Proyecto de Ley N°.....6234/2023 - CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

FLAVIO CRUZ MAMANI

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
24 OCT. 2023
RECIBIDO
Hora: 13:35

PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE DERECHOS A LOS TRABAJADORES COMPRENDIDOS EN EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057

El Congresista de la Republica **FLAVIO CRUZ MAMANI**, integrante del Grupo Parlamentario **PERÚ LIBRE**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República ha dado la siguiente ley:

LEY QUE RECONOCE DERECHOS A LOS TRABAJADORES COMPRENDIDOS EN EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057

Artículo 1° Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto reconocer derechos a los servidores del sector público que laboran bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios regulado por el Decreto Legislativo N° 1057.

Artículo 2° Ámbito de la aplicación

La presente Ley es de aplicación a nivel nacional para las entidades del sector público, en sus tres niveles de gobierno, las unidades ejecutoras y sus organismos adscritos.

Artículo 3° Modificación del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1057

Modificar el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1057, en los siguientes términos:

Artículo 4.- Contenido

El Contrato Administrativo de Servicios comprende los siguientes derechos:

(...)

6.5. Tener una línea de carrera que le permita poder ascender dentro de su entidad.
6.6. Gratificación por fiestas patrias y navidad.
6.7. Bonificación por escolaridad.
6.8. Asignaciones excepcionales.
6.9. Bonos por productividad.
6.10. Escala remunerativa.
6.11. Asignación por años de servicios.
6.12. Compensación por tiempo de servicios.
6.13. Subsidio por fallecimiento.
6.14. Subsidio por sepelio.

Artículo 5° Implementación

El Poder Ejecutivo a través de los sectores involucrados adoptarán las medidas presupuestales para dar cumplimiento las disposiciones incoadas en la presente norma. También se autoriza a realizar las modificaciones presupuestales, de ser el caso.

Artículo 6° Reglamentación

El poder ejecutivo dictará las normas reglamentarias, dentro del plazo de treinta (60) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma.

Lima, octubre de 2023

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Cong. FLAVIO CRUZ MAMANI

FLAVIO CRUZ MAMANI
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Margot Palacios Vocero

Margot Palacios

Isaac Mita Alanoca

MARIA AGUERO GUTIERREZ

M. Chacón T.

Américo Gonza C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA Y FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El fin supremo de la sociedad y del Estado, es defender a la persona humana y su dignidad, y así se reconoce en el segundo artículo de nuestra Constitución Política; en tal sentido el Estado no debe permanecer estático en una coyuntura de carácter importante a la que nos enfrentamos debido a los contextos sociales y económicos que afectan a todos los trabajadores del sector público en todos los niveles de gobierno.

El trabajo, constituye un derecho social y económico, y así lo reconocen los artículo 22°, 23° y 24 de la Constitución Política del Perú, al establecer que el trabajo es un Deber y un derecho, es base del bienestar social y un medio de realización de la persona, asimismo considera que el trabajo en todas sus modalidades es objeto de atención prioritaria del Estado y promueve las condiciones para el progreso social y económico en especial las del fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. Por otro lado, se constituye que el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual, en adición a ello considera que el pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador.

En ese sentido, la erradicación de la precarización del empleo y el respeto de los derechos laborales, ya ha sido considerado y aprobado por la Conferencia Internacional de Trabajo (CIT), convocada por la OIT en 1998, suscrita por el Perú y están orientadas a responder a los desafíos que el mundo moderno plantea al desarrollo como son: La lucha contra la precarización del empleo y el respeto de los derechos laborales.

El régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) nació como una modalidad especial de contratación laboral que entró en vigor el 29 de junio de 2008 para solucionar la problemática generada por la multiplicación de los servicios no personales (SNP) en el sector público.

Originalmente se estableció que era un régimen especial de contratación administrativa de servicios, el cual tiene por objeto garantizar los principios de méritos y capacidad, igualdad de oportunidades y profesionalismo de la administración pública.

