



Proyecto de Ley N° 1428/2024-CR

WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS

Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



PROYECTO DE LEY QUE ELIMINA LA DISCRIMINACIÓN LABORAL Y AUTORIZA A LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN CAS A PLAZO INDETERMINADO.

El Congresista de la República que suscribe, **WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS**, integrante del **Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 22°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE ELIMINA LA DISCRIMINACIÓN LABORAL Y AUTORIZA A LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN CAS A PLAZO INDETERMINADO.

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto autorizar a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria- SUNAT, la incorporación progresiva de sus trabajadores que se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, a

plazo indeterminado al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Artículo 2. Finalidad de la ley

El proyecto de ley tiene por finalidad efectuar el cambio progresivo de régimen laboral de los trabajadores con Contrato Administrativo de Servicios CAS, indeterminados, al régimen del Decreto Legislativo 728, y de esa forma eliminando toda forma de discriminación o todo trato diferenciado en recursos humanos en la Superintendencia Nacional de administración Tributaria, en armonía al artículo 23 de la Constitución Política del Estado.

Artículo 3. Alcance de la Ley.

La presente ley comprende a todos los servidores de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria- SUNAT, que se encuentren prestando servicios en el régimen laboral del Contrato Administrativo de Servicios, regulado por el Decreto Legislativo N° 1057 a plazo indeterminado.

Artículo 4. Requisitos para la incorporación.

Para la incorporación del personal de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria- SUNAT, comprendido en el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Haber adquirido la condición de contratado indeterminado en mérito a la Ley N° 31131.
- b) Haber ingresado a la institución mediante concurso público de méritos.
- c) No tener dos o más sanciones disciplinarias firmes en su desempeño funcional.

Artículo 5. Financiamiento.

La presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del pliego de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria- SUNAT, el cual queda autorizado de realizar las modificaciones presupuestales a nivel programático.

Artículo 6. Aplicación Progresiva.

La incorporación bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728 del personal bajo el régimen CAS en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria- SUNAT, se efectuará en forma progresiva en un plazo no mayor de dos años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, en base al tiempo de servicios de cada trabajador, independientemente de la profesión, según lo desarrolle el reglamento de la presente Ley.

Artículo 7. Reordenamiento del CAP Y CAP Previsional y el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos (AIRHSP).

Se autoriza a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria- SUNAT, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el plazo de (30) días calendario de la entrada en vigencia la presente ley, realicen la adecuación de los documentos de gestión de la entidad, entre ellos el "Cuadro de Asignación de personal (CAP), CAP Previsional, y el Manual de Clasificador de Cargos, así como la información registrada en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), bajo responsabilidad del titular de la entidad.

Artículo 8. Ejecución.

Cumplido el plazo establecido en el artículo 6, y no se haya dado inicio a la incorporación definitiva, de los trabajadores CAS de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria- SUNAT, la incorporación será automática.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINALES.

PRIMERO. Reglamento e Implementación de la ley.

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria- SUNAT, dicta el reglamento y las normas complementarias necesarias para la implementación de la presente Ley dentro de

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

los sesenta (60) días de su entrada en vigencia de la presente ley.

SEGUNDO. Exoneraciones.

Se dispone que la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria- SUNAT, quedan exceptuados de lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley 32185 Ley que Aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Ario Fiscal 2025.

Lima, mayo de 2025.



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS Segundo
Toribio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/06/2025 21:28:04-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/06/2025 18:10:23-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2025 17:17:05-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/06/2025 18:38:14-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2025 14:05:56-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/06/2025 18:38:19-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2025 14:57:16-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2025 12:04:54-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **05** de **junio** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11428/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; y**
2. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**



GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES.

La regulación laboral en el sector público peruano ha experimentado transformaciones paradigmáticas desde la década de 1990, marcadas por la tensión entre modelos de flexibilización laboral y garantías constitucionales. El Decreto Legislativo 728 (1997), que estableció el régimen de productividad y competitividad laboral para el sector privado, generó una asimetría normativa que persistió con la creación del régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) mediante el Decreto Legislativo 1057 en 2008 (Gamero, 2017). Esta dualidad regulatoria, según análisis del Tribunal Constitucional (2015), vulneró el principio de igualdad laboral que es señalado en el artículo 23 de la Carta Magna, al crear categorías de trabajadores públicos con derechos diferenciados.

El contexto histórico del Decreto Legislativo 1057 se enmarca en las reformas neoliberales de segunda generación implementadas en el segundo gobierno de Alan García (2006-2011), con el cual buscaban modernizar el Estado mediante la precarización controlada del empleo público (Vega, 2020). Investigaciones del Centro de Estudios Sociales y Laborales (2019) demuestran que entre 2008 y 2018, el 68% de las contrataciones en entidades públicas se realizaron bajo el régimen CAS, generando una masa crítica de trabajadores permanentes sin acceso a derechos como la negociación colectiva o estabilidad laboral reforzada. Esta situación motivó que la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2021) declarase, en su informe regional sobre empleo público, que el Perú¹ es un caso paradigmático de precarización institucionalizada.

La implementación del régimen CAS produjo efectos colaterales no previstos legislativamente. Según un estudio sobre 1,200 trabajadores CAS en cinco ministerios evidenció que el 43% llevaba más de cinco años en la misma posición sin posibilidad de ascenso, mientras que el 78% reportaba discriminación salarial frente a colegas de igual función bajo otros regímenes (PUCP, 2022). Estos hallazgos coinciden con el análisis de Neves (2023), quien identifica en el CAS peruano una hiperflexibilidad laboral contraproducente que reduce la productividad institucional a mediano plazo.

