



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"
DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2290/2021-CR Y 6234/2023-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Periodo Anual de Sesiones 2023-2024

Señor presidente:

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, los proyectos de ley **2290/2021-CR y 6234/2023-CR**, presentados por los congresistas Juan Burgos Oliveros y Flavio Cruz Mamani, respectivamente, que proponen modificar el artículo 6 del Decreto legislativo 1057, modificado por el artículo 2 de la ley 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del decreto legislativo 1057, a fin de otorgar derechos laborales a los servidores del sector público que laboran bajo el régimen del contrato administrativo de servicios regulado por el Decreto legislativo 1057.

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en su segunda sesión extraordinaria, efectuada el 23 de enero de 2024, acordó por **MAYORÍA** la **APROBACIÓN** con **TEXTO SUSTITUTORIO** del dictamen recaído en los proyectos **2290/2021-CR y 6234/2023-CR**, que propone modificar el Decreto legislativo 1057, decreto que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, con el voto favorable de los congresistas **Dávila Atanacio, Cortez Aguirre, Zeta Chunga, Ramírez García, Agüero Gutiérrez, Quito Sarmiento, Bazán Narro, Doroteo Carbajo y Coayla Juárez**. Votaron en abstención los congresistas **Morante Figari y Herrera Medina**.

I. Situación procesal

Antecedentes procedimentales

El proyecto de ley **2290/2021-CR** fue presentado en el Área de Trámite Documentario el 8 de junio del 2022, siendo recibido en la Comisión de Trabajo y



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"
DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2290/2021-CR Y 6234/2023-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

Seguridad Social (CTSS) el 9 de junio del 2022, como única comisión para su estudio y dictamen.

El proyecto de ley **6234/2023-CR** fue presentado en el Área de Trámite Documentario el 24 de octubre del 2023, siendo recibido en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS) el 25 de octubre del 2023, como segunda comisión para su estudio y dictamen.

La CTSS revisó y verificó el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República para la admisibilidad de los proyectos en mención que, al ser calificados positivamente, fueron admitidos por esta comisión para su estudio y dictamen.

II. Contenido de la propuesta legislativa

El proyecto 2291/2021-CR contiene 2 artículos. En el artículo primero se explica el objeto del proyecto; en el segundo se presentan las modificaciones específicas del artículo 6 del Decreto legislativo 1057.

El proyecto 6234/2023-CR contiene 6 artículos. En el artículo primero se explica el objeto del proyecto; en el segundo se menciona su ámbito de aplicación; en su artículo tres, se plantea la modificación del artículo 6 del Decreto Legislativo 1057; luego se prescribe su implementación y su reglamentación.

Tratándose de dos propuestas que plantean modificaciones a un mismo artículo del Decreto Legislativo 1057, la CTSS ha considerado conveniente acumular las dos iniciativas para su estudio y dictamen.

III. Marco Normativo

3.1 Legislación nacional

- Constitución Política del Perú, artículos 22, 23 y 24.



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"
DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2290/2021-CR Y 6234/2023-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

- Ley 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público
- Ley 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto legislativo 1057 y otorga derechos laborales
- Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Ley 26842, Ley General de Salud
- Decreto Supremo 010-2003-TR, Texto único ordenado de la Ley de relaciones colectivas de trabajo
- Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057 que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios.
- Decreto Supremo N° 065-2011-PCM, que establece modificaciones al Reglamento del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios.
- Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N°0000132021- PI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00002-2010-TC/PI
- Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N. 0 00014-2012-PI/TC.
- Decreto de Urgencia N° 028-2019.

IV. Análisis de la propuesta legislativa

IV.1 Análisis técnico

El propósito fundamental de los dos proyectos de ley es maximizar los beneficios económicos y derechos laborales de los trabajadores del Estado que estén desempeñando funciones bajo el régimen laboral conocido como CAS (Contrato Administrativo de Servicios); es decir, añadir a aquellos que ya les asistían de acuerdo con sus normas de origen otros beneficios adicionales que los acerquen a la condición de los trabajadores incursos en el régimen 276 o el 728. Dicho de otro modo, se busca mejorar las condiciones laborales de los trabajadores estatales cuyos contratos responden al esquema del régimen CAS, de tal forma que accedan a derechos que no estaban previstos, de un lado, en los dispositivos



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"
DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2290/2021-CR Y 6234/2023-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

que dieron nacimiento en el 2008 a dicho esquema CAS y, de otro, en aquellos posteriores que los modificaron.

En la siguiente tabla se visualiza el decreto de origen (DL 1057), la ley que posteriormente lo modificó (Ley 29849) y aquello que plantean las dos propuestas legislativas acumuladas.

