Proyecto de Ley N° 5357/2022-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

PAUL SILVIO GUTIERREZ TICONA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
15 JUN. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 4:40 pm

SUMILLA: LEY QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES CON CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) AL RÉGIMEN LABORAL DE LA ACTIVIDAD PRIVADA A LOS SERVIDORES DE LA RENIEC.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Bloque Magisterial de Concertación Nacional", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107º de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES CON CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) AL RÉGIMEN LABORAL DE LA ACTIVIDAD PRIVADA A LOS SERVIDORES DE LA RENIEC

Articulo 1.- Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto incorporar a los trabajadores con Contrato Administrativo de Servicios al régimen laboral establecido por el Decreto Legislativo 728, a los servidores que laboran en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, a fin de eliminar la vulneración de derechos laborales.

Artículo 2.- Incorporación de los Contrato Administrativo de Servicios (CAS) al régimen laboral del Decreto Legislativo 728
Se autoriza por esta única vez al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) la Incorporación de los trabajadores con Contrato Administrativo de Servicios (CAS) al régimen laboral comprendido en el Decreto Legislativo 728.

Se considera plazas vacantes para la incorporación al régimen laboral comprendido en el Decreto Legislativo 728, quienes cuentan con ejecución presupuestal más de dos ejercicios presupuestales continuos a la fecha de publicación de la presente ley.

Artículo 3.- Requisitos para la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728
El personal del RENIEC que cuenta con contrato laboral bajo el régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) deberá ser incorporado al régimen laboral establecido en el Decreto Legislativo 728, previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

a. Haber laborado de manera ininterrumpida durante dos años o de forma discontinua durante tres años, a la vigencia de la presente ley, en cualquiera de sus dependencias del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).
b. Encontrarse en los alcances de la Ley 31131.
c. Haber ingresado a la institución mediante un concurso público.

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 - Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

Los servidores que cumplan con los requisitos de ley, bajo responsabilidad del titular de la entidad dispondrán el otorgamiento del acto administrativo de incorporación al régimen laboral comprendido en el Decreto Legislativo 728, en el plazo de 30 días hábiles posterior a su solicitud.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Financiamiento
La implementación de esta ley se llevará a cabo utilizando los recursos financieros del presupuesto de la entidad y los recursos directamente recaudados, sin generar gastos al Tesoro Público, y se autoriza al RENIEC a realizar las modificaciones presupuestales necesarias para la aplicación de lo establecido en esta ley

SEGUNDA.- Reglamentación
El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en coordinación con el RENIEC bajo responsabilidad funcional, emitirá las normas complementarias para la implementación de esta ley en un plazo máximo de sesenta (60) días desde su entrada en vigencia.

La falta de reglamentación de alguna de las disposiciones de la presente ley no es impedimento para su aplicación y exigencia.

SEGUNDA.- Vigencia de la norma
La presente Ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 14 de Junio de 2023

Paul Gutiérrez T.

ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA
Congresista de la República
Vocera del Grupo Parlamentario
Bloque Magisterial de Concertación Nacional

Elgar Tello Montes

Germán Tacuri

Francisco J. Paredes G.

Pastor Valera A.

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. INTRODUCCION Y MARCO NORMATIVO

Esta iniciativa busca resolver la situación precaria de los trabajadores que están contratados bajo el régimen CAS, ofreciéndoles estabilidad laboral al incorporarlos a la planilla del DL 728. Es importante destacar que se pretende hacerlo respetando la jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional, lo cual indica una voluntad de encontrar un equilibrio entre las necesidades de los trabajadores y el marco legal vigente. Si se logra implementar exitosamente, esta medida podria brindar una mayor seguridad laboral a los empleados y contribuir a mejorar las condiciones de empleo en el país.

La propuesta legislativa muestra una preocupación genuina por abordar la precariedad laboral de los empleados bajo el régimen CAS, ofreciendo una solución que busca brindarles estabilidad y protección en su empleo. Al respetar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se busca evitar cualquier transgresión legal y encontrar un equilibrio adecuado entre los derechos de los trabajadores y el marco jurídico existente. Si se lleva a cabo de manera efectiva, esta medida tiene el potencial de generar un impacto positivo en las condiciones laborales del país, al proporcionar una mayor seguridad y promover una mayor igualdad de derechos para los trabajadores contratados bajo este régimen.

El RENIEC, junto con otros organismos del Sistema Electoral como el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, sigue las leyes de trabajo de la actividad privada establecidas en el Decreto Legislativo N.° 728 y sus normas complementarias, según lo establecido en la Ley Orgánica N.° 26497. La mayoría del personal del RENIEC está compuesto por ex trabajadores del Registro Electoral del Perú, trabajadores que ocuparon vacantes en la institución, trabajadores ingresados por concurso público en 2006 y aquellos que ingresaron por orden judicial debido a la desnaturalización de contratos. Además, la Constitución Política otorga al RENIEC la tarea de organizar y mantener el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN) y emitir el documento nacional de identidad.
El RENIEC ha creado una base de datos confiable con más de 30 millones de registros, que incluye datos de ex Registro Electoral, así como huellas dactilares, firmas y fotografías de los ciudadanos, y ha logrado altos estándares de calidad y seguridad en su base de datos, permitiendo la identificación de las personas a través de sustentos biométricos como el Sistema Automático de Identificación por Impresiones Dactilares (AFIS). Sin embargo, la mayoría de los trabajadores del RENIEC, alrededor del 69%, no tienen acceso a todos los beneficios sociales propios de los derechos laborales, lo que subraya la necesidad de una contratación adecuada para proteger los intereses de la institución y el Estado. A pesar de la gran responsabilidad de los trabajadores del RENIEC, se ha establecido un régimen discriminatorio y violatorio de los derechos laborales a través del régimen CAS, que inicialmente se estableció como un régimen temporal para la formalización y unificación laboral en el sector público, pero que actualmente excluye derechos.
Esta situación es contraria a lo establecido en la Constitución, que reconoce el derecho a la igualdad ante la ley, prohíbe la discriminación por diversas razones y garantiza el respeto a la dignidad del trabajador en las relaciones laborales.

