Proyecto de Ley N° 7066/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"Decenio para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
19 FEB. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 10:06

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS/LAS TRABAJADORES/AS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS - CAS

Los congresistas de la República que suscriben, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS/AS TRABAJADORES/AS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS – CAS

Artículo 1. Objeto de la ley

El objeto de la presente Ley es incorporar a los/as trabajadores/as de la Defensoría del Pueblo, que se encuentran bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 1057 – Contratación Administrativa de Servicios (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Artículo 2. Alcances de la ley

La presente Ley es aplicable a los/as trabajadores/as de la Defensoría del Pueblo que se encuentran bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 1057 – Contratación Administrativa de Servicios (CAS), con excepción de quienes realicen labores de dirección o confianza.

Artículo 3. Requisitos

La incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, por parte de los/as trabajadores que se encuentran bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 1057 – Contratación Administrativa de Servicios (CAS), cumplirá los siguientes requisitos:

a. A la fecha de la promulgación de la presente Ley deben encontrarse como trabajadores/as que se encuentran bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 1057 – Contratación Administrativa de Servicios (CAS), a excepción de quienes realicen labores de dirección o confianza.
b. Haber ingresado a la institución mediante concurso público de méritos.

Artículo 4. Progresividad e incorporación

La incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, por parte de los/as trabajadores/as que se encuentran bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 1057 – Contratación Administrativa de Servicios (CAS) se realizará de manera progresiva durante el plazo máximo de tres (3) años, contados a partir de la vigencia de la presente Ley.

La incorporación de los/as trabajadores al nuevo régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 se realizará considerando como criterio el orden de prelación según la antigüedad del contrato de acuerdo al nivel ocupacional; y, bajo el enfoque de derechos de edad, cuota de discapacidad e igualdad de género.

Artículo 5. Financiamiento

La incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, por parte de los/as trabajadores/as que se encuentran bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 1057 – Contratación Administrativa de Servicios (CAS) se financia con cargo al presupuesto de la Defensoría del Pueblo, sin demandar recursos adicionales al tesoro público ni afectar el gasto e inversión en material, infraestructura y demás elementos necesarios para la prestación idónea de los servicios públicos; y, respetando las disposiciones legales presupuestales.

Artículo 6. Comisión de incorporación

Confórmese la comisión de incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral en la Defensoría del Pueblo, la cual estará integrada de manera bipartita, entre la Entidad empleadora y la representación de los/as trabajadores/as. La conformación, funciones y procedimiento del mismo se encontrarán contempladas en el Reglamento de la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en coordinación con la Defensoría del Pueblo conformará una comisión reglamentaria tripartita con la participación de los representantes de los/as trabajadores/as para elaborar el reglamento y las normas complementarias de la presente Ley en un plazo de noventa (90) días de su entrada en vigencia.

Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/02/2024 14:19:27-0500

SEGUNDA. Prohibición del ingreso de CAS

A la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley en adelante se prohíbe el ingreso de trabajadores/as a la Defensoría del Pueblo bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 1057 – Contratación Administrativa de Servicios (CAS), en cumplimiento de la Ley 26602, los/as trabajadores/as que ingresen a laborar a la Defensoría del Pueblo estarán comprendidos en el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Lima, febrero de 2024.

Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/02/2024 11:44:21-0500

Firmado digitalmente por: LUQUE IBARRA Ruth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/02/2024 22:23:20-0500

Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/02/2024 12:04:37-0500

Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/02/2024 09:26:19-0500

Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/02/2024 09:26:00-0500

Firmado digitalmente por: LIMASHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/02/2024 10:07:25-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Dentro de las atribuciones del Congreso de la República, la función legislativa comprende dar leyes, así como interpretar, modificar o derogar las existentes, de acuerdo con los procedimientos establecidos en nuestra Constitución Política y el Reglamento del Congreso de la República. En cuanto a la función de dar leyes, corresponde al Congreso implementar medidas que coadyuven al mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores a través de iniciativas legislativas que estén acordes a la realidad.

La presente iniciativa legislativa nace de la coordinación con el Sindicato de Trabajadores CAS de la Defensoría del Pueblo- Sintracas DP y recoge sus aportes; con quienes se planteó la necesidad de presentar un proyecto de Ley que incorpore a los/as trabajadores/as CAS de la Defensoría del Pueblo al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Siendo así, esta iniciativa busca mejorar las condiciones laborales de los trabajadores CAS de la Defensoría del Pueblo y brindarles beneficios propios del Decreto Legislativo N° 728.

I. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO LEY

La Constitución Política del Perú en el artículo 1° establece: "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"[1]; así mismo en el numeral 2 del artículo 2° establece que toda persona es igual ante la ley; además en su artículo 23 establece que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconocer o rebajar la dignidad el trabajador; aunado a ello, el artículo 26 de nuestra Carta Magna establece que en toda relación laboral se respeta el principio de igualdad y de oportunidades sin discriminación alguna.

El Contrato Administrativo de Servicios (CAS) es una modalidad especial propia del derecho administrativo y privativo del Estado que se celebra entre éste y una persona natural para prestar un servicio no autónomo, subordinado y dependiente dentro de las instalaciones de la entidad, la que proporciona

[1] Artículo 1° de la Constitución Política del Estado peruano

ambiente, recursos, servicios, bienes, mobiliarios, equipos, herramientas, insumos y demás medios necesarios para cumplir con las tareas objeto de la contratación.

Siendo así, debemos recordar cuál fue la finalidad del Decreto Legislativo N° 1057 y que consistía en acabar con la informalidad en las relaciones laborales; sin embargo, con el transcurso del tiempo podemos apreciar que este contrato se ha desnaturalizado y lo que es peor aún, se ha prolongado perjudicialmente en el tiempo sin que hasta la fecha se haya terminado con este tipo de contrato que viene generando una desigualdad de condiciones por los trabajos realizados.

Asimismo, es necesario hacer un análisis sobre las dificultades que también atravesaban los funcionarios de otras instituciones públicas y que fueron atendidas mediante iniciativas legislativas de similar naturaleza y que se pasan a desarrollar, a fin ilustrar a fin de fundamentar el presente proyecto de ley.

1.1 Antecedentes

A nivel general, el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 – CAS, ha tenido diversas modificatorias normativas en cuanto al reconocimiento propio de un contrato laboral y a la incorporación de derechos laborales. Asimismo, si bien la Ley N° 31131- "Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público", tuvo articulados que posteriormente fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, su aprobación y promulgación se considera un antecedente importante en el camino hacia la demanda de los/as trabajadores/as CAS a nivel nacional por incorporarse a los regímenes laborales generales en el Sector Público que reconocen derechos laborales; y, de esta manera se avance contra la discriminación laboral. Es importante resaltar que a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00013-2021-PI/TC[2], el contrato CAS pasa a ser a plazo indeterminado si realizan labores de naturaleza

[2] LP. Sentencia del Tribunal Constitucional. Puede ser visto en: https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/11/Expediente-00013-2021-PI-TC-LPDerecho.pdf

permanente, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia o cargos de confianza.

