Proyecto de Ley N°...6633/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
12 DIC. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 15:40

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES CAS 1057 DEL PODER JUDICIAL AL RÉGIMEN LABORAL 728.

El Grupo Parlamentario **ALIANZA PARA EL PROGRESO** a iniciativa de la congresista **LADY MERCEDES CAMONES SORIANO**, en uso de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú República y en el inciso c) del Artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

El Congreso de la República;

Ha dado la ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES DEL PODER JUDICIAL BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057- CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS – CAS AL RÉGIMEN 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 labora en el Poder Judicial a plazo indeterminado, bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 - régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, en reconocimiento al derecho de igualdad y no discriminación en las labores que se realizan en todas las sedes del Poder Judicial.

Artículo 2°. Alcance

La presente ley se aplica al personal del Poder Judicial que se encuentra laborando con plazo indeterminado 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 de 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 dos (2) 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°. Gestión del rendimiento y evaluación de desempeño

Son aplicables a los trabajadores comprendidos en el alcance de la presente Ley, las disposiciones contenidas en el Capítulo III del Título III, referido a la Gestión del Rendimiento y la Evaluación de Desempeño, de la Ley de Servicio Civil - Ley N° 30057.

Artículo 7. Incorporación irregular

En ningún caso podrá comprenderse en los artículos anteriores al personal que no haya ingresado por concurso público, bajo responsabilidad penal, de conformidad con el artículo 381 del Código Penal.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Incorporación al régimen de la actividad privada

El personal administrativo y jurisdiccional al servicio del Poder Judicial sin excepción se encuentra sujeto al Régimen Laboral de la Actividad Privada.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA. Reglamentación

El reglamento de la presente Ley se expide dentro de los 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 ochenta (180) días calendario para iniciar acciones necesarias para las incorporaciones, conforme a lo dispuesto en la presente ley.

Firmado digitalmente por: CHIRINOS LEON Roberto Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2023 10:53:22-0500

Firmado digitalmente por: GARCIA CORREA Idelso Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2023 12:02:26-0500

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

Se deroga la Ley 26586, Ley que dictan disposiciones referidas al régimen laboral de los trabajadores del Poder Judicial.

Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2023 09:44:55-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/12/2023 16:14:48-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/12/2023 16:15:03-0500

Firmado digitalmente por: JULON IRIGOIN Elva Edhit FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2023 10:02:50-0500

Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2023 10:12:52-0500

Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Maria Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2023 09:50:58-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. El empleo público y la diversidad de regímenes laborales

La conceptualización del empleo público en el Perú ha transitado desde una visión estatutaria, en donde el servidor era concebido solo como parte integrante de la administración pública. Posteriormente, se concibió al Estado como empleador y, por tanto, se reconoció la relación laboral y el reconocimiento paulatino de derechos colectivos a estos trabajadores[1]. En suma, la relación laboral en el sector público tiene características particulares que han sido conceptualizados como una disciplina propia conocida como derecho del empleo público[2]. Debemos tener en cuenta que, cuando hablamos de servidores públicos, no hablamos de un régimen legal en específico, sino de diversos regímenes que conviven en los diferentes trabajos que comprende. De esta forma los regímenes se pueden agrupar como lo podemos ver en el siguiente cuadro:

Fuente SERVIR (2023)

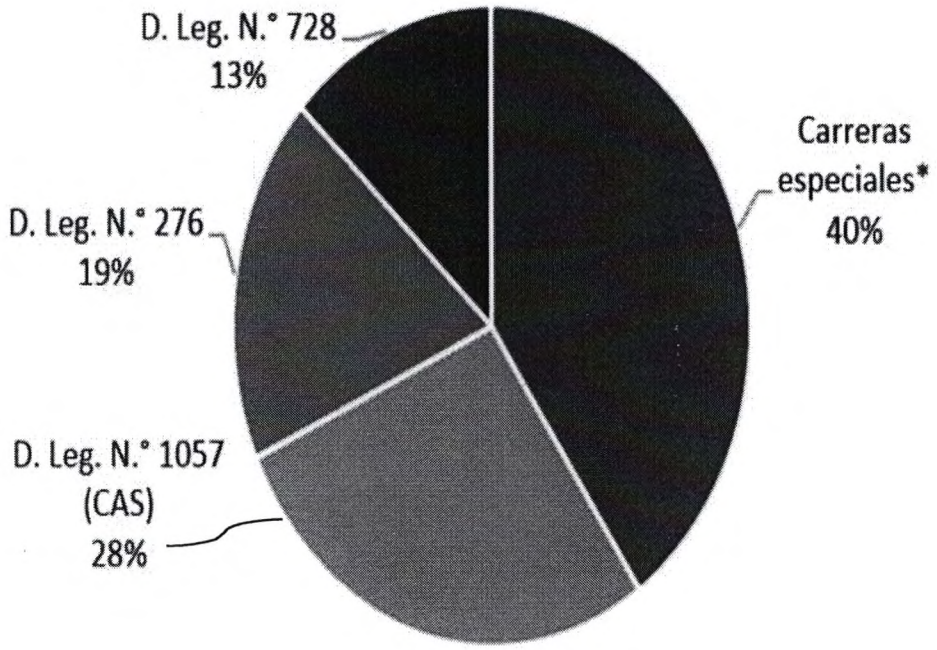
---

[1] Paitán Martínez, J. (2017). Manual del Régimen Laboral Público. Lima: Gaceta Jurídica.