Cuadro comparativo de normas precedentes y de las propuestas de ley

DL 1057	Ley 29849	PL 2290	PL 6234
Artículo 6.- Contenido El contrato administrativo de servicios comprende únicamente lo siguiente: 6.1. Un máximo de cuarenta y ocho (48) horas de prestación de servicios a la semana. 6.2. Descanso de veinticuatro (24) horas continuas por semana. 6.3. Descanso de quince (15) días calendario continuos por año cumplido. 6.4. Afiliación al régimen contributivo	Artículo 6.- Contenido El Contrato Administrativo de Servicios otorga al trabajador los siguientes derechos: a) Percibir una remuneración no menor a la remuneración mínima legalmente establecida. b) Jornada máxima de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales. Cuando labore en una entidad en la que existe una jornada de trabajo reducida establecida para los trabajadores sujetos a los	Artículo 6.- Contenido El Contrato Administrativo de Servicios otorga al trabajador los siguientes derechos: ... d) Un tiempo de refrigerio, que no forma parte de la jornada de trabajo, de cuarenta y cinco (45) minutos como mínimo. (...) II) Asignación años de servicios, equivalente a dos (2) remuneraciones mensuales totales al cumplir 25 años de servicios, y tres (3) remuneraciones	Artículo 6.- Contenido El Contrato Administrativo de Servicios comprende los siguientes derechos: 6.5. Tener una línea de carrera que le permita poder ascender dentro de su entidad. 6.6. Gratificación por fiestas patrias y navidad. 6.7. Bonificación por escolaridad. 6.8. Asignaciones excepcionales. 6.9. Bonos por productividad. 6.10. Escala remunerativa.



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"
DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2290/2021-CR Y 6234/2023-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

que administra ESSALUD. A estos efectos, la contribución tiene como base máxima el equivalente al 30% de la UIT vigente en el ejercicio por cada asegurado. 6.5 La afiliación a un régimen de pensiones es opcional para quienes ya vienen prestando servicios a favor del Estado y son contratados bajo el presente régimen; y, obligatoria para las personas que sean contratadas bajo este régimen a partir de su entrada en vigencia. A estos efectos, la persona debe elegir entre el Sistema Nacional de Pensiones o el Sistema Privado de Pensiones.	regímenes laborales generales, le será aplicable tal jornada especial. c) Descanso semanal obligatorio de veinticuatro (24) horas consecutivas como mínimo. d) Un tiempo de refrigerio, que no forma parte de la jornada de trabajo. e) Aguinaldo por Fiestas Patrias y Navidad, conforme a los montos establecidos en las leyes anuales de presupuesto del sector público. f) Vacaciones remuneradas de treinta (30) días naturales. g) Licencias con goce de haber por maternidad, paternidad, y otras licencias a las que tienen derecho los trabajadores de los regímenes laborales generales. h) Gozar de los derechos a que hace referencia la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.	mensuales totales al cumplir 30 años de servicios. Se otorga por única vez en cada caso. m) Compensación por tiempo de servicios, equivalente a una (1) remuneración mínima vital anual. n) Subsidio por fallecimiento, que se pueda dar en dos supuestos. En el supuesto del fallecimiento del trabajador, se otorga a los deudos del mismo un monto equivalente a tres (3) remuneraciones totales, en el siguiente orden excluyente: cónyuge, hijos, padres o hermanos. En el supuesto de fallecimiento de la cónyuge, hijos o padres del trabajador, se le otorga al mismo, un monto equivalente dos (2) remuneraciones totales. ñ) Subsidio por gastos de sepelio, equivalente a dos (2) remuneraciones totales. o) Escolaridad, conforme a los montos establecidos en las leyes anuales de	6.11. Asignación por años de servicios. 6.12. Compensación por tiempo de servicios. 6.13. Subsidio por fallecimiento. 6.14. Subsidio por sepelio
---	--	--	--



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"
DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2290/2021-CR Y 6234/2023-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

	i) A la libertad sindical, ejercitada conforme a lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo 010-2003-TR, y normas reglamentarias. j) A afiliarse a un régimen de pensiones, pudiendo elegir entre el Sistema Nacional de Pensiones o el Sistema Privado de Pensiones, y cuando corresponda, afiliarse al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo. k) Afiliación al régimen contributivo que administra ESSALUD. La contribución para la afiliación al régimen contributivo que administra ESSALUD tiene como base máxima el equivalente al 30% de la UIT vigente en el ejercicio por cada asegurado. Cuando el trabajador se encuentre percibiendo subsidios como consecuencia de descanso médico o licencia pre y post	presupuesto del sector público. Los derechos reconocidos en el presente artículo se financian con cargo al presupuesto institucional de cada entidad o pliego institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.	
--	--	---	--



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2290/2021-CR Y 6234/2023-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

natal, le corresponderá percibir las prestaciones derivadas del régimen contributivo referido en el párrafo anterior, debiendo asumir la entidad contratante la diferencia entre la prestación económica de ESSALUD y la remuneración mensual del trabajador.		
I) Recibir al término del contrato un certificado de trabajo. Los derechos reconocidos en el presente artículo se financian con cargo al presupuesto institucional de cada entidad o pliego institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.		