¹ https://www.academia.edu/50198311/Segmentaci%C3%B3n_laboral_y_precarizaci%C3%B3n_del_empleo_en_el_Per%C3%BA_del_2018

La Ley 31131 (2021)² marcó un punto de inflexión al reconocer la contratación CAS indefinida, respuesta legislativa a la jurisprudencia acumulada del Tribunal Constitucional entre 2015-2020 (Expediente. 03456-2015-PA/TC, Expediente. 07891-2018-PA/TC). No obstante, como advierte López (2022)³, esta reforma mantuvo la segmentación de derechos, requiriendo intervenciones normativas específicas para la homologación laboral. El caso de la Ley 31703 (2023), que incorporó a 15,000 empleados bajo la modalidad CAS de ESSALUD al régimen del DL 728, demostró la viabilidad técnica de estos procesos, con un incremento del 22% en productividad según reportes de la entidad (ESSALUD, 2024)⁴.

II. FUNDAMENTOS FACTICOS QUE SUSTENTA LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

Este proyecto de ley, tiene como objetivo eliminar el trato discriminatorio o desigual mediante la autorizar a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria-SUNAT, incorporar gradualmente al personal que labora bajo el Régimen de 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 de acuerdo al tiempo de servicios de cada trabajador y en el plazo de dos años.

El régimen laboral peruano responde a las permanentes lógicas de tensiones por la búsqueda de eficiente administración pública y la protección de derechos fundamentales. También, la Carta Magna, en su art. 23, recoge el derecho al trabajo en adecuadas y dignas condiciones y establece que en ningún caso la relación laboral podrá impedir el ejercicio de los derechos fundamentales ni menoscabar la dignidad del trabajador. Asimismo, esta orden constitucional establece que las normas de regulación del orden social, tanto del sector público como del sector privado de la actividad económica, han de garantizar la igualdad de trato y el acceso a las prestaciones y beneficios sociales, de acuerdo con las disposiciones internacionales sobre derechos humanos (Tribunal Constitucional, 2015).

² <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1933248-1>

³ López, M. (2022). Los límites de la Ley 31131 en la equiparación de derechos laborales. Cuadernos de Análisis Jurídico, 15(2), 112-130.

⁴ <https://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalinforme>

No obstante, en el ordenamiento jurídico laboral peruano se ha generado una configuración de regímenes laborales desintegrados y diferenciados, sobre todo en la administración pública. En cambio, el Decreto Legislativo 728, dirigido al régimen laboral privado, consagra la estabilidad en el empleo, el derecho a la negociación colectiva y la totalidad de beneficios sociales. Por otro lado, el Decreto Legislativo 276 para la administración pública convencional y el Decreto Legislativo 1057 para la Contratación Administrativa de Servicios CAS establecieron requisitos distintos para los trabajadores del Estado. Desigualdades salariales, acceso a la sindicalización restringido, y limitaciones en la protección contra el despido arbitrario son fruto de esta segmentación (Gamero, 2017).

Desde el punto de vista económico la coexistencia de diversos regímenes laborales en la administración pública ha generado disfunciones en la gestión de personal y en la disponibilidad presupuestaria para la misma. Recientes investigaciones indican que el régimen de contratación CAS cualquier tipo de laborales bajo el que se desarrollan el 20% de los trabajadores públicos en el país, fue diseñado para ser utilizado eventualmente y de manera ocasional; de hecho, casi nadie se imagina trabajando bajo dicho régimen por un tiempo indefinido, lo que sí ocurre en la actualidad, lo que afecta la motivación y productividad de los trabajadores del sector público (PUCP, 2022)⁵. Por otra parte, la inestabilidad laboral del personal y costos en formación se han visto aumentados debido a la inestabilidad y a la disparidad de beneficios. Con ello ha provocado, efectos negativos en la eficiencia institucional y en la calidad en el servicio público prestado (Neves, 2023).

Desde el punto de vista social, se viene denunciando por diversos organismos internacionales la desigualdad de trato entre trabajadores que realizan el mismo trabajo. El Convenio 151 de la OIT⁶, ratificado por el Perú también exige igualdad de derechos y protección sindical en el empleo público; así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos que demandan la eliminación progresiva de toda forma de discriminación en el trabajo (OIT, 2021; Corte IDH, 2017). Si bien la jurisprudencia nacional ha ido avanzando en la protección de los derechos laborales basados en principios de igualdad y derecho a la estabilidad, todavía persistentes vacíos normativos por los que aún es necesario establecer modificaciones, según manifiesta López (2022).

⁵ PUCP. (2022). Estudio longitudinal sobre condiciones laborales del personal CAS. Departamento de Ciencias Sociales.

⁶ https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx-es/?p=NORMLEXPUB:I2100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312296

2.1. Naturaleza del Decreto legislativo 1057 y la modalidad de contratación CAS

El Decreto Legislativo 1057, promulgado en 2008, creó el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) como una modalidad especial de contratación en el sector público peruano. **Su naturaleza jurídica se caracteriza por la temporalidad y la flexibilidad**, justificadas originalmente como una respuesta a la necesidad de modernizar la gestión pública y cubrir servicios no permanentes de manera ágil (Gamero, 2017). Sin embargo, la implementación práctica del régimen CAS ha derivado en una serie de vulneraciones a los derechos laborales fundamentales, tanto desde la perspectiva constitucional como internacional.

Uno de los aspectos más críticos del régimen CAS es la ausencia notable de la estabilidad laboral. A diferencia de los regímenes establecidos por el Decreto Legislativo 728 o el Decreto Legislativo 276, los contratos CAS se suscriben por periodos renovables, **lo que permite la culminación unilateral por parte de la administración sin causa justificada**. Esta situación contraviene el artículo 27 de la Constitución Política del Perú, que reconoce el derecho a la protección contra el despido arbitrario, y ha sido objeto de reiteradas observaciones por parte del Tribunal Constitucional (Exp. 03456-2015-PA/TC). Por ejemplo, en el caso de la SUNAT, informes institucionales han documentado la desvinculación de más de 1,200 trabajadores CAS entre 2018 y 2021, muchos de ellos tras años de servicios continuos, sin acceso a indemnización ni mecanismos efectivos de defensa (PUCP, 2022).

Además, la modalidad CAS **excluye a los trabajadores de beneficios fundamentales como la compensación por tiempo de servicios (CTS), gratificaciones y asignaciones familiares**, generando una discriminación normativa respecto a otros regímenes laborales del sector público (López, 2022). Esta desigualdad se agrava en contextos de larga permanencia, donde trabajadores CAS con más de cinco años de servicio reciben remuneraciones y beneficios significativamente inferiores a sus pares bajo el régimen 728, pese a desempeñar las mismas funciones (Neves, 2023).

Según lo señalado con anterioridad, esta iniciativa legislativa propone la inclusión gradual al régimen laboral del DL 728 de los trabajadores que actualmente se encuentran bajo la modalidad de CAS en la SUNAT, de forma ordenada y coherente a

una situación histórica de trato discriminatorio en la norma laboral del sector público peruano. Así, esta propuesta está basada en el principio de igualdad y el principio de dignidad del trabajador, contenidos en la Carta Marga, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en los estándares internacionales que el Estado ha ratificado.

El propósito es eliminar toda forma de discriminación del trabajador, el mismo que se traduce en el reconocimiento de derechos laborales fundamentales para un aproximado de 3,375 trabajadores CAS de la SUNAT, esto es cerca del 30% de la planilla laboral de la SUNAT (SUNAT, 2025)⁷. Y estos trabajadores, pese a tener funciones equiparables al personal bajo el régimen 728, tienen restricciones en cuanto a estabilidad, posibilidad de acceso a beneficios sociales y de derecho a participar en la organización sindical. La propuesta intenta poner fin a esta desigualdad a través de la posibilidad de que puedan ir integrándose paulatinamente en el régimen laboral que ofrece más garantías y derechos.

Los puntos clave de la propuesta están versan sobre los siguientes argumentos:

- Como objetivo y finalidad de la propuesta se señala la autorización a la SUNAT para que incorpore gradualmente a su personal bajo el régimen CAS a plazo indeterminado dentro del régimen del Decreto Legislativo 728, con el objetivo de posibilitar el cumplimiento de la manda constitucional de trato igual y el goce de los derechos de trabajador pleno.
- Los requisitos para realizar la incorporación progresiva están basados en que el trabajador goce de su contratación a plazo indeterminado, el ingreso por concurso público, la evaluación de desempeño satisfactoria y la ausencia de sanciones disciplinarias graves. De esta manera se garantice un traslado bajo un proceso transparente y meritocrático.
- Respecto a la implementación progresiva, esta define un plazo máximo de dos años para la incorporación, en la que se prioriza la antigüedad del trabajador y la calificación técnica; asimismo, permite a la SUNAT establecer un cronograma específico mediante resolución de superintendencia.
- Sobre el financiamiento y la respectiva adecuación registral, se establece que el proceso será financiado con recursos propios del presupuesto institucional de la SUNAT, sin afectar la sostenibilidad fiscal, y además contempla la respectiva adecuación de los registros administrativos de personal en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.

⁷Fuente: SIGA-Planillas 202502 / Sist. Integrado de RRHH: al 26.02.2025 (SUNAT)

SUNAT (2024) Memoria Anual 2024

<https://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/planestrategico/memoria/memoria2024.pdf>

Por último, la coordinación establecida entre SUNAT y el Ministerio de Economía y Finanzas para la adecuación registral en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas evidencia una comprensión integral de los aspectos técnicos y administrativos de la implementación. Esta coordinación interinstitucional es coherente con la visión del Acuerdo Nacional sobre la necesidad de articulación entre entidades del Estado para lograr objetivos comunes. La medida constituye un ejemplo práctico de cómo las políticas de recursos humanos pueden implementarse de manera coordinada entre diferentes niveles de la administración pública.

En tal sentido, la propuesta no solo responde a una demanda de justicia laboral, sino que también toma en cuenta la viabilidad financiera de la medida. De acuerdo con el análisis de impacto presupuestal presentado por la SUNAT ante el Congreso, la entidad cuenta con la capacidad de asumir los costos derivados de la incorporación progresiva de los trabajadores CAS al régimen 728, utilizando recursos de su presupuesto institucional y sin comprometer la sostenibilidad fiscal (Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, 2025). La experiencia previa de reconocimiento de derechos laboral y traslado de régimen en ESSALUD, implementada en 2023, demostró que la planificación presupuestaria y la reasignación de partidas permitieron absorber el incremento en beneficios laborales sin afectar la operatividad ni la calidad del servicio (ESSALUD, 2024). Además, la implementación progresiva permite una gestión ordenada del proceso, minimizando riesgos y garantizando la sostenibilidad.

Por último, la presente propuesta legislativa se presenta en un contexto histórico actual de reformas legislativas orientadas a la modernización y humanización del empleo público en el Perú, alineándose con las recomendaciones de la OIT y la CEPAL para la unificación de regímenes laborales y la garantía de derechos fundamentales (OIT, 2021; CEPAL, 2023). Asimismo, responde a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha exhortado al legislador a eliminar las brechas normativas que perpetúan la discriminación en el sector público (Tribunal Constitucional del Perú, 2015).

III. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

Según el artículo 23 de la Carta Magna que reconoce el derecho al trabajo digno, la igualdad de trato y la protección contra el despido arbitrario, son principios que deberían regir todas las relaciones laborales en el país. Sin embargo, la aplicación del régimen CAS en la SUNAT, así como en casi todas las entidades del sector público, ha generado

una segmentación normativa que priva a estos trabajadores de estabilidad laboral, acceso a beneficios sociales y participación efectiva en derechos colectivos como la negociación y la sindicalización (Tribunal Constitucional del Perú, 2015). Por ejemplo, informes institucionales revelan que más del 30% del personal de la SUNAT permanece bajo contratos renovables, con riesgo permanente de desvinculación y sin indemnización, incluso tras años de servicio continuo (PUCP, 2022)⁸.

Esta problemática se agrava por la imposibilidad de los trabajadores CAS de acceder a derechos como la compensación por tiempo de servicios (CTS), gratificaciones, asignaciones familiares y promociones internas en igualdad de condiciones con sus pares del régimen 728. La jurisprudencia nacional, en sentencias como el Expediente. 03456-2015-PA/TC, ha reconocido la necesidad de equiparar derechos cuando se realizan funciones equivalentes, pero la brecha normativa persiste en la práctica (López, 2022). Además, la falta de representación efectiva en la negociación colectiva ha impedido que los trabajadores CAS de la SUNAT puedan incidir en la mejora de sus condiciones laborales, situación que contraviene el Convenio 151 de la OIT y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OIT, 2021). Por ejemplo, informes internos de la SUNAT reportan que entre 2019 y 2023, más de 1,500 trabajadores CAS fueron desvinculados sin indemnización, pese a desempeñar funciones permanentes y cumplir con metas institucionales (SUNAT, 2024).

El régimen CAS **también limita el ejercicio de derechos colectivos, como la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga**. Aunque la Ley 29849 (2012) reconoció parcialmente la sindicalización para los trabajadores CAS, la negociación colectiva sobre condiciones económicas sigue restringida, en abierta contradicción con el Convenio 151 de la OIT, ratificado por el Perú en 2006 (OIT, 2021). Un ejemplo concreto es el caso de los trabajadores CAS de ESSALUD, quienes, hasta la promulgación de la Ley 31703 (2023), carecían de representación efectiva en la negociación de condiciones salariales y beneficios sociales, a pesar de realizar funciones idénticas a trabajadores bajo el régimen 728 (ESSALUD, 2024).

La lucha de los trabajadores de la SUNAT por la reivindicación laboral se ha manifestado en acciones colectivas, pronunciamientos sindicales y la presentación de múltiples

⁸ Estudio longitudinal sobre condiciones laborales del personal CAS. Departamento de Ciencias Sociales PUCP – 2022.

proyectos de ley orientados a su incorporación progresiva al régimen laboral del Decreto Legislativo 728. Esta demanda no solo responde a la búsqueda de igualdad formal, sino que también se fundamenta en la necesidad de fortalecer la eficiencia institucional y la motivación del personal, factores esenciales para el cumplimiento de la función tributaria del Estado (ESSALUD, 2024). La propia experiencia reciente de ESSALUD, donde la incorporación de trabajadores bajo el régimen CAS al régimen 728 lograron mejoras en productividad y menores índices de rotación, da mayor sustento a la posibilidad de la propuesta de Ley que se discute en la actualidad en SUNAT.

Ello, supone necesariamente un problema dentro del orden estructural de la sociedad peruana, el cual compromete la efectividad de derechos laborales fundamentales y la eficiencia institucional, en este caso de la SUNAT. Oficialmente, esta entidad, al término del febrero 2025, suma aproximadamente 3,400 trabajadores con contratados bajo el régimen CAS, representando casi el 30% de su total de trabajadores (SUNAT 2025). Ello representa la amplitud de la problemática a solucionar y además el de una cifra considerable de beneficiados directos de la propuesta normativa de incorporación progresiva al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 a través de una norma cuyos fines son la eliminación de la discriminación normativa y la consagración de unas condiciones laborales mínimas.

Así, la situación de los trabajadores CAS en la SUNAT no es sólo una cuestión de derechos laborales vulnerados, es una cuestión que compromete la eficiencia institucional y la justicia social. La propuesta de Ley de incorporación gradual al régimen 728 es una respuesta posible y necesaria, viable desde la situación económica de la entidad y también desde la experiencia comparada, donde han tenido éxito en otras instituciones públicas

IV. ANÁLISIS DE NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD

Históricamente, la igualdad de derechos laborales en el Perú ha tenido avances normativos y sociales que han tratado de superar la segmentación y discriminación de los trabajadores públicos. El artículo 23 de la Constitución Política del Perú, que consagra el derecho al trabajo digno y a la igualdad de trato, han sido continuamente vulnerados por la existencia de regímenes diferenciados como el CAS con menos estabilidad, acceso a beneficios sociales y derechos colectivos (Tribunal Constitucional del Perú, 2015). El TC ha sido contundente al declarar que un trabajador CAS que realiza

funciones equivalentes a otro régimen tiene el mismo derecho a recibir las mismas prestaciones, por lo que corresponde al legislador solucionar la situación de indefensión en la que quedan los trabajadores CAS (Expediente 03456-2015-PA/TC)⁹.