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 - Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 - Anexo 7284

Artículo 23.- (...) Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.
Artículo 26.- En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. *Igualdad de oportunidades sin discriminación.*
2. *Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.*

En caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma, se debe aplicar una interpretación favorable al trabajador, según se indica en los artículos mencionados. Estos derechos no solo son reconocidos nominalmente, sino que el Estado también tiene la obligación de garantizarlos y cumplir con ellos. Por lo tanto, el derecho fundamental al trabajo no solo implica garantizar igualdad de oportunidades y acceso al trabajo en el sector público, sino también asegurar la igualdad ante la ley sin discriminación en el sector público. Es importante tener en cuenta los artículos 2 y 23 de la Constitución Política del Perú, que establecen que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales ni rebajar la dignidad del trabajador. Sin embargo, el régimen CAS vulnera estos derechos y los trabajadores bajo este régimen no reciben los mismos beneficios laborales que los trabajadores bajo el régimen 728, lo que genera una desmotivación personal, profesional y laboral, y es algo que este proyecto de ley busca corregir.

- **MARCO NORMATIVO**
  - ✓ **La Constitución Política del Perú**

Artículo 1.- Defensa de la persona humana
La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.
Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona
Toda persona tiene derecho
(...)
2. *A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.*
(...)
15. A trabajar libremente, con sujeción a ley
Artículo 22.- Protección y fomento del empleo
El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.
El derecho al trabajo que reconoce nuestra Constitución Política, conlleva al impedimento de ser despedido sin que medie una debida motivación, ello implica que todo despido sin expresión de causa justa, resulta contrario al fin Constitucional.
Artículo 23.- El Estado y el Trabajo
El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan. El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 - Anexo 7284

Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.

Artículo 26.- Principios que regulan la relación laboral En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.
2. Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.
3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.

Artículo 27.- Protección del trabajador frente al despido arbitrario
La ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 02508-2012PA/TC, del 22 de octubre 2012, resalta que el contenido esencial del derecho al trabajo implica dos aspectos, el de acceder a un puesto de trabajo, por una parte y, por otra el derecho a no ser despedido sino por causa justa.

Por regla general, en toda prestación de servicios remunerada y subordinada, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado, por el cual le corresponden al trabajador todos los beneficios de ley, sin embargo, se puede observar la clara desigualdad que genera el CAS, cuando frente a una misma labor realizadas por dos servidores públicos, uno de ellos perteneciente al CAS y el otro a cualquier otro régimen laboral, el Estado les retribuirá de manera distinta, a uno le pagará gratificaciones y CTS completas, mientras que al servidor del CAS no, además que no podrá hacer carrera pública y no tendrá protección frente al despido.

En el derecho laboral se aplica el principio de **Primacía De La Realidad**, según señala Américo Plá Rodriguez: *"es la primacía de los hechos sobre las formas, las formalidades o las apariencias. Esto significa que en materia laboral importa lo que ocurre en la práctica, más de lo que las partes hayan pactado en forma más o menos solemne o expresa, o lo que refleje en documentos, formularios o instrumentos de control".*[1] Este principio tiene como finalidad determinar la existencia o no del vinculo laboral mediante la valoración de todos los indicios que logren demostrar los tres principales elementos del contrato de trabajo: 1) Prestación personal, 2) Contraprestación (remuneración) y 3) Subordinación.

Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Mediante la aplicación del Contrato Administrativo de Servicios – CAS podemos apreciar que han sido vulnerados los

[1] Pla Rodriguez, Americo. *Curso de Derecho Laboral*, Tomo I, Volumen I. Ediciones Idea, Montevideo, 1998, p.332

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

derechos de muchos trabajadores. El contrato CAS sí limita el ejercicio de los derechos laborales como son los beneficios sociales y rebaja la dignidad del trabajador, al no reconocer la estabilidad laboral, y al crear una diferencia entre trabajadores bajo este régimen y los demás regímenes laborales.

La Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y sus modificatorias tiene por finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos, una mayor eficiencia en tu capital humano se traduce en remuneraciones justas y el respeto de sus derechos labores, esto en concordancia con la igualdad laboral que se exige para los trabajadores CAS.

Por todo lo expuesto, es necesario la eliminación de contratación mediante Contrato Administrativo de Servicios – CAS, y se unifique la contratación laboral en el Sector Público con la finalidad de reconocer plenamente todos sus derechos y beneficios laborales a miles de trabajadores públicos contratados por CAS, quienes en una entidad realizan las mismas funciones que los trabajadores de otros regímenes laborales como el Decreto Legislativo 276 y Decreto Legislativo 728 pero no gozan de estabilidad laboral y tienen menos derechos laborales que estos regímenes.

