PROYECTO DE LEY 6138/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
13 OCT. 2023
RECIBIDO
Hora: 12:55 p

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA DE FORMA PROGRESIVA A LOS TRABAJADORES DEL PODER JUDICIAL BAJO EL REGIMEN LABORAL DE CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS – CAS AL REGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728

Los Congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario ACCIÓN POPÚLAR, a iniciativa del Congresista **JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° y 206° de la Constitución Política del Perú y los artículos 22°, literal c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; propone la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE INCORPORA DE FORMA PROGRESIVA A LOS TRABAJADORES DEL PODER JUDICIAL BAJO EL REGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057 - CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS – CAS AL REGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728

Artículo 1°. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto incorporar al personal jurisdiccional y administrativo, que se encuentran contratados por el Poder Judicial, bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), que actualmente labora a plazo indeterminado, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral

Artículo 2°. Alcance

La presente ley es de alcance al siguiente personal del Poder Judicial que se encuentra bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS):

a) Personal Jurisdiccional conforme al Perfil de Cargos de los Trabajadores del Poder Judicial.
b) Personal Administrativo conforme al Perfil de Cargos de los Trabajadores del Poder Judicial.

Artículo 3°. Incorporación

Autorizar al Poder Judicial a incorporar al personal que cuenta con contrato laboral indeterminado bajo la modalidad del régimen del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, sin restricción alguna.

Artículo 4°. Plazo para incorporación

La incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, del personal bajo el régimen laboral CAS comprendido por esta Ley, se efectuará en forma progresiva, conforme a la disponibilidad presupuestal de la entidad y en base al orden de prelación de tiempo de contrato, en un plazo no mayor de 03 años, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 5°. Requisitos

Los requisitos para incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, al personal del Poder Judicial contratado bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS), serán los siguientes:

a) Haber ingresado a la institución mediante proceso de selección por concurso público de méritos.
b) A la fecha de promulgación de la presente ley, encontrarse laborando bajo la modalidad del contrato administrativo de servicios (CAS) a plazo indeterminado.

Artículo 6°. Responsable del proceso

El responsable de la implementación del proceso es el titular de la entidad quien designa mediante acto resolutivo a los miembros de la comisión de incorporación, debiendo presidir la misma el responsable de la gerencia de recursos humanos y bienestar de la institución; además deberá convocarse a dos representantes de la organización sindical de segundo grado, con mayor número de afiliados, como voceros del conjunto de los trabajadores. Las funciones de la comisión serán establecidas en el reglamento de la presente ley.

Artículo 7°. Prohibición de Contratación bajo el Régimen CAS

El Poder Judicial a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley no podrá contratar personal a través del régimen del Contrato Administrativo de Servicios - CAS, con excepción de aquellas contrataciones a plazo fijo que se encontraran vigentes y de los trabajadores a plazo indeterminado beneficiados por esta Ley, en proceso de reincorporación al régimen 728, ello en tanto se ejecute lo dispuesto en el artículo 3° de la presente Ley.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA. Reglamentación

La reglamentación y demás normas complementarias para la adecuada implementación de la presente ley es elaborada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en coordinación con el Poder Judicial, en el plazo máximo de noventa (90) días calendario siguientes a la promulgación de la presente ley.

SEGUNDA. Ejecución

Vencido el plazo señalado en la primera disposición transitoria de la presente ley, el Poder Judicial tiene un plazo de ciento veinte (120) días calendario para iniciar las acciones necesarias para las incorporaciones, conforme a lo dispuesto en la presente ley.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: ESPINOZA VARGAS Jhaec Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/10/2023 10:21:00-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: ESPINOZA VARGAS Jhaec Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2023 10:20:46-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: PORTERO LOPEZ Hilda Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/10/2023 10:39:56-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: DOROTEO CARBAJO Raul Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2023 10:59:19-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2023 10:55:36-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2023 10:53:02-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: FLORES ANCACHI Jorge Luis FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2023 12:09:05-0500

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **16** de **octubre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6138/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; y
2. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.- EL OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa tiene por objeto incorporar al régimen del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores contratados bajo el régimen de Contratos Administrativo de Servicios - CAS a tiempo indeterminado que prestan servicios en el Poder Judicial

2.- FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

A. ANTECEDENTES NORMATIVOS:

El Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (en adelante CAS), es una norma que se emitió el 27 de junio de 2008. La emisión de esta norma obedeció a una exigencia como parte de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, la cual entró en vigor el 2009.