De esta manera, desde el 2008 que se publicó el Decreto Legislativo N° 1057 – CAS, a la fecha, han pasado 15 años durante los cuales los/as trabajadores/as CAS del Sector Público han realizado diversos cuestionamientos y protestas sobre la vulneración de sus derechos fundamentales que generó desde su inicio el Decreto Legislativo N° 1057 a nivel de los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial; y, el Tribunal Constitucional para eliminar la discriminación laboral existente. En ese camino, han logrado significativos avances en cuanto al reconocimiento de sus derechos laborales, pero aún no el ansiado pase de todos los/as trabajadores/as CAS del Sector Público a los regímenes laborales generales para gozar de los mismos derechos por realizar las mismas funciones.

A) Incorporación de trabajadores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 a los regímenes laborales generales del Decreto Legislativo N° 728 y 276

Se cuenta con antecedentes importantes de sectores de trabajadores/as CAS de las Entidades de Salud que han logrado la incorporación a los regímenes laborales generales del Decreto Legislativo N° 728 y 276. En ese sentido, tenemos en primer lugar a los/as trabajadores/as CAS de EsSalud, cuya situación es muy similar a la de los/as trabajadores/as CAS de la Defensoría del Pueblo, como señalamos a continuación:

- **LEY N° 30555 LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728 A LOS/AS TRABAJADORES/AS PROFESIONALES, NO PROFESIONALES, ASISTENCIALES Y ADMINISTRATIVOS DE ESSALUD QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS**

La Ley N° 30555- "Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los/as trabajadores/as profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de EsSalud que se encuentran bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios", publicada el 26 de abril de .17, estableció como

objeto la incorporación al Seguro Social de Salud - EsSalud del personal profesional, no profesional, asistencial y administrativo que se encuentra bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios - CAS, bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, sin trasgredir las normas del servicio civil ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia.

Mediante la promulgación de la Ley N° 30555, se instaura un antecedente importante para que los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 de las demás Entidades puedan iniciar sus procesos de reconocimiento mediante Ley para conseguir la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728. Las coincidencias del personal de la Defensoría del Pueblo y el personal de EsSalud, se sustenta en la Ley N° 27056 "Ley de Creación del Seguro Social" – EsSalud, que establece el régimen laboral del personal en el artículo 16 del mismo, señalándose lo siguiente:

> (...)*16.1 El personal del ESSALUD se mantiene en el régimen laboral al que pertenece al momento de la promulgación de la presente Ley.* ***Los/as trabajadores/as que pudieran incorporarse a la entidad, se sujetarán al régimen laboral de la actividad privada.*** *Los/as trabajadores/as pertenecientes al régimen público podrán mantenerse en el mismo con los beneficios y obligaciones que esta conlleve u optar por trasladarse al régimen privado con sujeción a las normas reglamentarias que se dicten al efecto.* (Énfasis agregado)

Y, como se ha señalado, en el marco jurídico, la Ley N° 26602, "Disponen que el personal que ingrese a laborar a la defensoría del pueblo está comprendido en el régimen laboral de la actividad privada", publicada el 10 de mayo de1996:

> ***Artículo Único:*** *El personal que ingrese a laborar a la Defensoría del Pueblo está comprendido en el régimen laboral de la actividad privada.*

En ese sentido, tanto a nivel de EsSalud como en la Defensoría del Pueblo, se establecía Ley que el régimen laboral que corresponde a sus trabajadores/as, es el régimen laboral de la actividad privada; es decir, bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 728. Sin embargo, mientras que los/as trabajadores/as CAS de

EsSalud lograron eliminar la discriminación laboral incorporándose al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 mediante la Ley N° 30555, la situación de discriminación laboral persiste con los/as trabajadores/as CAS de la Defensoría del Pueblo, al no contar con marco normativo que le habilite el cambio de régimen laboral.

Si bien, los/as trabajadores/as CAS de EsSalud iniciaron este proceso mediante la Ley N° 30555, luego lo ampliaron para que los/as trabajadores/as CAS no comprendidos y que ingresaron con posterioridad a los alcances de la norma para que también puedan ser incorporados al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.

- **LEY N° 31703 LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS/AS TRABAJADORES/AS DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO**

La Ley N° 31703- "Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los/as trabajadores/as del Seguro Social de Salud (ESSALUD) que se encuentran bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) con contrato a plazo indeterminado", publicada el 10 de marzo de 2023, continuó con lo estipulado en la Ley N° 30555, al establecer la incorporación del personal profesional, no profesional, asistencial y administrativo, que se encuentra laborando en el Seguro Social de Salud (ESSALUD), bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) a plazo indeterminado, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de manera gradual y progresiva de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y en el orden de prelación del tiempo de servicio en el plazo de tres años.

Por otra parte, el personal de la Salud del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y las Unidades Ejecutoras de Salud de los Gobiernos Regionales bajo

el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057-CAS han logrado avanzar en el reconocimiento del nombramiento e ingresar al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 mediante lo estipulado en la Sexagésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31638- "Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023", la misma que señala:

SEXAGÉSIMA NOVENA. - NOMBRAMIENTO DEL PERSONAL DE LA SALUD CONTRATADO E IDENTIFICADO AL 31 DE JULIO DE 2022.

> *1. Se autoriza el nombramiento de hasta el veinte por ciento (20%) de los profesionales de la salud y de los técnicos y auxiliares asistenciales de la salud del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales, contratados al 31 de julio de 2022 bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios; y, se encuentren registrados en el AIRHSP a la entrada en vigencia de la presente Ley. Para tal efecto, mediante decreto supremo propuesto por el Ministerio de Salud, en coordinación con la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) y refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, se establecen los criterios y el procedimiento para llevar a cabo el proceso de nombramiento*[3].

B) Proyectos de Ley en el Congreso de la República para la incorporación de los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° **1057 – a los regímenes laborales generales del Decreto Legislativo** N° **728 y 276**

A nivel del Congreso de la República, actualmente existen diversos proyectos de ley que tienen como fin la incorporación de los/as trabajadores/as CAS a los regímenes laborales generales del sector público, algunos de ellos han estado en agenda de las comisiones respectivas, por lo que es un tema latente en el Congreso de la República dado que la discriminación laboral continúa vigente.

[3] Ley 31638- Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023

En ese sentido, detallamos a continuación los Proyectos de Ley que tienen como fin el pase general de todos los servidores del Sector Público bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 – CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 o al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276.

- **Proyecto de Ley** N° **3878/2022-CR-** "Ley que incorpora progresivamente al régimen del Decreto Legislativo 728 o 276 a los servidores bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios".

- **Proyecto de Ley** N° **2876/2022-CR-** "Ley que incorpora al régimen del Decreto Legislativo 728, al personal contratado bajo los alcances del Decreto Legislativo 1057 que labore en entidades públicas bajo el régimen laboral privado".

En lo referente a entidades del Estado de manera específica, también se están presentando proyectos de ley para que se incorpore de manera progresiva a sus respectivos trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 – CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, como los casos siguientes:

- **Proyecto de Ley N° 06439/2023-CR-** "Ley que incorpora al personal del Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú — IRTP, que se encuentra en el régimen de Contratación Administrativa de Servicios del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728".

- **Proyecto de Ley N° 6195/2023-CR-** "Ley que incorpora gradual y progresivamente, según disponibilidad presupuestal, al régimen del Decreto Legislativo Nro. 728 "Ley de Productividad y Competitividad Laboral" a los/as trabajadores/as de la SUNARP, que se encuentran bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS)".

- **Proyecto de Ley N° 06138/2023-CR-** "Ley que incorpora de forma progresiva a los/as trabajadores/as 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".