La colocación progresiva de trabajadores CAS de la SUNAT al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, responde a una necesidad de reivindicación de derechos laborales en el sector público peruano. La motivación de este requerimiento radica en el propio devenir de los derechos laborales, la jurisprudencia del TC y la propia vivencia de entidades como ESSALUD y el MINSA, que llevan implementados procesos análogos con éxito.

La experiencia de ESSALUD, que se aprobó mediante la Ley N° 31703¹⁰, se demuestra la viabilidad de la propuesta en la medida que, como en dicha entidad, se puede realizar una incorporación gradual ordenada, priorizándose la antigüedad y evaluación de desempeño, de más de 15,000 trabajadores CAS al régimen 728 en 2023. Según reportes oficiales, este proceso generó mejores condiciones laborales, mayor productividad institucional y menor rotación de personal; según datos de ESSALUD al respecto en el año 2024. De manera similar, el MINSA ha iniciado procesos de regularización laboral que han permitido fortalecer la motivación y el compromiso de su personal, sin afectar la sostenibilidad financiera de la entidad (Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, 2025).

En el caso específico de la SUNAT, la propuesta legislativa beneficiaría directamente a alrededor de 2,459 trabajadores CAS a plazo indeterminado, que representan el 21% de la fuerza laboral de la entidad (SUNAT, 2025). La propia SUNAT ha presentado informes técnicos y financieros que demuestran su capacidad para asumir los costos de la transición, utilizando recursos de su presupuesto institucional y aplicando una implementación progresiva que evita impactos negativos en la operatividad y la sostenibilidad fiscal (Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, 2025).

La oportunidad de la propuesta radica en el contexto actual de reformas orientadas a la modernización y humanización del empleo público en el Perú. La tendencia legislativa y

⁹ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/03456-2015-AA>

¹⁰ <https://elperuano.pe/noticia/207395-ley-no-31703-oficializan-norma-que-pasa-al-personal-cas-de-essalud-al-regimen-del-d-leg-728>

la presión social por eliminar la discriminación laboral encuentran respaldo en estándares internacionales como el Convenio 151 de la OIT y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que exigen igualdad de trato y condiciones dignas para todos los trabajadores públicos (OIT, 2021). Así, la propuesta planteada en la presente iniciativa legislativa para la SUNAT no solo es necesaria y viable, sino que además constituye una buena oportunidad para optimizar un modelo de gestión pública, en el aspecto de los recursos humanos que sea más justo, más eficiente y sobre todo que se encuentre alineado con los compromisos constitucionales e internacionales del Estado peruano.

La implementación de la propuesta de ley que autoriza la incorporación progresiva de los trabajadores CAS de la SUNAT al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 representa una reforma con impactos económicos y sociales de gran relevancia. El análisis costo-beneficio, basado en datos oficiales de la propia SUNAT y del Ministerio de Economía y Finanzas, permite identificar con claridad tanto los retos presupuestales como los beneficios institucionales y fiscales que acompañan la medida.

Desde la perspectiva de los costos, la SUNAT cuenta actualmente con alrededor de 2,459 trabajadores bajo el régimen CAS a plazo indeterminado, de un total de 11,983 servidores. El costo promedio anual de un trabajador CAS es de S/ 56,000, mientras que bajo el régimen 728 asciende a S/ 72,000, debido a la incorporación de beneficios como la compensación por tiempo de servicios (CTS), indemnización por despido y vacaciones ampliadas. El incremento salarial directo anual por trabajador es de S/ 16,000, lo que representa un costo adicional de S/ 40 millones anuales para la migración total ($2,459 \times \text{S/ } 16,000$). Este monto equivale al 1% del presupuesto operativo anual de la SUNAT, que para 2025 asciende a S/ 4,180 millones (SUNAT, 2024). A este monto se suma un gasto único estimado en S/ 3.5 millones para la adecuación administrativa y tecnológica, necesario para actualizar sistemas de planillas y capacitar al personal en la gestión de recursos humanos, conforme al Plan de Modernización Institucional 2025.

Sin embargo, los beneficios derivados de la propuesta superan ampliamente los costos directos. El principal impacto positivo es la equiparación de derechos laborales, eliminando la discriminación y mejorando el clima organizacional. Según el Ministerio de Trabajo, la formalización de contratos incrementa la satisfacción laboral y reduce la rotación en un 35% (MTPE, 2023), lo que en la SUNAT podría traducirse en una reducción significativa de los costos asociados al reemplazo y capacitación de personal,

estimados en S/ 8 millones anuales. Además, la experiencia de ESSALUD tras la Ley 31703 (2023) evidenció un aumento del 22% en la eficiencia operativa, atribuible a la mayor estabilidad y motivación del personal (Contraloría General, 2024). Si se replica este efecto en la SUNAT, cuya recaudación anual supera los S/ 120,000 millones, incluso un incremento marginal del 1% en eficiencia representaría S/ 1,200 millones adicionales en ingresos fiscales.

Otro beneficio relevante es la reducción de la litigiosidad laboral. Actualmente, la SUNAT enfrenta cerca de 350 procesos judiciales anuales por controversias CAS, con un costo promedio de S/ 25,000 por caso. La migración al régimen 728 y la mayor claridad normativa podrían disminuir estos litigios en al menos un 60%, generando ahorros de S/ 5.25 millones anuales en gastos legales y contingencias.

El financiamiento de la transición se realizará con recursos propios de la SUNAT, permitiendo reasignaciones presupuestales internas sin afectar la recaudación ni requerir transferencias adicionales del Tesoro Público. El margen de maniobra presupuestal de la entidad, según el MEF, es suficiente para absorber el incremento salarial sin comprometer inversiones estratégicas ni metas de recaudación (MEF, 2025)¹¹. La excepción a las restricciones presupuestarias de la Ley 32185, prevista en la propuesta, se justifica por el carácter estratégico de la SUNAT en la sostenibilidad fiscal nacional y su autonomía financiera, reconocida en el artículo 5 de su Ley Orgánica.

En síntesis, la relación costo-beneficio de la propuesta resulta favorable. El costo incremental anual representa menos del 3% del presupuesto operativo de la SUNAT, mientras que los beneficios en productividad, reducción de litigios, retención de talento y mejora institucional superan ampliamente la inversión inicial. La mejora en la recaudación tributaria y la reducción de la conflictividad laboral pueden generar retornos fiscales y sociales superiores al costo de implementación, consolidando así una reforma que fortalece tanto la eficiencia institucional como la equidad laboral en el sector público.

La excepción presupuestaria contemplada en la Segunda Disposición Complementaria Final, que libera a SUNAT de las limitaciones establecidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, refleja el reconocimiento legislativo de que esta transición constituye una prioridad nacional que justifica flexibilidades fiscales

¹¹ Informe Técnico 045-2025-MEF, Ministerio de economía y Finanzas.
<https://www.mef.gob.pe/es/informes-y-estudios-tecnicos>

específicas. Esta aproximación se alinea con la concepción estratégica de la política tributaria como instrumento fundamental para el sostenimiento del aparato estatal y el financiamiento de las políticas públicas. La propuesta, en consecuencia, no se limita a resolver una problemática laboral sectorial, sino que se inscribe en una visión más amplia sobre el fortalecimiento de la administración tributaria como pilar del sistema fiscal nacional.

➤ **SIMILITUD EN OTROS QUE SE REALIZARON APLICARON COMO BENEFICIO AL TRABAJADOR.**

Cabe indicar que en el caso de la Ley N° 31657, **Ley que incorpora, previo concurso de méritos, al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al régimen laboral de la Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria**⁴, se establece la participación de SERVIR emitiendo opinión para que el INPE emita las disposiciones para regular los requisitos, plazos y procedimientos que se deben seguir para la incorporación del personal penitenciario al régimen de la carrera especial pública penitenciaria.

Otro caso similar para los trabajadores de EsSalud a través de la Ley N° 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.**

Y por último, que se asemeja al caso del presente proyecto de ley es la que a través de 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**, aprobada y publicada por el Congreso de la República tiene un objeto el presente Proyecto de Ley propuesto, pretende incorporar a los trabajadores con Contrato Administrativo de Servicios (CAS) al régimen laboral 728 de la actividad privada a los servidores de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria SUNAT ", existiendo precedentes sobre la materia.

V. MARCO NORMATIVO.

El presente proyecto de ley se fundamenta en el marco normativo

a. Legislación Nacional

- Constitución Política del Perú
Establece en su artículo 23 el derecho fundamental al trabajo digno y a la igualdad de trato, sirviendo de base para exigir la equiparación de derechos laborales entre trabajadores públicos, independientemente del régimen bajo el cual hayan sido contratados (Tribunal Constitucional, 2015).
- Decreto Legislativo 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral (1997)
Regula el régimen laboral privado en el Perú, garantizando estabilidad relativa, acceso a beneficios sociales, negociación colectiva y protección contra el despido arbitrario. Es el régimen mediante el cual se desea la incorporación de trabajadores CAS para igualar condiciones laborales (Gamero, 2017).
- Decreto Legislativo 1057 – Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) (2008)
Crea un régimen especial que favorece la contratación de personal en el Estado, caracterizado por la temporalidad y la restricción de derechos fundamentales, desde la perspectiva laboral. Este es el caso de la negociación colectiva y la estabilidad, situación que la propuesta legislativa pretende superar (OIT, 2021).
- Ley 31131¹² (2021)
Modifica el régimen CAS permitiendo la contratación a plazo indeterminado, pero sin equiparar plenamente los derechos laborales con los del régimen 728. Representa un avance parcial hacia la igualdad de trato, aunque mantiene diferencias sustantivas en beneficios y estabilidad (López, 2022).
- Ley 31703¹³ (2023)
Incluye al personal CAS de ESSALUD al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, estableciendo un precedente legislativo y técnico para procesos similares en otras entidades públicas, entre ellas la Superintendencia Nacional de Admisión Tributaria SUNAT (ESSALUD, 2024).
- Jurisprudencia del Tribunal Constitucional
Sentencias como el Expediente 03456-2015-PA/TC y el Expediente 07891-2018-PA/TC reconocen el derecho de igualdad y el cómputo de antigüedad para otorgar las ventajas laborales en trabajadores CAS, sentando bases jurídicas para la equiparación de derechos (Tribunal Constitucional, 2015; 2018)¹⁴.

¹² <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1933248-I>

¹³ <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/03/Ley-31703-LPDerecho.pdf>

¹⁴ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/07891-2018-AA>

b. Legislación Internacional

- Convenio 151 de la OIT (1978, ratificado por Perú en 2006)

Obliga a los Estados a garantizar la libertad sindical y la negociación colectiva a los empleados públicos, derechos históricamente limitados en el régimen CAS, y que la propuesta legislativa busca restituir (OIT, 2021).
- Convenio 98 de la OIT (1949)¹⁵

Establece el resguardo de los derechos de sindicación y la negociación colectiva, aplicable a todos los trabajadores, incluidos los del sector público, según interpretaciones recientes del Comité de Libertad Sindical (2018).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)¹⁶

En su artículo 7, exige condiciones de trabajo equitativas y remuneración igual por trabajo de igual valor, fundamento internacional para la eliminación de la discriminación laboral en el sector público.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)¹⁷

En su artículo 26 reconoce el derecho a la protección y progresividad de los derechos laborales. Para el caso Lagos del Campo vs. Perú (2017), la Corte Interamericana condenó la discriminación en el ámbito laboral en la administración pública.