Así, es preciso traer a colación que antes de la entrada en vigor del Decreto Legislativo N° 1057, la forma recurrente de contratación era la modalidad de contrato de Servicios No Personales - SNP, por lo que la creación de un régimen transitorio era necesario para transitar al paso de una legislación pública ordenada, frente a los diversos tipos de contrataciones existentes.

Tal necesidad de adecuar la legislación laboral pública estuvo contenida en el artículo 17.2 del tratado en mención, el cual dispuso lo siguiente:

"Artículo 17.2: Derechos laborales fundamentales
1. Cada parte adoptará y mantendrá en sus leyes y reglamentos, y su correspondiente aplicación, los siguientes derechos, tal como se establecen en la declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998) (Declaración de la OIT):
(a) la libertad de asociación;
(b) el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva;
(c) la eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio;
(d) la abolición efectiva del trabajo infantil y, para fines de este Acuerdo, la prohibición de las peores formas de trabajo infantil; y
(e) la eliminación de la discriminación con respecto a empleo y ocupación."

Siguiendo con este orden de ideas, la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1057, señaló lo siguiente:

Como quiera que el "contrato por servicios no personales" No corresponde a ninguna categoría jurídica conocida o específica, al no tener precedentes normativos ni doctrinarios y tampoco una adecuada precisión legal, ya que nunca se han explicitado sus alcances a través de ninguna Norma legal, se incorpora la figura del contrato administrativo de servicios cierra con ellos, que es un contrato sui generis, creado como

figura jurídica propia del Derecho Administrativo peruano y de uso privativo del Estado, a través de sus diversas reparticiones, instituciones, entidades y empresas, aún aquellas cuyo régimen laboral es, por excepción, el de la actividad privada.

Por tal razón, es necesario incluir una norma omnicomprensiva, que permite incluir en la nueva regulación a todas las entidades estatales sin excepción.

El régimen de esta norma consolida en una sola figura jurídica como denominada "contrato administrativo de servicios", las diversas modalidades de contratación en las que existe una prestación de servicios por personas naturales, pero no contempladas por la ley de bases de la Carrera Administrativa ni en la Ley de Productividad y Competitividad laboral. Este régimen debe incluir a toda entidad pública, sea que esté sujeta al régimen laboral público o privado, con excepción de las empresas del Estado[1]."

A la par de ello, el detalle del "Análisis Costo Beneficio" del propio Decreto Legislativo detalló lo siguiente:

"El estado se beneficiará Igualmente mediante la regularización de una situación en gran medida anómala, puesto que a la par que los contratos de servicios no personales, cuya entidad jurídica es imprecisa, en lo sucesivo, la contratación de servicios se someterá a una sola y coherente regulación, acabándose así con la dispersión y el desorden en que se ha venido desenvolviendo en los últimos tiempos."

No obstante, el régimen laboral que se estableció el 2008, a la fecha ha cumplido 15 años de ser calificado como una situación transitoria, en aras de unificar, y "acabar con la dispersión y desorden" de la contratación en el sector público. Siendo preciso detallar que la proliferación de la contratación del personal por SNP se debió principalmente a las restricciones presupuestales llevadas a cabo durante la década del 90, en la cual se buscó la contratación de personal sin beneficios laborales, minimizando "costos laborales" por su incorporación al sector público.

En este escenario, el régimen CAS, pese a lograr reconocer parcialmente algunos beneficios tales como el otorgamiento de aguinaldos en los meses de julio y diciembre, en la práctica, ha cumplido el rol de formalizar a los trabajadores SNP anteriores, perpetuando aún las discriminaciones con los regímenes existentes en las entidades públicas.

Asimismo, el desarrollo jurídico de este régimen especial público ha sido observado en anteriores oportunidades, siendo aprobada la Ley N.° 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales, la cual no se ha efectivizado hasta el día de hoy.