- **Proyecto de Ley N° 05924/2023-CR-** "Ley que incorpora a los servidores del RENIEC que prestan servicios bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS) al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728".

Asimismo, se puede verificar que, respecto a otras entidades del Estado, se están presentando Proyectos de Ley para que se incorpore de manera progresiva a los servidores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 – CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, como los casos siguientes:

- **Proyecto de Ley N° 04532/2022-CR-** "Ley que incorpora al régimen del Decreto Legislativo 276, al personal de los elencos artísticos contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057".

- **Proyecto de Ley N° 3015/2022-CR-** "Ley que autoriza el nombramiento de los profesionales asistenciales, técnicos y auxiliares asistenciales sujetos al régimen del Decreto Legislativo 1057, Contratación Administrativa de Servicios del Ministerio de Salud, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior.

1.2 La Defensoría del Pueblo y su rol de defensa de los derechos fundamentales y constitucionales de la persona y de la comunidad

La Defensoría del Pueblo es un organismo constitucionalmente autónomo, que fue constituido mediante los artículos 161 y 162 en la Constitución Política del Perú de1993. Es constitucionalmente autónomo porque no depende de ningún poder del Estado para salvaguardar el estado de derecho. Asimismo, en el artículo 161 se establece que, los órganos públicos tienen la obligación de colaborar con la Defensoría del Pueblo a su requerimiento; y, que su estructura a nivel nacional es establecida mediante su propia Ley Orgánica.

Siendo así, como institución tiene por misión "defender y promover los derechos de las personas y la comunidad, con autonomía y énfasis en los grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, mediante la supervisión al cumplimiento de las obligaciones del Estado"[4].

Por lo tanto, siendo una institución que debe velar por la defensa de la persona y la comunidad, corresponde a la Defensoría del Pueblo brindar mejores condiciones laborales y estabilidad a sus trabajadores con la finalidad de hacer óptimo su desempeño y que no se vulnere sus derechos fundamentales como el tener acceso a un empleo digno.

En el artículo 162 de la Constitución, se establecen sus funciones principales: la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal; y, la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. De igual forma, se reconoce la iniciativa legislativa de la Defensoría del Pueblo, y la elaboración de su presupuesto propio que es remitido al Poder Ejecutivo, entre otros.

Mediante Ley N° 26520- "Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo", publicada el 8 de agosto de .1995, se rige los principios, las funciones, atribuciones, y estructura de la Defensoría del Pueblo como organismo constitucionalmente autónomo. En ese sentido, se establece que es el Defensor del Pueblo quien es el titular de la Defensoría del Pueblo y la dirige. Asimismo, el Defensor del Pueblo estará auxiliado por Adjuntos que lo pueden representar en el ejercicio de funciones y atribuciones, en temas administrativos y en casos de impedimento temporal y cese.

En relación al personal de la Defensoría del Pueblo, su régimen laboral está establecido en el único articulado de la Ley N° 26602, publicada en mayo de 1996, el cual establece que *"El personal que ingrese a laborar a la Defensoría del Pueblo está comprendido en el régimen laboral de la actividad privada"*; por

[4] Defensoría del Pueblo. Nuestra institución- Misión de la Defensoría del Pueblo. Puede ser visto en: https://www.defensoria.gob.pe/quienes-somos/

lo que, el régimen laboral de los/as trabajadores/as de la Defensoría del Pueblo debe encontrarse bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, situación que está siendo incumplida actualmente dado que en la Defensoría del Pueblo adicionalmente se encuentran laborando, en mayor medida, personal bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 -CAS.

Respecto al Plan Estratégico Institucional 2020-2026 Ampliado aprobado mediante Resolución Administrativa N° 052-2023/DP, de fecha 9 de junio de 2023, de la Defensoría del Pueblo, establece como misión institucional el "Defender y promover los derechos de las personas y la comunidad, con autonomía y énfasis en los grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, mediante la supervisión al cumplimiento de las obligaciones del Estado"; y, los Objetivos y Acciones Estratégicas Institucionales para el periodo 2020-2026, entre los cuales resaltamos el:

OEI.04 Promover la Modernización de la Gestión Institucional

El mismo que identifica la siguiente Acción Estratégica Institucional:

AEI.04.02 Fortalecimiento de capacidades y bienestar permanente para los servidores de la Defensoría del Pueblo

La acción estratégica se orienta a la gestión de capacidades de la institución, entendido no sólo a la identificación de las existentes, sino que además busca la generación de nuevas capacidades para promover la adaptación de la institución a los cambios de carácter organizacional y la inclusión de nuevas responsabilidades producidas como parte de su labor hacia la defensa y promoción de derechos de las personas y la comunidad.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo debe ser ejemplo de respeto a los derechos constitucionales y fundamentales de la persona, más aún de sus propios trabajadores/as, por quienes conforme al Plan Estratégico Institucional 2020-2026 Ampliado, debe fortalecer las capacidades y el bienestar permanente de sus trabajadores/as, quienes tienen la responsabilidad de promover los derechos de las personas y la comunidad.

Sin embargo, el bienestar de los/as trabajadores/as de la Defensoría del Pueblo no se puede efectivizar mientras coexistan dos tipos de regímenes laborales donde unos trabajadores/as cuentan con más derechos y beneficios laborales que los otros a pesar de realizar las mismas funciones y tener las mismas responsabilidades como sucede con los/as trabajadores/as del Decreto Legislativo N° 728 y N° 1057-CAS. Lo señalado podemos observarlo en el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro: Comparativo de derechos y beneficios laborales entre los regímenes laborales de los Decretos Legislativos 1057 y 728

BENEFICIOS	D.L. 728	D.L. 1057
Gratificaciones (2 remuneraciones adicionales al año)	Si	No
Aguinaldos (Establecidos por Ley de Presupuesto, corresponden a S/. 300.00 dos veces al año)	No	Si
CTS	Si	No
Asignación Familiar	Si	No
Seguro de vida y salud	Si	No

La Defensoría del Pueblo cuenta con cerca del 70 % de los/as trabajadores/as en un régimen laboral con menos derechos laborales que los demás trabajadores/as de la misma Entidad a pesar que realizan las mismas funciones, entonces la discriminación laboral existente impacta en los/as trabajadores/as CAS; y, esa discriminación laboral debe ser erradicada para fortalecer las

capacidades propias de la Defensoría del Pueblo, que debe predicar con el ejemplo.

De esta manera, se cuentan con antecedentes institucionales, donde la Defensoría del Pueblo ha emitido opinión respecto al reconocimiento de los derechos laborales de los/as trabajadores/as CAS, como señalamos a continuación:

- El 13 de enero de 2020, la Defensoría del Pueblo[5] se manifestó a favor de presentar un Proyecto de Ley en favor de los/as trabajadores/as CAS, señalando claramente que se vive una desigualdad laboral que sufren los/as trabajadores/as CAS. Asimismo, señaló que: *"(...) la normatividad actual no protege ni garantiza el acceso a remuneraciones y condiciones de trabajo equitativas basadas en el principio de igualdad de trato y no discriminación. Esta situación ha producido una segregación de trabajadores dentro del Estado".* La misma Defensoría del Pueblo culmina indicando que gran parte de los servicios prestados por la Entidad son por trabajadores/as CAS; por lo que, mantenerlos en una situación de desigualdad afecta a la atención ciudadana.