[2] Arévalo, J. (2015) El Derecho del empleo público. Revista Soluciones laborales, N.° 89, mayo 2015. Lima: Gaceta Jurídica.

Desde un punto de vista general tenemos que, cerca de la mitad de trabajadores del Estado se encuentran dentro de las carreras especiales, esto comprende los regímenes del profesorado, el magisterial, docentes universitarios, profesionales de la salud, magistrados del Poder Judicial, fiscales del Ministerio Público, servidores diplomáticos, de los servidores penitenciarios, Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas. Cada uno de ellos, tiene una propia regulación.

GRÁFICO PORCENTUAL DE DISTRIBUCIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS POR TIPO DE RÉGIMEN



Fuente: SERVIR (2021)

Dentro del universo de empleados públicos que no se encuentran en ninguno de estos regímenes especiales, la contratación se realiza bajo los Decretos

Legislativos 276, 728 y 1057, a fin de buscar una normativa que uniformice esta situación, se promulgó el 3 de julio de 2013 la Ley 30057, denominada Ley de Servicio Civil (en adelante, LSC). El objeto de la LSC es establecer un régimen laboral único en las entidades estatales, sin embargo, como podemos ver en el gráfico precedente, el sector público mantiene diferentes formas de contratación.

De esta forma, actualmente en el sector público coexisten cuatro regímenes de forma simultánea:

Régimen	Regulación
Régimen de la Carrera Administrativa	Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público - Decreto Legislativo 276, y su reglamento - Decreto Supremo 005-90-PCM.
Régimen de la actividad privada	Ley de Productividad y Competitividad Laboral -TUO del Decreto Legislativo 728, y su reglamento - Decreto Supremo 001-96-TR.
Régimen laboral especial de la contratación administrativa de servicios (CAS)[3][4].	Decreto Legislativo 1057, y su reglamento con modificaciones - Decreto Supremo 065-2011-PCM.
Régimen del Servicio Civil	Ley del Servicio Civil - Ley 30057, y su reglamento con sus modificatorias - Decreto Supremo 040-2014-PCM.

Fuente: SERVIR (2023)
Elaboración propia.

[3]En el 2012 se promulgo la Ley 29849, el mismo que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales a estos trabajadores.

[4] La reciente Ley 31131 establece que los trabajadores que se encuentren bajo este régimen serán trasladados al régimen laboral de la actividad privada o al régimen de la carrera administrativa, dependiendo del régimen prevaleciente en la entidad pública donde laboran. Este proceso debe concluirse dentro de un período de cinco años de manera progresiva.

Ante esta realidad, la Ley del Servicio Civil dispuso la búsqueda de generar un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio, de sus potestades y de la prestación de servicios. Ahora bien, en el mismo cuerpo normativo también se señaló que la implementación se realizaría de manera progresiva, yendo en concordancia con la gradualidad que establecen las normas reglamentarias en el marco de las leyes de presupuesto. Lastimosamente, la creación de un régimen laboral único no ha podido progresar en el tiempo y aún se mantiene como una tarea lejana.

1.2. El Régimen transitorio del Contrato de Administración de Servicios (CAS) Ley 1057.

El régimen CAS regulado mediante el Decreto Legislativo 1057, norma que se emitió el 27 de junio de 2008, el cual obedeció a una exigencia como parte de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, la cual entró en vigor en el 2009, surgió como un régimen transitorio, necesario para dar paso a una legislación pública ordenada, frente a la contratación civil existente, es preciso detallar que la proliferación de la contratación del personal por Servicios No Personales (en adelante, 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 sociales 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, debido a que fue concebido inicialmente como una norma de vigencia transitoria por los diversos legisladores.

1.2.1.- El régimen laboral CAS en el Poder Judicial

En Poder Judicial, coexisten tres regímenes laborales distintos dentro de la misma institución, como son los Decretos Legislativos 276, 1057, y 728, con derechos laborales reducidos, uno 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 la Compensación por Tiempo de Servicios en caso de que cesen sus labores en la entidad, entre otros. En este marco, las diferencias se pueden resumir de la siguiente manera:

Régimen de la Carrera Administrativa	**Régimen de la actividad privada**	**Régimen laboral especial CAS**
1.-Aguinaldo en julio y diciembre. 2.-Compensación por Tiempo de Servicio – CTS. 3.-Vacaciones 4.-Remuneración de acuerdo con el nivel. 5.-Bonificaciones y asignación por cumplir 25 o 30 años de servicio.	1.-Gratificaciones en julio y diciembre. 2.-Compensación por Tiempo de Servicio – CTS. 3.-Vacaciones	1.-Aguinaldo en julio y diciembre. 2.-Vacaciones

