

DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY 2953/2022 Y OTROS INCORPORACIÓN DE TRABAJADORES CAS DE SUNAFIL AL RÉGIMEN LABORAL DEL DL 728

El dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2953/2022-CR y otros, propone **incorporar de manera gradual y progresiva al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 al personal de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)** que actualmente se encuentra bajo el régimen de contratación administrativa de servicios (CAS). Para ello, establece como requisitos contar con al menos 5 años de servicios continuos u 8 años de servicios discontinuos a la fecha de promulgación de la norma, haber adquirido la condición de contratado indeterminado y haber ingresado a la institución mediante concurso público. Asimismo, dispone que la incorporación se realice de manera progresiva según el tiempo de servicios y la disponibilidad presupuestal para habilitar nuevas plazas bajo el régimen 728. La propuesta también incorpora un **mecanismo de financiamiento que vincula parte de los recursos de la SUNAFIL con el exceso de recaudación anual por concepto de Recursos Directamente Recaudados**. En particular, se autoriza que hasta el 30% de dicha mayor recaudación, respecto del año fiscal anterior, pueda ser asignado a la entidad para el cumplimiento de sus objetivos institucionales y el financiamiento progresivo de la actualización de la escala remunerativa de su personal administrativo.

No obstante, **la iniciativa no resulta favorable** desde la perspectiva de la sostenibilidad fiscal y de la adecuada gestión del empleo público. La incorporación de personal a un régimen laboral distinto mediante una ley específica para una entidad pública, sin un análisis integral del impacto presupuestal ni su articulación con el proceso de ordenamiento del servicio civil, puede generar presiones adicionales sobre el gasto público y establecer precedentes que luego resulten difíciles de gestionar en otras entidades del Estado. En esa línea, el Ministerio de Economía y Finanzas, al emitir opinión sobre la propuesta, manifestó su desacuerdo con la iniciativa precisamente por sus implicancias fiscales y por los riesgos que supone para la gestión presupuestal del sector público.

Adicionalmente, el esquema de financiamiento planteado genera incentivos institucionales que no se alinean con el mandato de la SUNAFIL. **Al vincular parte de los recursos disponibles para la entidad con el exceso de recaudación por multas, se refuerza un enfoque centrado en la sanción para lograr objetivos de recaudación desvirtuando la razón de ser de SUNAFIL**, en lugar de promover resultados sociales vinculados con la formalización laboral y la mejora de las condiciones de trabajo. Un diseño orientado a resultados debería priorizar indicadores como la cantidad de trabajadores formalizados tras una inspección, la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo sin necesidad de sanción, el cumplimiento voluntario logrado mediante acciones preventivas o el acompañamiento técnico a las empresas —especialmente a las MYPE, que representan la gran mayoría del tejido empresarial— para el cumplimiento progresivo de sus obligaciones laborales. En ese contexto, resulta importante que cualquier reforma que involucre recursos derivados de la actividad inspectiva se evalúe cuidadosamente para evitar distorsiones en los incentivos institucionales y preservar la legitimidad del sistema de inspección del trabajo.

