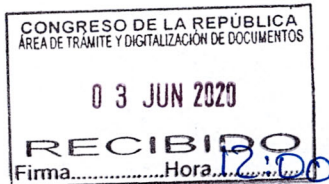




CARLOS ENRIQUE FERNÁNDEZ CHACÓN
Congresista de La República

Proyecto Ley N°5418/2020-CR



LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN DEL RÉGIMEN ESPECIAL DEL DECRETO N°1057 Y DISPONE LA INCORPORACIÓN DE TODOS LOS TRABAJADORES PERMANENTES A LOS RÉGIMENES LABORALES VIGENTES

El congresista que suscribe, **CARLOS ENRIQUE FERNÁNDEZ CHACÓN**, perteneciente al Grupo Parlamentario El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, y ejerciendo el derecho que le confiere los Artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú, así como los Artículos 74°, 75°, y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el presente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN DEL RÉGIMEN ESPECIAL DEL DECRETO N°1057 Y DISPONE LA INCORPORACIÓN DE TODOS LOS TRABAJADORES PERMANENTES A LOS RÉGIMENES LABORALES VIGENTES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer la eliminación del régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, regulado mediante el Decreto Legislativo N°1057 y modificado mediante Ley N°29849.

Artículo 2. Cambio de régimen laboral

Los trabajadores que realicen labores permanentes, en los tres niveles de gobierno, sujetos al régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, con dos o más años de servicio continuo en la Entidad, son incorporados de manera automática al régimen laboral del Decreto Legislativo N°276 y el Decreto Legislativo N°728, según corresponda. Los trabajadores que desempeñen sus actividades en el sector salud serán reconocidos bajo lo dispuesto por la Ley N°23536.



CARLOS ENRIQUE FERNÁNDEZ CHACÓN
Congresista de La República

Los trabajadores que realicen labores permanentes, con menos de dos años de servicio continuo en la Entidad, podrán incorporarse a los regímenes laborales antes mencionados mediante concurso público de mérito.

Artículo 3. Funciones y tiempo de servicio

Los trabajadores que se incorporan de manera automática o por concurso público a los regímenes dispuestos en el artículo segundo mantienen sus funciones y conservan el tiempo de servicios prestados en la entidad, el cual deberá contabilizarse al momento de evaluar los respectivos ascensos.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL.

ARTÍCULO ÚNICO. La aplicación de la presente norma se financia con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos respectivos.



Firmado digitalmente por:
CHECCO CHAUCA Lenin
Abraham FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 28/05/2020 22:11:35-0500

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ARTÍCULO ÚNICO. El Poder Ejecutivo realizará todas las modificaciones y adecuaciones presupuestarias para garantizar el pleno cumplimiento de la presente Ley.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ARTÍCULO ÚNICO. Queda derogado el Decreto Legislativo N°1057 y su modificatoria la Ley N°29849.



Firmado digitalmente por:
MONTAYA GUIVIN ABSALON
FIR 09446228 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/05/2020 15:09:34-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN MILLANUEVA Lenin
Fernando FIR 41419206 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/05/2020 11:45:28-0500



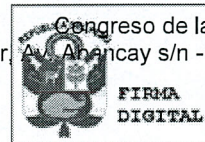
Firmado digitalmente por:
CHECCO CHAUCA Lenin
Abraham FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 28/05/2020 22:10:22-0500



Firmado digitalmente por:
ANCALLE GUTIERREZ Jose
Luis FAU 20161748128 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 21/05/2020 09:58:53-0500



Firmado digitalmente por:
FERNANDEZ CHACON Carlos
Enrique FAU 20161748126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2020 20:24:18-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE APAZA Yvan FAU
20161748126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 21/05/2020 12:44:21-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

El régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) fue creado por el corrupto gobierno aprista (2008), vía Decreto Legislativo N°1057, con el objetivo de legalizar la terrible explotación laboral generada por la proliferación de los servicios no personales (SNP) en el sector público, modalidad contractual establecida por la dictadura fujimorista en los años noventa como parte de sus políticas neoliberales de ajuste presupuestal que prohibieron expresamente la realización de nombramientos y celebración de contratos, a fin de reducir “costos laborales” y flexibilizar la contratación y despido laboral en el sector público.

Al inicio, la contratación administrativa de servicios (CAS) se concibió como una “relación contractual” para la prestación de un servicio determinado realizado en cortos periodos de tiempo, es decir, no se concibió como un régimen laboral. Esta concepción fue superada por el “*principio de primacía de la realidad*”, al constatarse que dicha modalidad terminaba empleando trabajadores para cumplir funciones permanentes, lo que motivo la aclaración expresada en el Artículo 43 de la sentencia del Tribunal Constitucional: STC EXP. N°0002-2010-AI¹, la cual estableció que se trata de un régimen laboral y, por lo tanto, genera derechos laborales.

En relación a los servicios no personales SNP, el régimen CAS representaba una “mejora” para un gran sector de trabajadores del sector público. Pero dicha mejora no fue motivada por un sentido de humanidad, sino fue parte del proceso de adecuación de nuestra legislación interna para legalizar la reducción de los derechos con salarios de hambre, como condición previa para profundizar los espurios acuerdos comerciales entre el Perú y el Imperialismo Norteamericano.

“El Congreso de la República mediante Ley N°29157 ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por un plazo de ciento ochenta (180) días calendario, sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda, y el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento; entre las que se encuentran las destinadas al fortalecimiento institucional y a la modernización del Estado y (...) el diagnóstico evidencia que se requiere mejorar dicho marco

¹ Véase <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00002-2010-AI.html> Sentencia. (31/08/2010)



normativo a través de una reforma que (...) garantice la recuperación de los créditos en resguardo de los derechos de los acreedores, procure el restablecimiento oportuno de la cadena de pagos y coadyuve a la competitividad económica y mejora del bienestar de los consumidores, estableciendo un ambiente apropiado para el fomento del comercio y la inversión privada”².

Queda demostrado, que el principal objetivo fue garantizar la penetración del capital multinacional entregando los derechos laborales históricos conquistados por los trabajadores. Desde esta perspectiva es que la pelea por terminar con los CAS y toda la informalidad es parte de la tarea histórica por recuperar los derechos del pueblo trabajador, contra un modelo de exclusión, informalidad, hambre y pobreza que debe ser sepultado en el pasado.

II. FUNDAMENTOS DE NUESTRA INICIATIVA LEGISLATIVA

La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. (Artículo 1, Capítulo I, Constitución Política del Perú)

El impacto de la crisis generada por el Coronavirus y la declaración del Estado de Emergencia ha desnudado la precariedad laboral al que son sometidos los trabajadores, demostrando que la informalidad laboral del Perú (72% en el 2019), es un grave problema que debe ser atacado de manera frontal para garantizar condiciones de vida digna al conjunto de los trabajadores.

El diario Gestión (26/07/2018) en su Editorial: Informalidad en el Estado, informaba que, “(...) 158,000 servidores públicos estaban en condición de informalidad laboral. Es decir, uno de cada diez trabajadores del Estado se encuentra con una contratación irregular y por lo tanto no accede a los beneficios laborales, como compensación por tiempo de servicios, vacaciones, gratificaciones, cobertura de salud y no aporta a su seguridad social”.³

² Decreto Legislativo N°1057

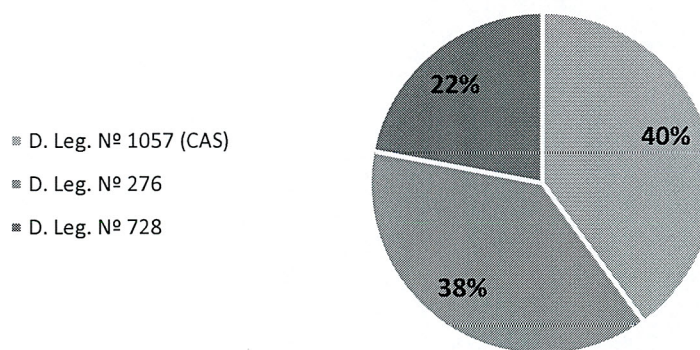
³ Véase <https://www.google.com/amp/s/gestion.pe/opinion/editorial/editorial-informalidad-239631-noticia/%3foutputType=amp>

Respecto al número de trabajadores CAS, el mismo diario Gestión, de fecha 12/06/2018, informaba que el Estado no tiene una cifra exacta de los trabajadores CAS en su planilla⁴. Una vez más nos encontramos con la limitación de contar con información actual, motivo por el cual, para avanzar en los fundamentos de la presente ley se empleará los datos utilizados en el informe titulado “Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios”, elaborado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR y publicado en mayo del 2017.

1. La informalidad en el Estado es alta y el número de trabajadores CAS sigue creciendo

La situación de informalidad y flexibilización es alta en el Estado. En efecto, “los servidores CAS representan el 22% del empleo público (...) Pero, si excluimos a los servidores públicos bajo los regímenes de carreras especiales, el grupo de servidores en el régimen CAS pasa a concentrar a la mayor parte del empleo público sujeto a un régimen laboral, con un 40%⁵.”

Gráfico N°1
Participación de trabajadores CAS según régimen de contratación 2016
(en porcentaje)



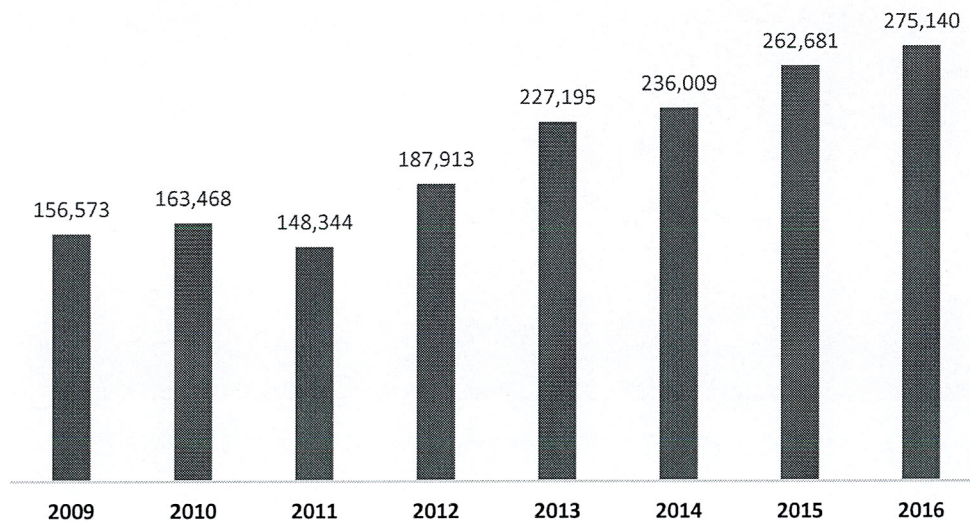
Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla electrónica (diciembre 2016)
Elaboración: Propia

⁴ Véase <http://gestion.pe/economia/management-empleo/cifra-exacta-trabajadores-cas-planilla-235737-noticia/>

⁵ Informe sobre el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, mayo 2017

“El número de servidores bajo el régimen CAS ha venido creciendo prácticamente de manera sostenida en el período 2009 – 2016, considerando que pasaron de 157 mil a 275 mil, lo cual implica un incremento de 8% al año en promedio y 76% acumulado”.⁶

Gráfico N°2
Evolución del número de trabajadores CAS
2009 - 2016



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla electrónica (diciembre de 2009 – diciembre 2016)
Elaboración: Propia

Según los informes del Movimiento “CAS Nunca MAS”, a diciembre del 2019, se estima que habría un total de 285 mil trabajadores CAS, los cuales se concentrarían en mayor porcentaje en los gobiernos locales, es decir, comparado con los datos del año 2015, donde el 48% se concentraba en el gobierno central y 25% en los gobiernos locales (ver gráfico N°2), es posible que en la actualidad la situación se hay invertido, dado el incremento del número de trabajadores CAS.

