PREDICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY 9622-2024
BONIFICACIÓN SEMESTRAL PARA TRABAJADORES CAS DE SUNAFIL

El predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 09622/2024-CR propone otorgar una bonificación semestral al personal bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). Dicho beneficio estaría sujeto a la disponibilidad de los recursos del presupuesto institucional de la entidad, priorizando su financiamiento con cargo a los Recursos Directamente Recaudados (RDR). La propuesta se presenta como una medida para reconocer el desempeño del personal inspectivo y administrativo.

Sin embargo, desde una perspectiva de gestión pública y diseño institucional, la medida presenta serios problemas. Los recursos ordinarios de una entidad están destinados a bienes, servicios y operaciones básicas, y solo pueden utilizarse para aquello que ha sido programado en su planificación anual. Una bonificación que no ha sido prevista presupuestalmente, al no poder ser considerada como gasto dentro de los recursos ordinarios, termina presionando el uso de los RDR, que provienen exclusivamente de recaudación punitiva —multas y sanciones—. De este modo, la propuesta termina generando un incentivo perverso: la imposición de sanciones se convierte, de manera indirecta, en un mecanismo de financiamiento del propio beneficio económico. Es decir, la capacidad sancionadora de la SUNAFIL queda asociada a su capacidad de obtener recursos para pagar bonificaciones.

A ello se suma una distorsión profunda vinculada al régimen CAS. Este régimen nació para uniformizar los múltiples regímenes administrativos existentes en el Estado y encaminar al personal hacia un régimen único de servicio civil, en cumplimiento del mandato constitucional. Su finalidad fue ordenar el sistema, otorgar derechos mínimos homogéneos y evitar la fragmentación histórica de más de trece regímenes distintos. Sin embargo, al crear beneficios específicos para un grupo CAS dentro de una sola entidad se vuelve a abrir la puerta a la diferenciación y a la proliferación de regímenes particulares. En la práctica, esto equivale a una forma de negociación individual encubierta, al margen del esquema de negociación colectiva centralizada que se instauró precisamente para evitar que cada entidad otorgara beneficios discrecionales con cargo a sus recursos propios.

La consecuencia es doble: por un lado, se desordena el sistema presupuestal al vincular beneficios a recursos inestables y punitivos; por otro, se debilita el tránsito hacia el régimen único de servicio civil, generando incentivos para que los trabajadores permanezcan en el CAS y evitando su traslado al régimen que la Constitución ordena consolidar. En lugar de avanzar hacia la unificación, la medida reintroduce las lógicas que llevaron al caos de regímenes diferenciados que el CAS buscó superar.

Dictamen	Comentarios	Sugerencia HL
Bonificación semestral financiada por recursos directamente recaudados La propuesta establece que los trabajadores CAS de SUNAFIL recibirán una bonificación semestral, condicionada a la disponibilidad de los recursos del presupuesto institucional de la entidad. Para su financiamiento se prioriza el uso de recursos directamente recaudados (RDR).	**El uso de RDR como fuente del bono semestral distorsiona la función inspectiva** La propuesta parte de una premisa equivocada: asumir que los Recursos Directamente Recaudados (RDR) son fondos disponibles para otorgar beneficios económicos. En realidad, los recursos ordinarios de la entidad —que financian bienes, servicios y todas las operaciones básicas— ya se encuentran completamente comprometidos en gastos regularmente programados en la planificación anual. Como la bonificación no ha sido prevista en esa programación, los recursos ordinarios no pueden ser utilizados para financiarla. Esa imposibilidad conduce inevitablemente a recurrir a los RDR, que no son fondos libres, sino ingresos provenientes exclusivamente de multas y sanciones. De este modo, el pago de la bonificación quedaría atado a la recaudación punitiva, generando un incentivo perverso: la imposición de sanciones se convierte, aunque sea de forma indirecta, en un mecanismo de financiamiento del propio beneficio económico. Además, la naturaleza misma de los RDR introduce una tensión estructural. Al depender únicamente del pago de sanciones administrativas, cualquier bono asociado a ellos termina vinculando el desempeño inspectivo a la capacidad de recaudar. Ello desnaturaliza por completo el rol de la inspección laboral, que debe orientarse a promover el cumplimiento, corregir conductas y prevenir riesgos, no a sancionar para generar ingresos. Esta preocupación está respaldada por los datos del Reporte Anual de Seguimiento del PEI 2024, que muestran que la SUNAFIL cumple la mayoría de sus metas mediante fiscalizaciones concentradas en grandes empresas, donde existe mayor probabilidad de encontrar infracciones y, por tanto, de generar RDR. El 80.45 % de las formalizaciones (OEI 1), el 40.96 % de las mejoras sociolaborales (OEI 2) y el 69.47 % de los resultados en seguridad y salud en el trabajo (OEI 3) provienen de este segmento. Al vincular la bonificación a los RDR, se reforzaría	**Necesidad de orientar los incentivos del personal hacia resultados sociales y no hacia la recaudación por multas** Desde una perspectiva de política pública laboral, el diseño de incentivos para la SUNAFIL debe reforzar su mandato institucional: promover la formalización, asegurar condiciones sociolaborales adecuadas y prevenir riesgos en seguridad y salud en el trabajo. Por ello, resulta indispensable que la bonificación propuesta no se financie con Recursos Directamente Recaudados, ya que estos provienen exclusivamente del pago de sanciones y constituyen una fuente inestable y contraria a la lógica de un sistema inspectivo imparcial. Utilizarlos como base para otorgar incentivos económicos no solo comprometería la sostenibilidad presupuestal de la entidad, sino que introduciría un conflicto de interés que puede distorsionar la finalidad de la inspección laboral. En lugar de vincular beneficios a la recaudación por multas, el esquema de incentivos debería orientarse hacia resultados sociales concretos y verificables. El verdadero impacto de la SUNAFIL no se mide por el monto sancionado, sino por la cantidad de trabajadores que ingresan a la formalidad, por la mejora de las condiciones sociolaborales y por la capacidad de reducir riesgos laborales sin necesidad de medidas punitivas. La inspección moderna se sustenta en una combinación de orientación, prevención y corrección progresiva; cualquier incentivo que altere esta lógica puede desplazar el rol educativo y de acompañamiento que la entidad debe ejercer, especialmente frente a las micro y pequeñas empresas, que concentran la mayor

	este sesgo: más intervenciones donde hay mayor recaudación posible y menor presencia donde hay más informalidad y necesidad de acompañamiento técnico, principalmente en las MYPEs. La consecuencia es clara: si el bono depende del nivel de multas, la función inspectiva se distorsiona. En lugar de orientar sus esfuerzos hacia la prevención, la asistencia técnica y la corrección progresiva, la inspección podría priorizar procedimientos sancionadores, aumentando la tramitología y alimentando la percepción de que SUNAFIL actúa como un órgano meramente punitivo. Esto afecta la legitimidad institucional y profundiza la desconfianza de los empleadores, especialmente de las MYPEs, que ya enfrentan dificultades para cumplir con sus obligaciones laborales. Por último, esta propuesta también genera una distorsión en el régimen CAS. Este régimen fue creado para uniformizar los múltiples sistemas administrativos y facilitar la transición hacia un régimen único de servicio civil, como exige la Constitución. Otorgar beneficios particulares solo a los CAS de una entidad reabre la fragmentación que se buscaba superar y funciona como una negociación individual encubierta, al margen del sistema de negociación colectiva centralizada. A largo plazo, la proliferación de beneficios diferenciados impide avanzar hacia el régimen único de servicio civil, reproduce desigualdades entre entidades y debilita la coherencia del empleo público.	informalidad y poseen menor capacidad para afrontar procesos sancionadores. Asimismo, un sistema de incentivos basado en resultados sociales permite fortalecer la credibilidad institucional y consolidar la neutralidad de la función inspectiva. Si los trabajadores o empleadores perciben que las decisiones de SUNAFIL están influenciadas por la necesidad de generar ingresos, la confianza en los procedimientos disminuye y aumenta la judicialización de las actuaciones inspectivas, lo que termina afectando la efectividad del sistema en su conjunto. En cambio, orientar los incentivos hacia el impacto social fomenta la cooperación, facilita el cumplimiento voluntario y contribuye a crear una cultura de respeto a las normas laborales. En suma, el diseño de incentivos debe priorizar la sostenibilidad financiera, la imparcialidad y la orientación a resultados concretos en derechos laborales. La fiscalización no puede convertirse en un mecanismo de recaudación, y los beneficios económicos del personal no deben depender de la capacidad de imponer sanciones. Lo que necesita el país es un sistema inspectivo que acompañe, formalice y mejore las condiciones de trabajo; no uno que premie la multa.