1.2.2. Estadística porcentual de los regímenes laborales del Poder Judicial

De acuerdo a la información del Boletín Estadístico del Poder Judicial, el cual señala que, al mes de junio 2022, este poder del Estado cuenta con 33,136 trabajadores entre administrativos y jurisdiccionales, de los cuales el 10.6% (3,516) son jueces de la Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial, el 53.8% (17,844) pertenecen al régimen 728, Plazo Indeterminado y fijo, el 35.3% pertenecen al régimen 1057, como Contratación Administrativa de Servicios CAS y el 0.2% al régimen laboral 276.

Fuente: Boletín Estadístico del Poder Judicial

Elaboración Propia

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, es contraria al Estado Constitucional de Derecho, siendo únicamente permitido por la existencia de una norma infraconstitucional 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.

El presente proyecto busca erradicar la situación de discriminación existente en el Poder Judicial, por lo que pretende disponer el paso al régimen existente (Decreto Legislativo N° 728), dentro del mismo centro de labores a todo el personal CAS indeterminado. La Constitución Política del Perú establece tres principios constitucionales que luego han sido ampliados por medio de la 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.

Frente a 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-PI/TC, se estableció:

> 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 cómo 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.

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. De igual forma, se promulgó el 6 de abril el 2012 la Ley 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales, sin embargo, no se ha efectivizado hasta la actualidad, en suma, carece de argumento sostener 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.

1.2.3 Análisis de la constitucionalidad y legalidad del Proyecto de Ley

El artículo 107 de la Constitución Política vigente establece quiénes tienen derecho a la denominada iniciativa legislativa; otorga dicho derecho al presidente de la República; y a los congresistas, la iniciativa en la formación de leyes. También, la norma constitucional otorga este mismo derecho en las materias que les son propias a los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a Ley.

1.3. La necesidad legislativa de eliminar el Régimen CAS

El régimen CAS, estadísticamente es el segundo tipo de contratación por cantidad de trabajadores que no se encuentran en la Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial. En ese marco se tiene alrededor de 14 mil trabajadores CAS en el Poder Judicial. En primer término, se debe procurar eliminar esta forma de contrato de trabajo debido a que no cumple con la lógica de la carrera administrativa, menos aún con el sistema único de remuneraciones, esto en tanto que si bien actualmente se cuenta con CAS indeterminados y se ha señalado que cuentan con algunos beneficios sociales, este régimen no permite una carrera dentro de la entidad y no permite un aumento salarial.

Por otro lado, no existe una coherencia normativa con lo establecido por la Ley 29849[5] y la Ley 31131[6], toda vez que estas normas mencionadas buscan erradicar el régimen transitorio y pretenden eliminar la discriminación laboral existente en el empleo público.

Si bien estos dispositivos han logrado otorgar mejores condiciones laborales no han logrado cumplir con el objetivo de la propia normativa. En esa línea, es importante, que se haga efectiva la progresiva erradicación de la discriminación en los regímenes laborales. Por ello, ante esta problemática diagnosticada es importante efectivizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el contrato de trabajo.

II. ANÁLISIS DEL EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

El presente proyecto de ley no modifica ni contraviene la Constitución Política del Perú, ni otra normativa vigente, por el contrario, busca erradicar la contratación de personal a través el régimen CAS en el Poder Judicial y propone el cambio a un régimen legal especial en materia laboral, esta iniciativa legislativa guarda conformidad con la Constitución y se encuentra en congruencia con la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y la Ley 31131,en el extremo que fortifica y restituye derechos como la igualdad y la no discriminación en las labores que se realizan en todas las sedes del Poder Judicial.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta normativa tiene por objetivo erradicar la desigualdad y discriminación laboral que existe con los trabajadores que laboral en el poder judicial sujetos al régimen laboral 1057, es importante remarcar que la iniciativa no genera 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 dos años, estando además facultada la entidad a realizar las modificaciones correspondientes.

---

[5] Ley que establece la eliminación del Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios.

[6] Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales.

En cuanto a los beneficios de esta propuesta legislativa, es importante recalcar que se permitirá que cerca de 15 mil trabajadores puedan adquirir un carácter permanente y uniformizar el régimen laboral con el que se trabajaría en el Poder Judicial. En base a ello, se beneficiaría a directamente a el trabajador judicial. Por otro lado, indirectamente se tendrá una mejora en la calidad de los servicios de la entidad debido a que sus empleados contaran con un mejor régimen de trabajo reflejándose en su calidad de su productividad.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa guarda relación directa con las políticas de Estado concertadas en el acuerdo nacional: Decimo Primera, Equidad y Justicia Social, la política de Estado: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación. El mismo que compromete al Estado en: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades y Décimo Cuarta: Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo, en la que el estado se compromete: (b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo.