

Dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728 a los trabajadores sujetos al régimen de contrato administrativo de servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado.



DICTAMEN

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señor Presidente

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el artículo 67 del Reglamento del Congreso de la República, el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores sujetos al régimen de Contrato Administrativo de Servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado; a iniciativa de los congresistas Reymundo Mercado Edgard Cornelio, Bazán Narro Sigrid Tesoro, Kamiche Morante Luis Roberto, Luque Ibarra Ruth, Cortez Aguirre Isabel y Sánchez Palomino Roberto Helbert; del grupo parlamentario Cambio Democrático – Juntos Por el Perú.

Después del análisis y debate correspondientes, la Comisión acordó por **UNANIMIDAD** de los parlamentarios presentes, en su Decimotercera Sesión Ordinaria, celebrada el 4 de marzo de 2024, aprobar el presente dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, con los votos a favor de los congresistas Patricia Chirinos Venegas, Jorge Montoya Manrique, Fernando Rospigliosi Capurro, Tania Ramírez García, Segundo Montalvo Cubas, Roberto Chiabra León, Edhit Julón Irigoin, Susel Paredes Piqué, José Cueto Aservi, Luis Aragón Carreño, Alfredo Azurín Loayza, Katy Ugarte Mamani y Alex Paredes Gonzales; con la justificación de inasistencia del congresista Abel Reyes Cam.

Asimismo, por unanimidad de los presentes se aprobó la autorización para la ejecución de los acuerdos sin esperar el trámite de aprobación del acta; con los votos a favor de los congresistas Patricia Chirinos Venegas, Jorge Montoya Manrique, Fernando Rospigliosi Capurro, Tania Ramírez García, Segundo Montalvo Cubas, Roberto Chiabra León, Edhit Julón Irigoin, Susel Paredes Piqué, Héctor Valer Pinto, José Cueto Aservi, Alfredo Azurín Loayza y Katy Ugarte Mamani.



Dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores sujetos al régimen de contrato administrativo de servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado.

I. SITUACIÓN PROCESAL

a) Antecedentes

El Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores sujetos al régimen de Contrato Administrativo de Servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado, es presentado en el Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 31 de agosto de 2023; siendo decretado y recibido el 1 de setiembre de 2023 en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como comisión principal; y a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, como segunda comisión dictaminadora.

b) Cumplimiento de los requisitos constitucionales y reglamentarios

Luego de la revisión de la iniciativa legislativa se puede determinar que, ésta cumple con los requisitos generales y especiales de las proposiciones de ley, establecidos en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República; por lo que se dispuso se prosiga con el trámite de estudio, pedido de opinión y dictamen según corresponda.

Se observa que, la iniciativa contempla la creación de plazas, así como la solicitud del presupuesto correspondiente al Ministerio de Economía y Finanzas; colisionando así con el artículo 79 de la Constitución Política, que prohíbe la creación o aumento de gasto público para los representantes del Congreso.

c) Opiniones

La Comisión ha solicitado las opiniones técnicas que se detallan a continuación:

Oficio N° 232-2023-2024-CDNOIDALCD/CR	Defensoría del Pueblo	06.09.23
Oficio N° 233-2023-2024-CDNOIDALCD/CR	Presidencia del Consejo de Ministros	06.09.23
Oficio N° 234-2023-2024-CDNOIDALCD/CR	Ministerio de Economía y Finanzas	06.09.23
Oficio N° 235-2023-2024-CDNOIDALCD/CR	Superintendencia Nacional de Migraciones	06.09.23

Dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728 a los trabajadores sujetos al régimen de contrato administrativo de servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado.