II. FUNDAMENTACIÓN

El proyecto de ley que se presenta, tiene como objetivo **incorporar a los trabajadores con Contrato Administrativo de Servicios (CAS) al régimen laboral establecido por el Decreto Legislativo 728, a los servidores que laboran en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).**

El régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) fue creado en el año 2008 para solucionar la problemática generada por la proliferación de los servicios no personales (SNP) en el sector público, modalidad contractual establecida en los años noventa como respuesta a las restricciones presupuestales impuestas a la contratación de nuevo personal, con el objetivo de ahorrar costos laborales y acceder a un sistema de contratación y despido más flexible en el sector público. Al crearse el régimen CAS, con fecha 29 de junio 2008, se estableció un periodo transitorio durante el cual los servidores contratados mediante las modalidades de SNP, que mantuvieran una relación de trabajo con el Estado, podían pasar a este régimen mediante:

a) Una sustitución del contrato, por mutuo acuerdo, antes del vencimiento del mismo.
b) En el caso de prórroga o renovación, se sustituía el contrato anterior por el del nuevo régimen, sin que medie la etapa de postulación al cargo que prevé el régimen CAS

Cabe precisar, que en el caso de personal contratado mediante FAG podían optar por el cambio al régimen CAS, mientras que en el caso del personal SNP que mantuviera una relación de trabajo con el Estado, era obligatorio.[2]

[2] https://www.servir.gob.pe/rectoria/preguntas-frecuentes/contratos-administrativos-de-servicios-cas/

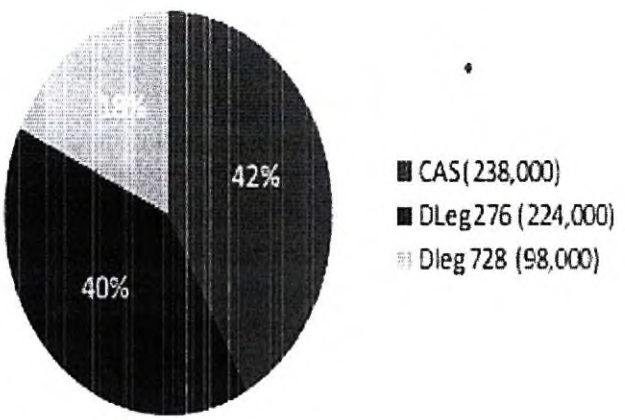
Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

Así mismo es necesario puntualizar, en la actualidad coexisten tres (3) regímenes laborales generales:

- La Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público - Decreto Legislativo 276 de fecha 24 de marzo de 1984.
- El Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral aprobado por Decreto Supremo 003-97-TR, Régimen Laboral de la actividad privada.
- La Contratación Administrativa de Servicios (Decreto Legislativo 1057 de fecha 28 de junio de 2008, modificada por Ley 29849).
- Mediante las contrataciones civiles como la del Fondo de Apoyo Gerencial - FAG (Decreto Ley 25650) y del Personal Altamente Calificado en el sector público (Ley 29806 que regula la contratación de profesionales altamente calificados para ocupar puestos en las entidades públicas del Poder Ejecutivo.
- El Decreto Legislativo 1024 que crea el cuerpo de Gerentes Públicos, para ser destinados a entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, que los requieran.

Todo lo señalado, además de once (11) carreras especiales, mediante los cuales los servidores pueden vincularse con el Estado.[3]

Regímenes laborales del Servicio Civil (no incluye carreras especiales)



Fuente: SERVIR, 2011.

[3] Informacion Complementaria Para Los Expertos Del Mecanismo De Seguimiento A La Implementacion De La Convencion Interamericana Contra La Corrupcion – MESICIC/OEA http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_per_inf_com_servir.pdf

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

LOS REGÌMENES LABORALES Y ESPECIALES EN EL SECTOR PÙBLICO

Fuente: SERVIR, 2011.

➢ EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS – CAS

El régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) constituye una modalidad contractual laboral temporal especial, propia del Estado, se encuentra normado por el Decreto Legislativo 1057 de fecha 27 de junio de 2008, modificada por la Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales - Ley 29849, de fecha 06 de abril de 2012 y; su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 075-2008-PCM y modificado por Decreto Supremo 065-2011-PCM.

El Decreto Legislativo 1057, modificado por la Ley 29849, establece lo siguiente:

> *Artículo 3.- Definición del Contrato Administrativo de Servicios*
> *El Contrato Administrativo de Servicios constituye una* ***modalidad especial de contratación laboral****, privativa del Estado. Se regula por la presente norma, no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, el régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales.* ***El Régimen Laboral Especial del Decreto Legislativo 1057 tiene carácter transitorio.***

El reglamento del Decreto Legislativo 1057 aprobado mediante Decreto Supremo 075-2008-PCM y modificado por Decreto Supremo 065-2011-PCM, determina:

> *Artículo 1.- Naturaleza jurídica, definición del contrato administrativo de servicios y normas aplicables*

*El contrato administrativo de servicios es un **régimen especial de contratación laboral para el sector público,** que vincula a una entidad pública con una persona natural que presta servicios de manera subordinada. Se rige por normas especiales y confiere a las partes únicamente los beneficios y las obligaciones inherentes al **régimen especial**.*

Al trabajador sujeto a contrato administrativo de servicios le son aplicables, en lo que resulte pertinente, la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público; la Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública y las demás normas de carácter general que regulen el Servicio Civil, los topes de ingresos mensuales, la responsabilidad administrativa funcional y/o que establezcan los principios, deberes, obligaciones, incompatibilidades, prohibiciones, infracciones y sanciones aplicables al servicio, función o cargo para el que fue contratado; quedando sujeto a las estipulaciones del contrato y a las normas internas de la entidad empleadora. No le son aplicables las disposiciones específicas del régimen laboral del Decreto Legislativo 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, ni las del régimen laboral de la actividad privada u otras normas que regulen carreras administrativas especiales. (El resaltado es nuestro).