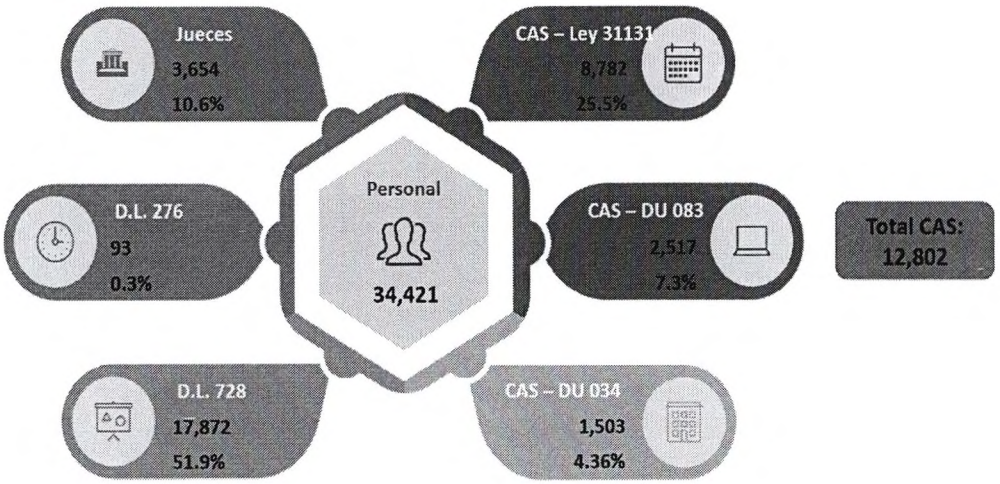
---

[1] https://lpderecho.pe/decreto-regimen-especial-contratacion-administrativa-servicios-cas-decreto-legislativo-1057-actualizado/

El presente proyecto de Ley tiene como principal objetivo acabar con la situación discriminatoria entre regímenes diferentes que conviven -aún- dentro del Poder Judicial.

B. RÉGIMEN LABORAL EN EL PODER JUDICIAL

En la actualidad en el Poder Judicial los trabajadores, incluidos Jueces, se distribuyen de la siguiente manera:



Como se puede apreciar, en la actualidad los trabajadores CAS, en su conjunto representan el 41.6% del universo de personal que labora en el Poder Judicial (excluyendo a los Jueces). Los trabajadores del D.L. 728 superan el 58% y los pertenecientes al D.L. 276 no superan el 0.3% del total de trabajadores.

La existencia de diferentes regímenes al interior del Poder Judicial ha generado escenarios de tratos diferenciados al personal que presta servicios a la entidad, incluso cuando ambos tienen la calidad de personal a tiempo indeterminado y desempeñan funciones idénticas o similares.
Esta situación ha perpetuado tratos diferenciados que no corresponden al Estado constitucional de derecho, siendo únicamente permitido por la existencia de una norma infra constitucional que se pensó y reguló -posteriormente- como un régimen transitorio, pero que sigue desplegando efectos y persiste con un trato desigual en perjuicio de los trabajadores.

Por tal motivo, el presente proyecto de ley busca erradicar la situación de discriminación existente en el Poder Judicial, por lo que pretende disponer el paso al régimen existente dentro del mismo centro de labores a todo el personal CAS indeterminado.

C. SITUACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA DESIGUALDAD LABORAL DEL RÉGIMEN CAS EN EL PODER JUDICIAL.

Nuestra Carta Magna reconoce derechos constitucionales que son inquebrantables en el marco de las relaciones laborales dentro de nuestro Estado, el cual no hace

distinciones entre el sector público o privado, en tanto que el bien jurídico tutelado es el derecho al trabajo y al desarrollo de la persona. Así, el artículo 23° de la Constitución establece que:

"El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado (...)".

Además de ello, establece 03 principios constitucionales que luego han sido ampliados por medio de jurisprudencia y precedentes constitucionales:

"Artículo 26°- En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. *Igualdad de oportunidades sin discriminación.*
2. *Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.*
3. *Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma."*

En vista de ello, la realidad laboral actual del Poder Judicial, permite la coexistencia de tres regímenes laborales distintos dentro de la misma entidad con derechos laborales reducidos respecto del otro. Por ejemplo, los trabajadores CAS, frente a los trabajadores del régimen 728, carecen de gratificaciones en los meses de julio y diciembre; además de carecer de la Compensación por Tiempo de Servicios, en caso de que cesen sus labores en la entidad, entre otros.