Ambas propuestas modificatorias buscan añadir beneficios adicionales a los trabajadores CAS. Mientras que las modificaciones que añade el proyecto 6234 solo mencionan los conceptos alusivos a los beneficios que se estarían otorgando a los referidos trabajadores, el 2290 es un poco más detallista al especificar cada uno de ellos.

En cuanto a la situación laboral de los trabajadores CAS en el contexto de las normas vigentes a la fecha, si bien el DL 1057 regulaba su estatus en el aparato público, con la Ley 29849, de abril de 2012 no solo se estableció su eliminación progresiva sino también se otorgó ciertos derechos laborales ausentes en la



norma original. Con beneficios que no existían en la condición de Servicios No Personales, el DL 1057 consideró algunos (ver cuadro), mientras que la Ley 29849 los amplió sustantivamente.

Sin embargo, en términos comparativos, han continuado las críticas y objeciones respecto de dicha modalidad de contratación en razón a que sus bondades distan de aquellos beneficios que reciben los trabajadores que están bajo el ámbito de la carrera pública (D.L. 276) o el régimen de la actividad privada (D.L. 728), llevando a considerar que se estaría reproduciendo perversas formas de desigualdad y discriminación. En diversas coyunturas, representantes de trabajadores CAS han denunciado un trato desigual, "ya que desempeñan similares laborales que los empleados que laboran bajo el régimen del Decreto Legislativo 728, pero reciben distintas remuneraciones y no tienen los mismos beneficios"¹.

Existiendo cierto consenso sobre lo problemático de la modalidad de contratación conocida como CAS, las dos propuestas legislativas pretenden enmendar tal condición con el reconocimiento de derechos adicionales a los trabajadores bajo esa condición. Sin embargo, también hay que preguntarse si estos planteamientos se sujetan a los marcos constitucionales y legales, como también a los lineamientos presupuestales, pues lo que se considera justo y deseable siempre tendrá un límite en lo que es materialmente posible y viable.

IV.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

La situación de los trabajadores CAS no ha dejado de concitar el interés de los legisladores como tampoco de los expertos en materia laboral. Ni qué decir de los propios empleados del Estado comprendidos en dicha modalidad, quienes han buscado incidir en la necesidad de mejorar las condiciones bajo las cuales se desempeñan dentro del aparato público. Ello ha llevado a que en dos oportunidades el Tribunal Constitucional se haya visto compelido a emitir

¹ <https://redaccion.lamula.pe/2020/12/11/estos-son-los-problemas-del-regimen-laboral-cas/jorgepaucar/>



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"
DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2290/2021-CR Y 6234/2023-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

sentencias en las que no solo declara fundada o no una demanda, sino también a establecer criterios y fundamentos que le reconocen al CAS estatus de constitucionalidad como un régimen laboral "especial"². En otras palabras, el régimen CAS no ha dejado de ser un problema para el Estado peruano en el sentido de que persiste el desorden en la forma con que recluta a sus recursos humanos, no se asegura la meritocracia, continúa la coexistencia de variados regímenes laborales y, sobre todo, subsiste la discriminación y las diferencias entre trabajadores estatales que pudieran estar asumiendo similares funciones y responsabilidades. Entonces, se podría afirmar que la realidad de los trabajadores CAS necesita ser resuelto en el plano parlamentario en el sentido de que se requiere que el Congreso de la República emita respuestas legislativas capaces de, por un lado, terminar con posibles discriminaciones y, de otro, resolver responsablemente este tipo de situaciones, dado que existe siempre una diferencia entre lo posible y lo deseable. Para decirlo de otra manera, propuestas como las que son objeto de este dictamen son necesarias pero afincadas en el marco de las posibilidades de los instrumentos y recursos financieros del Estado peruano.

En cuanto a la viabilidad de las propuestas, los puntos de vista presentados por Essalud, Servir y la Defensoría del Pueblo introducen cuotas de preocupación porque han sido muy críticos y categóricos respecto a su inviabilidad en virtud a que, ineludiblemente, para que los proyectos logren su cometido se requerirán recursos financieros adicionales, provenientes de las arcas fiscales. Aunque los proyectos invoquen que los recursos saldrán del presupuesto de cada entidad, dichos elementos serán extraídos finalmente del tesoro público. Esto hace inviable los planteamientos, tomando en cuenta que no solo hay un problema fiscal sino también uno de carácter legal, pues, como lo reiteran las mencionadas observaciones, se estaría contraviniendo el artículo 79 de la Constitución al prohibir a los congresistas aprobar propuestas legislativas que impliquen gasto público. Por tanto, los proyectos no son viables.