Es preciso indicar que la modificación en cuanto a la conceptualización del Contrato CAS realizada por el Decreto Supremo 065-2011-PCM de fecha 27 de julio de 2011, tuvo como sustento la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente 00002-2010-PI/TC, de fecha 07 de setiembre de 2010:

19. *Por ello, este Colegiado concluye expresando que el contenido del contrato regulado en la norma impugnada tiene las características de un contrato de trabajo y no de un contrato administrativo, en la medida en que prevé aspectos tales como la determinación de la jornada de trabajo (que implica incluso determinar el horario de trabajo, pues de lo contrario sería imposible controlar la jornada semanal), así como los descansos semanales y anual. Cabe considerar también que la denominación dada por el legislador a la norma cuestionada resulta, cuando menos, imprecisa, dado que le pretende conferir un significado distinto al contenido que regula.*
20. *En consecuencia, el Tribunal Constitucional estima que –más allá de la denominación dada a los contratos suscritos bajo el marco del Decreto Legislativo 1057, al pretender considerarlos como contratos administrativos de servicios–, los contratos suscritos bajo el marco del Decreto Legislativo 1057 son de naturaleza laboral. En todo caso, lo que corresponde determinar, ahora, es si estos contratos están vinculados a un régimen laboral preexistente o si se trata de uno nuevo (...)*
26. *Por lo que se puede tener, como primera conclusión, que no resulta inconstitucional considerar al Decreto Legislativo 1057 como una norma de derecho laboral, dado que puede coexistir con los regímenes generales existentes. No obstante ello, corresponde determinar si es que forma parte o complementa a alguno de ellos.*
    Ello resulta de vital importancia, dado que permitirá que el Tribunal Constitucional, dentro de una gama de posibilidades que van desde la inconstitucionalidad material –con la consiguiente derogación de la norma impugnada, precisando los efectos de

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

ello–, hasta la declaración de su constitucionalidad, elija un pronunciamiento simple, o uno sujeto a ciertas reglas interpretativas para hacer compatible el contenido de la norma impugnada con el texto constitucional (...)

30. *De todo lo expuesto, se puede extraer, como segunda conclusión, que para ingresar al sector público, tanto en el régimen laboral público como en el privado, resulta necesario no solo la existencia de una plaza vacante, que debe encontrarse previamente presupuestada, sino además que no exista impedimento para que aquella sea cubierta a través del mecanismo idóneo para tal efecto.*
31. *Por ello, al tomar en cuenta cómo regulan estos sistemas el acceso a la carrera pública – independientemente del régimen laboral aplicable– y al compararlos con el contenido en el Decreto Legislativo 1057, se advierte que este no es complementario de ninguno de tales regímenes, dado que tiene sus propias reglas de contratación, por lo que se le puede considerar como un sistema de contratación laboral independiente (...)*
47. *De modo que, a partir de la presente sentencia, el artículo 1º del Decreto Legislativo 1057 debe ser interpretado de modo que toda actividad interpretativa hecha respecto del denominado "contrato administrativo de servicios", deba entenderse que dicho contrato es propiamente un régimen "especial" de contratación laboral para el sector público, el mismo que como ya se ha expuesto, resulta compatible con el marco constitucional.*

Cuadro Comparativo de Beneficios laborales entre el CAS y los regímenes del Decreto legislativo 276 y 728

Regímenes	Estabilidad Laboral	Vacaciones	Aguinaldo	Licencias	CTS
D. L. 276	Si	Si	Aguinaldo por Fiestas Patrias y por Navidad. Remuneración Completa	Si	Si
D.L. 728	Si	Si	Aguinaldo por Fiestas Patrias y por Navidad. Remuneración Completa	Si	Si
CAS	No	Si. Fraccionamiento y adelanto de vacaciones[3]	Aguinaldo por Fiestas Patrias y por Navidad s/ 300 soles	Si. Todas las licencias de los regímenes generales	No

Por otra parte el Decreto Legislativo 1405 y su reglamento aprobado el Decreto Supremo 013-2019-PCM, asimismo, al término de la relación laboral el trabajador CAS tiene derecho a lo siguiente:

- **Protección frente al despido arbitrario**
  Si se dio término al contrato antes del plazo establecido en el mismo de forma arbitraria o injustificada, se genera el derecho del trabajador CAS al pago de una indemnización equivalente a las remuneraciones mensuales dejadas de percibir hasta el cumplimiento del plazo contractual, con un máximo de tres (3) remuneraciones mensuales.

- **Liquidación de beneficios laborales**
  Al término del contrato, la entidad empleadora debe proceder al pago de los derechos que correspondan al trabajador, como máximo, en la siguiente e inmediata oportunidad en la que ordinariamente abona la retribución a sus trabajadores CAS. Los beneficios que se liquidan son: las vacaciones adeudadas, vacaciones truncas, aguinaldo por Fiestas Patrias o Navidad adeudado (cuando se haya cumplido con los requisitos para su percepción y no se haya pagado).