A pesar de la existencia de este doble estándar de reconocimiento de derechos a trabajadores de una misma institución, el Tribunal Constitucional ha reconocido la constitucionalidad del régimen CAS; no obstante, por medio del Expediente N.° 00002-2010-PIÍTC, se mencionaba lo siguiente:

"26. Por lo que se puede tener, como primera conclusión, que no resulta inconstitucional considerar al Decreto Legislativo N° 1057 como una norma de derecho laboral, dado que puede coexistir con los regímenes generales existentes. No obstante, corresponde determinar si es que forma parte o complementa a alguno de ellos.
(...)
31. Por ello, al tomar en cuenta como regulan estos sistemas el acceso a la carrera pública -independientemente del régimen laboral aplicable- y al compararlos con el contenido en el Decreto Legislativo N° 1057, se advierte que este no es complementario de ninguno de tales regímenes, dado que tiene sus propias reglas de contratación, por lo que se le puede considerar como un sistema de contratación laboral independiente.

32. Esta posibilidad ha sido implícitamente aludida por la parte demandante, la que propuso como una alternativa para "salvar la inconstitucionalidad de la norma, que a través de una sentencia interpretativa se equipare dicho sistema de contratación, con el previsto en el régimen regulado por el Decreto Legislativo N.° 728.

33. (...) No escapa a este Colegiado, además, que de aceptarse dicha propuesta, se permitiría que quienes no forman parte de la carrera administrativa pública ingresen a ella, sin que se verifiquen la existencia de una plaza presupuestada vacante, sino que además, lo harían en un régimen laboral que incluso probablemente no sea el aplicable en la entidad en que se labora, pues como ocurre en muchas de ellas, el régimen laboral aplicable es el previsto en el Decreto Legislativo N° 276.

Citado lo anterior, se puede apreciar que, en su momento, el Tribunal Constitucional reconoció la constitucionalidad del régimen CAS; sin embargo, ello fue reconocido en función a la interpretación de la existencia de un nuevo régimen, el cual se adaptaba a la necesidad de crear un régimen temporal de contratación en el Estado que ponga fin a la dispersión y el abuso que se realizaba con los contratos SNP.

Cabe recordar, además que, al momento de la emisión de tal sentencia por parte del Tribunal Constitucional, ninguno de los trabajadores CAS habían adquirido la calidad de ser trabajadores a plazo indeterminado, ni se les había reconocido derechos como los 30 días de vacaciones, o al aguinaldo; puesto que se presumía que tal régimen era un estado intermedio entre los trabajadores precarios anteriores -los SNP- y los trabajadores del régimen 276 o 728. Adicionalmente a ello, tal sentencia fue emitida antes de la emisión de la Ley N.° 29849, que estableció la eliminación progresiva de dicho régimen.

Hoy en día carece de argumento el sostener a un régimen especial con menos derechos, a la vez que se le deja fuera de la carrera administrativa sin mayor sustento que la distinción de los regímenes diferenciados aplicables a los trabajadores; máxime si se trata de personal que ha adquirido la condición de permanente en la entidad.

Por otro lado, es preciso señalar que tal paso al régimen 728 por parte de todos los trabajadores CAS indeterminados no puede realizarse de manera inmediata, sino que debe obedecer a criterios presupuestales. Es por ello que se establece un traslado progresivo por parte de los trabajadores, acorde a las plazas que deberán ser presupuestadas de manera anual.

De este modo, a fin de cumplir con el mandato legal de la eliminación progresiva del régimen CAS en el Poder Judicial, toda vez que el régimen laboral ha sido establecido por ley, se dispone la incorporación del personal CAS indeterminado al régimen 728.

En aras de cerrar las brechas de desigualdad por regímenes laborales dentro de un mismo poder del Estado.

I. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no genera costo al erario nacional, toda vez que, beneficiará a todo el personal del Poder Judicial contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 - CAS con carácter indeterminado, permitiendo un trato igualitario en materia

laboral, revindicando sus derechos y creando espacios laborales motivadores que se verán reflejados en el buen trato al ciudadano.

II. IMPACTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

Se plantea una iniciativa legislativa que no contradice lo dispuesto en la legislación vigente, enmarcándose dentro de lo dispuesto por la Constitución, y reconociendo el derecho a la igualdad de oportunidades de los trabajadores CAS del Poder Judicial. Asimismo, está vinculada en las Política de Estado 1, 14 y 28, orientadas al fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho, Acceso al empleo digno y productivo y plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos, respectivamente.

III. RELACIÓN DE LA PROPUESTA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto legislativo se enmarca en las siguientes políticas públicas del Acuerdo Nacional:

2. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación