



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS 5936/2023-CR Y 6910/2023-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2023-2024

Señor Presidente:

Han sido remitidos para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el Proyecto de Ley **5936/2023-CR**, a iniciativa del congresista Alex Antonio Paredes Gonzales, y el proyecto **6910/2023-CR**¹, a iniciativa del congresista Paul Gutiérrez Ticona, ambos del Grupo Parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, por el que propone incorporar al Régimen Laboral del decreto Legislativo 728 a los trabajadores bajo el régimen de contratación administrativa de servicios en la SUNAFIL.

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en su tercera sesión extraordinaria, efectuada el 13 de febrero de 2024, acordó por **MAYORÍA** la **APROBACIÓN** con **TEXTO SUSTITUTORIO** del dictamen recaído en el proyectos 5936/2023-CR y 6910/2023-CR, que proponen incorporar al régimen laboral del Decreto legislativo 728 a los trabajadores de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral sujetos al régimen de contratación administrativa de servicios, con el voto favorable de los congresistas **Dávila Atanacio, Cortez Aguirre, Agüero Gutiérrez, Quito Sarmiento, Bazán Narro, Doroteo Carbajo y Coayla Juárez**. El voto en contra de la congresista **Ramírez García**. Las congresistas **Alva Prieto, Acuña Peralta y Herrera Medina** votaron en abstención.

I.SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley **5936/2023-CR** fue presentado al Área de Trámite Documentario el 14 de setiembre del 2023 e ingresó a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS) el 18 de setiembre del mismo año, siendo la primera comisión dictaminadora, la comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y la de Trabajo y Seguridad Social como segunda comisión dictaminadora.

¹ Dicho proyecto fue acumulado a pedido del congresista Alex Paredes y aceptado por el presidente de la Comisión de Trabajo en la III Sesión Extraordinaria de esta comisión, efectuada el 13 de febrero de 2024.



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS 5936/2023-CR Y 6910/2023-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

El Proyecto de Ley 6910/2023-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario el 30 de enero del 2023 e ingresó a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS) el 31 de enero del mismo año, siendo la primera comisión dictaminadora, la comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y la de Trabajo y Seguridad Social como segunda comisión dictaminadora.

Al respecto, la CTSS ha verificado que el proyecto de ley cumple con los requisitos establecidos en los artículos 75° y 76° de Reglamento del Congreso de la República, tales como la exposición de motivos, los efectos de la vigencia de la norma que se propone para el ordenamiento jurídico, el análisis costo-beneficio y el vínculo con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Asimismo, cuenta con la firma del portavoz del grupo parlamentario, así como de las firmas correspondientes de los demás congresistas integrantes que apoyan la propuesta.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

El proyecto de Ley 5936/2023-CR se compone de seis artículos.

En el artículo primero, se señala que el objeto de la propuesta legislativa es incorporar al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores que se encuentran bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), sin trasgredir las normas del servicio civil ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia. En el artículo segundo propone fortalecer el sistema de inspección del trabajo a nivel nacional a través del cambio de régimen laboral de los trabajadores que forman parte de la promoción del cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo y brindan asesoría técnica a los trabajadores y empleadores de todo el país y conforme a lo regulado por el artículo 20 de la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL. En el tercer artículo plantea que la norma tendrá alcance a todo el personal que se encuentra bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) en la Superintendencia Nacional de Fiscalización laboral (SUNAFIL), y que cumplan con los requisitos solicitados. El artículo cuarto plantea los requisitos para la incorporación del personal bajo el régimen CAS de SUNAFIL al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, los cuales son:



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS 5936/2023-CR Y 6910/2023-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

- a. Estar laborando de forma continua dos años como mínimo, a la fecha de la promulgación de la presente Ley.
- b. Haber ingresado a la institución mediante el concurso y la evaluación correspondientes.

En el quinto artículo se plantea la autorización para la incorporación gradual, automática y progresiva al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral del personal bajo el régimen CAS en SUNAFIL, en el término de un año luego de publicada la presente ley. El sexto artículo plantea la reglamentación señalando que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en coordinación con SUNAFIL, emitirá el reglamento y las normas complementarias para la implementación de la Ley, dentro de los treinta días de su entrada en vigencia.

III. MARCO NORMATIVO

3.1. Legislación Nacional

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29981 Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)
- Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley 28806 Ley General de Inspección del Trabajo
- Ley 30057 Ley del Servicio Civil
- Ley 30112 Ley del Ejercicio profesional del Trabajador Social
- Ley 31131 Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público.
- Decreto Legislativo 1057
- Decreto Legislativo 728
- Decreto Supremo 053-2020-PCM

IV. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS

Solicitudes de opinión realizadas



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS 5936/2023-CR Y 6910/2023-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

Entidad	Documento	Fecha
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	OFICIO-085-2023-2024-CTSS_CR-MTPE	21/09/23
Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)	OFICIO-086-2023-2024-CTSS_CR-SUNNFIL	21/09/23
Ministerio de Economía y Finanzas	OFICIO-087-2023-2024-CTSS_CR-MEF	21/09/23
Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR	OFICIO-088-2023-2024-CTSS_CR-SERVIR	21/09/23

Respuestas de opinión

Entidad	Documento	Fecha
Autoridad Nacional del Servicio Civil -SERVIR	Inf. 001412-2023_PCM-SERVIR	02/10/23

Al momento de elaboración del presente dictamen, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social se ha recibido la respuesta solamente de la Autoridad Nacional del Servicio Civil

La Autoridad Nacional del Servicio Civil ha concluido como NO CONFORME al Proyecto de ley cuyas observaciones fueron:

- La medida busca incorporar al régimen del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores CAS de la SUNAFIL de manera automática, lo cual colisiona con las reglas de incorporación de personal en la administración pública a través de concurso público de méritos, conforme lo regulado en la LMEP y en el Decreto Legislativo N° 1023 y en las demás normas que rigen la incorporación de personal en la administración pública, por lo que la propuesta normativa adolecería de vicios de inconstitucionalidad.
- Si bien la Ley N° 29981 establece en su artículo 20 que el régimen de los trabajadores de la SUNAFIL es el régimen de la actividad privada, lo cierto es que, dicha norma fue publicada el 15 de enero de 2013, y la LSC fue promulgada el 3 de julio de 2013, es decir, casi seis meses después de la



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS 5936/2023-CR Y 6910/2023-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

creación de la SUNAFIL, por lo que antes de la promulgación de la LSC era justificablemente razonable que toda norma de creación de una entidad no hiciera mención al régimen de la LSC, pues no existía. El objeto de la LSC, es justamente establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, -incluido el personal de la SUNAFIL-. Conforme lo ha mencionado el Tribunal Constitucional, la LSC es aplicable a todos los servidores públicos, y su exclusión debe ser razonablemente fundada en la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio público. Como es de verse del análisis efectuado a la Exposición de Motivos, no se justifica la propuesta de apartamiento de los trabajadores CAS de la SUNAFIL del régimen unificador de la LSC a través de la incorporación al régimen de la actividad privada; por lo que la propuesta deviene en inviable.

- El régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 728 desde su aplicación en el ámbito público ha representado, para el personal administrativo, problemas que se propone superar con la implementación del nuevo régimen del servicio civil. La racionalidad de dicho régimen, diseñado para el sector privado, prescinde del interés público, dotando de relevancia al interés privado del empleador, que busca incrementar ganancias, como del trabajador, que busca satisfacer sus necesidades a través del sueldo. En el sector público, por el contrario, se busca crear valor público y beneficiar a la ciudadanía. Por lo tanto, a fin de eliminar esta distorsión en los recursos humanos, así como la inequidad, es que se impulsa la implementación del nuevo régimen del servicio civil.

La CTSS ha analizada cada una de las observaciones por lo que considera que tienen que formar parte e insumo de lo que pueda producir como propuesta en el marco de sus responsabilidades.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

ANÁLISIS TÉCNICO

El Proyecto de Ley Materia del presente dictamen, propone incorporar al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores que se encuentran bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS 5936/2023-CR Y
6910/2023-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR AL RÉGIMEN
LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS
TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE
CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

(SUNAFIL).

En la actualidad la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral en adelante SUNAFIL, cuenta con servidores contratados bajo el régimen del D.L 728 y otro grupo importante de servidores contratados bajo el D.L 1057, coexistiendo de manera desigual en cuanto a remuneraciones, escala salarial, y otros beneficios laborales.

Cuando se creó SUNAFIL el 15 de enero de 2013 bajo la ley N°29981, en su artículo 20² establece textualmente que Sunafil esté sujeto a la actividad privada, esto se concatena en la tercera disposición complementaria³ dotándole de una excepción presupuestal para brindarle la posibilidad, a la mencionada entidad, a contratar al personal bajo el régimen laboral con la que fue creada, por el periodo de un año.

Esta excepción fue extendida hasta el 31 de diciembre del 2014⁴, posterior a esta fecha la SUNAFIL se vio obligada a contratar a nuevo personal bajo los alcances del D.L 1057, contrariamente a lo establecido en la norma que lo creó, comenzando así una desigualdad entre sus servidores puesto que el contrato CAS carece de todo beneficio laboral en comparación con la 728 que reconoce varios derechos y beneficios sociolaborales.

5.1 DE SUNAFIL

Como se mencionó líneas arriba la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral fue creada bajo la ley N°29981 en el 2013 –e inició funciones en el 2014–

² Artículo 20. Régimen laboral

Los trabajadores de la Sunafil están sujetos al régimen laboral de la actividad privada hasta que se implemente la carrera pública.

El personal inspectivo en todos los niveles ingresa por concurso público a la carrera del inspector de trabajo y está sujeto a procesos de evaluación anual.

³ TERCERA. Medidas en materia de contratación de personal

Exonérase a la Sunafil de las restricciones presupuestarias vigentes en materia de ingreso de personal en el sector público por servicios personales, por un periodo de un año a partir de la vigencia de la presente norma, a efectos de que la mencionada entidad contrate a su personal en el marco de las normas que regulan el régimen laboral del Decreto Legislativo 728 y los procedimientos de concurso público para su ingreso.

⁴ De conformidad con la Trigésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, publicada el 02 diciembre 2013, se dispone que para la implementación progresiva de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), creada por la presente Ley, se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2014 lo establecido en la presente disposición complementaria final.



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS 5936/2023-CR Y 6910/2023-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

como un organismo especializado en materia sociolaboral adscrita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo⁵, con el objetivo de mejorar la inspección laboral en el país, la cual era prácticamente inexistente fuera de Lima: según cifras del Ministerio de Trabajo, a abril del 2012 el 92% de los gobiernos regionales – autoridades responsables de la inspección laboral en ese entonces – no tenía más de cinco personas dedicadas a esta labor; y en Amazonas, Cajamarca, Huánuco, Junín y Ucayali no existía ese personal.

Entre las principales funciones que realiza SUNAFIL se tiene que, promueve, supervisa y fiscaliza el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Además, brinda asesoría técnica, realiza investigaciones y propone la emisión de normas laborales y sanciona pecuniariamente a las empresas que incumplen la aplicación de la normativa sociolaboral, de esta manera protege al trabajador frente al incumplimiento de sus derechos ante su empleador.

Prueba del trabajo desplegado en el cumplimiento de sus funciones se tiene que, solamente en el 2023, la SUNAFIL ha emitido 18829 resoluciones de multa por un total de S/.631, 297,392 (seis cientos treinta y un millones, doscientos noventa y siete mil trescientos noventa y dos soles) por incumplimiento y vulneración de derechos sociolaborales, se han formalizado 316,801 trabajadores y se han atendido a 176,333 consultas laborales⁶.

En la actualidad SUNAFIL acoge a 1857 servidores de los cuales más del 50% están laborando bajo el régimen CAS, quienes realizan labores en desigualdad de condiciones laborales que sus colegas que están bajo el régimen del D.L 728. Para sostener lo afirmado tenemos el cuadro siguiente:

⁵Ley N° 29981. Artículo 1. Creación y finalidad

Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), en adelante Sunafil, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.

⁶ Boletín informativo "SUNAFIL te informa" N° 06, diciembre del 2023

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5554240/4936957-sunafil-informa_diciembre_2023-1.pdf?v=1702592293



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS 5936/2023-CR Y 6910/2023-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

Régimen o Modalidad de contratación	TOTAL PLAZAS OCUPADAS (*)
INSPECTIVO	778
D. LEG. 728	778
NO INSPECTIVO	1079
PAC-FAG	1
D. LEG. 728	20
D. LEG. 1057 - CAS	914
D. LEG. 1401 - MODALIDADES FORMATIVAS	144
Total general	1857

Fuente: SUNAFIL

El artículo 11 de la Ley N° 29981, Ley de creación de la SUNAFIL, concordante con el artículo 12 y el inciso p) del artículo 13 de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobada por Decreto Supremo N° 010-2022-TR, establece que la Superintendencia es el órgano de Alta Dirección que ejerce la conducción general de los órganos y unidades orgánicas de la entidad y está a cargo del Superintendente que es la máxima autoridad ejecutiva de la SUNAFIL y el titular del Pliego Presupuestal, y tiene por función emitir las resoluciones en el ámbito de sus funciones.

