetando el principio de igualdad incluyendo las características del mismo conforme a las categorías antes señaladas, establecidas por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 00029-2018-PI/TC.
- 3.13. Por tanto, realizada la precisión respecto al objeto de la Ley N° 30112, y la diferencia con un régimen laboral especial, esta Dirección procede a emitir la opinión técnica correspondiente en el marco de sus competencias.

b. Modificación del artículo 2

- 3.14. La Autógrafa de Ley propone lo siguiente:

Ley vigente	Autógrafa
<p><i>Artículo 2. Rol del trabajador social</i></p> <p><i>El trabajador social es un profesional con una comprensión amplia de los procesos que viven las personas, familias, grupos, organizaciones y comunidades; a partir de ello participa en la formulación de políticas sociales, contribuye al desarrollo humano y promueve el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos.</i></p>	<p><i>Artículo 2. Rol del trabajador social</i></p> <p><i>El trabajador social es un profesional con una comprensión amplia de los procesos que viven las personas, familias, grupos, organizaciones y comunidades; a partir de ello participa en la formulación de políticas sociales, contribuye al desarrollo humano y promueve el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos.</i></p> <p><u><i>La práctica privada del trabajador social comprende el ejercicio liberal de la especialidad, quien como profesional independiente puede ofrecer sus servicios profesionales a las instituciones públicas y privadas que los requieran.</i></u></p>

- 3.15. En primer lugar, es importante señalar que la libertad de trabajo es un derecho reconocido en el numeral 15 del artículo 2 de la Constitución⁴, así como en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵, el cual es parte de nuestro

³ Ojeda, A. "Las relaciones laborales especiales: una perspectiva unitaria". En: Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica. N° 1, 1990. Pág. 94.

⁴ "Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona
Toda persona tiene derecho:

(...)

15. A trabajar libremente, con sujeción a ley"

⁵ "Artículo 23

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

(...)"



ordenamiento jurídico conforme lo establecido por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.

- 3.16. Al respecto, el Tribunal Constitucional señala que dicho derecho comprende la libertad que posee todo trabajador a "(...) dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas, a la libre elección del trabajo, a la libertad para aceptar, o no, un trabajo y a la libertad para cambiar de empleo⁶."
- 3.17. De esta manera, se puede apreciar que el derecho a la libertad de trabajo se encuentra reconocido en el catálogo de derechos y libertades de la Constitución, con efectos para todos los trabajadores, como es el caso del trabajador social, indistintamente de que se reconozca expresamente en la ley.
- 3.18. En tal sentido, al no apreciarse una justificación respecto a la intención del legislador de incorporar dicho derecho en el artículo 2 de la Ley N° 30112, esta Dirección considera que dicha disposición deviene en innecesaria.
- 3.19. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, es de alertar que no es clara la referencia con la que inicia el segundo párrafo, esto es, "*La práctica privada del trabajador social*". De igual modo, se observa una imprecisión respecto al término "*ejercicio liberal*". Referencias que generan confusión en la lectura del artículo. Al respecto, entendemos que la intención del legislador es establecer que el trabajador social puede ejercer su profesión en régimen de libertad, según lo que estime conveniente en el sector público o privado.
- 3.20. Por lo antes señalado, esta Dirección concluye que el artículo 2 del proyecto de ley deviene en viable con observaciones.

c. Modificación del artículo 6

- 3.21. La Autógrafa de Ley propone lo siguiente:

Ley N° 30112	Autógrafa
<p>Artículo 6. Derechos</p> <p><i>El trabajador social tiene derecho a todos los beneficios laborales establecidos en las normas del régimen laboral que le corresponda.</i></p>	<p>Artículo 6. Derechos</p> <p><u><i>El trabajador social tiene derecho a:</i></u></p> <ul style="list-style-type: none"> a. <u><i>Desarrollar su laboral en ambiente adecuado para su salud física y mental e integridad personal, así como contar con los recursos humanos y materiales necesarios.</i></u> b. <u><i>Percibir remuneraciones de acuerdo a la legislación laboral vigente y conforme al nivel profesional y académico.</i></u> c. <u><i>Gozar de facilidades para estudios de postgrado, maestrías, especialización o cuando obtenga becas de estudios en el país y/o en el extranjero, conforme a ley.</i></u> d. <u><i>Las demás que le otorgan las leyes y sus reglamentos.</i></u>