- El 04 de noviembre de 2021, la Defensoría del Pueblo, remitió el Oficio N° 281-2021-DP al presidente del Tribunal Constitucional, en relación al proceso de inconstitucionalidad contra la Ley 31131, que establecía disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público. En el mismo señala: *"(...) conocedores de la situación de precariedad e inestabilidad laboral en la que se encuentran los servidores públicos contratados bajo la modalidad CAS en el país, consideramos trascendental que la decisión del Pleno del Tribunal Constitucional aborde la situación laboral de estos servidores públicos en el marco del fortalecimiento de la administración pública".* Y, finaliza, indicando que, el máximo órgano constitucional debe exhortar a los

[5] Defensoría del Pueblo. Presentamos iniciativa legislativa en favor de los trabajadores CAS. Puede ser visto en: https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-presenta-iniciativa-legislativa-en-favor-de-trabajadores-cas/

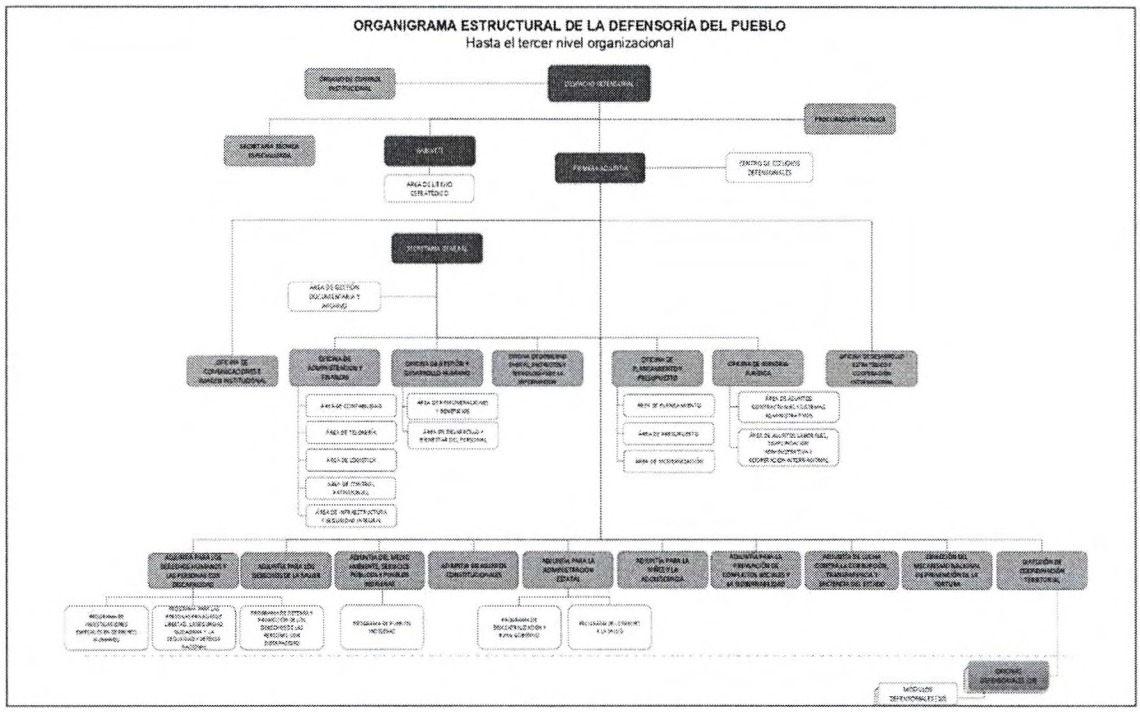
poderes públicos a trabajar conjuntamente, con plazos concretos, para promover una contratación de servicios públicos compatibles con los derechos laborales reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales.

La Defensoría del Pueblo, en cada aniversario de su creación, resalta su compromiso de obtener mejores condiciones de vida para la ciudadanía, lo cual incluye a sus trabajadores/as. Asimismo, que su surgimiento como organismo autónomo en la Constitución Política de 1993 lo faculta a defender los derechos fundamentales, entre otros. Asimismo, que *"(...) la Defensoría del Pueblo se ha caracterizado por su decidido apoyo a la consolidación de una sociedad inclusiva, equitativa y respetuosa de los derechos fundamentales"*. Bajo ese mismo perfil, en defensa de los derechos fundamentales de los/as trabajadores/as CAS, la Defensoría del Pueblo, debe de erradicar la discriminación laboral existente y avanzar a la incorporación de los/as trabajadores/as CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.

1.3 Trabajadores/as de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo está conformada por trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 -CAS; y, del Decreto Legislativo N° 728 principalmente, la presencia de trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo. N° 276 es mínimo. Asimismo, la organización de la Defensoría del Pueblo se realiza mediante dependencias que corresponden a Adjuntías y Direcciones, Programas, Oficinas Defensoriales, Módulos Defensoriales, Oficinas Administrativas y Alta Dirección, el cual detallamos a continuación:

Gráfico: Organigrama Estructural de la Defensoría del Pueblo



Fuente: Defensoría del Pueblo, Organigrama año 2022[6]

La presencia de la Defensoría del Pueblo se da a nivel nacional, contándose con 40 sedes desconcentradas, 28 Oficinas Defensoriales y 12 Módulos Defensoriales en las 24 regiones y 36 provincias donde los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057CAS brindan su servicio de atención a la ciudadanía en la defensa de derechos constitucionales, supervisando el cumplimiento de deberes de la administración estatal; y, la prestación de servicios públicos a la ciudadanía, entre otros.

Respecto a las plazas del Cuadro para la Asignación de Personal – CAP correspondientes a los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, la Resolución Defensorial N° 0006-2021/DP de fecha 6 de octubre de 2021 aprobó el reordenamiento de cargos del Cuadro para la Asignación de Personal Provisional de la Defensoría del Pueblo aprobado por Resolución Defensorial N° 004-2021/DP, donde se señala que existen 514

[6] Organigrama estructural de la Defensoría del Pueblo. Puede ser visto en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/02/Organigrama-DP-2022.pdf

puestos en general, de los cuales 251 se encuentran ocupados; y, 263 puestos previstos están pendientes de ocuparse; sin embargo, dichos puestos no cuentan con presupuesto. El detalle se desarrolla en el siguiente cuadro:

Cuadro: Cuadro para la Asignación de Personal – CAP correspondientes a los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto legislativo N° 728

DEPENDENCIA	OCUPADO	PREVISTO (PENDIENTE)	TOTAL
Alta Dirección	35	35	70
Adjuntías	18	13	31
Direcciones	4	7	11
Módulos Defensoriales	3	28	31
Oficinas Defensoriales	114	85	199
Órganos de Asesoría / Apoyo	63	73	136
Programas	14	22	36
TOTAL	**251**	**263**	**514**

Fuente: Resolución Defensorial N° 0006-2021/DP

Según las propias declaraciones del Defensor del Pueblo[7], en el marco de la sustentación del presupuesto de la Defensoría del Pueblo para el año fiscal 2024