Este régimen, conforme lo dicho por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), no se encuentra bajo el ámbito de la carrera pública (D.L. 276) ni del régimen de la actividad privada (D.L. 728), solo se rige por el Decreto Legislativo N° 1057, su reglamento y la Ley 29849, que establece la eliminación progresiva del régimen CAS y otorga ciertos derechos laborales que antes no tenían quienes trabajaban bajo esta modalidad de contratación.

Es así como el régimen CAS pretendió dotar de algunos derechos que no tenían los que laboraban por SNP, con lo que pasaron a contar con algunos de los siguientes beneficios:

1. Contraprestación mensual

Esta no puede ser menor a la remuneración mínima vital (RMV) vigente (S/1,025.00), pero tampoco puede ser mayor al tope establecido en el Decreto de Urgencia N° 038-2006 que establece el tope de ingresos de funcionarios y servidores del sector público.

2. Jornada laboral

La máxima ha sido estipulada en ocho horas diarias, 48 horas y un descanso semanal de, al menos, 24 horas continuas. La entidad empleadora registra la entrada y salida del personal para llevar un control de las horas efectivamente laboradas y para verificar las horas extras, así como el descuento proporcional. Si se verifica servicios en sobretiempo, el exceso debe ser compensado con descanso físico.

3. Vacaciones

A partir del 7 de abril del 2012, fecha en la que entró en vigor la Ley N° 29849, los trabajadores CAS tienen 30 días de vacaciones al cumplir un año de prestación servicios en la entidad.

Si el contrato termina después que el trabajador cumplió un año de servicios y no se hizo efectivo el descanso vacacional, el trabajador percibirá el pago correspondiente. Y, en caso el contrato concluya antes, tendrá derecho al pago por vacaciones truncas, que es aplicable desde julio del 2011. No tiene compensación por tiempo de servicios

4. Capacitación y evaluación

Como indican en Servir, los trabajadores bajo el régimen CAS están comprendidos en las normas de evaluación de rendimiento y capacitación dictadas con carácter general para el sector público.

5. Afiliación a un régimen de pensiones

La afiliación a un régimen de pensiones es obligatoria para las personas que entren a trabajar al Estado a partir de la entrada en vigencia del régimen CAS. En este caso, el trabajador puede optar por el sistema privado de pensiones (SPP) o por el sistema nacional de pensiones (SNP).

6. Seguridad social

Los trabajadores del régimen CAS tienen derecho a la afiliación al régimen contributivo de EsSalud. Esta cobertura también se extiende para sus derechohabientes. Es muchos casos la entidad toma un seguro EPS para sus trabajadores permanentes, dejando de lado a los trabajadores CAS dada su transitoriedad.

7. Sindicación y huelga

Cuentan con derechos de sindicalización y huelga, sin embargo, estos no podían ser plenamente ejercidos dada su transitoriedad.

8. Descanso pre y post natal

Las trabajadoras contratadas bajo el régimen CAS tienen derecho a descanso pre (49 días) y post natal (49 días) por 98 días. Y, como derecho complementario, les corresponde el permiso por lactancia materna hasta que su hijo cumpla un año.

9. Licencia por paternidad

Los trabajadores tienen derecho a la licencia por paternidad cuando se produzca el nacimiento de un hijo, sea de su cónyuge o conviviente. Desde el 2018, la licencia es de diez días calendario consecutivos y remunerados.

10. Aguinaldo

Los trabajadores CAS tienen derecho a recibir aguinaldo por fiestas patrias y navidad conforme a los montos establecidos en las leyes anuales de presupuesto del sector público, siendo este monto diminuto.

11. Ascenso

En el régimen CAS no existe línea de carrera. Para acceder a otro puesto de trabajo dentro de una misma entidad, área y/o unidad, debe postular conforme a los procedimientos y requisitos que establezcan.

12. Impuesto a la Renta

El régimen laboral CAS paga renta de cuarta categoría.

