CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
04 OCT. 2023
RECIBIDO
Hora: 3:96p

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA AL PERSONAL DE LA SUNAT QUE SE ENCUENTRE EN EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

El Grupo Parlamentario **"Unidad y Diálogo Parlamentario"** a iniciativa del congresista **JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS**, en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75°, y, 76° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

Fórmula legal

LEY QUE INCORPORA AL PERSONAL DE LA SUNAT QUE SE ENCUENTRE EN EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

La Ley tiene por objeto incorporar al personal de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) que se encuentre bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), al régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, con la finalidad de uniformizar las normas de aplicación para las relaciones laborales, en aplicación del derecho constitucional de igualdad.

Artículo 2. Régimen laboral del personal de la SUNAT

Se precisa que el personal de la SUNAT, se rigen exclusivamente por el régimen laboral de la actividad privada normada por el Decreto Legislativo 728 y no se encuentran comprendidos bajo los alcances de las normas que regulan la gestión de recursos humanos del servicio civil.

Av. Abancay N°251 Of.510 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

Artículo 3. Migración progresiva

La migración del personal de la SUNAT al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, se llevará a cabo de manera progresiva en el plazo máximo de tres años en base a la meritocracia y el orden de prelación por el tiempo de contrato, según lo desarrolle el reglamento de la presente ley.

Para esos efectos, la SUNAT modifica su Manual de Organizaciones y Funciones, Cuadro de Asignación de Personal, y, Presupuesto Analítico de Personal, sujeto a su Plan de Implementación.

Artículo 4. Requisitos para la incorporación

Con la finalidad de uniformizar las normas de aplicación para las relaciones laborales, en aplicación del derecho constitucional de igualdad, los trabajadores que tienen contrato vigente bajo los alcances del Decreto Legislativo 1057, migran al ámbito de aplicación del Decreto Legislativo 728, siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

a) Tener vínculo laboral vigente y una antigüedad no menor a dos (4) años de labores en forma continua o de cuatro (5) años de labores discontinuas a la fecha de la promulgación de la presente ley.

b) Haber ingresado a la institución mediante concurso público de méritos, o en su defecto, haber mantenido con la entidad una relación de servicios no personales por el plazo mínimo de un año previo a su contratación como personal CAS.

Artículo 5. Protección contra el despido o cese de actividades y vigencia de la relación laboral

El personal de la SUNAT bajo los alcances del Decreto Legislativo 1057 cuenta con protección contra el despido injustificado y/o término de contrato, para ello, la SUNAT mantiene vigente la relación laboral hasta que se haya cumplido la migración total del personal del régimen CAS, salvo causa legal justificada.

Artículo 6. Comisión del proceso de migración

La conducción del proceso de migración estará a cargo de una comisión conformada por cinco miembros, a razón de: dos miembros designados por la SUNAT, dos designados por

el Sindicato Único de Trabajadores CAS – SUNAT, y, uno designado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

La conformación, funciones y procedimientos, serán especificados en el reglamento de la ley.

Artículo 7. Reglamentación

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en coordinación con la SUNAT elaboran el reglamento para la implementación de la presente Ley dentro de los sesenta (60) días hábiles a partir de la vigencia de la presente, bajo responsabilidad.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. Quedan derogada toda norma que se oponga a lo dispuesto en la presente Ley.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/10/2023 11:13:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/10/2023 10:42:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/10/2023 10:42:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/10/2023 12:23:56-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA MINAYA Esdras Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/10/2023 12:53:36-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentación

Respecto al CAS, la Autoridad Nacional de Servicio Civil, ha reconocido que:

> *"fue creado en el año 2008 para solucionar la problemática generada por la proliferación de los servicios no personales (SNP) en el sector público, modalidad contractual establecida en los años noventa como respuesta a las restricciones presupuestales impuestas a la contratación de nuevo personal, con el objetivo de ahorrar costos laborales y acceder a un sistema de contratación más flexible en el sector público".*[1]

En ese mismo sentido, el jurista Tirado, menciona que:

> *"el CAS nació para regular un régimen en vía transitoria, que, reconociendo sus limitaciones, le ofrezca al personal indebidamente sujeto a "servicios no personales", un estatus mínimo dentro del conjunto de derechos y obligaciones que reconoce la legislación laboral en el Perú".*[2]

Sin embargo, en la práctica la contratación CAS, terminó generando los mismos o más problemas que los que pretendía solucionar, a tal punto que en la actualidad existen aproximadamente 290,000 trabajadores bajo esa regulación normativa que discrimina sus derechos laborales.

