



AMÉRICO GONZA CASTILLO

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres.
Año del Fortalecimiento de la Federación Nacional



**PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE
DERECHOS Y ESTABILIDAD LABORAL A LOS
TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO DEL
(D.L. N° 1057) Y LOS INCORPORA AL RÉGIMEN
DEL (D. L. N° 728)**

El congresista que suscribe, Américo Gonza Castillo, del grupo parlamentario Perú Libre al amparo de los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 75° y 76°, del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley;

**LEY QUE RECONOCE DERECHOS Y ESTABILIDAD LABORAL A LOS
TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO DEL (D.L. N° 1057) Y LOS
INCORPORA AL RÉGIMEN DEL (D. L. N° 728)**

Artículo 1°. – Objeto de la Ley

La presente Ley, tiene por objeto incorporar al régimen del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores del sector público que se encuentran en el régimen del Decreto Legislativo N° 1057.

Artículo 2°. – Finalidad de la Ley

La presente Ley, tiene por finalidad reconocer derechos y otorgar estabilidad laboral a los trabajadores del sector público, que se encuentran en el régimen del Decreto Legislativo N° 1057.



Artículo 3°.- Ámbito de aplicación

La presente Ley es de aplicación para todas las instituciones del sector público del Poder Ejecutivo, en los tres niveles de gobierno, Poder Judicial, Poder Legislativo, organismos autónomos, gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales; y sus entidades adscritas en todo el territorio nacional.

Artículo 4°.- Requisitos para la incorporación

Para la incorporación al régimen del Decreto Legislativo N° 728, de los trabajadores del sector público, que se encuentren en el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, se tomara en cuenta lo siguiente:

- a) Haber ingresado a laborar a través de concurso público en el marco del Decreto Legislativo N° 1057.
- b) Encontrarse comprendidos en la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.
- c) Encontrarse dentro de los alcances de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 000013-2021- PI/TC.

Artículo 5°.- Progresividad

La incorporación al régimen del Decreto Legislativo N° 728, de los trabajadores del sector público, que se encuentren en el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 se llevara a cabo de manera progresiva.

Artículo 6°.- Implementación

La implementación empezará con el presupuesto general del año fiscal inmediato a la aprobación de la presente Ley, con un porcentaje no menor al 20% y así sucesivamente de tal manera de concluir en un tiempo no mayor a los 5 años.

Artículo 7°.- Financiamiento

El financiamiento estará a cargo del Tesoro Público para lo cual los titulares de cada entidad asumen la responsabilidad de sustentar el presupuesto ante el Ministerio de Economía y Finanzas.

También se autoriza a cada entidad descrita en el artículo 3° haga uso de sus saldos de balance para financiar lo dispuesto en la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera. - La Presidencia del Consejo de Ministros en coordinación con el Ministerio de Trabajo Promoción del Empleo elaboraran el reglamento, en el plazo de (90) días de entrada en vigor la presente Ley.

Segunda. - Derogase toda disposición que se oponga a la presente Ley

Lima, 30 de marzo de 2023

Flavio Cruz Mamani
Américo Gonzaga C.
Flavio Cruz Mamani
VOCERO
Waldemar Corcos R.
SEGUNDO T.
MONTALVO C.
Isaac Mita Alanoca
Margot Palacios H.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El fin supremo de la sociedad y del Estado, es defender a la persona humana y su dignidad, y así se reconoce en el segundo artículo de nuestra Constitución Política; en tal sentido el Estado no debe permanecer estático en una coyuntura de carácter importante a la que nos enfrentamos debido a los contextos sociales y económicos que afectan a todos los trabajadores del sector público en todos los niveles de gobierno, un sector importante que como recurso humano indispensable para el funcionamiento de toda institución pública que se encuentra al servicio de la población peruana.

El trabajo, constituye un derecho social y económico, y así lo reconocen los artículo 22°, 23° y 24 de la Constitución Política del Perú, al establecer que el trabajo es un Deber y un derecho, es base del bienestar social y un medio de realización de la persona, asimismo considera que el trabajo en todas sus modalidades es objeto de atención prioritaria del Estado y promueve las condiciones para el progreso social y económico en especial las del fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. Por otro lado, se constituye que el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual, en adición a ello considera que el pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador.

En cuanto a las consideraciones del trabajo como derecho constitucional del Perú, la erradicación de la precarización del empleo y el respeto de los derechos laborales, ya ha sido considerado y aprobado por la Conferencia Internacional de Trabajo (CIT), convocada por la OIT en 1998, suscrita por el Perú y están orientadas a responder a los desafíos que el mundo moderno plantea al desarrollo como son: La lucha contra la precarización del empleo y el respeto de los derechos laborales. Con este propósito uno de los mecanismos más importantes es institucionalizar la estabilidad laboral de los trabajadores del sector público en los tres niveles de gobierno.



En medio de la crisis sanitaria hemos pretendido resolver el problema, pero que a la larga, la solución ha terminado siendo peor que la enfermedad, por ejemplo, con la promulgación de la Ley 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, norma que fue aprobada por insistencia a través del Congreso de la República, la misma que durante el gobierno de Francis Sagasti, fue demandada porque se declara su inconstitucionalidad, quien a su vez, el Tribunal Constitucional mediante STC expediente 0013-2021-PI/TC, del 14 de diciembre de 2021, declaró fundada la demanda formulada por el gobierno de Francisco Sagasti y en consecuencia no se pudo implementar la erradicación del régimen especial contemplado en el Decreto Legislativo 1057, y su posterior traslado de los trabajadores ya sea hacia el régimen del Decreto legislativo 728.

En ese contexto, lo que ha ocurrido en la administración pública, es que ya no fue posible contratar incluso profesionales bajo el régimen CAS, sino que aumentaron las contrataciones vía locación de servicios, precarizando de esta manera aún peor la situación laboral de los trabajadores, sometiéndolos a labores sin reconocimiento alguno de beneficios laborales de los tres niveles de gobierno.

II. MARCO NORMATIVO

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Constitución Política del Perú
- Decreto Legislativo 1057, Contratación Administrativa de servicios (CAS)
- Ley 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público
- Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.



- Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

III. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO

Instaurado la constitución del 1993 comenzó el aumento de las contrataciones del sistema de servicios no personales- SNP o lo que ahora se considera ordenes de servicio, terceros los cuales no tienen vinculación laboral y por lo tanto también son exonerados de los derechos laborales como vacaciones CTS y otros derechos dentro de las entidades pública. Asimismo el informe de la autoridad nacional del servicio civil es decir servir No obstante hasta la fecha se ha visto un gran volumen de servicios no personales o terceros en el sector público al igual que desde la segunda gestión de Alan García con la intención de reducir la cantidad de personal que venía laborando en el sector público bajo el tema de servicios no personales se crea el decreto legislativo 1057 para regular el régimen especial de contratación administrativa de servicios y sus respectivas modificaciones siendo un régimen transitorio es por eso que los trabajadores sujeto al régimen cas que tiene previsto que serán progresivamente asimilados a la ley Servir 30057 este proceso se está llevando a cabo de manera voluntaria para aquellos trabajadores que así lo deseen bajo condiciones de meritocracia y concursos públicos.