Hasta la elaboración del presente documento se han recibido las opiniones siguientes:

1. **La Superintendencia Nacional de Migraciones**, mediante el Oficio N° 001121-2023-GG-MIGRACIONES, del 27 de setiembre de 2023, suscrito por su Gerente General; acompañado de la documentación siguiente:
 - El Informe N° 000575-2023-OAJ-MIGRACIONES del 26 de setiembre de 2023 de la Oficina de Asesoría Jurídica concluye considerando la iniciativa como viable, debiendo tener en cuenta los comentarios del informe, para proseguir con el trámite y evaluación correspondiente.
 - El Memorando N° 001492-2023-ORH-MIGRACIONES del 21 de setiembre de 2023, de la Oficina de Recursos Humanos; que concluye considerando la iniciativa como viable, siempre que se considere adicionalmente los recursos presupuestales para incorporar progresiva al régimen de la actividad privada del Decreto Legislativo 728, los mismos que contemplan: Asignación Familiar, CTS, gratificaciones, bonificación extraordinaria, EsSalud, obligaciones sociales y otros, según se detalla a continuación:

CUADRO RESUMEN DE VALORIZACION ACTUAL VS PROYECTADO 728

PRESUPUESTO ACTUAL QUE CUMPLEN REQUISITO			PROYECCION DE PRESUPUESTO 728 CUMPLEN REQUISITO			DIFERENCIA	
REGIMEN	CANTIDAD	TOTAL	REGIMEN	CANTIDAD	TOTAL	TOTAL	
DL 1057	395	16,214,851.37	DL 1057	395	20,707,564.50	4,492,713.13	
DL 276	160	5,812,173.38	DL 276	160	7,251,332.20	1,439,158.82	
TOTAL	555	22,027,024.75	TOTAL	555	27,958,896.70	5,931,871.95	

Son 395 servidores CAS con cinco a más años y 160 servidores 276 con más de cinco años.

- El Informe N° 000633-2023-UAP-MIGRACIONES del 21 de setiembre de 2023 de la Unidad de Administración de Personal; que concluye considerando la iniciativa como viable, de acuerdo con lo siguiente:
 - 4.1 En concordancia con el artículo 19° del Decreto Legislativo N° 1130, la Superintendencia Nacional de Migraciones se encuentra sujeta al Régimen Laboral de la Actividad Privada.
 - 4.2 Para ser beneficiario de la incorporación al régimen del decreto legislativo N° 728, los servidores deberán cumplir los requisitos propuestos y detallados en el numeral 3.16 del presente informe.
 - 4.3 El proyecto de ley N° 5788/2023-CR, deberá contemplar en una de las disposiciones finales, que la entidad adecue sus documentos de gestión y proponga la creación de la escala remunerativa para la aplicación e incorporación progresiva del Régimen de la actividad privada del Decreto Legislativo 728.

Dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728 a los trabajadores sujetos al régimen de contrato administrativo de servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado.

- 4.4 El proyecto de Ley N° 5788/2023-CR, resulta viable, siempre que se considere lo señalado en los numerales 4.2 y 4.3 de las conclusiones del presente informe, y adicionalmente se cuente con recursos presupuestales para la incorporación progresiva al régimen de la actividad privada del Decreto Legislativo 728, los mismos que contemplan: Asignación Familiar, CTS, gratificaciones, bonificación extraordinaria, EsSalud, obligaciones sociales y otros.
- 4.5 MIGRACIONES, en el marco de la implementación al tránsito del servicio civil, ha retomado las acciones, encontrándose a la fecha, en la etapa 2 de la fase 1 del tránsito - elaboración del informe de la “dotación de personal”.
- 4.6 A fin de no vulnerar ni transgredir la Constitución Política del Perú, así como la normatividad vigente relacionada al Decreto Legislativo N° 728, se debe tener en consideración que resulta necesario contar con un concurso de méritos interno para que el personal pueda acceder a dicha incorporación, evitando de esta manera algún antecedente de inconstitucionalidad por omitir este criterio, el mismo que se encuentra propuesto en el presente informe
- El Memorando N° 003979-2023-OPP-MIGRACIONES del 25 de setiembre de 2023, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
 - El Informe N° 000183-2023-UMGC-MIGRACIONES del 25 de setiembre de 2023 de la Unidad de Modernización y Gestión de Calidad; que concluye considerando la iniciativa como viable.
2. La **Presidencia del Consejo de Ministros**, mediante el Oficio N° D002930-2023-PCM-SC del 24 de octubre de 2023 suscrito por su secretario general; acompañado de la documentación siguiente:
- El Informe N° D001484-2023-PCM-OGAJ del 23 de octubre de 2023 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que concluye considerando la iniciativa como no viable.
 - El Oficio Múltiple N° D001164-2023-PCM-SG del 13 de setiembre de 2023, de la Secretaría de Coordinación
3. La **Defensoría del Pueblo**, mediante el Oficio N° 0656-2023-DP/PAD del 7 de noviembre de 2023 suscrito por la primera adjunta; acompañado de la documentación siguiente:

Dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728 a los trabajadores sujetos al régimen de contrato administrativo de servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado.