Si bien, posteriormente mediante la Ley 29849 se reconocieron ciertos derechos laborales adicionales al personal CAS, lo que de cierta forma aportó a la erradicación de la desigualdad y discriminación, esto no eliminó por completo la brecha entre dicho personal y los trabajadores de diferentes regímenes laborales.

---

[1] https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/1074603-regimen-de-contratacion-administrativa-de-servicios-cas

[2] https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14012

Es importante mencionar que, en el año 2021, el Tribunal Constitucional[3], además de señalar que todo contrato administrativo de servicios debía entenderse como un régimen especial de contratación laboral para el sector público, reconoció a éste como fuente de desigualdad y discriminación de derechos y beneficios económicos en relación a los regímenes laborales regulado por los decretos legislativos 276 y 728.

Ante esta grave situación de discriminación laboral, el Congreso de la República aprobó la autógrafa de la Ley 31131[4], "Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público", ley que tenía por objeto incorporar al régimen del Decreto Legislativo 728, a los trabajadores que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado contratados bajo el Decreto Legislativo 1057.

Sin embargo, en noviembre de 2021, el Tribunal Constitucional[5] declaró parcialmente la Inconstitucionalidad de la Ley 31131, y, en consecuencia, la inconstitucionalidad de los Artículos 1, 2, 3, 4 (segundo párrafo), y 5; así como la primera y segunda disposición complementaria final.

Respecto a la SUNAT, debemos precisar que está regulada mediante Ley 24829 la misma que la define como:

> *"una institución pública descentralizada del Sector Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa".* [6]

[3] Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N°00002-2010-PI-TC, fundamento 46.

[4] https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1933248-1

[5] Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente 00013-2021-PI/TC.

[6] https://www.sunat.gob.pe/legislacion/sunat/dl501.pdf

Posteriormente, el Decreto Supremo 061-2002-PCM[7], dispone la fusión por absorción de la SUNAT, con la Superintendencia Nacional de Aduanas — ADUANAS, transfiriendo recursos, personal y materiales.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que mediante Ley 29816, Ley de fortalecimiento de la SUNAT, se establecen las normas y disposiciones que implican sus propias medidas de austeridad y disciplina en el gasto, por lo que no le es aplicable lo dispuesto en la Ley anual de presupuesto, u otros dispositivos dadas con el objetivo de establecer el marco presupuestal para el Sector Público.

Asimismo, la ley le faculta a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria a aprobar directamente su cuadro de asignación de personal, así como sus documentos de gestión y organización interna, con excepción de su Reglamento de Organización y Funciones, necesarios para la implementación de su línea de carrera.

En esa línea de ideas, el Artículo 13 de la Ley 29816[8] establece que son recursos propios de la SUNAT:

1. El 1.5% de todos los tributos y aranceles, correspondientes a las importaciones, que recaude o administre la SUNAT, y cuya recaudación sea ingreso del Tesoro Público.

2. El 1.6% de todos los tributos que recaude o administre la SUNAT, excepto los aranceles y el impuesto a las Transacciones Financieras.

3. El 1.4% de todo concepto que administre y/o recaude respecto de las aportaciones a ESSALUD y a la ONP, y de lo que se recaude en función de los convenios que firme la SUNAT con dichas entidades.

4. Los ingresos generados por los servicios que preste y las publicaciones que realice.

5. Los legados, donaciones, transferencias, y otros provenientes de la cooperación internacional previamente aceptados.

---

[7] https://www.sunat.gob.pe/legislacion/sunat/ds061-2002-PCM.pdf

[8] https://www.sunat.gob.pe/legislacion/sunat/ley-29816.pdf

6. El 10% del producto de los remates que realice.

7. El 0.2% de lo que se recaude respecto a los tributos cuya administración se lo encargue y que no constituyen rentas del Tesoro Público.