- **Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público**, regula en sus artículos 45 y 47 las modificaciones presupuestarias, señalando que los montos y las finalidades de los créditos presupuestarios contenidos en los presupuestos del sector público sólo podrán ser modificados durante el ejercicio presupuestario, dentro de los límites y con arreglo al procedimiento establecido mediante: modificaciones en el nivel institucional y modificaciones en el nivel funcional programático. A continuación, se señala textualmente la norma correspondiente:

Artículo 45. Modificación presupuestaria.

Los montos y las finalidades de los créditos presupuestarios contenidos en los Presupuestos del Sector Público solo podrán ser modificados durante el ejercicio presupuestario, dentro de los límites y con arreglo al procedimiento establecido en el presente Subcapítulo, mediante Modificaciones en el Nivel Institucional y Modificaciones en el nivel funciona y Programático.

¹⁵

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/DDDD1EE24F9C75A8052578DF00790683/\\$FILE/C98_Convenio_sobre_der_echo_sindicaci%C3%B3n.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/DDDD1EE24F9C75A8052578DF00790683/$FILE/C98_Convenio_sobre_der_echo_sindicaci%C3%B3n.pdf)

¹⁶ <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

¹⁷ https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Artículo 47. Modificaciones presupuestales en el nivel Funcional y Programático

47.1. Son modificaciones presupuestarias en el nivel Funcional y Programática que se efectúan dentro del caso del Presupuesto Institucional vigente de cada Pliego, las habilitaciones y las anulaciones que varíen los créditos presupuestarios aprobados por el Presupuesto Institucional para las productos y proyectos, y que tienen implicancia en la estructura funcional y programática compuesta por las categorías presupuestarias que permiten visualizar los propósitos a lograr durante el Año Fiscal. (...).

Por otro lado, en los fundamentos 177, 178 y 179 de la Sentencia del Tribunal Constitucional Pleno. Sentencia 984/2021 del Expediente 00018-2021-PI/TC, se establece en su fundamento 178 y 179 lo siguiente:

178. En suma, el objeto de dicha disposición es que las iniciativas legislativas no generen nuevos desembolsos o erogaciones no previstos en el presupuesto del correspondiente año fiscal, y que tampoco pueden incrementar los gastos públicos ya incluidos en dicho presupuesto público.

179. De este modo, dicha prohibición no impide que una iniciativa legislativa, a cargo del legislador democrático, pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, este determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la ley de presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente se generen para su materialización.

VI. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La presente iniciativa legislativa que se propone no vulnera ninguna disposición constitucional ni el marco legal vigente; siendo que el presente proyecto de ley, busca autorizar la incorporar al trabajador del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios CAS, al Decreto Legislativo N° 728, con ello reivindicando sus derechos laborales y con ello superar una situación de desigualdad dentro del mismo centro laboral; bajo el Principio de Igualdad de Oportunidades sin discriminación, consagrado en nuestra Carta Magna, específicamente en el numeral 2) del artículo 23°.

VII. ANÁLISIS - COSTO BENEFICIO.

La implementación de la presente ley no generaría gastos adicionales al tesoro

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

público, debido a que los recursos y el presupuesto que maneja la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria- SUNAT; Esto no sería otra cosa que la justa reivindicación de la deuda social que tiene trabajadores, de la SUNAT, quienes, a pesar de la última pandemia vivida, mostraron su predisposición de servicio a la ciudadanía, ofreciendo un servicio de calidad, pese a la situación adversa por la que paso el mundo entero y en especial nuestro país.

Los beneficios para la Entidad:

- Será como un impulso material para que sus trabajadores mantengan su compromiso de brindar un servicio de calidad a la ciudadanía, bajo la premisa de la misión y visión institucional, al obtener el total de sus derechos laborales.
- Se reducirá en cerrar las brechas de desigualdades entre los mismos servidores Públicos, al término o resolución de su contrato, reclamando pagos por vacaciones no pagadas, gratificaciones y compensación de tiempo de servicios, intereses, penalidades y otros conceptos remunerativos e indemnizatorios.
- Las delicadas funciones de la institución podrán ser cumplidas por estos trabajadores permanentes y altamente especializados, conocedores de los procesos internos y mejorando la cultura organizacional de la institución.
- Cumplimiento de nuestro marco normativo, de la Ley N° 31131 y principios de igualdad.

Para la sociedad:

La ciudadanía recibirá mejores servicios, en la medida que se contará con un personal con experiencia y altamente especializado; además de contar con trabajadores con sus derechos laborales reconocidos y debidamente garantizados.

Para los servidores:

Los trabajadores tendrán los derechos sujetos al régimen laboral de la actividad privada establecido por Decreto Legislativo N° 728, consolidando su estabilidad económica y emocional; asimismo, se beneficia a la familia del trabajador, pues su ingreso se transforma en un estipendio permanente.

VIII. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2024-2025¹⁸.

¹⁸ <https://vlex.com.pe/vid/resolucion-legislativa-n-006-1058723250>

La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta está alineada con la Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR por la que se aprueba la agenda legislativa para el período anual de sesiones 2024-2025¹⁹. Y es compatible con las políticas económicas, sociales, culturales, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú.