- El Informe Jurídico Defensorial N° 003-2023-DP/AAE, de la Adjuntía para la Administración Estatal, que concluye precisando que la iniciativa no cuenta con la opinión favorable de la Defensoría del Pueblo para su aprobación; sugiriendo su reformulación.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La exposición de motivos señala que:

1.- EL OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa tiene por objeto incorporar al régimen del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores contratados bajo el régimen de Contratos Administrativo de Servicios - CAS a tiempo indeterminado que prestan servicios en la Superintendencia Nacional de Migraciones.

2.- FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

A. ANTECEDENTES NORMATIVOS:

El Decreto Legislativo N.° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (en adelante, CAS), es una norma que se emitió el 27 de junio de 2008. La emisión de esta norma obedeció a una exigencia como parte de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, la cual entró en vigor el 2009.

Así, es preciso traer a colación que antes de la entrada en vigor del Decreto Legislativo N.° 1057, la forma recurrente de contratación era la modalidad de contrato de Servicios No Personales - SNP, por lo que la creación de un régimen transitorio era necesario para transitar al paso de una legislación pública ordenada, frente a los diversos tipos de contrataciones existentes.

Tal necesidad de adecuar la legislación laboral pública estuvo contenido en el artículo 17.2) del tratado en mención, el cual dispuso lo siguiente:

"Artículo 17.2: Derechos laborales fundamentales

1. Cada Parte adoptará y mantendrá en sus leyes y reglamentos, y su correspondiente aplicación, los siguientes derechos, tal como se establecen

Dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728 a los trabajadores sujetos al régimen de contrato administrativo de servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado.

en la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998) (Declaración de la OIT):

(a) la libertad de asociación;

(b) el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva;

(c) la eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio;

(d) la abolición efectiva del trabajo infantil y, para fines de este Acuerdo, la prohibición de las peores formas de trabajo infantil; y

(e) la eliminación de la discriminación con respecto a empleo y ocupación."

(El énfasis es nuestro)

Siguiendo con este orden de ideas, la exposición de motivos del Decreto Legislativo N.º 1057, señaló lo siguiente:

"Como quiera que el "contrato por servicios no personales" No corresponde a ninguna categoría jurídica conocida o específica, al no tener precedentes normativos ni doctrinarios y tampoco una adecuada precisión legal, ya que nunca se han explicitado sus alcances a través de ninguna Norma legal, se incorpora la figura del "contrato administrativo de servicios" para cerrar con ellos, que es un contrato sui generis, creado como figura jurídica propia del Derecho Administrativo peruano y de uso privativo del Estado, a través de sus diversas reparticiones, instituciones, entidades y empresas, aún aquellas cuyo régimen laboral es, por excepción, el de la actividad privada.

Por tal razón, es necesario incluir una norma omnicompreensiva, que permite incluir en la nueva regulación a todas las entidades estatales sin excepción. El régimen de esta norma consolida en una sola figura jurídica como denominada "contrato administrativo de servicios", las diversas modalidades de contratación en las que existe una prestación de servicios por personas naturales, pero no contempladas por la ley de bases de la Carrera Administrativa ni en la Ley de Productividad y Competitividad laboral. Este régimen debe incluir a toda entidad pública, sea que esté sujeta al régimen laboral público o privado, con excepción de las empresas del Estado."

A la par de ello, el detalle del "Análisis Costo Beneficio" del propio Decreto Legislativo detalló lo siguiente:

Dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728 a los trabajadores sujetos al régimen de contrato administrativo de servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado.

"El estado se beneficiará igualmente mediante la regularización de una situación en gran medida anómala, puesto que a la par que los contratos de servicios no personales, cuya entidad jurídica es imprecisa, en lo sucesivo, la contratación de servicios se someterá a una sola y coherente regulación, acabándose así con la dispersión y el desorden en que se ha venido desenvolviendo en los últimos tiempos."

No obstante, el régimen laboral que se estableció el 2008, ala fecha ha cumplido 15 años de ser calificado como una situación transitoria, en aras de unificar, y "acabar con la dispersión y desorden" de la contratación en el sector público. Siendo preciso detallar que la proliferación de la contratación del personal por SNP se debió principalmente a las restricciones presupuestales llevadas a cabo durante la década del 90, en la cual se buscó la contratación de personal sin beneficios laborales, minimizando "costos laborales" por su incorporación al sector público.

En este escenario, el régimen CAS, pese a habersele anexado beneficios tales como el otorgamiento de aguinaldos en los meses de julio y diciembre, en la práctica, ha cumplido el rol de formalizar a los trabajadores SNP anteriores, perpetuando aún las discriminaciones con los regímenes existentes en las entidades públicas.

Asimismo, el desarrollo jurídico de este régimen especial público ha sido observado en anteriores oportunidades, siendo aprobada la Ley N.° 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales, la cual no se ha efectivizado hasta el día de hoy.

El presente proyecto de Ley tiene como principal objetivo acabar con la situación discriminatoria entre regímenes diferentes que conviven -aún- dentro de la Superintendencia Nacional de Migraciones.

B. RÉGIMEN LABORAL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES.

La Superintendencia Nacional de Migraciones (en adelante, Migraciones) fue creada el 06 de diciembre de 2012, con la emisión del Decreto Legislativo N.° 1130.

Dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728 a los trabajadores sujetos al régimen de contrato administrativo de servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado.

Pasado unos años, se emitió por Decreto Supremo el Reglamento de Organización y Funciones propias de la entidad; sin embargo, lo que atañe al presente proyecto de ley son las repercusiones que hubo en el personal que brinda servicios para la entidad adscrita al Ministerio del Interior.

*Por medio de la Resolución de Superintendencia N.° 000163-2020-MIGRACIONES, publicada el 22 de julio de 2020, se aprobó el Manual de Clasificación de Cargos de la Superintendencia Nacional de Migraciones el cual tuvo como objetivo **"ordenar los cargos por grupos ocupacionales, distinguiéndolos, jerarquizándolos y estableciendo sus requisitos mínimos a fin de facilitar la ejecución de los procesos del sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos y la gestión institucional en general."***

Así, el Manual de Clasificación de Cargos dispuso las categorías de cargo de la entidad, en los siguientes:

- Funcionario público
- Empleado de confianza
- Servidor público (que comprende los puestos de director Superior, Ejecutivo, Especialista y Apoyo)

En relación a ello, el mencionado Decreto Legislativo N. ° 1130 dispuso, desde la creación de Migraciones, en su artículo 19° la sujeción al régimen de la actividad privada acorde a lo siguiente:

"Artículo 19.- Régimen laboral

***El personal de MIGRACIONES está sujeto al régimen laboral de la actividad privada.** Se procederá a su adecuación cuando se apruebe la Ley del Servicio Civil."*

(El énfasis es nuestro)

En este contexto, a pesar de existir una ley que establece la eliminación progresiva del régimen CAS en las entidades públicas, además de lo dispuesto por la propia norma que crea la entidad de Migraciones. La entidad ha seguido contratando personal bajo el régimen CAS en los últimos 11 años.

Tal actuación por parte de la entidad ha traído a colación escenarios de tratos diferenciados al personal que presta servicios a la entidad, incluso cuando

Dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728 a los trabajadores sujetos al régimen de contrato administrativo de servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado.

ambos tienen la calidad de personal a tiempo indeterminado y desempeñan funciones que son permanentes en la entidad.

Esta situación ha perpetuado tratos diferenciados que no corresponden al Estado constitucional de derecho, siendo únicamente permitido por la existencia de una norma infra constitucional que se pensó y reguló - posteriormente- como un régimen transitorio, pero que sigue desplegando efectos y persiste con un trato desigual en la entidad del Estado.

Por tal motivo, el presente proyecto de ley busca erradicar la situación de discriminación en Migraciones, por lo que pretende disponer el paso al régimen existente dentro del mismo centro de labores a todo el personal CAS indeterminado.

C. SITUACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA DESIGUALDAD LABORAL DEL RÉGIMEN CAS EN MIGRACIONES.

Nuestra Carta Magna reconoce derechos constitucionales que son inquebrantables en el marco de las relaciones laborales dentro de nuestro Estado, el cual no hace distinciones entre el sector público o privado, en tanto que el bien jurídico tutelado es el derecho al trabajo y al desarrollo de la persona. Así, el artículo 23° de la Constitución establece que: "El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado (...)"

Además de ello, establece 03 principios constitucionales que luego han sido ampliados por medio de jurisprudencia y precedentes constitucionales:

"Artículo 26°- En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.

2. Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.

3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma."

(El énfasis es nuestro)

En vista de ello, la realidad laboral actual de la entidad, permite la coexistencia de dos regímenes laborales distintos dentro de una misma entidad con derechos laborales reducidos respecto del otro. Por ejemplo, los trabajadores CAS, frente a los trabajadores del régimen 728, carecen de gratificaciones en

Dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728 a los trabajadores sujetos al régimen de contrato administrativo de servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado.

los meses de julio y diciembre; además de carecer de la Compensación por Tiempo de Servicios, en caso de que cesen sus labores en la entidad, entre otros.

A pesar de la existencia de este doble estándar de reconocimiento de derechos a trabajadores de una misma institución, el Tribunal Constitucional ha reconocido la constitucionalidad del régimen CAS; no obstante, por medio del Expediente N.° 00002- 2010-PlíTC, se mencionaba lo siguiente:

"26. Por lo que se puede tener, como primera conclusión, que no resulta inconstitucional considerar al Decreto Legislativo N.° 1057 como una norma de derecho laboral, dado que puede coexistir con los regímenes generales existentes. No obstante, corresponde determinar si es que forma parte o complementa a alguno de ellos.

(...)

31. Por ello, al tomar en cuenta como regulan estos sistemas el acceso a la carrera pública -independientemente del régimen laboral aplicable- y al compararlos con el contenido en el Decreto Legislativo N.° 1057, se advierte que este no es complementario de ninguno de tales regímenes, dado que tiene sus propias reglas de contratación, por lo que se le puede considerar como un sistema de contratación laboral independiente.

32. Esta posibilidad ha sido implícitamente aludida por la parte demandante, la que propuso como una alternativa para "salvar la inconstitucionalidad de la norma, que a través de una sentencia interpretativa se equipare dicho sistema de contratación, con el previsto en el régimen regulado por el Decreto Legislativo N.° 728.

33. (...) No escapa a este Colegiado, además, que de aceptarse dicha propuesta, se permitiría que quienes no forman parte de la carrera administrativa pública ingresen a ella, sin que se verifiquen la existencia de una plaza presupuestada vacante, sino que además, lo harían en un régimen laboral que incluso probablemente no sea el aplicable en la entidad en que se labora, pues como ocurre en muchas de ellas, el régimen laboral aplicable es el previsto en el Decreto Legislativo N.° 276." (El énfasis es nuestro)

Citado lo anterior, se puede apreciar que, en su momento, el Tribunal Constitucional reconoció la constitucionalidad del régimen CAS; sin embargo, ello fue reconocido en función a la interpretación de la existencia de un nuevo régimen, el cual se adaptaba a la necesidad de crear un régimen temporal de

Dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores sujetos al régimen de contrato administrativo de servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado.

contratación en el Estado que ponga fin a la dispersión y el abuso que se realizaba con los contratos SNP.

Cabe recordar, además que, al momento de la emisión de tal sentencia por parte del Tribunal Constitucional, ninguno de los trabajadores CAS habían adquirido la calidad de ser trabajadores a plazo indeterminado, ni se les había reconocido derechos como los 30 días de vacaciones, o al aguinaldo; puesto que se presumía que tal régimen era un estado intermedio entre los trabajadores precarios anteriores -los SNP- y los trabajadores del régimen 276 o 728. Adicionalmente a ello, tal sentencia fue emitida antes de la emisión de la Ley N.° 29849, que estableció la eliminación progresiva de dicho régimen.

Hoy en día carece de argumento el sostener a un régimen especial con menos derechos, a la vez que se le deja fuera de la carrera administrativa sin mayor sustento que la distinción de los regímenes diferenciados aplicables a los trabajadores; máxime si se trata de personal que ha adquirido la condición de permanente en la entidad.

Por otro lado, es preciso señalar que tal paso al régimen 728 por parte de todos los trabajadores CAS indeterminados no puede realizarse de manera inmediata, sino que debe obedecer a criterios presupuestales de la entidad. Es por ello que se establece un traslado progresivo por parte de los trabajadores, acorde a las plazas que deberán ser presupuestadas de manera anual.

De este modo, a fin de cumplir con el mandato legal de la eliminación progresiva del régimen CAS en Migraciones, toda vez que el régimen laboral ha sido establecido por ley, se dispone la incorporación del personal CAS indeterminado al régimen 728 de la entidad. En aras de cerrar las brechas de desigualdad por regímenes laborales dentro de una misma entidad del Estado.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no genera costo al erario nacional, toda vez que, beneficiará a todo el personal de la Superintendencia Nacional de Migraciones contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 - CAS con carácter indeterminado, permitiendo un trato igualitario en materia aboral, reivindicando sus derechos y creando espacios laborales motivadores que se verán reflejados en el buen trato al ciudadano.

Dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores sujetos al régimen de contrato administrativo de servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado.

El texto legal propuesto es el siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728 A LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS - CAS DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO

Artículo 1°. - Del Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es incorporar al personal 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 progresiva en la Superintendencia Nacional de Migraciones.

Artículo 2°. - Alcance de la ley

La presente ley es de alcance a todos los trabajadores contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 en la Superintendencia Nacional de Migraciones, y que, a la entrada en vigencia de la presente ley, tengan la condición de trabajadores a tiempo indeterminado.

Artículo 3°. - Incorporación

La Superintendencia Nacional de Migraciones cumplirá con la incorporación de los trabajadores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, al Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, en forma progresiva (no mayor de dos años), siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Haber ingresado a la institución mediante proceso de selección por concurso público de méritos.*
- b) A la fecha de promulgación de la presente ley, el trabajador debe encontrarse laborando bajo la modalidad del Decreto Legislativo N.° 1057 a plazo indeterminado.*

Artículo 4°. - Actualización del Cuadro de Asignación de Personal (CAP)

Para la incorporación progresiva al régimen del Decreto Legislativo N.° 728, la Superintendencia Nacional de Migraciones deberá realizar la actualización del Cuadro de Asignación de Personal (CAP), previa evaluación de los requerimientos de cada Dirección y Órgano de la entidad, quienes deberán:

- a. Cuantificar la cantidad de personal en el régimen del Decreto Legislativo N.° 728 e identificar el número de personal CAS en la entidad.*
- b. Revisión de plazas vacantes y no cubiertas del régimen N.° 728 en la entidad que deberán ser cubiertas por personal CAS.*

Con la implementación de los numerales a y b, se determinará la creación de plazas necesarias para la entidad, y se solicitará la aprobación y el presupuesto correspondiente al Ministerio de Economía y Finanzas.

Para efectos de la conducción del proceso de incorporación, se designará una comisión respectiva, cuya conformación, funciones y procedimientos se establecerán en el reglamento de la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Implementación y Ejecución

El Ministerio del Interior, en coordinación con la Superintendencia Nacional de Migraciones, dicta el reglamento y las normas complementarias para la implementación de la presente Ley, dentro de los noventa (90) días de su entrada en vigencia. Vencido este plazo, la Superintendencia Nacional de Migraciones tiene un plazo de 120 días para iniciar las acciones necesarias para las incorporaciones, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

SEGUNDA. - Vigencia de la Ley

Dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728 a los trabajadores sujetos al régimen de contrato administrativo de servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado.

La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

III. MARCO NORMATIVO

- ✓ Constitución Política del Perú.
- ✓ Reglamento del Congreso de la República.
- ✓ Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

IV. ANÁLISIS DE LA PROPOSICIÓN LEGISLATIVA

a) Análisis técnico

Competencias de las Comisiones

El artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República establece que las comisiones son grupos de trabajo especializados de congresistas, entre otros, tiene la competencia de estudiar y dictaminar los proyectos de ley de acuerdo con su especialidad o la materia:

“Artículo 34. Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia (...).”

En consecuencia, teniendo en consideración lo establecido en el Reglamento del Congreso de la República, es práctica parlamentaria que las comisiones ordinarias que se conforman lo hacen procurando homologar su especialidad con las materias que correspondan a las competencias propias de cada sector o ministerio.

Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas

El Plan de Trabajo de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas correspondiente al periodo anual de sesiones 2023-2024, establece como uno de sus objetivos generales, proponer o modificar, según sea el caso, la legislación en el ámbito de

Dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728 a los trabajadores sujetos al régimen de contrato administrativo de servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado.

competencia de la Comisión; para lo cual, precisa, que se debe estudiar y analizar las iniciativas legislativas, en concordancia con las necesidades de los sectores involucrados. Es importante resaltar este punto, dado que el estudio y análisis de los proyectos de ley, deben ser concordantes con las necesidades de los sectores Defensa e Interior, y las otras materias propias de su competencia contenidas en los ejes temáticos.

Si bien la labor legislativa de este órgano parlamentario durante el presente periodo anual de sesiones contempla como prioridad el estudio y dictamen de iniciativas legislativas que se encuentren en la comisión, esas iniciativas deben necesariamente estar relacionadas directamente a las materias propias de los sectores Defensa e Interior y a las mencionadas en los cuatro ejes temáticos descritos en su Plan de Trabajo.

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social

El Plan de Trabajo para el Periodo Anual de Sesiones 2023-2024 de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, contempla en sus objetivos específicos – labor legislativa contempla la revisión del artículo 4 de la Ley 31131 que elimina el CAS y promover la uniformidad del marco normativo de los trabajadores sujetos a este régimen.

Como podemos observar, este órgano parlamentario está encargado de la revisión de la legislación para la eliminación del CAS.

Análisis de la fórmula legal

El Proyecto de Ley 5788/2023-CR propone el cambio de régimen laboral del personal del régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) a plazo indeterminado al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de productividad y competitividad laboral de la Superintendencia Nacional de Migraciones.

Como señaláramos anteriormente, la iniciativa contempla la creación de plazas, y el requerimiento de presupuesto al Ministerio de Economía y Finanzas; colisionando así con el artículo 79 de la Constitución Política, que prohíbe la creación o aumento de gasto público para los representantes del Congreso.

Comisión especializada

Dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728 a los trabajadores sujetos al régimen de contrato administrativo de servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado.

El artículo 77 párrafo segundo del Reglamento del Congreso de la República dispone que, *en la remisión de las proposiciones a comisiones se aplica el criterio de especialización.*

Asimismo, en el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República establece que, una comisión se inhibe de dictaminar por no tener competencia en la materia de la propuesta.

Por las consideraciones expuestas, a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, no le corresponde analizar materias que están en el ámbito de competencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, considerando que la iniciativa legislativa está referida a los Contrato Administrativo de Servicios (CAS).

V. CONCLUSIÓN

En atención a las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del periodo anual de sesiones 2023-2024, ha acordado **inhibirse** de dictaminar el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, cuyo objeto principal está directamente relacionado con la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

Salvo parecer distinto.

Dese cuenta.

Sala de sesiones de la Comisión.

Lima, 4 de marzo de 2024



Firmado digitalmente por:
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/03/2024 16:36:26-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS SEGUNDO
TORIBIO FIR 16655831 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/03/2024 18:26:40-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/03/2024 15:30:01-0500



Firmado digitalmente por:
MONTROYA MANRIQUE Jorge
Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/03/2024 15:51:56-0500

Dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 5788/2023-CR, Ley que establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728 a los trabajadores sujetos al régimen de contrato administrativo de servicios – CAS de la Superintendencia Nacional de Migraciones con contrato a plazo indeterminado.



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/03/2024 11:13:15-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/03/2024 10:45:59-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/03/2024 15:20:25-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Elva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/03/2024 10:33:06-0500



Firmado digitalmente por:
ROSPIGLIOSI CAPURRO
Fernando Miguel FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/03/2024 12:43:13-0500



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/03/2024 14:17:58-0500



Firmado digitalmente por:
CHIABRA LEON Roberto
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/03/2024 12:31:04-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2024 09:30:08-0500



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/03/2024 14:24:22-0500