8. Otros aportes de carácter público o privado.

9. La renta generada por los depósitos de sus ingresos propios en el sistema financiero.

De otro lado, el Tribunal Constitucional, en su sentencia del Expediente 649-2002-AMTC [9] se ha pronunciado sobre la promoción en el empleo en igualdad de condiciones indicando que es un derecho fundamental y que:

"el Estado peruano reconoce el derecho de todas las personas al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren la igual oportunidad para ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad. (...) 8. El derecho a la promoción en el empleo en igualdad de condiciones tiene su fundamento constitucional en el derecho al trabajo, entendido como un medio de realización de la persona (Artículo 22), y en el principio derecho de igualdad de trato y de oportunidades en la relación laboral (Artículo 26). Mediante este derecho se trata de dar opción, sin preferencias ni discriminaciones, a los trabajadores que se encuentran en una misma situación para que puedan acceder en igualdad de condiciones a la promoción profesional, contribuyéndose de este modo a la realización y el desarrollo del trabajador, y a la configuración del trabajo decente. De este modo, el derecho a la promoción en el empleo se vulnera cuando se imponen restricciones que impiden a los trabajadores a acceder en base a sus méritos, o cuando se les exige requisitos irrazonables o imposible de cumplir, o cuando no se les promueve por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, a pesar de que se cuentan con los méritos suficientes y han aprobado el concurso para ser promovidos. (...) 10. Por tanto, el acceso a los niveles a los grupos ocupacionales de la carrera administrativa se fundamenta en el mérito y la capacidad de los postulantes y el concurso de mérito

[9] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00649-2002-AA.pdf

Av. Abancay N°251 Of.510 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

es de carácter cerrado, es decir, comprende sólo a quienes, estando en niveles inferiores, en la organización de la entidad de la administración pública pretendan acceder a niveles o grupos ocupacionales de grado superior. Ello debido a que la carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal de las entidades de la Administración Pública, cuyo fin es, además de la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores, garantizar la excelencia en la calidad del servicio y la eficiencia de la Administración Pública, y en general de las actividades estatales, ofreciendo igualdad de oportunidades para el ingreso, capacitación, permanencia y acceso al empleo público, con base exclusiva en el mérito, la capacidad y en las calidades"[7].

Hay que precisar que, con fecha 03 de julio de 2013 se estableció mediante Ley 30057[10], Ley del Servicio Civil, un único régimen laboral de servicio civil para quienes prestan servicios en las entidades públicas del Estado, y también para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas.

Conforme al artículo 1 de dicha Ley, ese régimen del servicio civil se aplica, en general, a todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo, incluyendo ministerios y organismos públicos adscritos, Poder Legislativo, Poder Judicial, gobiernos regionales, gobiernos locales, organismos autónomos constitucionales, otros organismos autónomos y demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado o referidas al derecho público, excluyéndose a algunas reparticiones consideradas carreras especiales y otras por normativa legal posterior.

Sin embargo, hay que considerar lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en su rol de máximo intérprete de la Constitución, en los puntos 66 y 69 de los fundamentos de la resolución recaída en los expedientes 0025-2013- PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC y 0017-2014- PI/TC de 26 de abril de 2016, señala:

---

10 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105200/_30057_-_22-07-2013_09_46_37_-30057.pdf?v=1645457366

"La exclusión al régimen único de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, puede darse conforme lo justifique la especial naturaleza o particularidad de la prestación del servicio. En esos términos estaría justificada la exclusión del Poder Judicial de dicho régimen único del servicio civil, conforme se trata de un poder del Estado y que tiene la función principal de administrar justicia". [11]

En el mismo sentido, la resolución recaída en el Expediente 00029-2018-PI/TC, de 20 de agosto de 2020, señala en el punto 44 de sus fundamentos:

"En cuanto a los alcances generales del Servicio Civil, este Tribunal también señaló en esta sentencia que, si bien la Ley Servir ha establecido una regulación que favorece la uniformidad en el régimen laboral para las personas que prestan servicios en las instituciones del Estado, el legislador, en el ámbito de lo constitucionalmente posible y de sus correspondientes competencias (artículo 102.1 de la Constitución), dispone de varias opciones de configuración del contenido de las leyes. En ese sentido, puede establecer distinciones, siempre que estén justificadas en la especial naturaleza o particularidad de la función desempeñada o de la prestación del servicio".

