Proyecto de Ley N° 3673/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

GRUPO PARLAMENTARIO PERÚ DEMOCRÁTICO

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Proyecto de Ley N° .....

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
25 NOV. 2022
RECIBIDO
Firma ___ Hora 12:54

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N°728, A LOS TRABAJADORES QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS EN LA SUNAT

Los Congresistas de la República que suscriben, **NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE, GUILLERMO BERMEJO ROJAS**, **BETSSY BETZABET CHAVEZ CHINO, HAMLET ECHEVERRIA RODRIGUEZ, LUIS ROBERTO KAMICHE MORANTE,** miembros del Grupo Parlamentario **"PERÚ DEMOCRÁTICO"**, en ejercicio de sus facultades de iniciativa legislativa consagrada en los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú y en observancia de lo dispuesto en los artículos 75° y 76°, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N°728, A LOS TRABAJADORES QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS EN LA SUNAT

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La Ley tiene por objeto incorporar al personal de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria que se encuentra bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), al régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, en el marco de la Ley establecida en la Constitución Política del Perú, y en las Leyes de Desarrollo.

Artículo 2.- Alcance de la Ley
El alcance de la Ley involucra al personal de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria que se encuentre bajo el Régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS).

www.congreso.gob.pe
bancadaperudemocratico@gmail.com
Plaza Bolívar Av. Abancay S/N - Lima, Perú
Palacio Legislativo – Oficina N° 353
Teléf.: (01) 3117777 – Anexo 7461

Artículo 3.- Requisitos
Los trabajadores de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, deben contar con los siguientes requisitos para pasar del Régimen CAS al Régimen 728:

3.1 Laborar como mínimo dos (2) años de forma continua, o tres (3) años de modo discontinuo, contados a partir de la publicación de la presente Ley.
3.2 Poseer contrato indeterminado de conformidad a la Ley 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público.
3.3 Haber ingresado a laborar a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria mediante concurso y evaluación correspondiente; o provenir de un contrato de prestación de servicios no personales previo al Contrato Administrativo de Servicios – CAS.

Artículo 4.- Implementación progresiva y capacitación
Dispóngase un plazo no mayor a tres (3) años, para la incorporación de los trabajadores de SUNAT al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, siempre en cuando cumplan con lo dispuesto en el Artículo 3° de la presente Ley. Así como, conforme a las necesidades y requerimientos de la entidad, principios de meritocracia, y al orden de prelación temporal en el contrato.

Asimismo, la entidad brindará la capacitación necesaria y especializada a trabajadores que lo requieran, por un plazo de dos (2) años posterior al cambio de Régimen Laboral.

Artículo 5.- Creación de Comisión de Incorporación
Crease la Comisión de Incorporación de trabajadores bajo el régimen CAS al régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, la que tendrá el encargo de conducir el proceso materia de la presente Ley. La conformación, funciones y procedimientos a seguir, serán especificados en el Reglamento de la Ley.

Artículo 6.- Financiamiento de la Ley
La presente Ley se financia con cargo al presupuesto de la propia entidad, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, sin demandar mayores recursos al Tesoro Público, ni afectar el gasto e inversión en materia de infraestructura y demás elementos necesarios para la correcta prestación de servicios.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. – Vigencia y reglamentación
Encárguese al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo la reglamentación de la presente en un plazo no mayor a 90 días, contados desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

SEGUNDA. – Derogación

Establézcase la derogatoria de toda norma o artículo de la norma, que se oponga a la presente Ley.

Lima, 21 noviembre de 2022

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 23/11/2022 14:41:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2022 14:41:42-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2022 12:11:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: KAMICHE MORANTE Luis Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/11/2022 12:40:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHAVEZ CHINO Betssy Betzabet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/11/2022 12:04:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2022 16:48:28-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente propuesta legislativa se fundamenta en la Constitución Política del Perú, de manera específica en los Artículos 22°, que señala que el trabajo es un deber y un derecho; así como, es la base del bienestar social y un medio de realización de la persona. Asimismo, el Artículo 23° especifica la relación entre Estado y trabajo, indicando al respecto que **"ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador".**

Asimismo, en el Artículo 24° de la referida Constitución Política del Perú, indica respecto a los derechos del trabajador. En la misma se dice, **"el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure para él y su familia, el bienestar material y espiritual".** En esa misma línea de afirmaciones, el Artículo 26° señala con mucha precisión que, en la relación laboral se respetan los principios de igualdad de oportunidades sin discriminación; irrenunciabilidad a los derechos reconocidos por la Constitución y la Ley; e interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.

En ese marco Constitucional, el 28 de junio de 2008, fue promulgado el Decreto Legislativo 1057°, Régimen de los Contratos Administrativos de Servicios – CAS, en merito a las facultades legislativas conferidas por el Congreso de la República, sobre diversas materias relacionadas con el proceso de implementación del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y los Estados Unidos de Norteamérica.

El Régimen Especial CAS se erigió como reemplazo de los contratos denominados como Servicios No Personales – SNP, en el marco de la política de fortalecimiento y modernización del Estado; sin embargo, el nuevo Régimen aludido no conlleva el reconocimiento de derechos fundamentales de los trabajadores, y tampoco es garantía de un ingreso por concurso al sector público. Este ambiente de naturaleza violatorio a derechos laborales fue el escenario para la creación de un nuevo régimen especial, además de lo expresado en el Decreto Legislativo 276°, el Decreto Legislativo 1057°, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contrataciones Administrativa de Servicios – CAS, siendo que en su exposición de motivos señala lo siguiente: **"Esta situación de tensión entre el reconocimiento de derechos fundamentales y la garantía de contar con trabajadores públicos competentes, por un lado, y el derecho de todo ciudadano a postular a un puesto público en igualdad de condiciones, por el otro, obliga a proponer una fórmula normativa especial que equilibre las protecciones e inicie un proceso de reordenamiento que se vincule con las normas de desarrollo del Servicio Civil"**.

Al respecto, la Contratación Administrativa de Servicios – CAS, tenía un carácter temporal por significar un primer eslabón para el ordenamiento de los contratos en el sistema público. Es decir, el régimen CAS tiene un origen excepcional destinado a desregularizar las contrataciones estatales, para simplificarlas y uniformizarlas, en el marco de la modernización del Estado; ello se señala en la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1057°, que a la letra dice, "mediante Ley N° 29157, el Congreso de la República a delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de dictar Decretos Legislativos. Dentro de la enumeración de las materias comprendidas en esta delegación se encuentra la modernización de Estado. La modernización del Estado tiene que incluir, por necesidad, la del régimen laboral de sus funcionarios y servidores. Esta norma constituye, por tanto, un primer paso para la regulación de una situación anómala y, por tal razón, también un primer paso para la modernización de la administración pública".

Lo anterior evidencia la calidad de temporalidad jurídica del régimen CAS. Asimismo, tras dos lustros de la implementación de este marco temporal, se evidencia que este régimen ha conllevado a situaciones que colisionan con el marco institucional del derecho. En ese sentido, el régimen de contratación CAS, fue uno de transición, que respondía a la voluntad de otorgar derechos laborales a los trabajadores que habían sido contratados bajo la modalidad de Servicios No Personales – SNP. Igualmente, se buscaba incorporar la meritocracia a través de concurso público para la selección y contratación del personal; sin embargo, todo lo expresado no se cumplió en la práctica, es decir la norma no fue temporal, y mucho menos brindo mejores derechos que protejan de manera acertada al trabajador, poniendo en riesgo la tranquilidad y vida digna del trabajador.

Ante esta grave situación de discriminación laboral, que viola el derecho de trabajadores de las diversas instituciones públicas, el Congreso de la Repúblico aprobó la autógrafa que dio origen a la Ley N° 31131, **"Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público"**, promulgado en el diario oficial El Peruano el pasado 9 de marzo de 2021.

El objeto esgrimida por la Ley N° 31131, es de incorporar al régimen laborar del decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado, contratados bajo el Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios – CAS. Asimismo, se señalan requisitos para acceder a los beneficios de la Ley; como también se identifica un proceso de aplicación progresiva, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de las instituciones. Por otro lado, la Ley N° 31131, la eliminación de la temporalidad sin causa y prohibición de contratación bajo el régimen CAS.