Dictamen	Comentarios	Sugerencia HL
<p>Incorporación progresiva del personal CAS de SUNAFIL al régimen laboral 728</p> <p>La propuesta busca incorporar de manera gradual y progresiva al personal sujeto al régimen de contratación administrativa de servicios (CAS), regulado por el Decreto Legislativo 1057, al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).</p> <p>Para ello, establece como requisitos que el trabajador cuente con al menos cinco años de servicios continuos u ocho años de servicios discontinuos a la fecha de promulgación de la norma, que haya adquirido la condición de contratado indeterminado en el marco de la Ley N° 31131 y que haya ingresado a la entidad mediante concurso público.</p> <p>Asimismo, se plantea que esta incorporación se realice de manera progresiva, considerando el tiempo de</p>	<p>Impacto en la sostenibilidad fiscal y el equilibrio presupuestario</p> <p>La propuesta de incorporación progresiva del personal CAS de la SUNAFIL al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 plantea implicancias relevantes desde la perspectiva de la sostenibilidad fiscal. De acuerdo con la opinión emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) durante el proceso de elaboración del dictamen en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, la implementación de la medida demandaría recursos adicionales del Tesoro Público, estimándose un costo anual aproximado de S/ 34 349 287,98.</p> <p>En esa línea, también se ha señalado que la iniciativa presenta tensiones con las reglas de estabilidad presupuestaria que orientan la gestión de las finanzas públicas. La incorporación de personal a un régimen laboral con mayores obligaciones remunerativas implica la generación de gastos permanentes que deben contar con fuentes de financiamiento sostenibles en el tiempo. Sin embargo, la propuesta no evidencia un análisis integral de su impacto fiscal ni de las condiciones que garanticen su sostenibilidad en el mediano y largo plazo.</p> <p>Asimismo, la medida podría entrar en conflicto con el principio de equilibrio presupuestario dispuesto en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, que establece que el presupuesto del sector público debe aprobarse en condiciones de balance entre ingresos y gastos, evitando la creación de obligaciones de gasto que no cuenten con financiamiento permanente. Este principio constituye uno de los pilares del Sistema Nacional de Presupuesto Público y busca asegurar que las decisiones legislativas con impacto fiscal no comprometan la sostenibilidad de las finanzas públicas ni generen presiones adicionales sobre el Tesoro Público.</p> <p>Financiamiento del cambio de régimen laboral con recursos provenientes de multas</p> <p>La iniciativa plantea que parte del financiamiento necesario para la incorporación del personal CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 provenga del exceso de recaudación anual por concepto de Recursos Directamente Recaudados de la SUNAFIL, los cuales derivan principalmente de la imposición de multas administrativas. Este diseño</p>	<p>Necesidad de evaluar el ordenamiento del empleo público y la sostenibilidad fiscal</p> <p>Desde la perspectiva de la gestión del empleo público, cualquier iniciativa orientada a mejorar las condiciones laborales del personal del Estado debe evaluarse dentro de un marco integral que garantice coherencia institucional y sostenibilidad fiscal. La incorporación del personal CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 mediante leyes específicas para determinadas entidades públicas puede generar soluciones fragmentadas que terminan profundizando la dispersión de regímenes laborales en la administración pública.</p> <p>En esa línea, las mejoras en las condiciones laborales del personal de entidades públicas deberían analizarse en el marco de los procesos de ordenamiento del servicio civil que actualmente se vienen implementando en el país, los cuales buscan avanzar progresivamente hacia un régimen laboral más uniforme, con reglas claras de ingreso, compensación y desarrollo profesional. Este enfoque permite abordar las demandas laborales del sector público sin comprometer la sostenibilidad fiscal ni generar precedentes que puedan trasladarse de manera generalizada a otras entidades del Estado.</p>

<p>servicios de los trabajadores y la disponibilidad presupuestal que se habilite para la creación de nuevas plazas bajo el régimen laboral privado.</p> <p>Adicionalmente, la propuesta incorpora disposiciones vinculadas al financiamiento del proceso de transición de régimen laboral. En particular, se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a transferir recursos adicionales a la SUNAFIL, provenientes de la mayor recaudación anual de la entidad por concepto de Recursos Directamente Recaudados, así como de la evaluación del cumplimiento de prioridades institucionales.</p>	<p>introduce un problema relevante desde la perspectiva de la gestión pública y del propio diseño institucional de la entidad.</p> <p>En primer lugar, el esquema presupuestal planteado parte de supuestos de recaudación poco consistentes con el comportamiento histórico de los ingresos de la entidad. Según la información disponible en los portales de transparencia del Estado, la SUNAFIL, cada año recauda una cantidad muy distinta de la prevista en lo que señala en su Presupuesto Institucional de Apertura, en unos casos llegando hasta a cuadruplicar lo previsto. Esto demuestra un comportamiento sistemático de subregistro que le permitiría cumplir con extrema facilidad la condición que el proyecto de señala de “usar los excedentes de la meta” para financiar las planillas. Asimismo, en ningún año ha logrado recaudar los más de 100 millones que requeriría para poder asegurar que el 30% de los ingresos directamente recaudados pudieran asegurar la planilla a la que se estaría obligando con este proyecto de Ley. Todo esto refuerza el argumento planteado por el MEF de lo antitécnico que resulta asociar gasto corriente a fuentes volátiles como los RDR.</p> <p>En términos prácticos, además, el esquema termina trasladando a la función inspectiva la presión de incrementar la recaudación para sostener compromisos permanentes de gasto, como los asociados a la planilla institucional.</p> <p>Este enfoque genera además un problema de diseño institucional. La SUNAFIL no es una entidad recaudadora como la SUNAT; su función principal es garantizar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Cuando el financiamiento institucional comienza a depender del volumen de multas impuestas, existe el riesgo de que la recaudación se convierta en un objetivo implícito de gestión, desplazando el foco desde la promoción del cumplimiento hacia la imposición de sanciones como fin principal de la institución.</p> <p>Desde la perspectiva de política pública laboral, el objetivo de la sanción administrativa no es generar ingresos para el Estado, sino corregir conductas y promover el cumplimiento de la normativa laboral. Como se puede evidenciar, las sanciones no se están traduciendo en mejoras en el comportamiento de los empleadores o en un incremento de la formalización laboral (que persiste en un 70% de informalidad), por lo que el sistema termina sancionando recurrentemente a los mismos actores sin generar cambios estructurales en</p>	<p>Asimismo, cualquier medida que implique la creación de obligaciones permanentes de gasto debe sustentarse en fuentes de financiamiento estables y previsibles, evitando esquemas que vinculen el financiamiento de la planilla institucional con ingresos variables, como los derivados de la recaudación por multas. La mejora de las condiciones laborales del personal de la SUNAFIL constituye un objetivo legítimo; sin embargo, su implementación debería evaluarse dentro de un marco de planificación presupuestaria que garantice la sostenibilidad financiera de la entidad y la adecuada gestión de los recursos públicos.</p> <p>En ese sentido, resulta necesario evitar mecanismos de financiamiento institucional basados en la recaudación derivada de sanciones administrativas, ya que este tipo de esquemas puede afectar el equilibrio propio de una administración pública neutral e imparcial. El ejercicio de la potestad sancionadora debe orientarse exclusivamente a garantizar el cumplimiento de la normativa laboral y la protección de los derechos de los trabajadores, y no a generar recursos para financiar el funcionamiento institucional de la entidad. Por ello, corresponde que el Congreso evalúe con especial cautela este tipo de mecanismos y evite aprobar disposiciones que puedan distorsionar la finalidad de la función</p>
---	---	---

el mercado de trabajo. En ese escenario, la sanción pierde su función correctiva y la inspección corre el riesgo de convertirse en un mecanismo de recaudación destinado a sostener el funcionamiento institucional de la entidad.

Vulneración de principios del derecho administrativo

El esquema propuesto genera tensiones con principios fundamentales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, recogidos en el derecho administrativo y en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Cuando la entidad que impone sanciones es, al mismo tiempo, beneficiaria de los recursos derivados de dichas multas, se introduce un interés institucional en la recaudación que puede afectar la neutralidad del sistema. Esta situación puede comprometer el principio de legalidad —al incentivar interpretaciones normativas orientadas a justificar sanciones— y el principio de imparcialidad, que exige que la Administración actúe sin intereses económicos o institucionales que puedan influir en la objetividad de sus decisiones.

Asimismo, este diseño puede afectar garantías esenciales del debido procedimiento y el principio de razonabilidad que deben regir toda actuación sancionadora. La potestad administrativa debe ejercerse exclusivamente para asegurar el cumplimiento de la normativa laboral y la protección de los derechos de los trabajadores; sin embargo, cuando la recaudación se convierte en un elemento relevante para el financiamiento institucional, existe el riesgo de que la función fiscalizadora se utilice con fines distintos a su finalidad pública. Ello podría configurar un supuesto de desviación de poder, al desnaturalizar el propósito correctivo y preventivo que debe caracterizar al sistema de inspección del trabajo.

Riesgo para el ordenamiento del sistema del servicio civil

La propuesta también plantea implicancias relevantes para el proceso de ordenamiento del empleo público. Actualmente, el Estado viene impulsando la transición progresiva hacia un régimen laboral único a través de la implementación de la Ley del Servicio Civil, con el objetivo de reducir la dispersión de regímenes laborales y fortalecer una gestión más coherente y sostenible de los recursos humanos en el sector público.

En ese contexto, SERVIR —como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos— emitió una opinión sobre la iniciativa legislativa y ha señalado que

inspectiva o perjudicar a los administrados.

Finalmente, el fortalecimiento institucional de la SUNAFIL debería orientarse principalmente a mejorar su capacidad operativa y a promover una cultura de cumplimiento de la normativa sociolaboral. Más allá de reformas puntuales en los regímenes laborales de determinadas entidades, uno de los principales desafíos del mercado laboral peruano sigue siendo la elevada informalidad.

Las micro y pequeñas empresas representan más del 99% del tejido empresarial del país y cerca de nueve de cada diez unidades productivas operan en condiciones de informalidad. Por ello, el verdadero fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo debería enfocarse en facilitar la formalización progresiva de las MYPE, acompañarlas en el cumplimiento de la normativa laboral y desarrollar herramientas preventivas y orientativas que permitan cumplir con el mandato institucional de SUNAFIL: promover el respeto de los derechos laborales y una cultura de cumplimiento en el mercado de trabajo.

no resultaría adecuado incorporar al personal CAS al régimen laboral privado mediante una ley específica, considerando que desde el Poder Ejecutivo se vienen realizando esfuerzos orientados a consolidar un régimen laboral único en el Estado. Dicho proceso se viene desarrollando de manera gradual en el marco de la implementación de la Ley del Servicio Civil, que actualmente involucra a cientos de entidades públicas en distintas etapas de tránsito hacia este nuevo régimen.

Asimismo, se debe considerar que una incorporación directa bajo estas condiciones podría generar incrementos adicionales en la planilla del Estado y afectar la gestión fiscalmente sostenible de las compensaciones de los servidores públicos. En esa línea, se ha señalado que las mejoras en las condiciones laborales del personal del sector público deberían evaluarse dentro del marco integral de la reforma del servicio civil, que contempla criterios de gradualidad, planificación institucional y sostenibilidad presupuestaria.