Varios de estos derechos fueron ganados cuando el Decreto Legislativo 1057 se modificó mediante el artículo 2 de la Ley 29849, publicada el 6 abril de 2012; de esta manera el artículo 6 de la precitada norma añadió al CAS los siguientes derechos:

Antes de la Ley 29849	Con las modificaciones de la Ley 29849 (Vigente a partir de 2012)
1. Un máximo de cuarenta y ocho horas de prestación de servicios a la semana.	a) Percibir una remuneración no menor a la remuneración mínima legalmente establecida.
2. Descanso de veinticuatro horas continuas por semana.	b) Jornada máxima de 48 horas semanales (Aplica la jornada especial de acuerdo a la institución).
	c) Descanso semanal obligatorio de veinticuatro horas consecutivas como mínimo.
3. Descanso de quince días calendario continuos por año cumplido.	d) Un tiempo de refrigerio, que no forma parte de la jornada de trabajo.
4. Afiliación al régimen contributivo que administra EsSalud.	e) Aguinaldo por Fiestas Patrias y Navidad, conforme a ley de presupuesto.
	f) Vacaciones remuneradas de treinta días naturales.
5. Contribución tiene como base máxima el equivalente al 30% de la UIT vigente en el ejercicio por cada asegurado.	g) Licencias con goce de haber por maternidad, paternidad, y otras licencias.
	h) Derechos de Ley de Seguridad y Salud en el trabajo.
6. La afiliación a un régimen de pensiones es obligatoria.	i) Libertad Sindical.
	j) A afiliarse a un régimen de pensiones, pudiendo elegir el sistema.
7. Elegir entre el Sistema Nacional de Pensiones o el Sistema Privado de Pensiones.	k) Afiliación al régimen contributivo de EsSalud.
	l) Recibir al término del contrato un certificado de trabajo.

Al respecto, es preciso señalar que el espíritu y la intención con la que se propone ello es lograr que el CAS, régimen laboral reconocido actualmente como permanente, logre obtener derechos y/o beneficios sociales que los servidores sujetos al amparo del Decreto Legislativo N° 728, DL 276 u otros, que laboran en entidades estatales, tales como gratificaciones por fiestas patrias y navidad / y no aguinaldos cuyo monto es diminuto), bonificación por escolaridad, asignaciones excepcionales, bonos por productividad, seguro médico particular, escala remunerativa, régimen de carrera, etc.

No debemos dejar de mencionar que el Congreso mediante la Ley 31131 declaró indeterminados a un grupo se servidores CAS que venían prestando servicios en el Estado, que realizaban labores permanentes y se encontraban vigentes al 10 de marzo de 2021, reconociendo su labor indeterminada de los que hacían labores permanentes, y se pretendió su pase de manera gradual al régimen laboral de la entidad donde venían prestando servicios (Régimen Laboral 728 o 276).

SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD

Contra el Decreto Legislativo 1057 se presentó una demanda de inconstitucionalidad, por presuntamente vulnerar el principio de igualdad; ya que los trabajadores de este régimen se encontraban en desventaja frente a trabajadores de otros regímenes laborales.

Respecto a esto, el Tribunal Constitucional (TC) estableció en la sentencia recaída en el Expediente 00002-2010-PI/TC que el CAS genera a su sola suscripción una relación de «naturaleza laboral» entre a entidad y la persona natural contratada. De ese modo, el CAS se aparta de los esquemas de contratación civiles y administrativos, gozando además de ciertas particularidades que lo justifican como un régimen especial.

Es así que, al emitirse la Sentencia del Tribunal Constitucional con fecha 30.11.2021, declaró fundada en parte la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley Nº 31131, y en consecuencia declaró inconstitucionales los artículos 1 a 5 y las Disposiciones Complementarias Finales de la citada Ley; asimismo, declaró infundada la demanda respecto a la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 31131, siempre que el artículo 5 y el artículo10, literal f), del Decreto Legislativo 1057.

Con esta sentencia, el TC interpretó que el CAS es un nuevo régimen laboral especial para el sector público. Lo que produce que sea validado y que el mismo contrato permita reconocer otros derechos laborales.

Más adelante, el Estado emitió Decretos de Urgencia N° 034 y 083-2021 en marzo y septiembre del 2021, donde permitían contratar trabajadores CAS pero por un tiempo determinado, en tanto por Ley 31131 existía una prohibición expresa de contratar nuevos CAS, salvo que sean CAS confianza.