Sin embargo, el 30 de noviembre de 2021, el Tribunal Constitucional emitió sentencia que declara parcialmente la Inconstitucionalidad de la Ley N° 31131, esto mediante Expediente 00013-2021-PI/TC. Fundamentando su decisión en el hecho que el Congreso de la

República habría incumplido el principio constitucional de no tener iniciativa de gasto. En consecuencia, el Tribunal Constitucional declaró fundada en parte la demanda de inconstitucional interpuesta por el Poder Ejecutivo. En consecuencia, declara la inconstitucionalidad de los Artículos 1, 2, 3, 4 (segundo párrafo), y 5; así como la primera y segunda disposiciones complementarias finales de la Ley 31131; asimismo, acordó declarar infundada la demanda en lo demás que contiene la referida Ley.

Asimismo, la Ley N° 30555, "Ley que incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encuentren bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios" publicado el 26 de abril del 2017. Al respecto, la referida Ley dispone la incorporación al Seguro Social de Salud (ESSALUD), del personal CAS al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728.

En ese sentido, y existiendo suficiente cantidad de antecedentes, el Proyecto de ley se propone solucionar la problemática identificada en más de 3 mil trabajadores de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT

ACCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA SUNAT:

Mediante Ley N° 24829, de fecha 7 de junio de 1988, y en su Artículo 1° creo la Superintendencia Nacional de Aduanas, como institución pública descentralizada adscrita al Sector Economía y Finanzas; con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y autonomía funcional, económica, técnica, financiara y administrativa. Asimismo, en el Artículo 2° de la referida Ley, se crea también la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, como una institución pública descentralizada del Sector Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa. Por otro lado, del mismo modo y en los referidos Artículos 1° y 2° se establece los fines tanto de la Superintendencia Nacional de Aduanas como de Administración Tributaria.

Posteriormente, en virtud del Decreto Supremo N° 061-2002-PCM, se dispone la fusión por absorción de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, con la Superintendencia Nacional de Aduanas – ADUANAS, transfiriendo recursos, personal y materiales; así como se establece un nuevo Reglamento de Organización y Funciones, esto en el marco de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, con el que se declara al Estado peruano en proceso de modernización, estableciéndose principios, acciones, mecanismos, y herramientas para llevar a cabo el mismo. Es decir, el propósito de la nueva gestión del Estado debe estar orientada al servicio del ciudadano, a la mejora de los servicios prestados, al aumento de la productividad de los recursos del Estado, y a la obtención de resultados medibles y cuantificables[1].

[1] Ver, https://e-consulta.sunat.gob.pe/legislacion/sunat/ds061-2002-PCM.pdf

Por otro lado, mediante la Ley N° 29816, Ley de fortalecimiento de la SUNAT, se establecen las normas y disposiciones requeridas para el fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, esto con la finalidad de mejorar su laboral en relación con la lucha contra la evasión y elusión tributaria; el contrabando y el tráfico ilícito de mercancías; la facilitación del comercio exterior; la ampliación de la base tributaria y el crecimiento sostenido de la recaudación fiscal. En ese sentido, mediante Resolución Suprema la SUNAT aprobó sus propias medidas de austeridad y disciplina en el gasto, por lo que no le es aplicable lo dispuesto en la Ley anual de presupuesto, u otros dispositivos dadas con el objetivo de establecer el marco presupuestal para el Sector Público. Asimismo, la ley le faculta a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria a aprobar directamente su cuadro de asignación de personal, así como sus documentos de gestión y organización interna, con excepción de su Reglamento de Organización y Funciones, necesarios para la implementación de su línea de carrera.

En esa línea de ideas, el Artículo 13 de la Ley de Fortalecimiento, Ley N° 29816, determinan los recursos propios de la SUNAT:

1. El 1.5% de todos los tributos y aranceles, correspondientes a las importaciones, que recaude o administre la SUNAT, y cuya recaudación sea ingreso del Tesoro Público.
2. El 1.6% de todos los tributos que recaude o administre la SUNAT, excepto los aranceles y el impuesto a las Transacciones Financieras.
3. El 1.4% de todo concepto que administre y/o recaude respecto de las aportaciones a ESSALUD y a la ONP, y de lo que se recaude en función de los convenios que firme la SUNAT con dichas entidades.
4. Los ingresos generados por los servicios que preste y las publicaciones que realice.
5. Los legados, donaciones, transferencias, y otros provenientes de la cooperación internacional previamente aceptados.
6. El 10% del producto de los remates que realice.
7. El 0.2% de lo que se recaude respecto a los tributos cuya administración se lo encargue y que no constituyen rentas del Tesoro Público.
8. Otros aportes de carácter público o privado.
9. La renta generada por los depósitos de sus ingresos propios en el sistema financiero[2]

En ese sentido, la SUNAT es una de las pocas instituciones que generan sus propios recursos, y no dependen del presupuesto público para el sostenimiento de sus funciones para el cual fue creado.

[2] Ver, Art. 13 Ley 28816, Ley de Fortalecimiento de la SINAT, https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29816.pdf

www.congreso.gob.pe
bancadaperudemocratico@gmail.com

Plaza Bolívar Av. Abancay S/N - Lima, Perú
Palacio Legislativo – Oficina N° 353
Teléf.: (01) 3117777 – Anexo 7461

CAPITAL HUMANO Y EL DERECHO A LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN:

La Ley 28816, se establece con el fin de fortalecer a la SUNAT, en ese sentido el capital humano juega un rol fundamental en dicho propósito para posicionar a dicha institución como uno de las más sólidas y modernas del Perú.

Al respecto, a través de la historia se suscitó una evolución del pensamiento respecto a las organizaciones y las relaciones laborales; donde los trabajadores fueron ganando un mayor reconocimiento y derechos, valorando el talento a desarrollar. Esto se aprecia en el siguiente cuadro:

Los Cambios Globales en las Organizaciones y las Relaciones Laborales

REVOLUCIÓN INDUSTRIAL	•ESCLAVISMO LABORAL- EXPLOTACIÓN •Énfasis en la acumulación de capitales y producción •Visión mecanicista de las relaciones laborales •Empresas sin estructura definida
ERA CLÁSICA	•LOS TRABAJADORES CONSIDERADOS "RECURSOS" •Estructura organizacional piramidal; departamentalización •Centralismo en la toma de decisiones •Simplificación y especificación de tareas
ERA NEO-CLÁSICA	•ENFOQUE HUMANISTA EN LAS RELACIONES LABORALES •Estructuras matriciales de las organizaciones •Aportes psicológicos de la conducta y relaciones humanas •Psicología industrial- teoría sistémica
GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO	•ENFOQUE EN EL TALENTO HUMANO •Revolución del conocimiento, la tecnología y la comunicación •El trabajador como talento a desarrollar •Desarrollo organizacional y desarrollo del personal

Fuente: Revista Torreón Universitario. Armas et al., 2017.

Al respecto, la revista especializada Torreón Universitario, publicó el Artículo "El capital humano y la productividad de las empresas", de los autores Díaz Díaz, América Alejandra; y Toscano Moctezuma, Juan Alfonso, investigadores de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México[3], señalan lo siguiente:

- El principal objetivo de una empresa (institución) es el de posicionarse frente a su competencia como una empresa innovadora y ofreciendo calidad en servicios o

[3] Ver, http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/387/3872816007/3872816007.pdf

www.congreso.gob.pe
bancadaperudemocratico@gmail.com

Plaza Bolívar Av. Abancay S/N - Lima, Perú
Palacio Legislativo – Oficina N° 353
Teléf.: (01) 3117777 – Anexo 7461

productos superior al resto, esto como parte de sus estrategias en ventajas competitivas, para esto **se apoyan en las capacidades y habilidades del talento humano como una de sus principales fortalezas para el desarrollo de dichos objetivos** (Montoya et al., 2016).

- **Se considera que se está invirtiendo en capital humano, cuando se invierte en** la capacitación en la operación, en los servicios de salud que se les ofrece, **las recompensas y prestaciones**, en resumen, todo el posible ingreso que pueda tener el personal como beneficio por parte de la organización, (Simancas et al., 2018).

- Los especialistas en gestión estratégica de recursos humanos teorizan que, a través de sus prácticas de recursos humanos, como el desarrollo de personal o capacitación, las organizaciones crean una forma particular de conocimiento agregado, habilidades y competencias que a su vez contribuye el desempeño a nivel organizacional (Simancas et al., 2019).

Queda evidenciado que el principal factor para alcanzar la excelencia de las instituciones es el factor humano. Por lo que se requiere su fortalecimiento y adecuación para convertirlo en un potente capital humano.

Asimismo, el fortalecimiento del recurso humano requiere el cumplimiento de derechos laborales, los mismos que fueron asumidos por el Estado peruano en diversos foros internacionales, acuerdos que fueron ratificados por el Estado peruano. En esa línea de ideas, se puede referir el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)[4], en el año 1966, el mismo que fue ratificado por el Perú.

Al respecto, el numeral 1 del Artículo 6° del referido Pacto, se señala lo siguiente: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomaran medidas adecuadas para garantizar este derecho".

Por otro lado, la Constitución Política del Perú garantiza derechos a favor del bienestar de las personas, ello se desprende de los Artículos que siguen:

- Artículo 1°, "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado".

[4] Ver, Naciones Unidas, https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights

- Artículo 2°, Toda persona tiene derecho, "a la igualdad ante la Ley, Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole".

- Artículo 23°, Toda persona tiene derecho, "(...) ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador".

- Artículo 24°, Toda persona tiene derecho, "el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador".

- Artículo 26°, las relaciones laborales respetan los siguientes principios: i) igualdad de oportunidades sin discriminación; ii) carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la Ley; iii) interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma"[5].

Al respecto el Tribunal Constitucional emitió sendas resoluciones que garantiza el cumplimiento de los derechos laborales de las personas, como un derecho humano. Al respecto se tiene:

- Exp. N° 018-2003-AI/TC: 2. (...) (La) igualdad es un principio - derecho que instala a las personas, situadas en idéntica condición en un plano de equivalencia. Ello involucra una conformidad o identidad por coincidencia de naturaleza, circunstancia, calidad, cantidad o forma, de modo tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a una persona de los derechos que se conceden a otra, en paridad sincrónica o por concurrencia de razones. Por consiguiente, supone la afirmación a priori y apodíctica de la homologación entre todos los seres humanos, por la identidad de naturaleza que el derecho estatal limita a reconocer y garantizar"[6].

- Exp. N° 649-2002-AA/TC: "7. La promoción en el empleo en igualdad de condiciones es un derecho fundamental (...). Así, (...) el Estado peruano reconoce el derecho de todas las personas al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren la igual oportunidad para ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad. (...) 8. El derecho a la promoción en el empleo en igualdad de condiciones tiene su fundamento constitucional en el derecho al trabajo, entendido como un medio de realización de la persona (Artículo 22), y en el

[5] Ver, Constitución Política del Perú, https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru

[6] Ver, Resolución del Tribunal Constitucional, https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00018-2003-AI.html

principio derecho de igualdad de trato y de oportunidades en la relación laboral (Artículo 26). Mediante este derecho se trata de dar opción, sin preferencias ni discriminaciones, a los trabajadores que se encuentran en una misma situación para que puedan acceder en igualdad de condiciones a la promoción profesional, contribuyéndose de este modo a la realización y el desarrollo del trabajador, y a la configuración del trabajo decente. De este modo, el derecho a la promoción en el empleo se vulnera cuando se imponen restricciones que impiden a los trabajadores a acceder en base a sus méritos, o cuando se les exige requisitos irrazonables o imposible de cumplir, o cuando no se les promueve por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, a pesar de que se cuentan con los méritos suficientes y han aprobado el concurso para ser promovidos. (...) 10. Por tanto, el acceso a los niveles a los grupos ocupacionales de la carrera administrativa se fundamenta en el mérito y la capacidad de los postulantes y el concurso de mérito es de carácter cerrado, es decir, comprende sólo a quienes, estando en niveles inferiores, en la organización de la entidad de la administración pública pretendan acceder a niveles o grupos ocupacionales de grado superior. Ello debido a que la carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal de las entidades de la Administración Pública, cuyo fin es, además de la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores, garantizar la excelencia en la calidad del servicio y la eficiencia de la Administración Pública, y en general de las actividades estatales, ofreciendo igualdad de oportunidades para el ingreso, capacitación, permanencia y acceso al empleo público, con base exclusiva en el mérito, la capacidad y en las calidades"[7].

