



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Lima,

INFORME TÉCNICO N° -2025-SERVIR-GPGSC

A : **BETTSY DIANA ROSAS ROSALES**
Gerenta de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**
Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Asunto : Sobre el alcance de la Ley N° 32199, Ley que modifica el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público

Referencias : Documento s/n con Registro N° 0079760-2024

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, se consulta a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, sobre el alcance de las disposiciones previstas en la Ley N° 32199¹, que modifica, entre otros, el literal a) del artículo 35 del Decreto Legislativo N° 276, en relación a cómo debe entenderse el texto “*pudiendo continuar en su puesto (...)*”.

II. Análisis

Competencias de SERVIR

- 2.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es un organismo rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado. No es parte de sus competencias el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada entidad, máxime cuando las oficinas de recursos humanos de las entidades o empresas del Estado, o las que hagan sus veces, son parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y constituyen el nivel descentralizado responsable de implementar las normas, principios, métodos, procedimientos y técnicas del Sistema².
- 2.2 Debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa aplicable al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante SAGRH), planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos. Por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.
- 2.3 Considerando lo señalado, resulta evidente que no corresponde a SERVIR –a través de una opinión técnica– emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello, el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias consultadas.

¹ Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 17 de diciembre de 2024.

² Artículo 3 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

**Sobre el alcance de la Ley N° 32199, Ley que modifica el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público**

- 2.4 Previamente, es importante señalar que en virtud del Principio de Legalidad reconocido en el numeral 1.1 artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
- 2.5 Ahora bien, en relación con la consulta formulada, se tiene que el artículo único de la 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 (en adelante, Ley N° 32199), entre otros, modificó el literal a) del artículo 35 del Decreto Legislativo N° 276, en los siguientes términos:

"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;*

[...]"

[Énfasis agregado]

- 2.6 Al respecto, se advierte que el término "pudiendo" podría tener más de un significado o sentido y, por tanto, podría variar el alcance de la citada disposición. Bajo ese contexto, corresponde traer a colación, los principios laborales constitucionales, siendo que el artículo 26 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el numeral 8 del artículo IV de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público⁴, prescribe que en la relación laboral se respetan, entre otros, el "*principio de interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma*" (*indubio pro operario* en el derecho romano), esto es, cuando una norma tiene diferentes interpretaciones, se debe elegir entre ellos, el que sea más favorable para el trabajador.
- 2.7 Sobre el particular, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N.° 008-2005-PI/TC, sobre el principio "*indubio pro operario*" señaló lo siguiente (Fundamento 21):

"c.3.1. Indubio pro operario

³ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS
"Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo
1.1. Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas"

⁴ Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público
"Artículo IV.- Principios
Son principios que rigen el empleo público:
(...)
8. Principios de Derecho Laboral.- Rigen en las relaciones individuales y colectivas del empleo público, los principios de igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución e **interpretación más favorable al trabajador en caso de duda.** (...)"



21. (...)

El principio indubio pro operario será aplicable cuando exista un problema de asignación de significado de los alcances y contenido de una norma. Ergo, nace de un conflicto de interpretación, mas no de integración normativa. La noción de "norma" abarca a la misma Constitución, los tratados, leyes, los reglamentos, los convenios colectivos de trabajo, los contratos de trabajo, etc.

Pasco Cosmopolis precisa que la aplicación de este principio debe ajustarse a los siguientes dos requisitos:

- *Existencia de una duda insalvable o inexpugnable.*
- *Respeto a la ratio juris de la norma objeto de interpretación (para tal efecto, **el aplicador del derecho deberá asignarle un sentido concordante y compatible con la razón de ésta**).*

El Tribunal Constitucional considera que la aplicación del referido principio está sujeta a las cuatro consideraciones siguientes:

- *Existencia de una norma jurídica que, como consecuencia del proceso de interpretación, ofrece varios sentidos.*
- *Imposibilidad lógico-axiológica de dirimir esta duda mediante la utilización de cualquier método de interpretación admitido como válido por el ordenamiento nacional.*
- *Obligación de adoptar como sentido normativo a aquél que ofrece mayores beneficios al trabajador.*
- *Imposibilidad del operador de integrar la norma, ya que el principio no se refiere a suplir la voluntad de éste, sino a adjudicarle el sentido más favorable al trabajador."*

[Énfasis agregado]

- 2.8 De los criterios expuestos por el Tribunal Constitucional, se desprende que en la aplicación del comentado principio "indubio pro operario" se deben observar cuatro consideraciones: i) la **existencia de una norma jurídica que, como consecuencia del proceso de interpretación, ofrece varios sentidos**, ii) la **imposibilidad de dirimir la duda mediante la utilización de cualquier método de interpretación**⁵, iii) la **obligación de adoptar como sentido normativo a aquél que ofrece mayores beneficios al trabajador**, y iv) la **imposibilidad del operador de integrar la norma, toda vez que el principio tiene por finalidad adjudicarle el sentido más favorable al trabajador**.
- 2.9 Así, respecto a las consideraciones señaladas, es pertinente mencionar que al término "pudiendo" podría asignársele más de un sentido, toda vez que podría referirse a la posibilidad del servidor de la carrera administrativa (a su pedido) de 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, y a la entidad empleadora de aceptar o rechazar dicho pedido; así también, podría referirse a la facultad de la entidad empleadora de requerir que el mismo servidor continúe prestando servicios, y del servidor de poder aceptar dicho requerimiento o desistir de la misma.
- 2.10 No obstante, debe considerarse que la regla constitucional refiere a que cuando una norma tiene diferentes interpretaciones, se debe elegir entre ellos, el que sea más favorable para el trabajador, asignando el sentido más compatible con la razón o finalidad de la norma.

⁵ Por ejemplo, método literal, método histórico, método finalista / teleológica, método sistemático, otro.



- 2.11 Ahora bien, en este punto resulta importante indicar que, debido a que la **Administración Pública está dedicada a la prestación de los servicios públicos que requieren continuidad, estabilidad y forman parte de los intereses generales**, estos últimos deben existir en equilibrio con los intereses individuales o colectivos. De ese modo, para el presente caso, se debe procurar un consenso o articulación entre los intereses individuales de las relaciones de trabajo celebradas, con aquellos principios o fuentes normativas de la Administración Pública⁶ (por ejemplo, el principio de legalidad, provisión presupuestaria⁷, entre otros).
- 2.12 Así, de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 6043-2023-CR (pp. 4-5), se expuso lo siguiente

“1.2. SOBRE EL CESE DEFINITIVO DEL SERVIDOR DEL D LEG 276

Las instituciones públicas desarrollan sus actividades debidamente planificadas en sus instrumentos de gestión, los cuales cierran actividades 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 - P01 o en el Plan Anual de Trabajo - PAT. Así que, cuando se produce un cese laboral durante el año de gestión, se produce un quiebre en las actividades y responsabilidades que desarrolla el servidor público, afectando por breve lapso de tiempo el cumplimiento de actividades programadas. En la medida que si el servidor tiene las facultades físicas y psicológicas intactas, puede seguir contribuyendo al Estado con sus habilidades y experiencia lograda al paso de los años; solo el hecho de cumplir 70 años no disminuye necesariamente las aptitudes físicas y mentales de una persona para ejercer una determinada labor.

(...)

En tal sentido resulta pertinente que el servidor público concluya el año de gestión y al término del mismo se emita la resolución que concluye su vínculo laboral con la entidad pública, de esta manera un cese o jubilación no alteraría el desarrollo de las actividades institucionales y el producto a lograr en la programación institucional. Por lo que el cese al cumplir los setenta (70) años no debe ser automático en cualquier mes del año, sino que debería ser al 31 de diciembre del año en que cumplió el límite de edad.”