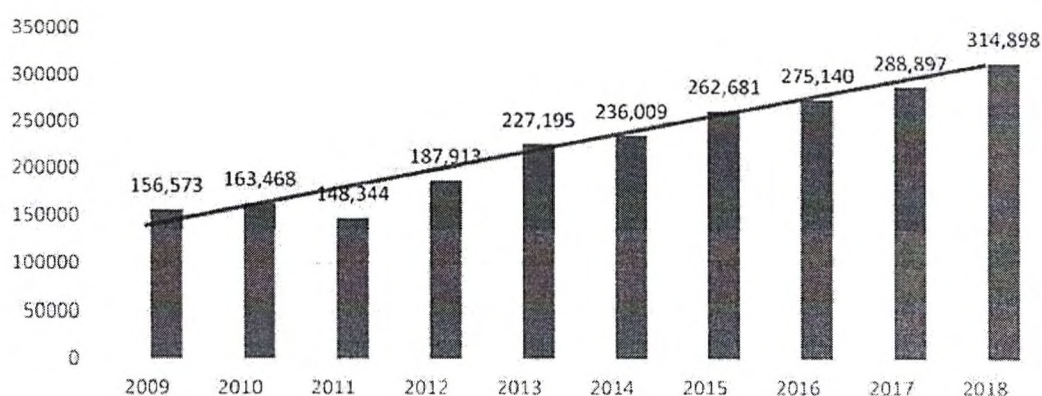
3.1.- Situación económica y presupuestal

Respecto de la situación económica de la planilla a nivel nacional la presente propuesta no irroga gasto alguno por lo que su viabilidad se basa precisamente en los presupuestos actuales de todas las entidades de los tres niveles de gobierno tal es así que para poder evaluar el costo a asumirse se ha tomado en cuenta el número de trabajadores CAS, así como también los costos por esta propuesta como también la fuente de financiamiento.

Para precisar que desde el 2009 hasta el 2018 se ha encontrado que la cifra se encuentra alrededor de los 159 mil trabajadores al año, ya en el año 2018

la cifra de trabajadores casi se ha duplicado siendo alrededor de 314 mil trabajadores CAS, habiendo representado un incremento de aproximadamente el 200% que a la fecha debe haber sufrido un fuerte incremento post pandemia COVID 19, lo cual puede ser corroborado en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfico 01 trabajadores del número promedio CAS 2009-2018



Asimismo, un de acuerdo a lo descrito anteriormente en el año 2009 los trabajadores del Decreto Legislativo 728 eran alrededor de 34, 380 y representaba el 13% del total de trabajadores, para el 2016 se encontraba en 60,530 trabajadores aun estableciéndose en un 22% del total de trabajadores siendo el grueso los que pertenecen al Decreto Legislativo 1057 un aproximado de 110,000 trabajadores al 2016 con un aproximado de 40% y lo restante perteneciente al Decreto Legislativo 276.

3.2.- Estructura de Gasto en Planilla, Personal Cas y Obligaciones

Para tomar como referencia las diferencias establecidas en los diferentes regímenes existentes entre los Decreto Legislativo 728, Decreto legislativo 276 y Decreto Legislativo 1057 de tal manera que el presente proyecto de Ley se justifica en las brechas que existen entre los 3 tipos de regímenes que existen



en la actualidad, de modo que no se ajusta ni el Decreto legislativo 276 y Decreto Legislativo 1057 a la realidad económica actual por parte del trabajador.

Cabe precisar que de acuerdo al contexto económico actual, y crisis socioeconómica global las condiciones laborales de los trabajadores CAS no han evolucionado en la misma dirección ni en la misma proporción de modo que el costo de vida actual no se ve representado en la canasta básica familiar actual, ni el alza de los precios producto de la inflación al día de hoy de un 8.2%, no obstante también debe considerarse que los eventos políticos y sociales post pandemia a los cuales nos encontramos expuestos generando incertidumbre y elevando mas el costo de vida actual no se ve reflejado en los salarios de los trabajadores debido a que se encuentran en regímenes laborales que no permiten mejores condiciones laborales ni mejoras en su calidad de vida.

Grafico 02 Comparativo de Regímenes laborales actuales

ITEM	Decreto Legislativo 728	Decreto Legislativo 1057	Decreto Legislativo 276
CONDICION LABORAL	ESTABLE	A PLAZO DETERMINADO	NOMBRADO
VACACIONES	30 DIAS DE VACACIONES REMUNERADAS	31 DIAS DE VACACIONES REMUNERADAS	32 DIAS DE VACACIONES REMUNERADAS
LICENCIAS	PRE Y POST NATAL	PRE Y POST NATAL	PRE Y POST NATAL
	LACTANCIA	LACTANCIA	LACTANCIA
CAPACITACION	SI	SI	SI
BENEFICIOS SOCIALES	SI PAGAN	NO PAGAN	SI PAGAN
SINDICATOS	SI	SI	SI
REMUNERACION	14	12	12
AGUINALDO	FIESTAS PATRIAS Y NAVIDAD	FIESTAS PATRIAS Y NAVIDAD	ESCOLARIDAD, FIESTAS PATRIAS Y NAVIDAD
SUELDO	SIN TOPE	TOPE SUELDO	TOPE SUELDO
FIN DEL CONTRATO	CAUSAL JUSTA	UNILATERAL	TERMINO DE CARRERA

Fuente elaboración propia

Gráfico 03 Beneficios laborales del D.L. N° 1057



AMÉRICO GONZA CASTILLO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Beneficio laboral	D. Leg. N° 1057 (CAS)
Remuneración mínima	Si
Vacaciones remuneradas	30 días por cada año de servicios
Aguinaldo	S/ 300 en Fiestas Patrias y Navidad (según lo establecido en las leyes anuales de presupuesto del sector público)
Seguro de salud	Afiliado regular a ESSALUD (base máxima de aporte: 30% de 1 UIT)
Afiliación a sistema de pensiones	Si (sistema nacional de pensiones o sistema privado de pensiones)
Jornada laboral máxima	8 horas diarias o 48 semanales
Descanso semanal	24 horas consecutivas como mínimo
Refrigerio	Si
Licencias con goce de haber	Por maternidad / paternidad y otras según la regulación laboral general
Seguridad y salud en el trabajo	Se les aplica la regulación general correspondiente (Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo)
Libertad sindical	Si
Seguro complementario de trabajo de riesgo	Cuando corresponda según la actividad realizada

Fuente: Informe Régimen CAS Servir 2017

De acuerdo a los datos obtenidos de Servir se entiende que al 2016 la evolución de la planilla estatal del costo de los CAS asciende actualmente al 1.2% del PBI nominal tal cual lo expresamos en el siguiente grafico .

Gráfico 04 Evolución de la planilla CAS en el Perú



Fuente elaboración propia

3.3.- Gasto del Estado en Personal

El estado en sus tres niveles de gobierno anualmente devuelve mas de Mil Millones en es decir llámese por una baja ejecución y/o por falta de gestión o herramientas para ello se ha estimado que el gasto promedio de devolución oscila el 2022 en más de

S/. 7,123,221,965 Millones de Soles de acuerdo al siguiente cuadro

Nivel de Gobierno	PIM	Devengado	Avance %
E: GOBIERNO NACIONAL	134,699,310,056	127,576,088,091	94.7
M: GOBIERNOS LOCALES	52,638,714,049	38,201,500,286	72.6
R: GOBIERNOS REGIONALES	50,382,301,823	44,323,187,440	88.0

Fuente: Consulta Amigable MEF-2022

El costo actual de implementar la propuesta del primer grupo de trabajadores se aproxima a 1720 millones según datos oficiales cuando se implementó la propuesta de CAS COVID lo cual no irroga gasto, luego de las devoluciones que se realizan anualmente solo, prevé que se realicen las modificaciones presupuestales correspondientes para su incorporación dentro del presupuesto 2023, de acuerdo a los articulados en la Ley de Presupuesto vigente.