En ese sentido, las diversas Resoluciones del Tribunal Constitucional garantizan el derecho a la igualdad; pero, asimismo, reconocen con el derecho a la promoción en el empleo, la estabilidad, y el goce a la igualdad de condiciones. En las Resoluciones se destaca el derecho a una remuneración equitativa, justa y suficiente en favor de todos los trabajadores.

PERÚ, REGIMENES LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO:

Existe una diversidad de regímenes laborales, pero los más importantes son tres (3):

Decreto Legislativo N° 276	Decreto Legislativo N° 728	Decreto Legislativo N° 1057 (CAS)
- Asignación al cumplir 25 o 30 años de servicio. - Aguinaldo en fiestas patrias y navidad.	- Gratificaciones en fiestas patrias y navideñas.	- Vacaciones remuneradas de treinta (30) días. - Aguinaldo por fiestas patrias y

[7] Ver, Resolución del Tribunal Constitucional, https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00649-2002-AA.pdf

- Compensación por Tiempo de Servicio – CTS. - Remuneración de acuerdo al nivel alcanzado. - Bonificaciones personal, familiar y diferencial.	- Compensación por Tiempo de Servicio – CTS. - Vacaciones remuneradas de treinta (30) días. - Bonificación extraordinaria. - Asignación familiar equivalente al 10% de la remuneración mínima vital.	navidad por el monto de S/ 300.00.

De la observación, es fácil determinar que el régimen laboral con menos derechos es el CAS, Contratación Administrativa de Servicios, regulada por el decreto Legislativo N° 1057, publicado el 28 de junio 2008, modificada por Ley N° 29849, y la Ley N° 31131. Es discriminatorio cuando se mide los beneficios de los trabajadores CAS, y trabajadores de otros regímenes laborales, que cumplen similar función y labor realizada.

Este acto discriminatorio es contrario a lo que la Constitución Política del Perú señala en sus Artículos 2° y 23°, que protege a la persona y a los trabajadores con el fin de asegurarle una vida digna y en equidad. En ese sentido, se puede señalar que el régimen CAS vulnera totalmente los derechos laborales de los trabajadores, poniéndolos en desventaja con trabajadores de otros regímenes laborales, como los incorporados en los Decretos Legislativos N° 276 y N° 278. Este trato discriminatorio perturba el clima laboral, desmotivando al personal CAS, lo que reduce su producción y productividad, incrementando el costo laboral de las instituciones.

LOS REGÍMENES LABORALES DE SUNAT:

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT, presenta tres (3) grandes grupos de trabajadores con distintos regímenes laborales, siendo que en su totalidad suman 11,777.

SUNAT: Número de Trabajadores por Régimen Laboral

ITEM	Régimen Laboral	N° de Trabajadores
01	DL N° 1057 (CAS)	3,362
02	DL N° 728	8,318
03	DL N° 276	34
	TOTAL	11,777

Fuente: SUNAT 2021. Elaboración propia

De conformidad a la Ley N° 28175, "Ley marco del empleo público", la misma que establece los lineamientos generales para promover, consolidar, y mantener una administración pública moderna, jerárquica, profesional, unitaria, descentralizada y desconcentrada, basada en el respeto al Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la dignidad de la persona humana, el desarrollo de los valores morales y éticos y el fortalecimiento de los principios democráticos, para obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal y el logro de una mejor atención a las personas[8]; estos no se cumplen a plenitud, por lo que se requiere de un nuevo marco jurídico que establezca procedimientos legales para crear equidad en favor de los trabajadores CAS de SUNAT.

Como se aprecia en el cuadro anterior, respecto a la distribución del personal que labora en SUNAT por régimen laboral que ocupa, tenemos que 8,318 trabajadores se encuentran en el régimen 728, que representa el 70.6% del total; asimismo, 3,362 personas laboran bajo el régimen del DL N° 1057 – CAS, que es el 28.5%; y finalmente, 34 trabajadores se encuentran en el régimen del DL N° 276, 0.9% del total. Es decir, existe un significativo 28.5% de trabajadores que laboran en condiciones precarias y en total desventaja de derechos laborales, respecto al resto de trabajadores.