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4058-2004-AA/TC, fj. 5



- 3.22. En primer lugar, esta Dirección recomienda que se mantenga el primer párrafo del vigente artículo 6, el cual señala que todo trabajador social se encuentra sujeto al régimen laboral de le corresponda, en la medida que, conforme se ha señalado anteriormente, no estamos ante la creación de un régimen laboral especial, sino ante la regulación del ejercicio profesional. Por lo cual, corresponde que se aplique el régimen laboral del ámbito en el que desempeña sus labores.
- 3.23. Adicionalmente, en relación a los numerales a), b) y c), observamos que estos derechos forman parte del decálogo de derechos reconocidos para todos los trabajadores, independientemente de la profesión o actividad que realicen. De esta manera, no es necesaria su regulación expresa para que los trabajadores sociales puedan laborar en un ambiente adecuado, ni recibir las remuneraciones correspondientes conforme a ley.
- 3.24. Finalmente, respecto al literal c) del artículo 6 propuesto, debe señalarse que dicha licencia no se encuentra regulada en nuestro marco normativo. De esta manera, se estaría creando dicho permiso aplicable solo para los trabajadores sociales.
- 3.25. Al respecto, conforme ha señalado el Tribunal Constitucional, toda disposición normativa que establece un trato diferenciado, se debe analizar a través de un test de igualdad a fin de determinar si es válida o constituye un acto de discriminación⁷.
- 3.26. Sobre el particular, no observamos referencias que nos permitan concluir si se ha realizado el test de igualdad de manera exitosa, a fin de determinar que dicho derecho solo resulta necesario para el caso de los trabajadores sociales y no en otras profesiones/labores. Por lo cual, la propuesta normativa bajo comentario deviene en inviable.

d. Modificación del artículo 8 e incorporación del artículo 9

- 3.27. La Autógrafa de Ley propone lo siguiente:

Ley N° 30112	Autógrafa
<p><i>Artículo 8. Ascenso y línea de carrera</i> El Estado garantiza y promueve el desarrollo del trabajador social a través de la línea de carrera, conforme a las normas del régimen laboral que le corresponda.</p>	<p><i>Artículo 8. Ascenso y línea de carrera</i> El Estado garantiza y promueve el desarrollo del trabajador social a través de la línea de carrera, conforme a las normas del régimen laboral que le corresponda. <u>En la administración pública se debe respetar los niveles de carrera, en concordancia con la normativa vigente.</u></p>
-	<p><i>Artículo 9. Dirección de la unidad orgánica</i> El cargo de dirección de mayor jerarquía de la unidad orgánica de trabajo social, servicio social o bienestar social, según corresponda en el sector público, es ocupado necesariamente por un profesional de trabajo social de acuerdo a estricto concurso de méritos.</p>

- 3.28. La propuesta legislativa tiene por objeto regular el acenso y línea de carrera de los trabajadores sociales en el sector público, así como establecer que el cargo de dirección

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 01875-2006-PA/TC, fj. 15.



de mayor jerarquía de la unidad orgánica de trabajo social debe ser ocupado por un profesional de trabajo social.

- 3.29. Al respecto, corresponde señalar que, conforme al literal c) del artículo 64 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, la Dirección de Normativa de Trabajo emite opinión técnica especializada en materia de trabajo y propone política nacional y sectorial en materias sociolaborales. Por lo que esta Dirección no es competente para emitir opinión técnica.
- 3.30. Sin perjuicio de ello, es de señalar que, conforme al artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1023, la Autoridad Nacional del Servicio Civil – Servir es el ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en el Estado. Asimismo, conforme al literal c) del artículo 2 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, Servir tiene por función emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Por tanto, corresponde a SERVIR emitir opinión respecto al proyecto de ley, por ser materia de su competencia.

e. Incorporación de la Quinta Disposición Complementaria Final

- 3.31. La Autógrafa de Ley propone lo siguiente:

“Quinta. Reglamentación de la Ley

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados a partir de su vigencia. Para tal efecto, se conformará una comisión encargada de elaborar el proyecto de reglamento, la cual estará integrada por un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, un representante del Ministerio de Salud, un representante del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, un representante del Colegio de Trabajadores Sociales del Perú y uno de las asociaciones representativas de Trabajadores Sociales.”

- 3.32. El proyecto de ley propone incorporar la Quinta Disposición Complementaria Final a la Ley N° 30112, Ley del ejercicio profesional del Trabajador Social, la cual dispone la reglamentación de la citada ley por parte del Poder Ejecutivo. Asimismo, propone la conformación de una comisión encargada de elaborar el proyecto de reglamento de la Ley N° 30112.
- 3.33. Sobre el particular, como bien se ha señalado anteriormente, no estamos ante la creación de un régimen especial laboral. Por lo cual, lo que corresponde es que los trabajadores se sujeten a las disposiciones que regulan el régimen en el que desempeñen sus labores.
- 3.34. Al respecto, entre los regímenes laborales que pueden resultar de aplicación a los trabajadores sociales se encuentran, por ejemplo, los regulados por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR y normas conexas; el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; el Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios o la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; según corresponda en cada caso⁸.

⁸ Cabe Indicar que la enumeración de los regímenes laborales aquí reseñada no es exhaustiva, sino que incluye a aquellos regímenes laborales que se estimaron como principales, considerando la frecuencia de su aplicación. A su vez, téngase presente que la aplicación de los regímenes laborales no excluye otras disposiciones que pudieran resultar aplicables.



- 3.35. Cabe resaltar que los regímenes laborales antes referidos cuentan con suficiente desarrollo a nivel reglamentario de las disposiciones legales que los regulan, tal como se puede observar en el siguiente cuadro:

Régimen laboral	Norma legal	Norma reglamentaria
Régimen laboral de la actividad privada.	Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR.	Reglamento de la Ley de Fomento al Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 001-96-TR.
Régimen laboral de la carrera administrativa del sector público.	Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.	Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM.
Régimen especial de contratación administrativa de servicios.	Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.	Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM.
Régimen del servicio civil.	Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.	Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

- 3.36. Atendiendo a lo expuesto precedentemente, en tanto es inviable un articulado que cree un régimen laboral especial para los trabajadores sociales de la actividad privada, también resulta inviable una disposición que exija la reglamentación en lo que corresponda a dicho ámbito.

IV. CONCLUSIONES

- 4.1. Según el artículo 1 de la Ley N° 30112, se tiene por objeto regular el ejercicio profesional del trabajador social en todos los ámbitos y dependencias del sector público y privado, cualquiera sea el régimen laboral al que pertenezca. Por lo cual, la referida ley no regula un régimen especial de derechos laborales para los trabajadores sociales, sino que establece las obligaciones y derechos genéricos que se encuentran relacionados al ejercicio de la profesión.
- 4.2. Al respecto, esta Dirección concluye que el la modificación del artículo 2 propuesta deviene en viable con observaciones, debido a que no se aprecia una justificación sobre la incorporación del derecho a la libertad de trabajo, y resultan confusos los términos "la práctica privada del trabajador social" y ejercicio liberal"; en relación al artículo 6, (i) recomendamos mantener el primer párrafo del artículo vigente, (ii) sobre los numerales a), b) y d) del referido artículo, no es necesario norma expresa para su regulación, y (iii) sobre el literal c), de la iniciativa legislativa es inviable, en tanto no observamos



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

*“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”*

referencias que nos permitan concluir si se ha realizado el test de igualdad de manera exitosa; y, finalmente, sobre la Quinta Disposición Complementaria Final propuesta, es inviable, en tanto, es inviable la creación de un régimen laboral especial para los trabajadores, su reglamentación también lo es.

- 4.3. Finalmente, respecto a la modificación del artículo 8 e incorporación del artículo 9 en la Ley N° 30112, corresponde emitir opinión técnica a SERVIR, por ser materia de su competencia.

V. RECOMENDACIÓN

Se recomienda que el presente informe sea puesto a consideración de la Dirección General de Trabajo, a fin de que previo visto bueno de la misma, continúe el trámite correspondiente.

Kenny Díaz Roncal
Director de Normativa de Trabajo

H.R. E-035384-2022