En base a lo expuesto, es perfectamente viable establecer que el personal de la SUNAT, formen parte de la excepción a la aplicación del régimen único de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, fundado en la especial naturaleza o particularidad de la función desempeñada o de la prestación del servicio.

De otro lado, no debemos olvidar la materialización del derecho constitucional de igualdad, el mismo que surtiría efectos en caso todo el personal de la SUNAT, forme parte del mismo sistema laboral a fin de hacer efectivo el respeto de los beneficios y derechos laborales de los trabajadores, quienes realizan las mismas funciones, pero que encuentran desigualdad al momento de percibir sus derechos laborales.

---

11 https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00025-2013-AI%2000003-2014-AI%2000008-2014-AI%2000017-2014-AI.pdf

En este sentido, el Tribunal Constitucional, a través de la sentencia recaída en el Expediente 018-2003[12], ha señalado que:

> *"La naturaleza jurídica de la igualdad reposa en una condición o presupuesto indispensable para el ejercicio de los distintos y plurales derechos individuales. Por ende, no es un derecho autónomo, sino relacional; en otras palabras, el derecho a la igualdad funciona en la medida en que se encuentra conectado con los restantes derechos, facultades y atribuciones constitucionales y legales. Más precisamente, opera para asegurar el goce real, efectivo y pleno del plexo de derechos que la Constitución y las leyes reconocen y garantizan*".

Sin embargo, a la fecha continúan coexistiendo en paralelo regímenes laborales totalmente diferenciados, vulnerando de ese modo el principio constitucional de igualdad.

Por lo antes expuesto se propone la presente iniciativa, con la finalidad de reconocer un régimen legal común en materia laboral para todo el personal de la SUNAT, iniciativa legislativa que está formulada dentro del marco constitucional, por lo que no vulnera su texto en modo alguno; sino por el contrario, materializa su justa aplicación.

Análisis Costo Beneficio

No hay costo adicional alguno para el Estado pues su implementación se llevará acabo de acuerdo a la necesidad y disponibilidad presupuestal de la entidad pública hasta en un plazo no mayor a los tres años, estando además facultada la entidad a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para la implementación de la propuesta.

Además, se debe considerar que no existe un mayor costo en la unificación de los regímenes laborales al interior de la SUNAT, en tanto, esta unificación permitirá que se evite la migración laboral de los trabajadores que por esta diferenciación en su vinculación y remuneración realizan a otras entidades del Estado o del sector privado.

El siguiente cuadro grafica el costo beneficio de la presente iniciativa:

[12] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00018-2003-AI.html

Beneficios	Costos
• *Aplica políticas públicas para materializar el principio constitucional de igualdad en el personal de la SUNAT.* • *Materializa los derechos laborales reconocidos por la Constitución, Tratados internacionales y la ley.* • *Impulsa mayor productividad en la Administración Pública.* • *Beneficia a aproximadamente 3328 trabajadores CAS a nivel nacional.*	• *No genera costos económicos extras pues la migración y unificación se realizará con cargo al presupuesto de la SUNAT.* • *Genera un costo social positivo, pues los trabajadores y en general la sociedad identifica que se materializan los derechos fundamentales y el principio de justicia.* • *Genera un impacto económico positivo pues existe mayor capacidad de gasto.* • *Genera mayor productividad laboral*

Vinculación con el acuerdo nacional

La presente iniciativa legislativa tiene vinculación directa con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, Política 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo, Política 24: Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente, y, Política 28: Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial.

Av. Abancay N°251 Of.510 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe