Proyecto de Ley N° 5936/2023-CR

ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

CONGRESO
REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"

CONGRESO DE LA REPUBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
14 SEP. 2023
RECIBIDO
Firmat: ____ Hora: 5:33pm

SUMILLA: LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES BAJO EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS EN LA SUNAFIL

El Grupo Parlamentario BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACION NACIONAL, a iniciativa del Congresista **ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA;
Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES BAJO EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS EN LA SUNAFIL

Artículo 1. Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto incorporar al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores que se encuentran bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), sin trasgredir las normas del servicio civil ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley
La presente ley tiene por finalidad fortalecer el sistema de inspección del trabajo a nivel nacional a través del cambio de régimen laboral de los trabajadores que forman parte de la promoción del cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo y brindan asesoría técnica a los trabajadores y empleadores de todo el país y conforme a lo regulado por el artículo 20 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL.

Artículo 3.- Alcance de la Ley
La presente Ley es de alcance a todo el personal que se encuentra bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), y que cumplan con los requisitos solicitados.

Artículo 4. Requisitos
Para la incorporación del personal bajo el régimen CAS de SUNAFIL al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral deben cumplir con los siguientes requisitos:

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

a. Estar laborando de forma continua dos años como mínimo, a la fecha de la promulgación de la presente Ley.

b. Haber ingresado a la institución mediante el concurso y la evaluación correspondientes.

Artículo 5. Autorización de la incorporación gradual, automática y progresiva al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral

Se autoriza la incorporación gradual, automática y progresiva al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, del personal bajo el régimen CAS en SUNAFIL, en el término de un año luego de publicada la presente ley.

Artículo 6.- Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en coordinación con SUNAFIL, emite el reglamento y las normas complementarias para la implementación de la presente Ley, dentro de los treinta (30) días de su entrada en vigencia.

Lima, setiembre de 2023.

ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Paúl Gutiérrez T.

Germán Tacuri

Edgar Tello Montes

Pasión Dávila A.

Elizabeth Medina H.

Elizabeth Medina H.
VOCERO TITULAR

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACION

I.1 INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728 DEL PERSONAL DE LA SUNAFIL SUJETO AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057.

Toda entidad pública nace con una expresa regulación del régimen laboral aplicable a sus trabajadores; la Sunafil no fue la excepción; por ello, el primer párrafo del artículo 20 de la Ley N° 29981[1], Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, publicada el 15 de enero de 2013, prescribe que ***"los trabajadores de la Sunafil están sujetos al régimen laboral de la actividad privada hasta que se implemente la carrera pública"***.

Sin embargo, al 2013 ya existía en el Perú el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, un régimen transitorio en tanto y en cuanto los trabajadores se incorporan al nuevo régimen unificado en el sector público (que, como sabemos, se trataría de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil).

Ni la Ley General de Inspección del Trabajo (Ley N° 28806), la Ley de creación de Sunafil (Ley N° 29981) ni el Reglamento de la Carrera del Inspector del Trabajo (Decreto Supremo N° 021-2007-TR), hacen referencia a la aplicación de un régimen laboral distinto al regulado para los trabajadores de la Sunafil (primer párrafo del artículo 20 de la Ley N° 29981); es más, la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29981[2], exceptúa a la Sunafil de las restricciones presupuestarias en materia de contratación de personal para que sus trabajadores puedan acceder al régimen legalmente establecido (Decreto Legislativo N° 728).

Esta excepcionalidad fue extendiéndose por distintas leyes; así: **(i)** la Cuarta Disposición Complementaria Final de la **Ley N° 30112**, Ley del ejercicio profesional del Trabajador Social, prorrogó la excepción hasta el **31 de diciembre de 2014**; **(ii)** la Trigésima Segunda Disposición Complementaria Final de la **Ley N° 30114**, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, prorrogó la excepción hasta el **31 de diciembre de 2014**.

Al no existir la extensión de la excepción, los trabajadores de la Sunafil empezaron a ser contratados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, pues el referido régimen laboral prescribía que:

[1] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29981.pdf
[2] Idem

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

"Artículo 2.- Ámbito de aplicación
El régimen especial de contratación administrativa de servicios es aplicable a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a otras normas que regulan carreras administrativas especiales; asimismo, a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado".

Entonces, la problemática presentada es que la Sunafil viene contratando de manera transitoria (luego de emitida la Ley N° 31131[3] y la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00013-2021-PI/TC) diverso personal sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, cuando dicho personal debió ser contratado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 por imperio de su norma de creación (primer párrafo del artículo 20 de la Ley N° 29981).

Así, en Sunafil existe personal no inspectivo que no viene percibiendo los beneficios que por ley (primer párrafo del artículo 20 de la Ley N° 29981) le corresponde, siendo degradados en su dignidad y en el respeto de sus derechos como trabajadores por el mismo Estado que, paradójicamente, enarbola el respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores (art. 23 de la Constitución Política del Perú de 1993).

El presente proyecto de ley propone la obligatoriedad en la Sunafil, de la incorporación del personal CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 en cumplimiento del primer párrafo del artículo 20 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

I.2 SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Desde marzo del 2020 que se inició la pandemia del COVID-19 la vulneración de derechos laborales de los trabajadores se ha incrementado progresivamente, siendo la SUNAFIL la institución encargada de cautelar el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad y salud en el trabajo.

SERVIR a través Oficio N° 1359-2020-SERVIR-GDSRH estableció que el sistema de inspección del trabajo es un servicio esencial, el cual es concordante con el Decreto Supremo N° 053-2020-PCM numeral 3.3. del artículo 3° el cual estuvo vigente durante la emergencia nacional, evidenciándose con ello que la labor que realiza la SUNAFIL es fundamental para el estado peruano.

[3] Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público, publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 9 de marzo de 2021.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

En este contexto la SUNAFIL, desarrolla una labor primordial para coadyuvar al Estado Peruano a sobrellevar la pandemia del COVID-19, a través de las diversas fiscalizaciones realizadas en seguridad y salud en el trabajo y normativa sociolaboral a nivel nacional. El 13 de abril de 2020 se promulgó el Decreto de Urgencia N° 038-2020, DU que estableció medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19 y otras medidas.

Ello implicó que se adopten medidas como la suspensión perfecta de labores la cual culminó a través de la publicación el 16 de setiembre de 2021 a través de la publicación del Decreto de Urgencia N° 087-2021, la cual puso fin a la medida adoptada, durante todo ese tiempo el cumplimiento y verificación del Decreto de Urgencia N° 038-2020, referidas a suspensión perfecta de labores estuvo a cargo de SUNAFIL, lo que evidencia que su rol ha sido esencial para el cumplimiento de los objetivos del Estado Peruano.

Siendo así, es necesario que se incorporen a todos los trabajadores que conforman el sistema de inspección del trabajo y que se encuentran bajo el régimen de la contratación administrativa de servicios – CAS al régimen laboral de la actividad privada Decreto Legislativo N° 728, con la finalidad de fortalecer el sistema de inspección del trabajo y en estricto cumplimiento de la Ley N° 29981, Ley de creación de SUNAFIL y con apego al cumplimiento de los Convenios ratificados de la Organización Internacional del Trabajo, el Estado Peruano debe impulsar la no discriminación en el empleo.

Lo expuesto no solamente, redundará en el bienestar laboral del personal que conforma todo el sistema de inspección del trabajo, sino que se traducirá en un mejor servicio a los administrados, así como se dará cumplimiento con el principio de legalidad, considerando que el Régimen Laboral de la Entidad, es el de la actividad privada, tal como lo señala el artículo 20° de la Ley de Creación de SUNAFIL. De igual manera debe recordarse que el fortalecimiento institucional de la SUNAFIL es parte de la denominada agenda 19 del Estado Peruano.

I.3 SOBRE LOS REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIO DE LA INCORPORACION

La derogada en parte Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, mantuvo la constitucionalidad del artículo 4° de dicha norma, con lo cual se reafirma que los contratos CAS tienen carácter indeterminado y los trabajadores sólo pueden ser cesados por causa justificada, razón por la cual considerando que la publicación en el diario oficial El Peruano de la referida norma fue el 09 de marzo de 2021, debe entenderse que desde el día siguiente los trabajadores bajo el régimen de la contratación administrativa de servicios – CAS son de carácter indeterminado.

En ese sentido, el plazo propuesto de dos (02) años a partir de la fecha en que adquirieron la condición de carácter indeterminado es razonable y permitirá que los trabajadores que tienen tal condición y que realizan actividades de carácter permanente continúen prestando sus servicios. En efecto, es importante diferenciar a los trabajadores que se encuentran bajo condiciones de temporalidad (Decretos de Urgencia) de los que realizan actividades de carácter permanente.

De igual forma, debe considerarse que la SUNAFIL es una institución que cuenta con una población aproximada de sólo 779 trabajadores bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios - CAS a nivel nacional, por lo que el impacto presupuestal se financiaría con recursos propios de la entidad.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Precisar que respecto de la incorporación progresiva al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 del personal de la SUNAFIL sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, se han presentado diversos Proyectos de Ley que tienen una mirada macro de la incorporación (**pase de todos los servidores civiles del Estado**) como una mirada micro (**pase según entidad pública**).

En efecto, encontramos los siguientes proyectos de ley:

Congresista u otro	Grupo Parlamentario	Proyecto de Ley N°	Temática	Estado
Américo Gonza Castillo	Grupo Parlamentario **Perú Libre**	**4640/2022-CR** Expediente[4] Contenido del Proyecto[5] Fecha de presentación: **31/03/2023**	❖ **Objetivo**: incorporar al régimen del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores del sector público que se encuentran en el régimen del Decreto Legislativo N° 1057. ❖ **Ámbito de aplicación**: todas las instituciones del sector público del Poder Ejecutivo, en los tres niveles de gobiemo, Poder Judicial, Poder Legislativo, organismos autónomos, gobiemos regionales, municipalidades provinciales y distritales; y sus entidades adscritas en todo el territorio nacional. ❖ Incorporación **progresiva (cinco años)**	Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República
Bernardo Jaime Quito Sarmiento	Grupo Parlamentario **Perú Libre**	**3878/2022-CR** Expediente[6] Contenido del Proyecto[7]	❖ **Objetivo**: incorporar progresivamente al régimen del Decreto Legislativo N° 728 o al Decreto Legislativo N° 276 (cuando sea régimen exclusivo de la entidad) a los trabajadores que se encuentran en el régimen del Decreto Legislativo N° 1057.	Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y Comisión de Trabajo y

[4] En https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/4640
[5] En https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/ODkwMjA=/pdf/PL0464020230331
[6] En https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/3878
[7] En https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjY4OTk=/pdf/PL0387820221229

		Fecha de presentación: **29/12/2022**	❖ **Alcance de la Ley**: todos los trabajadores que se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057. ❖ Incorporación **progresiva (cinco años)**	Seguridad Social
Juan Bartolomé Burgos Oliveros	Grupo Parlamentario **Podemos Perú**	**2876/2022-CR** Expediente[8] Contenido del Proyecto[9] Fecha de presentación: **23/08/2022**	❖ **Objetivo**: incorporar al régimen del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores del sector público que se encuentran en el régimen del Decreto Legislativo N° 1057. ❖ **Alcance de la Ley**: todos los trabajadores que se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 105 y que la entidad pública se encuentre sujeta al régimen laboral de la actividad privada. ❖ Incorporación **progresiva (tres años)**	Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República
Isabel Cortez Aguirre	Grupo Parlamentario **Juntos por el Perú**	**2953/2022-CR** Expediente[10] Contenido del Proyecto[11] Fecha de presentación: **02/09/2022**	❖ **Objetivo**: incorporar al régimen del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores de la SUNAFIL que se encuentran en el régimen del Decreto Legislativo N° 1057. ❖ **Alcance de la Ley**: todos los trabajadores que se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 en la SUNAFIL ❖ **Incorporación:** progresiva (tres años)	Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

Como se puede verificar del contenido de los Proyectos de Ley indicados, estos van en armonía a la incorporación del personal CAS de las entidades públicas al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 (o Decreto Legislativo N° 276 si se trata del régimen exclusivo de la entidad pública), para lo cual se han mostrado diversos sustentos desde la Constitución Política del Perú, los derechos fundamentales en juego y las sentencias del Tribunal Constitucional, entre otros.

En el caso propuesto, la incorporación está en función de un año, dado el número de trabajadores CAS que pertenecen a la entidad y la documentación que ya cuenta recursos humanos de la Sunafil sobre aquellos.

Además de ello existen los Proyectos de Ley a favor de los trabajadores de la Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos[12], de la RENIEC[13],

[8] En https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/2876
[9] En https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NDI4NDA=/pdf/PL0287620220823
[10] En https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/2953
[11] En https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NDM5Nzk=/pdf/PL_2953
[12] Expedientes en https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/5591 y https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/5361. Proyectos de Ley en https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTIwODgy/pdf/PL0559120230718 y https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTA5Mzk4/pdf/PL0536120230615.
[13] Expedientes en https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/5357 y https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/3774. Proyectos de Ley en https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTA5Mzcz/pdf/PL0535720230615 y https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjM1NTI=/pdf/PL0377420221214.

de la SUNAT[14], de la SUNAFIL[15], entre otros, además de los trabajadores de ESSALUD que conllevó a su incorporación progresiva a través de la Ley N° 31703, Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores del Seguro Social de Salud (ESSALUD) que se encuentran bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) con contrato a plazo indeterminado, publicado en el diario oficial El Peruano de fecha 10 de marzo de 2023.

De igual manera, existe un antecedente del pase progresivo de los trabajadores del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) al Régimen Laboral de la Actividad Privada N° 728; nos referimos a la Ley N° 30555, "Ley que incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encuentran bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios", publicada en el Diario Oficial el 26 de abril del 2017.

III. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Proyecto de Ley tiene como finalidad el pase de los trabajadores CAS de Sunafil al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, contratados en el marco de la Ley 29981.

Así mismo, la presente iniciativa legislativa no contraviene ni transgrede ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico y se enmarca dentro de los alcances de la Constitución Política del Perú.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no genera ningún costo para el Estado peruano pues su ejecución se efectuará desde el presupuesto institucional asignado a la Sunafil, sin perjuicio de las modificaciones presupuestarias necesarias para la implementación y ejecución de la propuesta.

A nivel *intra* e *inter* institucional, el pase de los trabajadores del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) al Régimen Laboral de la Actividad Privada N° 728 de la SUNAFIL con base en las propuestas postuladas tendrá impacto directamente en su imagen institucional y su legitimidad como entidad fiscalizadora, pues es la entidad encargada de velar por el

[14] Expediente en https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/3673. Proyecto de Ley en https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjA4MzE=/pdf/PL0367320221125.

[15] Expediente en https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/2953. Proyecto de Ley en https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NDM3ODY=/pdf/PL0295320220902.

cumplimiento de la norma sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores a nivel nacional; además de fortalecer el clima laboral, lo que redundara en beneficio de los administrados y conllevará a que los trabajadores de la SUNAFIL reciban un trato digno y decente con base en el cumplimiento de sus derechos.

V. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

De las 35 Políticas de Estado que se han gestado en el **Acuerdo Nacional** del 2002, la propuesta legislativa se focaliza en tres políticas:

a) Política 1: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho; en tanto que la propuesta legislativa permitiría el cumplimiento de la Ley N° 29981 pues permitiría que los trabajadores de Sunafil sean incorporados al régimen laboral que legislativamente les corresponde; estamos ante una exigencia y cumplimiento de la Ley y Convenio de la OIT que fortalece el Estado de Derecho y genera confianza de la ciudadanía en sus instituciones públicas.

b) Política 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo; un trabajo resulta digno cuando el empleador decide otorgar los mismos beneficios a sus trabajadores por un trabajo de igual valor, cuando la remuneración y restantes beneficios se encuentra acorde (aunque ya se requiera una actualización) a una determinada realidad económica del país; también, el incorporar al régimen laboral que debió corresponderles a los trabajadores de la Sunafil (Decreto Legislativo N° 728), importa una mejora en sus ingresos económicos y con ello un empleo pleno y digno, además de una exigencia legal.

c) Política 28: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos; la Inspección del Trabajo contribuye fundamentalmente con el respeto de los derechos catalogados como "laborales" en la parte dogmática de la Constitución; de hecho, el art. 23 de la Constitución Política del Perú de 1993 destierra cualquier trato indigno hacia los trabajadores y enarbola la protección de los derechos fundamentales. Razón por la cual resulta coherente que la institución encargada de cautelar y vigilar los derechos laborales a nivel nacional, respete principalmente el de los suyos, esto permite contribuir a la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad, finalidad constitucional según lo precisado por el profesor Luis Mendoza[16].

[16] Principios del Sistema de Inspección del Trabajo en el Perú. Jurisprudencia del Tribunal de Fiscalización Laboral. Estudio Preliminar. Luis Mendoza Legoas. Lima-Perú. Palestra Editores. 2023, página 16.