En síntesis, la evidencia empírica muestra que la informalidad en el Estado es alta, que el número de trabajadores CAS aumento en los últimos años y que el mayor incremento se haya dado en los gobiernos subnacionales.

⁶ Informe sobre el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, mayo 2017



2. La Ley N°29849 no cumplió su objetivo

La organización y lucha de los trabajadores CAS, junto a otros sectores obtuvo triunfos parciales, pero muy importantes, entre las más importantes tenemos:

- La sentencia 002-2010-AI/TC donde se reconoce la modalidad CAS como régimen especial laboral y se da un máximo de 60 días para que el Estado reconozca derechos sindicales, tales como: la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho a huelga, establecido en el art. 28 de la Constitución, lo que produjo en la modificación del Reglamento CAS vía D.S. N°075-2008-PCM.
- La Ley N°29849, Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del DL N°1057 y otorga derechos laborales, aprobada el 15 de marzo del 2012.
- La Ley N°30555, promulgada el 20 de abril de 2017, Ley que incorpora al régimen 728 de ESSALUD a los trabajadores CAS que tengan una antigüedad igual o mayor a dos años.
- En el 2018, la Comisión de Trabajo del Congreso, ante el enorme ascensos y movilización de los trabajadores CAS, emitió dictamen favorable a la “Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público” que agrupa ocho proyectos presentados.

Esta gran cantidad de leyes aprobadas, resoluciones judiciales y dictámenes del parlamento, todas muy importantes, pero que casi nunca se cumplen o no se hacen efectivas en su totalidad, demuestra que el sistema CAS no puede reformarse de manera progresiva o parcial, motivo por el cual, la Ley N°29849 no cumplió con su objetivo de eliminar progresivamente los CAS, por el contrario, los diversos gobiernos, en todos los niveles, continuaron profundizando la contratación CAS, haciendo uso y abuso indebido de dicha modalidad.

3. El régimen CAS es un régimen discriminador

La discriminación en lo laboral tiene diversas manifestaciones. La discriminación salarial se presenta cuando dos trabajadores no ganan la misma remuneración por realizar el mismo o similar labor en una jornada de trabajo. El móvil de dicha discriminación está asociado a la edad (los jóvenes ganan menos que los adultos), el sexo (las mujeres ganan menos que los hombres), por discapacidad, la raza, el lugar de origen, etc.



La sociedad en su conjunto lucha contra la discriminación y, en teoría, el Estado promueve las políticas necesarias para hacer prevalecer los principios constitucionales de **igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades** y de **no discriminación**. No obstante, el régimen laboral CAS al compararse con otro régimen laboral, por ejemplo, régimen del DL 276, se revela como un régimen discriminador, pues vulnera el principio de igualdad de trato y derecho a la no discriminación. En efecto, al igual que la discriminación salarial, la discriminación en el régimen laboral se presenta cuando prevalece dos o más regímenes laborales distintos, generando que dos o más trabajadores empleados para hacer la misma función, de carácter permanente, tengan derechos laborales diferenciados.

La variedad injustificada de regímenes laborales “especiales”, promulgados generalmente para beneficiar al gran capital, complican aún más la situación y mantienen a los trabajadores en una situación de vulnerabilidad. Para el Estado neoliberal las personas son medios (*desechables*) para lograr fines. Esta concepción capitalista explica la vigencia de los CAS y desconoce al trabajador como sujeto de derechos.

Para Van Oordt (2018), para el Estado peruano en materia laboral prevalece la regla del derecho sobre el principio jurídico, esto trastoca los principios y derechos laborales que sostienen la relación laboral, como es el caso de los CAS. Para esta autora los principios jurídicos son jerárquicas sobre las reglas; el principio jurídico es constitutivo de la justicia, la moral y la equidad, la regla es más instrumental en este sentido. El contrato CAS no toma en cuenta el principio jurídico de la irrenunciabilidad de los derechos laborales, el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación, el principio de la dignidad humana y los valores democráticos; todo lo anterior en circunstancias de crisis económica y desempleo *“obliga a la persona humana a celebrar un contrato laboral bajo el régimen CAS con notorio detrimento de sus derechos, tales como la compensación por tiempo de servicios, la gratificación por fiesta patrias y navidad, bonificación de escolaridad, asignación familiar, la estabilidad laboral y la protección contra el despido arbitrario”*⁷

En consecuencia, el régimen CAS es un instrumento que vulnera los principios constitucionales de igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades y de no discriminación en el ámbito laboral del sector público.

⁷ Van Oordt, L. Z. (2018). ¿La regla de Derecho debe prevalecer sobre el Principio Jurídico Laboral? Análisis del Contrato Administrativo de servicios. *Vox Juris*, 36(2), 171-201.



4. Hay que terminar con el régimen CAS.

El problema que abordamos es complejo y enorme, se ha constatado que la informalidad en el Estado es alta, que el número de trabajadores CAS aumento en los últimos años y que el mayor incremento se haya dado en los gobiernos regionales y locales. Asimismo, se comprobó que el sistema CAS no puede reformarse de manera progresiva o parcial, motivo por el cual, la Ley N°29849 no cumplió con su objetivo de eliminar progresivamente los CAS. Finalmente, se observó que el régimen CAS es un instrumento que vulnera los principios constitucionales de igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades y de no discriminación en el ámbito laboral del sector público.

En ese marco, la presente Ley tiene por objeto establecer la eliminación del régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, regulado mediante el Decreto Legislativo N°1057 y modificado mediante Ley N°29849. Para tal efecto, se propone que los trabajadores que cumplan funciones permanentes, en los tres niveles de gobierno, sujetos al régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, con dos o más años de servicio continuo en la Entidad, son incorporados de manera automática al régimen laboral del Decreto Legislativo N°276 y el Decreto Legislativo N°728, según corresponda. Los trabajadores que desempeñen sus actividades en el sector salud serán reconocidos bajo lo dispuesto por la Ley N°23536. Además, se propone que los trabajadores que cumplan funciones permanentes, con menos de dos años de servicio continuo en la Entidad, podrán incorporarse a los regímenes laborales antes mencionados mediante concurso público de mérito.

¿Qué entendemos por trabajadores que cumplan funciones permanentes? Aquellos trabajadores que su actividad forma parte del procedimiento administrativo establecido en el Manual de Procedimientos (MAPRO) de la entidad o aquellos trabajadores que brindan un servicio que la entidad está obligada a ofrecer de manera permanente. Lo anterior supone la existencia de trabajadores CAS empleados para realizar tareas temporales, por ejemplo, el Poder Judicial como parte de su “Plan de descarga y liquidación procesal en Órganos Jurisdiccionales Penales del Código Procesal Penal y Código de Procedimiento Penales de 1940 – Segundo Tramo 2019”, dispuso contratar 622 plazas por los meses de octubre a diciembre 2019, bajo la modalidad CAS⁸. Los trabajadores CAS temporales quedan excluidos de la presente ley.

⁸ Véase <http://gestion.pe/peru/poder-judicial-contratara-a-mas-de-600-trabajadores-para-atender-carga-judicial-noticia/>



CARLOS ENRIQUE FERNÁNDEZ CHACÓN

Congresista de La República

Por lo expuesto, rechazamos que el Estado se transforme en el principal propulsor de la subcontratación y flexibilización sobre el pueblo trabajador, escondiendo las relaciones laborales con el único objetivo de reducir el gasto público, violentando los derechos esenciales de los trabajadores y destruyendo así los sistemas públicos que resguardan, protegen y garantizan derechos esenciales de todo el pueblo peruano.