IV. ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

Se advierte que esta ley se aplicaría a favor de: 1) a los trabajadores que se encuentran bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) que labora en todas las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno, con excepciones de las designaciones de cargos directivos de confianza; sin



embargo, estos no serían los únicos requisitos que se necesitaría contar para poder ser beneficiado con la anhelada protección laboral, pues deberán cumplir con:

- 1) *haber realizado labores permanentes a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley*, esto significa que, al contrario de las labores temporales o eventuales reguladas en los contratos temporales a plazos fijos; son considerados **labores de naturaleza permanente**, aquellas que son constantes por ser inherentes a la organización y funciones de la entidad pública, así como a los servicios que brinda la misma, lo cual implica que el servidor debe haberse desempeñado en áreas de la entidad tales como las pertenecientes a su estructura orgánica básica o funcional, relativa a la prestación de servicios públicos que brinda a la comunidad en el ámbito de su competencia u otras similares o que importen el desarrollo de las mismas labores por un tiempo prolongado y continuado, que evidencien la necesidad permanente del servicio prestado por el trabajador¹
- 2) *Estar contratado por el régimen CAS por 02 años de modo continuo como mínimo, o, por 03 años de modo discontinuo como mínimo, dentro del periodo de los últimos 04 años*, debemos recordar que este Proyecto de Ley.
- 3) En ese mismo sentir, y dado que la migración del servidor será del DL 1057 al DL 728 se tiene como justificación al artículo 1 de la Ley 24041 para determinar el tiempo mínimo de antigüedad como requisito para ser beneficiado por el Proyecto Ley, de esta manera su alcance de trabajadores beneficiados hubiese sido mayor.
- 4) Proponemos un plazo máximo de 60 días para su aplicación después de aprobada la ley, a fin de que la propuesta legislativa se concrete, obviamente en favor del servidor.

¹ CASACIÓN 5383-2016 TACNA / Fundamento Décimo Quinto



V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa apunta a resolver un problema tangencial en materia de cierre de brechas en materia de recursos humanos por las que atraviesa todas las entidades del estado en todos sus niveles de gobierno presentando mejores condiciones laborales, por lo tanto su finalidad es mejorar la calidad de vida de los trabajadores, asimismo establecer mejores regímenes laborales que permitan acceder a un trabajo digno en el Perú, tanto los trabajadores CAS y Decreto Legislativo 1057 puedan incorporarse al Decreto Legislativo 728, sin incurrir en gasto al tesoro Público, por un lado corresponde realizar las modificaciones presupuestales a cada entidad permitiendo acceder a un trabajo digno a cada trabajador estableciendo mecanismos mencionados para su implementación por lo que estableciendo los puntos principales el beneficio calculado se aproximaría a más de 320 mil personas y sus familias generando un impacto positivo en más de un millón de personas a nivel nacional.

En ese sentido la presente iniciativa no incurrirá en gasto del tesoro por lo que se sustenta en el presupuesto de cada entidad del estado.

VI. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

El presente proyecto de ley se basa principalmente en la constitución política del Perú, en los artículos 22°, el trabajo es un deber y un derecho. es base del bienestar social y un medio de realización de la persona. artículo 23° el trabajo en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria a del estado, promueve condiciones para el progreso social y económica en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo, ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador; asimismo nadie esta

obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento y en el Artículo 24° el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure para el 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. Asimismo el efecto jurídico de la presente Ley, no contraviene en absoluto el cuerpo integral de la Constitución Política del Estado vigente, por el contrario contribuye a mejorar las condiciones laborales de miles de trabajadores a nivel nacional.

VII. VINCULACION CON EL ACUAEERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se basa en el reconocimiento de derechos de los trabajadores en los artículos 22°, 23° y 24 de la Constitución Política del Perú, así también contemplado en el segundo objetivo: equidad y justicia social en la política 14. Acceso al empleo pleno, digno y productivo en donde se considera que el estado fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos, asimismo garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades.

VIII. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa se enmarca en la Agenda legislativa para el periodo anual de sesiones 2022 — 2023, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, el punto II cuyo objetivo apunta a la Equidad y justicia social, y por ser parte de la Promoción de Igualdad de Oportunidades sin discriminación y el acceso al empleo digno y productivo