Que, el artículo 21 de la Ley N° 29981 establece que son recursos de la SUNAFIL:

- a) Los que le asigne la ley anual de presupuesto del sector público;
- b) Los ingresos recaudados a consecuencia del cumplimiento de sus funciones;
- c) Los provenientes de la cooperación técnica internacional no reembolsable, de conformidad con la normativa vigente; y,
- d) Los demás recursos que se le asigne;

En ese sentido SUNAFIL recauda anualmente una suma considerable y que estos recursos luego son transferidos a los Gobiernos Regionales no menos del 30% de esos recursos que son destinados al fortalecimiento de las actividades inspectivas, al desarrollo de la infraestructura necesaria y al óptimo desempeño de las funciones bajo responsabilidad de los gobiernos regionales. Esto lo podemos apreciar con mejor detalle en el gráfico siguiente:



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS 5936/2023-CR Y 6910/2023-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

AÑO	SUNAFIL		RECURSOS DE SUNAFIL				RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO	
	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO	RECURSOS ORDINARIOS		RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS			
			PIA	PIM	PIA	PIM	PIA	PIM
2014	60,000,000	73,483,384	60,000,000	73,483,384				
2015	77,746,000	80,357,653	74,746,000	74,746,000	3,000,000	5,611,653		
2016	81,964,000	85,877,702	78,964,000	78,535,389	3,000,000	7,342,313		
2017	86,380,000	102,384,904	83,380,000	90,251,877	3,000,000	12,133,027		
2018	141,178,701	132,672,945	137,178,701	125,172,945	4,000,000	7,500,000		
2019	160,884,100	175,113,121	153,454,049	153,683,445	7,430,051	21,429,676		
2020	169,222,599	209,472,276	162,698,219	180,064,632	6,524,380	28,913,144		494,500
2021	186,494,078	205,998,982	177,453,419	177,480,929	9,040,669	28,518,053		
2022	197,573,217	234,433,002	173,238,585	164,865,999	24,334,632	61,194,417		
2023	234,408,105	234,331,070	206,954,675	206,877,640	27,453,430	27,453,430		

Fuente: Consulta amigable. Consulta de Ejecución del Gasto.
<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

5.2 DEL CAS

En los años 90 nuestro país atravesaba un momento de crisis económica y social debido a acontecimientos mundiales e internos que hicieron de esos años muy complicados para nuestra sociedad.

Una de las consecuencias de esos tiempos complicados, es que desde mediados de los 90 y entrando ya al nuevo milenio se produjo una proliferación desmedida de contratos bajo la modalidad de Servicios No Personales en el sector Público

La Contratación Administrativa de Servicios en adelante CAS, nace con la intención de reducir la excesiva cantidad de personal que venía laborando en el sector público bajo la modalidad de Servicios No Personales.

Es así que El CAS se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico mediante el Decreto Legislativo 1057 el 27 de junio de 2008, originalmente se estableció lo siguiente:

"Artículo 1.- Finalidad

La presente norma regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, y tiene por objeto garantizar los principios de



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS 5936/2023-CR Y 6910/2023-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

méritos y capacidad, igualdad de oportunidades y profesionalismo de la administración pública.

[...]

Artículo 3.- Definición del contrato administrativo de servicios

El contrato administrativo de servicios constituye una modalidad especial propia del derecho administrativo y privativa del Estado. Se regula por la presente norma, no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, al régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales."

Así, el CAS fue categorizado como un contrato propio de la administración pública y no se concibió como un régimen laboral.

Al ser un decreto legislativo y no una ley, fue planeado como un régimen transitorio que reconocería derechos mínimos al contrato que se empleaba comúnmente en el sector público: servicios no personales.

En palabras del jurista Martín Tirado, 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 Perú⁷

Luego de ello el tribunal Constitucional interpretaría que el CAS es un contrato laboral especial en sentencia recaída en el Expediente 00002-2010-PI/TC, asimismo señala que el CAS genera a su sola suscripción una relación de "naturaleza laboral" entre la entidad y la persona natural contratada. De ese modo, el CAS se aparta de los esquemas de contratación civil y administrativa, gozando además de ciertas particularidades que lo justifican como un régimen especial.