En esa línea, el 26 de agosto de 2022 el SERVIR emitió Opinión Vinculante mediante el Informe Técnico Nº 001479-2022- SERVIRGPGSC, respecto a lo señalado por el

Tribunal Constitucional, desarrollando los supuestos de labores de necesidad transitoria, de suplencia o de cargos de confianza.

Posterior a ello por Ley Nº 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, publicada el 6 de diciembre de 2022, estableció en la Sexagésima Primera Disposición Complementaria Final, sobre los contratos administrativos de servicios, lo siguiente:

"Sexagésima Primera.- Contratos del personal incorporado al amparo del Decreto de Urgencia Nº 034-2021, Decreto de Urgencia Nº 083-2021 y Ley 31365 1. Dispónese que los contratos administrativos de servicios vigentes a la fecha de publicación de la presente ley, suscritos al amparo de la Segunda Disposición Complementaria del Decreto de Urgencia N° 034-2021 y de la Única Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 083-2021, así como los contratos por reemplazo vigentes y los contratos suscritos de conformidad con lo establecido en la Septuagésima Tercera; y, literales a) y b) del inciso 1 de la Centésima Décima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31365, para el desarrollo de labores permanentes en la entidad, y que cuenten con el financiamiento anual en su Presupuesto Institucional de Apertura para el Año Fiscal 2023, son a plazo indeterminado. El presente numeral no comprende los contratos administrativos de servicios celebrados para cubrir necesidades transitorias, suscritos por necesidad del servicio, exigencias operativas transitorias o accidentales.
(...)

Es decir, el Estado viene reconociendo y ha otorgado de a pocos, el derecho de permanencia a este régimen, sin embargo se encuentra en menoscabo con respecto a otros regímenes del mismo sector público, que cuentan con beneficios sociales más completos, como el derecho a la compensación por tiempo de servicio, la gratificación, y el seguro de salud (EPS) asignación familiar, y que de manera técnica, también debería contar con su correspondiente escala remunerativa conforme a la Ley del Servicio Civil y clasificador de cargos.

Así como con el paso del tiempo se han venido reconociendo el derecho a la permanencia, dado que finalmente un régimen que nació para ser transitorio se volvió permanente, es que al haber alcanzado una estabilidad es importante que esa labor a lo largo de los años sea reconocida con una compensación con tiempo de servicios y acceder no a un aguinaldo diminuto, sino a una gratificación, conforme otros regímenes laborales del mismo sector público, así como acceder en igualdad de condiciones a un seguro de salud particular EPS que prima en numerosas entidades del Estado.

II. MARCO NORMATIVO

2.1 Declaración Universal de Derechos Humanos.
2.2 Constitución Política del Perú
2.3 Ley 26842, Ley General de Salud.
2.4 Decreto Legislativo 1057, Contratación Administrativa de servicios (CAS)

2.5 Ley 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público
2.6 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N°0000132021-PI/TC.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS SERVIDORES DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057

El Congreso de la República en varias iniciativas legislativas han visto la necesidad de reconocer nuevos derechos a los servidores del régimen CAS, ello en razón a que son conscientes que es el régimen laboral que menos derechos tiene en comparación con los Decretos Legislativos 728, 276, Ley 30057 y otros regímenes especiales.

A la fecha se tiene proyectos de ley que buscan el reconocimiento de los derechos que los servidores CAS:

Proyecto de Ley N° 261-2021-CR de fecha 16 de setiembre de 2021, Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional el reconocimiento del derecho a la Compensación por Tiempo de Servicios del personal del régimen CAS.

Proyecto de Ley N° 2290-2021-CR de fecha 08 de junio de 2022, el cual plantea modificar el artículo 6 del Decreto Legislativo 1057, modificado por el artículo 2 de la Ley 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales.