Es importante recordar que los trabajadores CAS no tienen derecho a la Compensación por Tiempo de Servicios – CTS; por lo que la liquidación de beneficios no contempla este beneficio.[4]

➢ PROBLEMÁTICA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS

La coexistencia de estos tres (3) regímenes (Decreto Legislativo 276, Decreto Legislativo 728 y CAS) ha generado un desorden administrativo, distorsiones y desmotivación del personal. El personal, si bien es cierto, realiza funciones similares, las remuneraciones y condiciones son diferentes. Existen más de 500 normas sobre empleo público, más de 102 escalas remunerativas y una planilla pública con 400 diferentes conceptos de pago. Los servidores con régimen privado y CAS ganan más que los de la carrera pública (D. Leg. 276), pese a realizar funciones similares. Adicionalmente, un 27% de los servidores está contratado bajo modalidades temporales, pese a realizar funciones permanentes[5] Se pueden resumir en (7) tipos de problemas:

- Falta de planificación y dirección coherente.
- Distintos regímenes laborales con diferentes reglas de juego.
- Abuso de contrataciones temporales.
- Distorsión del sistema de remuneraciones.
- Alta dispersión normativa.
- Incumplimiento del principio de mérito regulado en diversas normas.
- Ausencia de una política de Estado para la gestión del servicio civil. En los últimos 15 años ha existido un caos en la gestión de los recursos humanos del Estado.[6]

[4] https://tuconsultalaboral.pe/blog/derechos-de-trabajadores-cas
[5] http://files.servir.gob.pe/WWW/files/normas%20legales/ReformaServicioCivil/ServicioCivil-FAQ-2013-01.pdf
[6] Ibidem

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

Desde el año 1993 de acuerdo con el Decreto Ley 25986 y las leyes de presupuesto público que incluyen normas de austeridad fiscal, se prohíbe hasta la actualidad, el ingreso de nuevo personal a la carrera administrativa. En el año 2010 se autoriza el nombramiento progresivo de personal en las entidades del sector público mediante la quincuagésima segunda disposición final de la Ley 29465, y el 2011, se autoriza la conclusión del proceso de nombramiento del personal contratado del sector público mediante Ley 29753.[7]

Asimismo, previamente a la convocatoria de los concursos públicos cuando estos correspondan, en los supuestos de excepción establecidos desde el literal a) hasta el literal ñ), se debe contar con el informe favorable de la Oficina General de Presupuesto de la entidad que financia el gasto, en el que se señale, entre otros aspectos, que dicha entidad cuenta con los créditos presupuestarios suficientes para financiar el referido gasto y su sostenibilidad en los años fiscales siguientes. Esta obligación resulta también aplicable al nombramiento de magistrados del Poder Judicial y de fiscales del Ministerio Público, a cargo de la Junta Nacional de Justicia, en cuyo caso se requiere informe favorable de la Oficina de Presupuesto del Poder Judicial y del Ministerio Público, respectivamente.[8] La prohibición de ingreso de personal establecido en las Leyes de Presupuesto han sido la principal barrera para permitir nuevas contrataciones en los regímenes laborales del Decreto Legislativo 276 o Decreto Legislativo 728 en el ámbito público, generando un abuso de la figura del CAS para la contratación de personal nuevo y necesario en las entidades y que ha generado tensiones en el personal de las entidades, afectando el clima laboral. Ha sido más fácil contratar personal mediante contratos temporales (los contratos CAS). Y por otra parte el CAP (Cuadro de Asignación de Personal) Es el documento técnico normativo de gestión institucional que contiene los cargos clasificados que necesita para el funcionamiento de su estructura orgánica, establecida en el ROF vigente. Y el PAP (El Presupuesto Analítico de Personal) El Presupuesto Analítico de Personal es un documento de Gestión Institucional, que refleja en términos presupuestarios y financieros el gasto global que representa contar con determinada cantidad y calidad de servidores públicos.

El Manual de Clasificación de Cargos es el documento técnico normativo de gestión institucional, que establece el objetivo, funciones y requisitos de los cargos que requiere el Ministerio de Salud, sus entidades desconcentradas y Direcciones Regionales de Salud, para el cumplimiento de los objetivos, competencias y funciones asignadas, en el marco de los actuales procesos de reforma y descentralización del estado.

- **Régimen Decreto Legislativo 1057 (CAS) en el marco del nuevo régimen del servicio civil**

SERVIR ha señalado que las contrataciones de personal vía CAS son uno de los principales escollos para profundizar la reforma del servicio civil y la meritocracia en el Estado peruano. Por lo que establece que con la nueva Ley del Servicio Civil, los trabajadores pertenecientes al régimen laboral 1057, que regula el sistema de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), gozarán de estabilidad laboral meritocrática y podrán hacer una carrera en la administración pública sobre la base de su desempeño. El objetivo del nuevo régimen es que

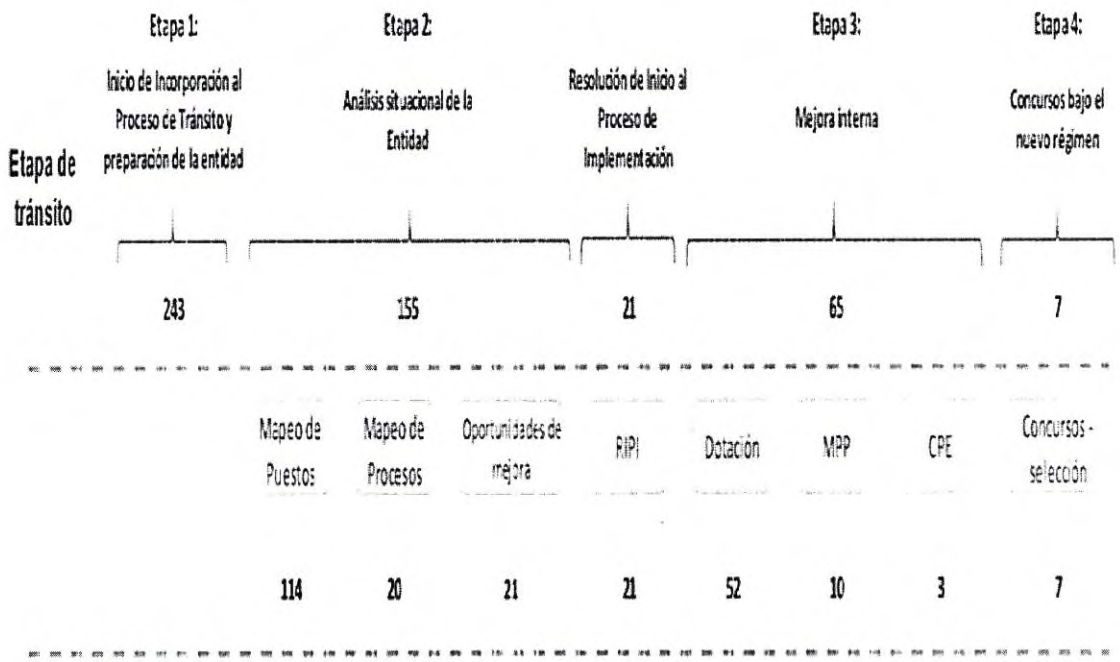
[7] ACUÑA Gonzales, JESUS DUFF. "Convencionalización de la Contratación Administrativa de Servicios" Tesis para Optar el Grado Academico de Magister en Derecho de la Empresa con mencion en Gestion Empresarial. Pontificia Universidad Catolica del Perú, 2018.

los trabajadores mejoren sus condiciones laborales en el tiempo sobre la base del mérito. Los trabajadores que, voluntariamente, deseen acogerse a la Ley del Servicio Civil deberán postular a un concurso público y, de ser admitidos, no estarán sujetos a periodos de prueba. También obtendrán otras ventajas como capacitaciones, una mayor remuneración pensionable y las posibilidades de ascenso y permanencia en el Estado y movilidad entre entidades.

Se había establecido que la implementación de la Ley del Servicio Civil sería progresivamente, en un plazo máximo de seis años y por entidades, tomando en cuenta criterios como la composición de regímenes al interior de la institución, la naturaleza de sus funciones, nivel de gobierno, presupuesto y las prioridades del Estado. Durante este proceso, las instituciones podrán seguir contratando servidores bajo el régimen CAS, en tanto persista la necesidad, pero sólo hasta la culminación del proceso de implementación de la ley.[8]

Sin embargo, se debe precisar que el tránsito de Servidores públicos al régimen del servicio civil aplica para los servidores de entidades públicas bajo los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057 (CAS) siendo voluntario y progresivo, y será llevado a cabo por concurso público de méritos. Los servidores podrán participar en los concursos de traslado siempre y cuando a la fecha de la convocatoria tengan contrato con una entidad pública o hayan tenido contrato vigente al 4 de julio de 2013 o fecha posterior.

PROGRESO DE ENTIDADES EN EL INGRESO AL SERVICIO CIVIL



Fuente: SERVIR 2020

[8] http://www.pcm.gob.pe/2013/07/trabajadores-del-regimen-cas-tendran-estabilidad-laboral-con-ley-del-servicioci

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

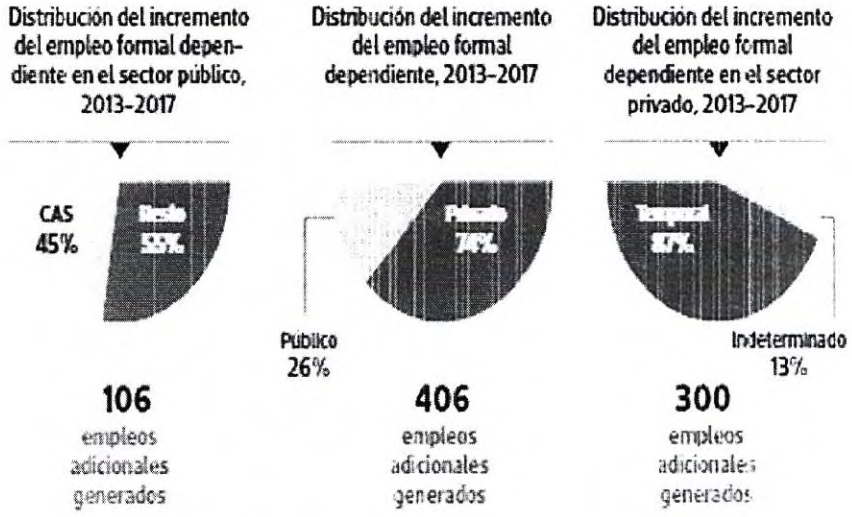
ENTIDADES QUE A LA FECHA SE ENCUENTRAN EN LA LEY DE SERVICIO CIVIL

Nº	Entidad	Tipo	Hito
1	AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL	OTE	Concursos en elaboración
2	COMISION NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS	OPE	Concursos en elaboración
3	MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS	Ministerios	Concursos en elaboración
4	MINISTERIO DEL AMBIENTE	Ministerios	Concursos en elaboración
5	OFICINA DE NORMALIZACION PREVISIONAL	OTE	Concursos en elaboración
6	ORGANISMO DE EVALUACION Y FISCALIZACION AMBIENTAL	OTE	Concursos en elaboración
7	ORGANISMO DE SUPERVISION DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE	OPE	Concursos en elaboración

Fuente: SERVIR 2020

INEFICIENCIA EN LA DISTRIBUCIÒN DEL EMPLEO EN EL SECTOR PÙBLICO

Distribución del empleo en el sector público y privado



Fuente: El Comercio, 2019

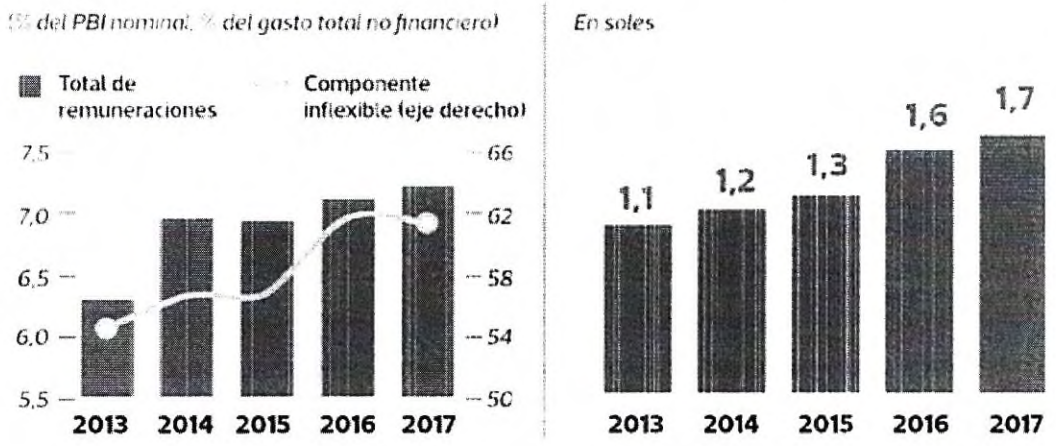
Del cuadro analizado se desprende que en el periodo 2013-2017 hay un 45% de personal en el Estado que se encuentra contratado mediante CAS y que solo el 13% del personal es indeterminado y 87% temporal. Según la Planilla Electrónica (PE), durante el 2017 en el país laboraron 4,6 millones de trabajadores formales dependientes. En el periodo 2013-2017, este tipo de empleo creció en 9,6%, lo que equivale a la creación de 406 mil empleos adicionales, de los cuales casi un cuarto correspondió al sector público.

El incremento del empleo total respondió, principalmente, al mayor número de puestos de trabajos temporales. Entre el 2013 y el 2017, esta categoría de contratación explicó el 87% del crecimiento del empleo privado y el 45% del público. En este último caso, destaca el incremento de 23% de los trabajadores vía Contrato Administrativo de Servicios (CAS).

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

A partir de la mayor contratación, el costo de la planilla estatal también se incrementó al pasar de 6,3% del PBI en el 2013 a 7,2% en el 2017. Según cifras del cierre fiscal 2018, el costo total de la planilla habría ascendido a casi S/50 mil millones, lo que equivaldría a 7% dl PBI.[9] Según información brindada por la SUNAT, trabajadores contratados bajo la modalidad de Contrato Administrativo de Servicios (CAS), que perciben remuneraciones y fueron informados por sus instituciones públicas, ascendieron a 254,000 cantidad menor en 4.2% frente al similar mes de 2017. [10]

El empleador público y el costo Estatal



Fuentes: Planilla Electrónica, BCRP y MEF

Un informe actualizado a octubre del 2018 reveló las cifras que figuran en el registro de empleadores y trabajadores de la planilla mensual de pagos y mostró que hay un aumento en el número de trabajadores únicos declarados, este reporte incluye el Contrato Administrativo de Servicios (CAS) y los regímenes laborales 728, 276. En base a esta información, desde marzo del 2018, se ha registrado un aumento en la planilla pública de 88 mil nuevos servidores.

El número de servidores públicos aumentó a 1.45 millones, solo en octubre de 2018. Esta cifra es mayor en 1.31% si la comparamos con el mismo periodo del año anterior. Esto representa un promedio de 18 mil trabajadores más.[11]

El ingreso de los trabajadores bajo el régimen de Contrato Administrativo de Servicio (CAS) a la planilla estatal y a la que solo le falta ser debatido y aprobado por el Pleno del Congreso para su plena vigencia, solo *aumentaría el costo de la planilla pública entre un 25% y 30%.*[12] El último reporte de Comex, señala que tal propuesta le costaría al Estado alrededor del 0.4% del PBI, lo que traería como consecuencia que la meta del déficit fiscal establecida para los

[9] https://www.ipe.org.pe/portal/el-empleador-publico-y-el-costo-estatal/
[10] https://andina.pe/agencia/noticia-sunat-cantidad-trabajadores-formales-se-incremento-35-abril-715189.aspx
[11] https://panamericana.pe/nacionales/257899-cifra-trabajadores-publicos-aumento-88-mil-gobierno-vizcarra
[12] https://gestion.pe/economia/regimen-cas-subiria-costo-planilla-publica-s-2-000-millns-adicionales-ano-230989noticia

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

años 2018 y 2019 no se cumpla, según el director del Banco Central de Reserva del Perú y ex viceministro de Hacienda, Carlos Oliva.[13]

En conclusión, el presente Proyecto de Ley no pretende aumentar el costo de la planilla sin considerar el gasto que este implica, por tal razón plantea un ingreso por concursos públicos a los regímenes laborales de la entidad, sin vulnerar la meritocracia en el Estado y sobre todo, con la finalidad de culminar con la desprotección de los trabajadores CAS en el Estado. El proyecto de Ley busca impactar favorablemente en los trabajadores al otorgar estabilidad a un régimen laboral como el CAS que carece de todos los beneficios laborales propios de los regímenes laborales del Decreto Legislativo 276 y 728 (CTS, gratificaciones u otros).

El proyecto de ley no generaría una crisis en materia fiscal y presupuestal si no pretende impedir que se continúe utilizando los contratos CAS como forma de contratación masiva en el Estado, y sobre todo establece un ingreso progresivo a la planilla de su entidad, esto dependerá de las plazas que el MEF vaya creando y presupuestando.

Por otro lado, no se vulneraría la restricción de iniciativas legislativas que generan gasto público, dispuesto en el artículo 79° de la Constitución, por cuanto, el artículo 4° del Proyecto de Ley, otorga la facultad al Ministerio de Economía y Finanzas de crear plazas presupuestadas de manera progresiva. Es decir, no pretende crear ni aumentar el gasto público, en consecuencia, no contraviene la restricción de gasto público establecida en la Constitución y el Reglamento del Congreso.

- **PROYECTOS DE LEY DE NATURALEZA SIMILAR**

  En el congreso de la republica existen diverso proyectos de ley en la misma línea y a fin de ampliar con mayor información que sustente el presente proyecto de ley, es oportuno señalar que existen diversos proyectos de ley en trámite:

  - Proyecto de Ley 03774/2022-CR, "Ley que faculta a RENIEC la incorporación definitiva de sus trabajadores bajo el régimen laboral cas al decreto legislativo 728".

  Es así en conformidad a lo establecido en el literal d), numeral 2, del artículo 76° del Reglamento del Congreso, puntualizo expresamente que se han tornado como fuentes los Proyectos de Ley señalado en líneas arriba.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa está alineada a lo que dispone la Constitución Política del Perú, la legislación vigente concordante con normas relacionadas al Estado de Derecho y jerarquía de las leyes, así mismo se busca establecer con la ley específica para incorporar a los trabajadores con Contrato Administrativo de Servicios (CAS) al régimen laboral de la actividad privada en el caso de los servidores de la RENIEC.

Una vez que la ley entre en vigencia, los trabajadores con CAS de la RENIEC pasarán a estar regidos por el régimen laboral de la actividad privada. Esto implica que tendrán

[13] https://www.ipe.org.pe/portal/fin-del-regimen-cas-subiria-costo-de-la-planilla-publica-en-s-2000-millnsadicionales-por-ano/

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 - Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 - Anexo 7284

derechos y beneficios laborales similares a los trabajadores del sector privado, como la estabilidad laboral, jornada laboral, remuneración, descansos, vacaciones, entre otros, de acuerdo con las disposiciones establecidas en la ley especifica.

IV. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

La aprobación y promulgación de la presente iniciativa legislativa, no le significará ningún tipo de egreso adicional al Estado, ya que su objetivo fundamental es incorporar a los trabajadores con Contrato Administrativo de Servicios (CAS) al régimen laboral de la actividad privada a los servidores de la RENIEC se enfoca en evaluar los costos y beneficios asociados a esta medida. A continuación, se presenta un análisis general que podría considerarse en este contexto:

Costos:

1. Costos de transición: La implementación de esta ley puede implicar costos iniciales, como la capacitación del personal de recursos humanos y la actualización de los contratos y políticas laborales para cumplir con el nuevo régimen laboral.
2. Ajuste salarial: Si el nuevo régimen laboral implica un incremento salarial para los trabajadores con CAS, esto generará costos adicionales para la entidad empleadora, en este caso, la RENIEC.
3. Beneficios laborales: La extensión de los beneficios laborales del régimen de actividad privada a los trabajadores con CAS puede implicar costos adicionales en términos de prestaciones sociales, seguridad social y otros beneficios relacionados.

Beneficios:

1. Estabilidad laboral: Al ser incorporados al régimen laboral de la actividad privada, los trabajadores con CAS de la RENIEC podrían gozar de una mayor estabilidad laboral y protección frente a despidos injustificados, lo cual beneficia tanto a los trabajadores como a la entidad empleadora.
2. Derechos y protecciones laborales: Los trabajadores con CAS tendrían acceso a los derechos y protecciones laborales establecidos en el régimen laboral de la actividad privada, lo que puede mejorar su calidad de vida laboral y promover un ambiente laboral más justo.
3. Motivación y productividad: La extensión de beneficios y derechos laborales puede generar un impacto positivo en la motivación y la productividad de los trabajadores, lo cual podría beneficiar la eficiencia y la calidad de los servicios prestados por la RENIEC.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral** I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO, del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral** 11. PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES SIN DISCRIMINACIÓN, y concordante con el **tema** 30. BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD Y RECONOCIMIENTO EN LAS RELACIONES LABORALES de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR, y la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR.

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284