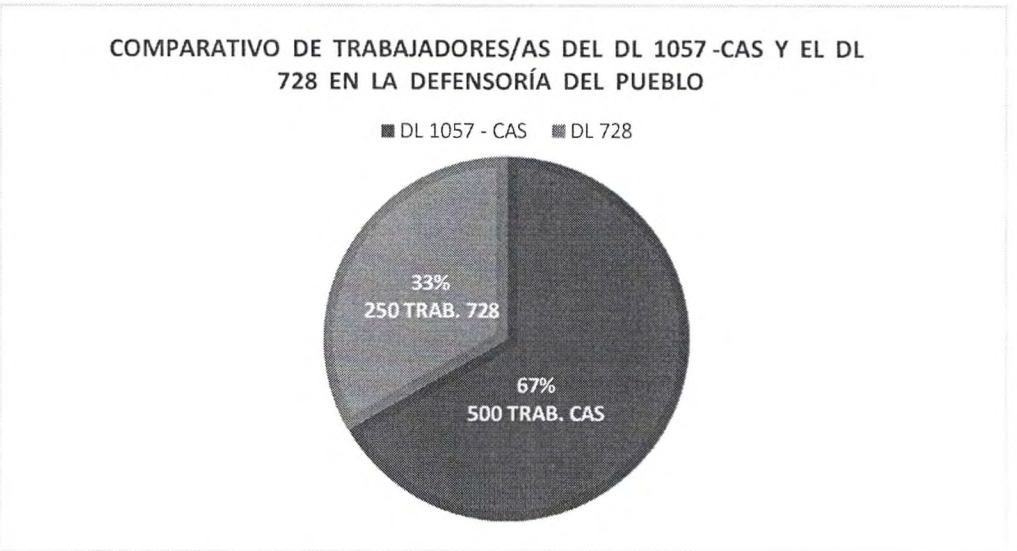
[7] Defensoría del Pueblo. Defensor del Pueblo gestiona la incorporación de 263 de sus trabajadores del régimen CAS al 728. Puede ser visto en: https://www.defensoria.gob.pe/defensor-del-pueblo-gestiona-la-incorporacion-de-263-de-sus-trabajadores-del-regimen-cas-al-728/

ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República realizado el día 13 de octubre de 2023, en la Defensoría del Pueblo hay 500 trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057-CAS; y, 250 trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.

Si bien, en su pedido, el Defensor del Pueblo solicitó presupuesto al Congreso de la República para financiar la incorporación de 263 trabajadores/as CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, debido a que dichas plazas previstas-pendientes no se encuentran ocupadas y no cuentan con presupuesto, ello no resuelve lo establecido por Ley N° 26602, dado que todo el personal de la Defensoría del Pueblo debería estar comprendido en el régimen laboral de la actividad privada, el Decreto Legislativo N° 728.

Como podemos observar, la cantidad de trabajadores/as CAS asciende a 500, lo cual conlleva a cerca del 70 % aproximado de trabajadores/as en total con la que cuenta la Defensoría del Pueblo, motivo por el cual es significativa la problemática de discriminación laboral que aquejan a los/as trabajadores/as CAS, la cual debe ser atendida por el Legislativo.
A continuación, desarrollamos un gráfico comparativo de los/as trabajadores/as de la Defensoría del Pueblo.

Gráfico: Comparativo de trabajadores/as del DL 1057-CAS y del DL 728 en la Defensoría del Pueblo



Fuente: Defensoría del Pueblo

Asimismo, la brecha de discriminación laboral entre los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 -CAS, y el Decreto Legislativo N°. 728 se ha profundizado aún más durante el presente año debido a la aprobación del Decreto Supremo N° 231-2023-EF, publicado el 26 de octubre de 2023 que aprueba la nueva escala remunerativa para los/as trabajadores/as comprendidos en el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 de la Defensoría del Pueblo.

Esta nueva escala remunerativa aumenta las remuneraciones de los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 luego de 10 años de vigencia de la anterior; y, beneficia a 251 plazas de funcionarios/as, directivos/as, profesionales, técnicos y auxiliares. Si bien, es positivo que los/as trabajadores obtengan mejoras remunerativas, éstas deben de ir de la mano con el reconocimiento de derechos igualitarios entre todos los/as trabajadores de la misma Entidad.

Gráfico: Nueva Escala Remunerativa de los/as trabajadores/as del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728

NIVEL	ESCALA REMUNERATIVA S/
Directivos	
D-8A	15 600,00
D-8B	15 200,00
D-7A	14 500,00
D-7B	14 000,00
D-7C	13 500,00
D-6	12 500,00
D-5	11 500,00
Profesionales	
P-6	10 500,00
P-5	9 500,00
P-4	8 500,00
P-3	7 500,00
Técnicos	
T-6	5 800,00
T-5	5 000,00
T-4	4 400,00
Auxiliares	
A-6	3 400,00

Fuente: Decreto Supremo N°. 231-2023-EF

A continuación, podemos observar en el siguiente cuadro, como los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 han logrado incrementar sus remuneraciones hasta un 65 % de lo que venían percibiendo, que junto a los beneficios laborales que ya perciben y que son propios de su régimen laboral, con estos aumentos terminan profundizando aún más la brecha de discriminación laboral de los/as trabajadores/as CAS.

Cuadro: Porcentaje de incremento de la Escala Remunerativa (ER) de los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728

NIVEL	ER ANTERIOR	ER ACTUAL (NUEVA)	% INCREMENTO	INCREMENTO EN SOLES
D8B	14000	15200	8,57	1200
D7A	13000	14500	11,53	1500
D7B	12000	14000	16,66	2000
D7C	11000	13500	22,72	2500
D6 (D5A)	9400	12500	32,9	3100
D5 (D5B)	8400	11500	36,9	3100
P6	7000	10500	50,00	3500
P5	6000	9500	58,3	3500
P4	5500	8500	54,54	3000
P3	5000	7500	50,00	2500
T6	3500	5800	65,71	2300
T5	3200	5000	56,25	1800

T4	2900	4400	51,72	1500
A6	2600	3400	30,7	800

En ese sentido, teniendo en cuenta que los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057-CAS de la Defensoría del Pueblo no cuentan con beneficios laborales como el derecho a gozar de gratificaciones en los meses de julio y diciembre correspondientes a una remuneración adicional, a contar con Compensación por Tiempo de Servicios – CTS, gratificaciones, bonificación por escolaridad, seguro de salud y de vida; entre otros, que son propios del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, ahora se profundiza aún más la brecha de discriminación laboral dado que la nueva escala remunerativa genera que un/a trabajador/a bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 cuente con remuneraciones tres veces mayor a la de un/a trabajador/a bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057-CAS que se encuentra en el mismo nivel ocupacional y que realiza las mismas funciones como, por ejemplo, el nivel P5.

La nueva escala remunerativa también ha generado una distorsión remunerativa en relación a los niveles ocupacionales de los regímenes laborales de la Defensoría del Pueblo, dado que los/as trabajadores con nivel ocupacional de técnico y auxiliar bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 percibe una remuneración mayor a la del nivel profesional de un/a trabajador/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057-CAS. Lo cual impacta negativamente en los/as trabajadores/as CAS, aumentando el nivel de insatisfacción y vulneración de sus derechos fundamentales ante la clara discriminación laboral que los afecta y que repercute negativamente en los servicios que presta a nivel nacional y en la ciudadanía que acude a la Defensoría del Pueblo.

Los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N°. 1057 -CAS, mantienen congeladas sus remuneraciones desde que ingresaron a laborar hace 15 años dado que son las mismas con las que fueron contratados.

Lo señalado no contempla los años adicionales de trabajo de quienes anteriormente se encontraban como Servicios No Personales - SNP y ya venían laborando en la Defensoría del Pueblo. En, ese sentido, a comparación de los primeros trabajadores contratados en los siguientes años, los contratos CAS han ido subiendo las remuneraciones de los/as trabajadores/as que desarrollan las mismas funciones, generándose una brecha remunerativa entre los mismos los/as trabajadores/as CAS. De esta manera, podemos observar que los porcentajes de diferencias pueden alcanzar hasta el 179 % entre trabajadores/as CAS que realizan más mismas funciones, generándose una discriminación remunerativa a nivel interno entre los/as trabajadores/as CAS.

Cuadro: Ingresos remunerativos de los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057–CAS

NIVEL	INGRESO MÍNIMO	INGRESO MÁXIMO	% DE DIFERENCIA	DIFERENCIA EN SOLES
D7C	11000	11000 (01)	0	00
AS	9000	11000	22	2000
CO	6000	9435,81	57,2	3435,81
P6	3690	9000	144	5310
P5	3450	8000	131,8	4550
P4	3045	8500	179,1	5455
P3	2400	6200	158,3	3800
SN2	2300	6800	156,5	3600
SN3	2800	4240	51,4	1440
T6	2800	4250	51,78	1450
T4	2500	3000	20	500

STB	2800	2800 (01)	0	00

De la comparación que podemos realizar entre los ingresos remunerativos de los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057-CAS y del 728 tenemos los siguientes datos:

Cuadro: Comparación de ingresos remunerativos entre los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057-CAS y el 728

Comparación	DL 1057 – CAS	DL 728
Trabajador/a que percibe la **remuneración más baja**	S/. 2 300.00 Nivel SN2	S/. 3 400.00 Nivel A-6
Trabajador/a que percibe la **remuneración más alta**	S/. 11 300.00 Nivel D7C	S/. 15 600.00 Nivel D8A

1.4 El derecho de los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto legislativo 1057 CAS de la Defensoría del Pueblo a incorporarse al régimen laboral del Decreto legislativo 728

El régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057-CAS surgió inicialmente como "Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios" el 28 de junio de 2008 como parte de los 7 Decretos Legislativos a nivel laboral publicados por el gobierno de entonces en el marco de las facultades otorgadas por el Congreso de la República para la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y EEUU, más conocido como TLC Perú – EEUU. De esta manera, el CAS fue implementado en las diversas Entidades del Sector Público, entre ellas

en la Defensoría del Pueblo, que para ese entonces contaba con trabajadores/as bajo los regímenes laborales generales del Decreto Legislativo N° 728 y 276.

En su primer texto normativo, se establece el CAS como una modalidad especial de contratación administrativa privativa del Estado y de carácter transitorio. Señala como principios, la meritocracia, la capacidad, la igualdad de oportunidades y el profesionalismo en la administración pública. Asimismo, el contrato CAS se caracterizaba por ser determinado y renovable, es decir su continuidad dependía de las solicitudes de renovación de contratos de sus empleadores, los mismos que podrían ser desde un mes o más; y, tenían como plazo máximo de contratación el año fiscal en curso, pudiendo ser renovado en los siguientes años. Por esas mismas razones los/as trabajadores/as CAS no gozaban del derecho de estabilidad laboral o permanencia y eran víctimas de diversos maltratos y abusos por la precariedad de sus contratos.

Mediante Ley N° 29849 "Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo N° 1057 y otorga derechos laborales" publicada el 6 de abril de 2012, recién se reconoció que el Contrato Administrativo de Servicios era una modalidad laboral de contratación; es decir, el CAS se volvió un contrato laboral. La Ley N° 29849 cumplió con lo mandado por la Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente 00002-2010-PI/TC; que, si bien declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad del CAS, señaló que a partir de la Sentencia el "Contrato Administrativo de Servicios" sería interpretado como un régimen especial de contratación laboral para el Sector Público.

Asimismo, la citada Ley reconoció diversos derechos laborales para los/as trabajadores/as CAS, a través de las modificatorias al Decreto Legislativo N° 1057-CAS como la remuneración mínima vital, la jornada laboral, el derecho al aguinaldo por fiestas patrias y navidad, el reconocimiento de 30 días de descanso vacacional al año, las licencias por paternidad y maternidad y las demás que gozan los/as trabajadores/as de los regímenes generales, la libertad sindical, la seguridad y salud en el trabajo, el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo; y, al Certificado de Trabajo al culminar su relación laboral.

En ese sentido, podemos señalar hasta este punto, que desde que surgió el Decreto Legislativo N° 1057-CAS, y se incorporó a nuevos trabajadores/as a las Entidades del Sector Público, los cuales no contaban con derechos laborales y sus contratos eran transitorios a comparación de los/as trabajadores/as de los regímenes laborales generales, se generó la vulneración de derechos fundamentales que contravenían los Tratados y Convenios Internacionales de los cuales el Perú forma parte.

Conforme a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, toda persona tiene derecho al trabajo; y, toda persona tiene derecho sin discriminación alguna a igual salario por trabajo igual. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto se San José, establece como obligación de los Estados partes el respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio de toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole de origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Asimismo, en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales, se establece el derecho de toda persona al trabajo que incluye las oportunidades de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa; y, el compromiso de los Estados partes de adoptar medidas que garanticen la plena efectividad del derecho al trabajo.

En relación a la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio N°. 111 "Sobre la Discriminación" (Empleo y ocupación) que ha sido ratificado por el Perú, establece que los Estados miembros se obligan a llevar una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con el objeto de eliminar cualquier discriminación.

A nivel de nuestra normal constitucional, la Constitución Política del Perú, reconoce como derechos fundamentales el respeto de la dignidad, de la igualdad; y, de la no discriminación de la persona humana, Asimismo, reconoce el derecho a la igualdad ante la ley; y, que nadie debe ser discriminado por motivo

de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole. Siendo reconocido el trabajo como un deber y un derecho.

En ese sentido, si bien el Tribunal Constitucional no declaró inconstitucional el Decreto Legislativo N° 1057-CAS en la Sentencia recaída en el Expediente 00002-2010-PI/TC, los derechos humanos de derecho al trabajo y a la no discriminación se expresaron en el mandato del Tribunal Constitucional por considerar el Contrato Administrativo de Servicios – CAS, que inicialmente era una modalidad especial de contratación administrativa privativa del Estado, a ser de modalidad laboral, reconociéndose algunos derechos laborales a los/as trabajadores/as.

La situación de discriminación laboral que día a día viven los/as trabajadores/as CAS se expresa en las labores y funciones que desarrollan de manera conjunta con los demás trabajadores/as de los regímenes laborales generales del Sector Público como los que se encuentran bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 y 276, teniendo las mismas responsabilidades y obligaciones, pero no los mismos derechos laborales. Por ello, si bien, se han dado avances para los/as trabajadores/as CAS en cuanto al reconocimiento de derechos aún no se ha logrado eliminar la discriminación laboral.

En ese sentido, los/as trabajadores/as CAS se encuentran en camino aún de lograr un trabajo decente, como lo señala Levaggi[8] (2004):

> *Trabajo decente es un concepto que busca expresa lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o empleo digno. El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo y el tripartismo.*

[8] Organización Internacional del Trabajo. ¿Qué es el trabajo decente? Puede ser visto en: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm

Por su parte, la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible, aprobados en la Asamblea de las Naciones Unidades (2015), del cual el Perú también es parte establece en el Objetivo 8 que busca promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Sin embargo, en el caso de los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057-CAS aún no se ha logrado erradicar la discriminación laboral para alcanzar un trabajo decente o digno.

En ese sentido, la Ley N° 31131 "Ley que establece disposiciones para erradicar discriminación en los regímenes laborales del Sector Público", publicada por insistencia del Congreso de la República el 9 de marzo de2021, reconoció la discriminación laboral existente contra los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057-CAS estableciéndose como objeto de la Ley "incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los/as trabajadores/as que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado, contratados bajo el Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios". Sin embargo, esta norma fue declarada inconstitucional en parte por el Tribunal Constitucional recaído en la Sentencia del Expediente N° 00013-2021-PI/TC, publicada el 14 de diciembre de 2021, la misma que declara que los Contratos Administrativos de Servicios son de carácter indefinido a excepción de los contratados como CAS de confianza, y los de labores de necesidad transitoria o de suplencia; asimismo, que los/as trabajadores/as CAS pueden ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada.

Por su parte, otras entidades del Estado han ido avanzando contra la discriminación laboral de los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057-CAS, iniciando sus procesos de incorporación a los regímenes laborales generales del Decreto Legislativo N° 728 y 276. De esta manera, en el año 2013, mediante la Ley N° 30555 "Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 a los/as trabajadores/as profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encuentran

bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios", los/as trabajadores/as CAS de EsSalud lograron pasar el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 eliminando la discriminación laboral que vulneraba sus derechos desde que ingresaron a laborar en EsSalud, el mismo derecho que continuó mediante la Ley N° 31703 del 2023, para los/as trabajadores/as CAS que no estaba comprendido en la primera norma.

En el Sector Salud, también se ha iniciado el proceso de incorporación de los/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057-CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, conforme a lo autorizado por la Sexagésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31638 "Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023".

En este caso, es una oportunidad para que la Defensoría del Pueblo, cuya principal función es la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, avance en el proceso de erradicación de la discriminación laboral de sus propios/as trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057-CAS; y, en cumplimiento de lo establecido en la Ley N° 26602, se haga efectivo la disposición establecida en su único articulado, respecto a que el personal de la Defensoría del Pueblo debe estar comprendido en el régimen laboral de la actividad privada; es decir, bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 728.

2. Justificación de la propuesta

Tomando en consideración las pésimas condiciones laborales en las que se encuentran los trabajadores del Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 1057 – Contratación Administrativa de Servicios (CAS), resulta inaplazable incorporarlos progresivamente al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a fin de darles mejores beneficios en su centro de labor y garantizar una mejor calidad de vida.

En tal sentido, corresponde la implementación de esta iniciativa legislativa, a fin de garantizar los beneficios laborales que son propios del Decreto Legislativo N° 728 y promover un mayor compromiso y desenvolvimiento de los trabajadores

de la Defensoría del Pueblo.

Asimismo, resulta importante desarrollar los instrumentos jurídicos supranacionales y de orden interno, que justifican la necesidad de implementación de la presente iniciativa legislativa, como lo son:

2.1 Tratados internacionales

Los tratados internacionales de los cuales el Perú es Estado parte, reconocen como derechos fundamentales de la persona humana, el derecho al trabajo y el derecho a la no discriminación; asimismo, promueven el avance progresivo hacia un trabajo decente y un empleo digno. En ese sentido, que, nuestro país tiene la obligación de implementar políticas públicas y expresar en normas el cumplimiento efectivo de los derechos humanos que señalamos a continuación:

- **Declaración Universal de los Derechos Humanos**
  La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 23 el derecho de toda persona al trabajo; y, que toda persona tiene derecho sin discriminación alguna a igual salario por trabajo igual.
- **Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José**
  El Pacto de San José establece en su primer artículo la obligación de los Estados partes de la Convención de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole de origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
- **Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales**
  En el Protocolo, se desarrolla el derecho de toda persona al trabajo que incluye las oportunidades de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. Además, señala, el compromiso de los Estados partes de adoptar medidas que garanticen la plena efectividad del derecho al trabajo.

- **Convenio Nro. 111 de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación)**

  El Convenio Nro. 111 de la Organización Internacional del Trabajo establece en su artículo 2 que, todo Miembro para el cual el Convenio se encuentre en vigor se obliga a llevar una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con el objeto de eliminar cualquier discriminación.

- **La Agenda 2030 y los objetivos del desarrollo sostenible**

  La Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible, aprobados en la Asamblea de las Naciones Unidades (2015) establece en su objetivo 8 que busca promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

2.2 Constitución Política del Perú

La Constitución Política del Perú, en el marco de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, reconoce como derechos fundamentales de la persona humana, el respeto a la dignidad y a la igualdad, el derecho al trabajo; y, el derecho a no discriminación. Asimismo, la Constitución vela por un derecho al trabajo que permita el bienestar y desarrollo del trabajador y su entorno familiar, el cual debe reflejarse en mejores condiciones de vida y de trabajo de los/as trabajadores/as del Sector Público. El Estado debe garantizar estos derechos y a su vez corregir acciones que estuvieran vulnerando los derechos señalados, como lo veremos a continuación:

- La Constitución Política del Perú, establece en su primer artículo, la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como fin supremo de la sociedad y el Estado. Asimismo; en el artículo 2, sobre los derechos fundamentales de la persona se reconoce el derecho a la igualdad ante la ley; y, que nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

- El artículo 22 de la Constitución, aborda el trabajo como deber y derecho; así como, bienestar social y medio de realización de la persona. Por otro lado, en el artículo 26 establece como principio laboral, la igualdad de oportunidades sin discriminación.

Respecto a la Defensoría del Pueblo, en los artículos 161° y 162° de la Constitución se establece que la Defensoría del Pueblo es un organismo constitucionalmente autónomo; y, su función es la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.

2.3 Normas laborales

En relación a las normas laborales nacionales surgidas en torno al Decreto Legislativo N° 1057 que creó la Contratación Administrativa de Servicios, más conocido como el CAS, han afrontado diversas modificaciones al mismo, las cuales detallamos a continuación:

- **Decreto Legislativo N° 1057 "Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios" – CAS y sus modificatorias**

El Decreto Legislativo N° 1057- "Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios" – CAS, publicado el 28 de junio de2008, regula el régimen especial de contratación laboral para el Sector Público conforme lo estableció la Sentencia del Tribunal Constitucional (Expediente N° 00002-2010-PI-TC). El mismo que establece su ámbito de aplicación 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 las Entidades sujetas a las normas de la actividad privada, conforme se establece en sus artículos 1 y 2.

- **Ley N° 29849- "Ley que establece LA eliminación progresiva del régimen especial del Decreto legislativo N° 1057 y otorga derechos laborales",**

La Ley N° 29849, "Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo N° 1057 y otorga derechos laborales", publicada el 6 de abril de 2012, modificó el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1057 reconociendo derechos laborales a los/as trabajadores/as CAS, entre otras modificaciones.

De esta manera, la norma reconoce el derecho a percibir una remuneración no menor a la remuneración mínima legal, la jornada máxima de 8 horas diarias o 48 horas semanales, teniendo derecho a la jornada reducida, el descanso semanal obligatorio de 24 horas consecutivas como mínimo, aguinaldo por fiestas patrias y navidad, vacaciones remuneradas por 30 días naturales, licencia con goce de haber por maternidad, paternidad y otras licencias que gocen los/as trabajadores/as de los demás regímenes laborales, derecho a la seguridad y salud en el trabajo, derecho a afiliarse a un sistema de pensiones y al régimen contributivo que administra EsSalud, entre otros.

- **Ley N° 31131- "Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público" y Sentencia del Tribunal Constitucional (Expediente N° 00013-2021-PI/TC)**

La Ley N° 31131 "Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público", publicada el 9 de marzo de2021, establecía como objetivo iincorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, a los/as trabajadores/as que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado, contratados bajo el Decreto Legislativo N° 1057. Y, en las entidades públicas, cuyo régimen laboral es exclusivamente el del Decreto Legislativo N° 276, se incorporaban a dicho régimen.

La Ley N° 31131 no llegó a iniciar el proceso de incorporación de los/as trabajadores/as contratados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 a los regímenes laborales generales como el Decreto Legislativo N° 728 y

276 debido a la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Poder Ejecutivo, la cual finalmente fue resuelta por la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00013-2021-PI/TC, la misma que determinó la constitucionalidad del artículo 4 respecto a la eliminación de la temporalidad sin causa. En ese sentido, desde la entrada en vigencia de la Ley, los Contratos Administrativos de Servicios son de carácter indefinido, y los/as trabajadores/as CAS sólo pueden ser despedidos por causa justa debidamente comprobada. Quedando exceptuados de los alcances de la Ley, los/as trabajadores/as CAS que fueron contratados como trabajadores/as CAS de confianza, y los de labores de necesidad transitoria o de suplencia.

Asimismo, se declaró la constitucionalidad de la Única Disposición Complementaria Modificatoria, donde se establece que la duración de los Contratos Administrativos de Servicios es de tiempo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia.

Finalmente, se declaró constitucional que el Contrato Administrativo de Servicios se extingue sólo por causa justa, cuando señala que es decisión unilateral de la entidad con expresión de causa disciplinaria o relativa a la capacidad del trabajador y debidamente comprobada. De esta manera, si el despido no tiene causa o no se prueba durante el proceso de impugnación, el juez declara su nulidad y la reposición del trabajador. Los demás articulados fueron declarados inconstitucionales.

2.4 Normas de la Defensoría del Pueblo

Respecto a las normas relacionadas con la Defensoría del Pueblo, señalamos a continuación su respectiva Ley Orgánica y la norma que dispone el régimen laboral de los servidores de la Defensoría del Pueblo:

- **Ley N° 26520- Ley orgánica de la Defensoría del Pueblo y sus modificatorias**

La Ley N° 26520- "Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo", publicada el 8 de mayo de .1995; y, sus modificatorias, norma la organización, atribuciones y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.

- **Ley N° 26602- Disponen que el personal que ingrese a laborar a la Defensoría del Pueblo está comprendido en el régimen laboral de la actividad privada**

La Ley N° 26602.- "Disponen que el personal que ingrese a laborar a la defensoría del pueblo está comprendido en el régimen laboral de la actividad privada", publicada el 10 de mayo de 1996, es una ley vigente actualmente y establece en su único articulado que *"El personal que ingrese a laborar a la Defensoría del Pueblo está comprendido en el régimen laboral de la actividad privada".*

Es decir, esta Ley, estableció que el régimen laboral de los/as trabajadores/as de la Defensoría del Pueblo sea el régimen laboral de la actividad privada, el Decreto Legislativo N° 728.

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

La presente iniciativa legislativa se sustenta en el principio de igualdad laboral y no discriminación amparados en los artículos 2°, numeral 2; 22°; y, 26°, numeral 1 de la Constitución Política del Perú, por lo que se propone la incorporación progresiva de los/as trabajadores/as de la Defensoría del Pueblo bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 durante el plazo de tres (3) años.

Para el proceso de incorporación, se han establecido requisitos y criterios generales, respetando el principio de meritocracia y capacidad por el cual ingresaron a la Defensoría del Pueblo mediante concurso público. Asimismo, la aplicación de la presente iniciativa legislativa no implica la modificación de las normas vigentes, tampoco el proceso de tránsito a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil establecido en sus respectivos dispositivos legales.

La reglamentación ha sido encargada al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en coordinación con la Defensoría del Pueblo, con la participación de representantes los/as trabajadores/as para elaborar el reglamento y las normas complementarias de la presente Ley en un plazo de noventa (90) días de su entrada en vigencia.

En ese sentido, que teniendo en cuenta que a la fecha no se han adoptado medidas concretas de la Defensoría del Pueblo para brindar mejores oportunidades y beneficios laborales a sus trabajadores, se hace necesaria la aprobación de esta iniciativa legislativa, máxime cuando las normas deben ser reflejo de situaciones al momento de su expedición y que busquen implementar directrices para la solución de situaciones concretas.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gastos al Tesoro Público debido a que se encuentra sustentado en el gasto propio de la Entidad, la Defensoría del Pueblo. Asimismo, la incorporación de los 500 trabajadores/as bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057-CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 en la Defensoría del Pueblo se realizará de manera gradual y progresiva por el lapso de tres (3) años, financiado con cargo al presupuesto de la Defensoría del Pueblo, sin demandar recursos adicionales al tesoro público ni afectar el gasto e inversión en material, infraestructura y demás elementos necesarios para la prestación idónea de los servicios públicos; y, respetando las disposiciones legales presupuestales.

Con esta medida se benefician la Defensoría del Pueblo, la ciudadanía, los/as usuarios/as o administrados/as porque se genera un impacto positivo en el desempeño de los/as trabajadores/as de la Defensoría del Pueblo dado que al reconocerse sus derechos laborales y erradicarse la discriminación laboral entre los mismos trabajadores, todos pasarán a pertenecer a un solo régimen laboral, con los mismos derechos y beneficios.

Siendo así, que cabe resaltar que esta iniciativa incrementará el nivel de productividad laboral y el nivel de competitividad para acceder a esta institución,

lo cual contribuirá a tener una institución acorde a las necesidades de la población y que responda adecuadamente al público usuario.

Finalmente, es necesario precisar que el presente proyecto de Ley está enmarcado dentro de los límites establecidos en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que señala que las iniciativas legislativas no pueden contener propuestas de creación ni aumento del gasto público.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa está vinculada a las políticas de Equidad y Justicia Social del Acuerdo Nacional, específicamente forma parte de la Política N° 11 "Promoción de Igualdad de Oportunidades sin Discriminación"; y, a la Política N° 14 "Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo".

La Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2023 – 2024 del Congreso de la República, aprobado mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR, tiene relación directa con la presente iniciativa legislativa en cuanto al Objetivo N° 2 sobre Equidad y Justicia Social, en cuanto a la política 11 sobre promoción de oportunidades sin discriminación; y, a la política 14 sobre el acceso al empleo digno y productivo.

Asimismo, en cuanto a la política 14 sobre el acceso al empleo digno y productivo, se establece la modificación y desarrollo de la normativa laboral vigente, la mejora en los derechos y condiciones laborales; y, la equiparación de derechos laborales.