Dentro de los derechos que considera están:

ll) Asignación años de servicios, equivalente a dos (2) remuneraciones mensuales totales al cumplir 25 años de servicios, y tres (3) remuneraciones mensuales totales al cumplir 30 años de servicios. Se otorga por única vez en cada caso. Compensación por tiempo de servicios, equivalente a una (1) remuneración mínima vital anual. Subsidio por fallecimiento, que se pueda dar en dos supuestos. En el supuesto del fallecimiento del trabajador, se otorga a los deudos del mismo un monto equivalente a tres (3) remuneraciones totales, en el siguiente orden excluyente: cónyuge, hijos, padres o hermanos. En el supuesto de fallecimiento de la cónyuge, hijos o padres del trabajador, se le otorga al mismo, un monto equivalente dos (2) remuneraciones totales. ñ) Subsidio por gastos de sepelio, equivalente a dos (2) remuneraciones totales. o) Escolaridad, conforme a los montos establecidos en las leyes anuales de presupuesto del sector público.

Este proyecto expresa de forma clara la inequidad que existe entre el régimen CAS y los demás regímenes, hecho que contraviene lo resuelto por el Tribunal Constitucional en su sentencia 0020-2012-PI/TC, donde precisó:

"22. En síntesis, la "remuneración equitativa ", a la que hace referencia el artículo de la Constitución, implica que ésta no sea objeto de actos de diferenciación arbitrarios que, por ampararse en causas prohibidas, se consideren discriminatorios según lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Constitución. 29. En consecuencia, la remuneración suficiente, en tanto parte integrante del contenido esencial del derecho fundamental a la remuneración previsto en el artículo 24 de la Constitución, implica también ajustar su quantum a un criterio mínimo- bien a través del Estado, bien mediante la autonomía colectiva- de tal forma que no peligre el derecho constitucional a la vida o el principio-derecho a la dignidad."

Según el análisis costo beneficio, la presente iniciativa no generara gasto adicional para el Tesoro Público; pues así lo señala el artículo 2 de la Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales que establece: "Los derechos reconocidos en el presente artículo se financian con cargo al presupuesto institucional de cada entidad o pliego institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público."

Finalmente, la presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes Políticas de Estado: Reducción de la pobreza (Política 10), Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación (Política 11), Acceso al empleo pleno, digno y productivo (Política 14), Plena vigencia de la constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial (Política 28).

Proyecto de Ley N° 5361-2022-CR. de fecha 15 de junio de 2023, el cual plantea incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad laboral, a los trabajadores de la defensa pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en lo establecido en la Constitución Política del Perú, y es concordante con lo establecido en el artículo 22° de la carta magna orientado a reivindicar los derechos laborales, incidiendo en el Principio de Igualdad de Oportunidades sin discriminación. La iniciativa legislativa busca equiparar una situación de desigualdad dentro de la administración pública y equiparar los derechos laborales de los trabajadores con otros regímenes laborales, en suma, constituye un acto de justicia para los trabajadores administrativos comprendidos en el Decreto Legislativo 1057.

V. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La presente norma no irrogará demanda de recursos adicionales al tesoro público, financiándose con cargo al presupuesto de cada institución, no podemos negar el costo que significa reconocer derechos labores de los servidores que

laboran bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, sin embargo, resulta más costoso tener servidores en desigualdad de condiciones laborales y con inmensas brechas con otros regímenes laborales.

Beneficios para el estado:

Motivación para los trabajadores para prestar un servicio de calidad a los usuarios, el otorgamiento de los derechos laborales generará un impacto positivo en la economía nacional

Beneficios para los trabajadores:

Servidores públicos comprometidos con la función pública.

VI. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes Políticas de Estado:

Reducción de la pobreza (Política 10).

Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación (Política 11).

Acceso al empleo pleno, digno y productivo (Política 14).

Plena vigencia de la constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial (Política 28).

Asimismo, la iniciativa legislativa guarda relación con el tema 30 de la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2022-2023, BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD Y RECONOCIMIENTO EN LAS RELACIONES LABORALES, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N°002-2022-2023-CR, concordante con la Política de Estado 11, Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, comprendida en el objetivo II del Acuerdo Nacional, referido a la Equidad y Justicia Social.