ALCANCE Y FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY:

El presente Proyecto de Ley tiene como público objetivo, o alcance al 100% de trabajadores de SUNAT que laboran bajo el régimen CAS, 3,362 trabajadores, pero de manera progresiva en un plazo de tres (3) años, y cumpliendo condiciones básicas reguladas por Ley.

La iniciativa legislativa se fundamenta en la necesidad de eliminar tratos discriminatorios para trabajadores que cumplen igual o similar función sólo por el hecho de pertenecer a regímenes diferentes.

En ese sentido, existen casos emblemáticos de trabajadores CAS que cuentan con una antigüedad laboral de 12 años, y de manera ininterrumpida, que no acumularon compensación por tiempo de servicio - CTS, lo que los convierte en muy vulnerables en caso de perder el empleo, quedando en total desamparo y carente de cualquier protección social.

En ese sentido, el presente Proyecto de Ley propone la siguiente fórmula legal como solución al problema identificado:

Artículo 1.- La Ley tiene por objeto incorporar al personal de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria que se encuentra bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), al régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de

[8] Ver, Ley N° 28175, http://www.minedu.gob.pe/politicas/pdf/pdf-normas/ley-n28175.pdf

Productividad y Competitividad Laboral, en el marco de la Ley establecida en la Constitución Política del Perú, y en las Leyes de Desarrollo.

Artículo 2.- El alcance de la Ley involucra al personal de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria que se encuentre bajo el Régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS).

Artículo 3.- Los trabajadores de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, deben contar con los siguientes requisitos para pasar del Régimen CAS al Régimen 728:

3.1 Laborar como mínimo dos (2) años de forma continua, o tres (3) años de modo discontinuo, contados a partir de la publicación de la presente Ley.

3.2 Poseer contrato indeterminado de conformidad a la Ley 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público.

3.3 Haber ingresado a laboral a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria mediante concurso y evaluación correspondiente; o provenir de un contrato de prestación de servicios no personales previo al Contrato Administrativo de Servicios – CAS.

Artículo 4.- Dispóngase un plazo no mayor a tres (3) años, para la incorporación de los trabajadores de SUNAT al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, siempre en cuando cumplan con lo dispuesto en el Artículo 3° de la presente Ley. Así como, conforme a las necesidades y requerimientos de la entidad, principios de meritocracia, y al orden de prelación temporal en el contrato.

Artículo 5.- Crease la Comisión de Incorporación de trabajadores bajo el régimen CAS al régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, la que tendrá el encargo de conducir el proceso materia de la presente Ley. La conformación, funciones y procedimientos a seguir, serán especificados en el Reglamento de la Ley.

Artículo 6.- La presente Ley se financia con cargo al presupuesto de la propia entidad, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, sin demandar mayores recursos al Tesoro Público, ni afectar el gasto e inversión en materia de infraestructura y demás elementos necesarios para la correcta prestación de servicios.

Asimismo, el hecho de incorporar trabajadores del régimen CAS, al régimen 278, marcará un hecho significativo y sin precedente, mejorando la imagen y prestigio de la Institución SUNAT; así elevando la autoestima y motivando al máximo la producción y la productividad de los trabajadores de SUNAT, fortaleciendo la institucionalidad y la meritocracia, de una de las instituciones más importantes y solidas del país, encargada de recaudar más del 90% de los recursos con que cuenta el Estado para sus fines y funciones.

Asimismo, el presente Proyecto de Ley se enmarca dentro de los alcances de la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00013-2021-PI/TC, referida a la constitucionalidad de la Ley 31131, que en su Artículo 4° establece la eliminación de la temporalidad sin causa y prohibición de contratación bajo el régimen CAS.

Al respecto el Artículo de la referencia señala: "Desde la entrada en vigencia de la presente Ley hasta que se produzca la incorporación a que se refiere el Artículo 1°, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada.

Quedan exceptuados de los alcances de la presente Ley los trabajadores CAS que hayan sido contratados como CAS de confianza".