[Énfasis agregado]

- 2.13 Por su parte, en el Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recaído en los Proyectos De Ley 5880/2023-CR y 6043/2023-CR por el que modifican diversos artículos del 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, se señaló lo siguiente (pp. 21 – 22):

⁶ Según Gómez Valdez, F. (1980), La Administración Pública del Trabajo: Concepto, Principios, Organización y Evolución., Lima, Perú, Centro Interamericano de Administración del Trabajo (OIT/PNUD); **son fuentes normativas de la Administración Pública del Trabajo: La Constitución Política, la Ley Orgánica, las Leyes Presupuestales, los Reglamentos Procesales y los Manuales de Funciones.**

⁷ Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público

“Artículo IV.- Principios

Son principios que rigen el empleo público:

1. Principio de legalidad.- Los derechos y obligaciones que generan el empleo público se enmarcan dentro de lo establecido en la Constitución Política, leyes y reglamentos.

El empleado público en el ejercicio de su función actúa respetando el orden legal y las potestades que la ley le señala.

(...)

10. Principio de provisión presupuestaria.- Todo acto relativo al empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe estar debidamente autorizado y presupuestado.”



"5.6.2 Con referencia al cese a los 70 años el mes de diciembre.

*Al modificar el artículo 35 del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector público, respecto a que un funcionario que cesa a los 70 años pueda culminar sus labores el mes de diciembre; **la norma objeto de estudio no genera gasto al erario nacional; esto porque lo que se está realizando es una adecuación del cese del trabajador al periodo presupuestal comprendido en su último año de servicio, el cual ya se encuentra presupuestado.***

*Por el lado de los beneficios, que un trabajador que cesa a los 70 deje sus funciones la final del periodo fiscal, **reditúa en previsibilidad al estado, ya que se podrán concluir con las transferencias necesarias de los cargos sin cortar la ejecución de sus acciones administrativas durante el último año de servicio.***

[Énfasis agregado]

- 2.14 Aunado a ello, cabe precisar que a nivel internacional, el Estado Peruano, mediante la emisión del Decreto Supremo N° 044-2020-RE ha incluido expresamente la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores⁸, por parte de la Organización de los Estados Americanos – OEA, a través del cual el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha requerido a los estados miembros a garantizar una igualdad de oportunidades y trato en relación con los trabajadores de la tercera edad (el cual alcanza al cese de la relación laboral por la sola edad), así como facilitar una transición gradual a la jubilación, entre otras medidas; por tanto, la finalidad del legislador de habilitar la continuidad excepcional y temporal (hasta el 31 de diciembre del año en que el servidor cumple setenta años) de los servidores de la carrera administrativa, permitiría por un lado facilitar la transición gradual de estos a su cese definitivo y; por otro lado, a las entidades públicas de dar continuidad a las actividades programadas dentro de un año fiscal, así como su prever la cobertura de estas para el siguiente periodo.

De la consulta planteada

- 2.15 Ahora bien, en relación con la consulta formulada, y considerando que el término "pudiendo" – gramaticalmente– resulta ser un gerundio del verbo "poder", el cual, de acuerdo a la Real Academia Española, tiene la siguiente acepción: "Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo."
- 2.16 Entonces, en articulación con las fuentes normativas de la Administración Pública y el principio laboral constitucional "*indubio pro operario*", para efectos de la aplicación del literal a) del artículo 35 del Decreto Legislativo N° 276, modificado por el artículo único de la Ley N° 32991; las entidades públicas a partir de la vigencia de la Ley (18 de diciembre de 2024) y, con la finalidad de mantener la continuidad de las actividades institucionales programadas dentro del periodo fiscal, deberán observar lo siguiente:

⁸ Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

"Artículo 18

Derecho al trabajo

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.

Los Estados Parte adoptarán medidas para impedir la discriminación laboral de la persona mayor.

(...)

Los Estados Parte promoverán programas y medidas que faciliten una transición gradual a la jubilación, para lo cual podrán contar con la participación de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores y de otros organismos interesados.

(...)" [Énfasis agregado]



- Previa solicitud (antes de cumplir la edad de setenta años), los servidores de la carrera administrativa podrán continuar prestando servicios en el mismo puesto de carrera hasta el 31 de diciembre del año en que cumplen la edad de setenta años;
 - Las entidades públicas con servidores de la carrera administrativa deberán realizar las gestiones respectivas para aprobar diligentemente las solicitudes recibidas.
- 2.17 Resulta importante precisar que, en línea con las acciones y actividades que permitan el desarrollo de la gestión y operatividad institucional, debe considerarse que en la solicitud que presente el servidor, para continuar en su puesto hasta el 31 de diciembre del año en que cumple setenta (70) años, se señale expresamente la fecha de su continuidad laboral –temporal y excepcional –, pudiendo ser por un periodo menor o igual al límite máximo previsto en la norma (31 de diciembre del año en que cumple la edad para el cese definitivo). Asimismo, la solicitud debe presentarse antes que el servidor cumpla los setenta (70) años.
- 2.18 Finalmente, conviene precisar que los criterios contenidos en los diversos informes técnicos emitidos por SERVIR –vinculantes o no– **son de observancia obligatoria para todas las oficinas de recursos humanos** –o las que hagan sus veces– de las entidades de la administración pública, toda vez que SERVIR en su calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos –SAGRH se constituye en autoridad técnico normativa de dicho sistema⁹ y, en tal sentido, **sus informes técnicos referidos a consultas sobre el sentido y alcance de la normativa relativa a dicho sistema fijan una posición técnico-legal que constituye una orientación sobre la correcta aplicación de la normativa del SAGRH, aun cuando no hayan sido aprobados por el Consejo Directivo de SERVIR, por lo que deben ser considerados por los operadores del sistema,** bajo responsabilidad.

III. Conclusiones

- 3.1 De conformidad con lo expuesto en el presente informe técnico, en articulación con las fuentes normativas de la Administración Pública y el principio laboral constitucional “*indubio pro operario*”, para efectos de la aplicación del literal a) del artículo 35 del Decreto Legislativo N° 276, modificado por el artículo único de la Ley N° 32199; las entidades públicas a partir de la vigencia de la Ley (18 de diciembre de 2024) y, con la finalidad de mantener la continuidad de las actividades institucionales programadas dentro del periodo fiscal, deberán observar lo siguiente:
- Previa solicitud (antes de cumplir la edad de setenta años), los servidores de la carrera administrativa podrán continuar prestando servicios en el mismo puesto de carrera hasta el 31 de diciembre del año en que cumplen la edad de setenta años;
 - Las entidades públicas con servidores de la carrera administrativa deberán realizar las gestiones respectivas para aprobar diligentemente las solicitudes recibidas.
- 3.2 Asimismo, en línea con las acciones y actividades que permitan el desarrollo de la gestión y operatividad institucional, debe considerarse que en la solicitud que presente el servidor, para continuar en su puesto hasta el 31 de diciembre del año en que cumple setenta (70) años, se

⁹ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

“Artículo 44.- Entes Rectores Los Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias.”



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

señale expresamente la fecha de su continuidad laboral –temporal y excepcional –, pudiendo ser por un periodo menor o igual al límite máximo previsto en la norma (31 de diciembre del año en que cumple la edad para el cese definitivo). De igual forma, la solicitud debe presentarse antes que el servidor cumpla los setenta (70) años.

- 3.3 Finalmente, conviene precisar que los criterios contenidos en los diversos informes técnicos emitidos por SERVIR –vinculantes o no– son de observancia obligatoria para todas las oficinas de recursos humanos –o las que hagan sus veces– de las entidades de la administración pública, toda vez que SERVIR en su calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos –SAGRH se constituye en autoridad técnico normativa de dicho sistema y, en tal sentido, sus informes técnicos referidos a consultas sobre el sentido y alcance de la normativa relativa a dicho sistema fijan una posición técnico-legal que constituye una orientación sobre la correcta aplicación de la normativa del SAGRH, aun cuando no hayan sido aprobados por el Consejo Directivo de SERVIR, por lo que deben ser considerados por los operadores del sistema, bajo responsabilidad.

Atentamente,

Firmado por

ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS

Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

SARA CONSUELO CAQUEO MIRANDA

Analista Jurídico II

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

BDRR/aabs/sccm

Reg. N° 0079760-2024