El presente proyecto se constituye en una nueva instancia en la lucha para avanzar contra la flexibilización y la informalidad, tarea que consideramos central para discutir no solo los salarios y los derechos de los trabajadores en actividad, sino también para garantizar que todos los trabajadores obtengan y realicen sus aportes de seguridad social. La tercerización, subcontratación, los CAS y los Contratos de Locación de Servicios provocaron un enorme y masivo desfinanciamiento del sistema de pensiones que dio lugar a que los gobiernos impulsen el enorme negociado de las AFP. Estas modalidades de contratación son un gran obstáculo para que los trabajadores en pasividad puedan tener una vida digna, lo que debe ser garantizado con pensiones que sean como mínimo el 80 % de su salario bruto en actividad o como mínimo iguales a la canasta básica.

Por considerar que la informalidad laboral es uno de los principales males que destruye la vida de las familias trabajadoras, y una herencia vigente de la dictadura fujimorista y sostenida por todos los gobiernos, es que llamamos a las organizaciones sociales, políticas, y gremiales a poner en pie la movilización y lucha para conquistar estos y otros derechos en defensa de la vida de la clase trabajadora del país. Por estos y otros motivos es que solicitamos al conjunto de los congresistas el rápido tratamiento y aprobación del presente proyecto.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

El Régimen CAS es un instrumento innecesario, pero altamente utilizado en los tres niveles de gobierno, pues ha servido para flexibilizar el despido y reducir “costos laborales”, configurándose una vulneración del derecho al igual trato y a la no discriminación en el ámbito laboral; además, la evidencia empírica muestra que todo intento de eliminar gradualmente este mecanismo discriminador no ha resultado, el número de trabajadores CAS se ha incrementado, en consecuencia, la presente ley deroga el Decreto Legislativo N°1057 y su modificatoria la Ley N°29849.



IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente Ley beneficiará a los trabajadores, en los tres niveles de gobierno, sujetos al régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, con dos o más años de servicio continuo en la Entidad, son incorporados de manera automática al régimen laboral del Decreto Legislativo N°276 y el Decreto Legislativo N°728, según corresponda. Los trabajadores que desempeñen sus actividades en el sector salud serán reconocidos bajo lo dispuesto por la Ley N°23536. Todos ellos adquirirán el derecho a la estabilidad laboral y la posibilidad de hacer carrera administrativa. En general, el beneficio social tiene que ver con la significativa reducción de la informalidad laboral y la posibilidad de que los trabajadores realicen sus aportes de seguridad social para que obtengan una pensión jubilatoria decente.

El costo que generaría el Proyecto de Ley al erario público fue estimado por el diario Gestión (08/04/2018) al informar que *“el fin del régimen CAS subiría costo de la planilla pública en 2000 millones adicionales por año”*⁹ y un mes antes (20/03/2018) señalaba que *“para cubrir el traslado desde el régimen CAS a las planillas del Estado se tendría que elevar en 1% el IGV”*¹⁰. Evidentemente, la presente ley propone que la sociedad en su conjunto cubra el costo de la formalización laboral, en su lugar se debería modificar la política tributaria de exoneraciones y devoluciones a favor de las grandes empresas transnacionales e implementar un impuesto a la riqueza a las personas naturales y jurídicas.

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL.

- ✓ Política de Estado N°10, denominada *“Reducción de la pobreza”*.
- ✓ Política de Estado N°18, denominada *“Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica”*.

Lima, mayo 2020

⁹ Véase <https://gestion.pe/economia/regimen-cas-subiria-costo-planilla-publica-s-2-000-mlns-adicionales-ano-230989-noticia/>

¹⁰ Véase <https://gestion.pe/economia/cas-planillas-cubrir-traslado-tendria-elevarse-1-igv-229740-noticia/>