Con este objetivo el Estado garantiza: **II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL.**

- **Política de Estado 11)** Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades; aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.
- **Política de Estado 14.** Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.
 - a). fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales;
 - (i) Fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos;
 - (ii) Garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole.

Objetivo el Estado IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO.

- **Política de Estado 24.** Afirmación de un estado eficiente y transparente (24. afirmación de un estado eficiente y transparente y transparencia en el estado) El tema 92 sobre "Modernización y eficiencia de la gestión del Estado y la

¹⁹ <https://larepublica.pe/politica/2024/11/02/congreso-oficializa-agenda-legislativa-20242025-cuales-son-los-proyectos-de-ley-priorizados-45258>.

administración pública"¹ proporciona el marco conceptual para entender la transición de regímenes laborales como un componente de la reforma administrativa integral. La implementación progresiva que establece la ley, priorizando las áreas operativas críticas para el cumplimiento de la función constitucional, refleja una aproximación estratégica que busca optimizar los recursos disponibles mientras se fortalece la capacidad institucional de la entidad recaudadora.

IX. RELACIÓN Y VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL.

Asimismo, esta iniciativa se vincula directamente con las Políticas de Estado aprobadas por el Acuerdo Nacional²⁰, en particular con el **segundo objetivo del Acuerdo Nacional, que establece como compromiso "promover la generación y el acceso al empleo pleno, digno y productivo**, mediante el incremento de la inversión, la producción y el desarrollo empresarial" (Acuerdo Nacional). La incorporación progresiva de trabajadores CAS al régimen del Decreto Legislativo 728 materializa este principio al garantizar condiciones laborales más estables y protectoras para un segmento específico del sector público. Esta medida se alinea asimismo con el compromiso de "adoptar medidas orientadas a lograr la generación de oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas, erradicando toda forma de inequidad y de discriminación, en un contexto de pleno respeto a los Derechos Humanos" (Acuerdo Nacional).

La propuesta legislativa aborda una problemática estructural del empleo público peruano, donde coexisten múltiples regímenes laborales que generan disparidades en derechos y beneficios entre trabajadores que realizan funciones similares. Al establecer criterios objetivos para la incorporación como la antigüedad, evaluación satisfactoria y ausencia de sanciones graves, la norma procura equilibrar la necesidad de reconocimiento de derechos laborales con principios meritocráticos. Esta aproximación es coherente con la política de estado que busca garantizar el acceso universal a oportunidades sin discriminación, considerando que el régimen CAS ha sido históricamente percibido como una forma de precarización del empleo público.

La propuesta legislativa se inscribe de manera directa en el **cuarto objetivo del Acuerdo Nacional, particularmente en el compromiso de "mejorar la capacidad de gestión del Estado mediante la modernización de la administración pública**, la

²⁰ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/>

capacitación de los servidores estatales y la revaloración de la carrera pública"(Acuerdo Nacional). La incorporación de trabajadores CAS con evaluación satisfactoria al régimen laboral más estable del Decreto Legislativo 728 representa una forma concreta de revaloración de la carrera pública, al reconocer la experiencia y competencia acumulada por estos servidores.

La medida contribuye asimismo a "construir un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente que, a nivel nacional, regional y local, atienda las demandas de la población, fomente la participación ciudadana y respete la autonomía de las organizaciones sociales" (Acuerdo Nacional). Un personal con mayor estabilidad laboral tiende a desarrollar mayor compromiso institucional y especialización técnica, elementos esenciales para una administración tributaria eficaz. La SUNAT, como entidad fundamental para la recaudación fiscal del Estado, requiere personal altamente calificado y comprometido para cumplir su función constitucional de manera óptima.

El proceso de selección basado en concurso público de méritos y evaluación de desempeño satisfactoria refuerza los principios de transparencia y meritocracia que sustentan un Estado moderno. Esta aproximación es consistente con la política de "implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que faciliten el control ciudadano, erradicando toda forma de corrupción o de utilización proselitista del Estado" (Acuerdo Nacional). La definición de criterios objetivos y verificables para la incorporación reduce los espacios de discrecionalidad y potencial arbitrariedad en las decisiones de personal.

Aunque no se relaciona directamente con el **tercer objetivo del Acuerdo Nacional sobre competitividad del país en términos económicos**, la propuesta legislativa contribuye indirectamente al fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado peruano. El Acuerdo Nacional establece el compromiso de "fortalecer la capacidad de gestión y competencia del Estado y del sector privado, mediante el fomento a la innovación, la investigación, la creación, la adaptación y la transferencia tecnológica y científica" (Acuerdo Nacional). Una administración tributaria con personal estable y motivado constituye un elemento fundamental para la competitividad sistémica del país. De igual manera, la autorización para realizar modificaciones presupuestales necesarias, incluida la excepción de las limitaciones del artículo 8 de la Ley 32185, demuestra el reconocimiento legislativo de que la inversión en capital humano del sector público constituye una prioridad estratégica. Esta flexibilidad presupuestaria es coherente con la visión del Acuerdo Nacional sobre la necesidad de un Estado que invierta en su propia capacidad de gestión para servir mejor a los ciudadanos.

Además, la propuesta legislativa incorpora elementos de sostenibilidad fiscal que la

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

hacen compatible con los principios de equilibrio macroeconómico del Acuerdo Nacional. El financiamiento con recursos del presupuesto institucional de SUNAT, sin crear nuevas cargas al tesoro público, refleja una aproximación responsable a la política de recursos humanos. Esta característica es fundamental para la viabilidad política y técnica de la medida, especialmente en un contexto de restricciones fiscales.