De igual modo, el presente Proyecto de Ley se enmarca dentro de la constitucionalidad de la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la referida norma, la misma que indica: "Modificase los Artículos 5° y 10° del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, en los siguientes términos... Artículo 5°.- Duración, El contrato administrativo de servicios es de tiempo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia."

En ese sentido, y de conformidad al marco legal y a las sentencias establecidas y enunciadas, y existiendo comprobada jurisprudencia que garantiza la estabilidad laboral de los trabajadores bajo el régimen CAS, lo que comprende a los trabajadores CAS de la SUNAT, es pertinente la presentación del presente Proyecto de Ley, por ser conforme a Ley, y por ser un acto de justicia.

II. PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY:

El presente Proyecto de Ley propone incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, a los trabajadores que se encuentran bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios en la SUNAT; proceso que se debe dar en un plazo no mayor a tres (3) años; y será financiado con los recursos propios de la institución sin demandar recursos adicionales al erario nacional.

En ese sentido, se destaca que la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, cuenta con ingresos propios, que hace posible la aplicación de la presente norma.

Además, existe un marco legal y Sentencias del Tribunal Constitucional que lo hacen viables y constitucionalmente posible.

III. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente Proyecto de Ley se encuentra en sintonía con la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el Periodo Anual de Sesiones 2022 – 2023, aprobado mediante Resolución Legislativa del Congreso N°002-2022-2023-CR, el pasado 25 de octubre de 2022.

En ese sentido, el Proyecto de Ley está en línea con la **Política de Estado N°11**, Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, Tema N°30, Búsqueda de la igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales; **Política de Estado N°14**, Acceso al empleo pleno, digno y productivo, Tema N°53, Mejora en los derechos y Condiciones laborales; Tema N°59, Equiparación de derechos laborales; **Política de Estado N° 24**, Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente, Tema N°93, Modernización de la gestión del Estado y la administración pública.

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

La presente iniciativa legislativa no contraviene la Constitución Política del Perú, por el contrario, es coherente con los Artículos 1°, 2°, 23°, 24° y 26°, los mismo que reafirman el derecho de las personas a una vida digna, con derechos; así como, reafirma el derecho de los trabajadores a un trato justo, equitativo y sin discriminación.

Asimismo, la iniciativa legislativa es coherente con el proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública, cuyo pilar fundamental es el fortalecimiento de las instituciones públicas, con el propósito de brindar un mejor servicio a la población. Así como, con el propósito de construir un Estado eficiente, eficaz y efectivo, transparente y al servicio del ciudadano.

Por otro lado, el Proyecto de Ley está alineado a la Ley N° 29816, Ley de fortalecimiento de la SUNAT; y la Ley N° 31131, en su Artículo 4° que elimina la temporalidad sin causa y prohibición de contratación bajo el régimen CAS.

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO (CUALITATIVO)

La presente propuesta legislativa no tiene iniciativa de gasto, al encargar la incorporación progresiva de trabajadores de la SUNAT del régimen CAS al régimen 728, con los propios recursos de la referida institución, sin demandar mayor presupuesto público, al considerar

que la SUNAT cuenta con recursos propios proveniente de sus actividades para el cual fue creado, en ese sentido, el proceso de incorporación está coberturado financieramente al 100%. Asimismo, se debe considerar que el proceso se hará en un periodo de tres años, y conforme a requisitos mínimos, y la implementación de meritocracia, la misma que será evaluada por una Comisión de Incorporación.

Asimismo, se debe considerar que la incorporación de trabajadores de un régimen que discrimina a uno con mayores beneficios, redundara en motivación para que los trabajadores leven su producción y productividad en beneficio de la institución, y de los usuarios y ciudadanos, por lo que consideramos que los beneficios superaran ampliamente al costo requerido, por lo que el análisis costo beneficio es ampliamente favorable.

VI. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene vinculación directa con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

Eje 2, Equidad y Justicia Social:

- Política 11.- Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
- Política 14.- Acceso al empleo pleno, digno y productivo.

Eje 3, Competitividad del País:

- Política 24.- Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente.

Lima, 21 de noviembre de 2022