Los magistrados declararon lo siguiente:

"47. De modo que, a partir de la presente sentencia, el artículo 1º del Decreto Legislativo N.º 1057 debe ser interpretado de modo que toda actividad interpretativa hecha respecto del denominado "contrato

⁷ Martín, R. (2009). El Régimen del Contrato Administrativo de Servicios: nuevas soluciones para un viejo problema. Revista de Derecho Administrativo, (7), 36-51. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14012>



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS 5936/2023-CR Y 6910/2023-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

administrativo de servicios", deba entenderse que dicho contrato es propiamente un régimen "especial" de contratación laboral para el sector público, el mismo que como ya se ha expuesto, resulta compatible con el marco constitucional."

Con la entrada en vigor de la ley N° 31131 del 09 de marzo del 2021, y luego derogada en parte por el TC, los contratos de los servidores civiles bajo el régimen de contratación administrativa de servicios (CAS) que desarrollan labores permanentes, vigentes al 10 de marzo del 2021, se consideraron de plazo indeterminado a excepción de los que fueron contratados para desempeñar labores transitorias, de suplencia o de cargos de confianza.

De esta manera se observa cómo a través del tiempo, la Contratación de Administrativa de servicios nació como un contrato de transito planificada que su aplicación sería a corto o mediano plazo y que luego pasaría a desaparecer, adquirió la condición de régimen especial, para luego, tener la condición de plazo indeterminado pero sin incorporar mayores beneficios o derechos laborales.

Actualmente el contrato CAS es el contrato más lesivo para el trabajador, pues carece de una serie de reconocimientos y beneficios laborales que si gozan los regímenes generales y especiales que coexisten en el ámbito de la contratación pública. En resumen:

- El CAS no fue siempre un régimen laboral especial, fue en origen un contrato propio de la administración pública.
- El Tribunal Constitucional declaró su constitucionalidad mediante una sentencia interpretativa. En esta sentencia se declaró al régimen CAS como un régimen laboral especial.
- El CAS cuenta con derechos limitados, a diferencia del régimen laboral del sector privado o al régimen 276. Esto se ha intentado mitigar con la Ley 31131, que reconoce el carácter indeterminado de la relación laboral en casos específicos.

5.3 DEL CAMBIO DE RÉGIMEN



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS 5936/2023-CR Y 6910/2023-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

La incorporación de trabajadores de SUNAFIL del régimen CAS al régimen de la actividad privada (D.L 728) no vulnera los principios constitucionales y a la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, en cuanto al ingreso de mérito y de igualdad en el acceso y del ingreso a la carrera administrativa.

Esto se sustenta en que los requisitos de acceso a la función pública deben estar acorde al principio de mérito y de igualdad en el acceso, siendo entonces que el concurso público "es el medio idóneo para garantizar la concretización de dichos principios".

Al respecto, el Tribunal Constitucional, señala que:

"[...] el ingreso del personal con vínculo laboral indeterminado, en la Administración Pública, necesariamente ha de efectuarse a partir de criterios estrictamente meritocráticos, a través de un concurso público y abierto", esto quiere decir que "la persona que resulte ganadora de un concurso público de méritos y abierta para una plaza presupuestada y vacante, llevado a cabo con rigurosidad, adquiere el derecho al trabajo para esa plaza".

En razón a la postura del Tribunal Constitucional, es claro que el ingreso a la administración pública debe responder al principio de mérito, lo cual supone que, sin importar el régimen laboral del que se trate, dicho principio orienta el ingreso de un ciudadano a la función pública.

En tal sentido, este cambio de régimen laboral no implica la realización de un nuevo concurso público, ello en atención a que dicho trabajador ocupa una plaza la cual ganó a través de un concurso público. Además, el Proyecto de Ley estipula que el cambio de régimen está condicionado a que el trabajador CAS tenga vínculo laboral vigente, al momento de la dación de la norma y tener mínimamente dos años consecutivos de labores en la Entidad, y haber ingresado previo concurso público.

De lo anterior, se infiere que dicho vínculo laboral lo obtuvo a través de un concurso público de méritos y abierto, toda vez que para acceder a la contratación bajo el régimen CAS se debe de pasar por un proceso que cumpla y garantice el principio de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades.⁸

⁸ DECRETO SUPREMO N.º 075-2008-PCM que aprueba el reglamento de la ley N.º 1057, artículo 3º.



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS 5936/2023-CR Y 6910/2023-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

En ese sentido el trabajador CAS demostraría previamente haber ingresado por concurso de méritos, así como demostraría ser idóneo para el puesto. Un nuevo concurso público para realizar un cambio de régimen no responde al principio de mérito y de igualdad de oportunidades, por el contrario, se estaría vulnerando un derecho adquirido como es el derecho al trabajo que obtuvieron previo concurso público y limita el goce de derechos laborales de aquellos trabajadores que en el régimen CAS carecen o se encuentran disminuidos.

Por otro lado, no estamos frente a un caso de desnaturalización de contratos temporales o contratos civiles, sino de trabajadores que ingresaron bajo contratos CAS. En ese sentido, no existe espacio para argumentar que es desatendida la previsión de optar por un concurso público de méritos de una plaza presupuestada y vacante, porque esto previamente fue realizado.

De igual manera, existe un antecedente del pase progresivo de los trabajadores del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) al Régimen Laboral de la Actividad Privada N° 728; nos referimos a la Ley 30555, "Ley que incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encuentran bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios", publicada en el Diario Oficial el 26 de abril del 2017. Y más recientemente la Ley N° 31703 "Ley que incorpora al régimen laboral del decreto legislativo 728, ley de productividad y competitividad laboral, a los trabajadores del seguro social de salud (essalud) que se encuentran bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) con contrato a plazo indeterminado" publicado en el Diario Oficial el peruano el 10 de marzo del 2023.

Tampoco se está exceptuando a SUNAFIL de los alcances y posterior Transito a la Ley del Servicio Civil, pues no se está modificando el acápite que indica que se contratará bajo el régimen privado hasta cuando se implemente la carrera pública⁹ (Ley del Servicio Civil).

numeral 3 [...]. "En todo caso, la evaluación se realiza tomando en consideración los requisitos relacionados con las necesidades del servicio y garantizando los principios de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades. El resultado de la evaluación, en cada una de sus etapas, se publica a través de los mismos medios utilizados para publicar la convocatoria, en forma de lista por orden de mérito [...]"

⁹ Ley 29981.- Artículo 20. Régimen laboral



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS 5936/2023-CR Y 6910/2023-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

Tampoco se pretende desincentivar el posterior tránsito de los servidores al régimen de la ley del servicio civil cuando este se haya implementado en la ENTIDAD, pues el tránsito es voluntario y con el pasar del tiempo este régimen subsistirá a los otros Regímenes que van a tender a desaparecer y así lograr la uniformidad laboral en las entidades del estado.

Lo que el legislador pretende es dar cumplimiento a lo establecido por la Ley N°29981 en cuanto al régimen laboral del servidor de SUNAFIL que se estuvo practicando hasta finales del 2014, pero por falta de norma que amplíe su correcta aplicación, se comenzó a desnaturalizar este régimen, contratándose al personal desde el 2015 bajo el régimen CAS, régimen que no le corresponde.

Así también, con la dación de esta norma se estaría eliminando la discriminación y diferenciación de derechos y beneficios laborales existentes a la actualidad, pues el régimen CAS, carece de estos en comparación con el régimen del D.L 728, creando descontento en el personal que desarrolla, pero no tienen iguales derechos.

Por todo ello esta CTSS encuentra viable y oportuno la incorporación gradual de los servidores de la SUNAFIL del CAS al régimen del D.L 728 para dar cumplimiento a la su propia ley de creación y así eliminar la diferenciación y desequilibrio de derechos sociolaborales entre los servidores de la mencionada institución.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no genera ningún costo para el Estado peruano pues, su ejecución se efectuará desde el presupuesto institucional asignado a la Sunafil, sin perjuicio de las modificaciones presupuestarias necesarias para la implementación y ejecución de la propuesta.

A nivel infra e inter institucional, el pase de los trabajadores del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) al Régimen Laboral de la Actividad Privada N° 728 de la SUNAFIL con base en las propuestas postuladas, tendrá impacto directamente en su imagen institucional y su legitimidad como entidad fiscalizadora, pues es la entidad encargada de velar por cumplimiento de la norma

Los trabajadores de la Sunafil están sujetos al régimen laboral de la actividad privada hasta que se implemente la carrera pública. (...)



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS 5936/2023-CR Y 6910/2023-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores a nivel nacional; además de fortalecer el clima laboral, lo que redundará en beneficio de los administrados y conllevará a que los trabajadores de la SUNAFIL reciban un trato digno y decente con base en el cumplimiento de sus derechos.

VII. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

De las 35 Políticas de Estado que se han gestado en el Acuerdo Nacional del 2002, la propuesta legislativa se focaliza en tres políticas:

- a) Política 1: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho; en tanto que la propuesta legislativa permitiría el cumplimiento de la Ley N° 29981 pues permitiría que los trabajadores de Sunafil sean incorporados al régimen laboral que legislativamente les corresponde; estamos ante una exigencia y cumplimiento de la Ley y Convenio de la OIT que fortalece el Estado de Derecho y genera confianza de la ciudadanía en sus instituciones públicas.
- b) Política 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo; un trabajo resulta digno cuando el empleador decide otorgar los mismos beneficios a sus trabajadores por un trabajo de igual valor, cuando la remuneración y restantes beneficios se encuentra acorde (aunque ya se requiera una actualización) a una determinada realidad económica del país; también, el incorporar al régimen laboral que debió corresponderles a los trabajadores de la Sunafil (Decreto Legislativo N° 728), importa una mejora en sus ingresos económicos y con ello un empleo pleno y digno, además de una exigencia legal.
- c) Política 28: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos; la Inspección del Trabajo contribuye fundamentalmente con el respeto de los derechos catalogados como "laborales" en la parte dogmática de la Constitución; de hecho, el art. 23 de la Constitución Política del Perú de 1993 destierra cualquier trato indigno hacia los trabajadores y enarbola la protección de los derechos fundamentales. Razón por la cual resulta coherente que la institución encargada de cautelar y vigilar los derechos laborales a nivel nacional, respete principalmente el de los suyos, esto permite contribuir a la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad, finalidad constitucional según lo precisado por el profesor Luis Mendoza¹⁰

¹⁰ Principios del Sistema de Inspección del Trabajo en el Perú. Jurisprudencia del Tribunal de Fiscalización



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS 5936/2023-CR Y 6910/2023-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del Reglamento de Congreso de la República, recomienda la aprobación de los proyectos de ley 5936/2023-CR y 6910/2023-CR, con el siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto incorporar al régimen laboral del Decreto legislativo 728, Ley de productividad y competitividad laboral, a los trabajadores de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) sujetos al Decreto legislativo 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y en el orden de prelación del tiempo de servicio en el plazo de un año. Esto se realizará sin trasgredir ni excluirse de los alcances de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, ni de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia.

Artículo 2. Requisitos para la incorporación

Para la incorporación del personal referido en el artículo precedente, se deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a. Tener vínculo laboral vigente con la entidad y acreditar dos años de labores de manera continua, como mínimo, a la fecha de la entrada en vigor de la presente ley.



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS 5936/2023-CR Y 6910/2023-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBALLO Raul
Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2024 16:41:13-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antoneta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2024 17:59:06-0500

- b. Haber ingresado a la institución mediante proceso de selección por concurso público de méritos.

Artículo 3. Plazo para la incorporación

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) tiene un plazo no mayor de un (1) año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, para cumplir con la incorporación mencionada en los artículos precedentes.

Artículo 4. Reglamentación

La reglamentación y demás normas complementarias para la adecuada implementación de la presente ley es elaborada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en coordinación con la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en el plazo máximo de treinta (30) días hábiles siguientes a su promulgación.

Dese cuenta
Sala de Comisión
Lima, 13 de febrero de 2024



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/02/2024 16:08:41-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/02/2024 11:02:13-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 23/02/2024 11:26:48-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 17:23:44-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 12:45:07-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2024 12:02:18-0500

MP Dictámenes

De: mesadepartesvirtual@congreso.pe
Enviado el: miércoles, 28 de febrero de 2024 12:47
Para: Fernando Augusto Bravo Alarcón
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 04ca1b120ef56c3b0b857c6a364b39af.pdf

[Solicitante]: fbravo@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: Se remite dictamen recaído en los proyectos 5936/2023-CR y 6910/2023-CR que fueron aprobados por Mayoría y con texto sustitutorio por la Comisión de Trabajo en su tercera sesión extraordinaria, efectuada el 13 de febrero de 2024. En la misma se acordó la dispensa de la aprobación del acta para la ejecución de los acuerdos.

[Fecha]: 2024-02-28 12:46:32

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.