² Expedientes N.º 00002-2010-PI/TC, sentencia 0011-2020-PI/TC y 00013-2021-PI/TC.



En cuanto a la oportunidad de su posible aprobación, no sería muy oportuno darles luz verde en sus términos originales por las razones anteriormente expuestas, salvo que se los someta a reformulación, que es la opción escogida por la CTSS para hacer viable el respectivo dictamen.

IV.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

La problemática legal de los trabajadores CAS se asienta un marco normativo general frondoso, poco articulado y consistente, lo que complica su situación y posibilidad de acceso a derechos. Como lo reconoce el MTPE, "la dispersión normativa y regímenes laborales diferenciados en el sector público generan dificultades de gestión y resultan discriminatorias, por lo que es primordial ordenar bajo una sola norma las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado"³. Mientras se busca dicho orden, la normatividad que define la situación de los CAS continúa siendo complicada, ya que, como se dijo en un apartado anterior, los propios empleados insertos en esa modalidad así como los especialistas del ámbito laboral y jurídico, dan cuenta de injusticias, desigualdades y discriminaciones que generan un descontento social que los legisladores quisieran resolver.

Siguiendo al abogado José Jara Bautista, la normatividad de la modalidad CAS ha atravesado por diferentes etapas desde su aparición en 2008. Esto tuvo su primer momento a partir de junio del 2008, cuando se emite el ya varias veces referido decreto legislativo 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, y su reglamento (Decreto Supremo 075-2008-PCM). Con ellos se instaura en el ordenamiento jurídico esta nueva forma de contratación, momento en que "los que brindaban servicios en esta modalidad no eran considerados del todo trabajadores, argumento serviría para negarles el

³ <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/noticias/566841-los-contratos-cas-tienen-plazo-indeterminado-y-los-trabajadores-solo-pueden-ser-cesados-por-causa-justificada>



acceso a muchos derechos propios a todo trabajador como el otorgamiento de vacaciones, aguinaldos, entre otros"⁴.

El segundo momento se da con la sentencia del TC, recaída en el Exp. N° 00002-2010-PI/TC), donde señala que el llamado CAS tenía 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, descansos semanales y anual. Allí el tribunal indicó que la denominación dada por el legislador a la norma resulta cuando menos imprecisa, dado que se pretende conferir un significado distinto al contenido que regula, debiendo entenderse como una contratación laboral de carácter especial⁵.

Un tercer hito se establece con la introducción de modificaciones realizadas al reglamento del régimen CAS, a través del Decreto supremo 065-2011-PCM; y luego, con la publicación en 2012 de la Ley 29849, Ley que dispone la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales, donde define que el CAS constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado; o sea, el régimen laboral especial del Decreto Legislativo 1057 tiene carácter transitorio⁶.

El cuarto estadio llega el 2021 con la Ley 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales en el sector público, la cual determina que, desde su entrada en vigor hasta que se produzca la incorporación de los CAS beneficiarios, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada. A partir de esta norma, ninguna entidad del Estado podrá contratar personal a través del régimen CAS, exceptuándose de

⁴ <https://content.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/03/Sesi%C3%B3n-5-Contrato-del-decreto-legislativo-1057-CAS-26-03-2023.pdf>

⁵ <https://content.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/03/Sesi%C3%B3n-5-Contrato-del-decreto-legislativo-1057-CAS-26-03-2023.pdf>

⁶ <https://content.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/03/Sesi%C3%B3n-5-Contrato-del-decreto-legislativo-1057-CAS-26-03-2023.pdf>



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"
DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2290/2021-CR Y 6234/2023-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

los alcances de la presente ley los trabajadores CAS que hayan sido contratados como CAS de confianza⁷.

El último momento se define por el Expediente 00013-2021-PI/TC, declara fundada en parte la demanda de inconstitucionalidad planteada por el poder Ejecutivo; en consecuencia, inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 4 (segundo párrafo) y 5, así como la primera y segunda disposiciones complementarias finales de la Ley 31131, e infundada la referida a la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31131, que modifica el artículo 5 y el artículo 10, literal f), del Decreto Legislativo 1057.

En términos de derechos laborales, es con la Ley 29849 que estos se amplían, en la idea de que la condición CAS instituía discriminación y desigualdad. Lo que plantean los proyectos de ley que se dictaminan apuntan hacia ello, por lo que la argumentación utilizada en este documento se aviene a ello.

IV.4 Análisis de las opiniones e información solicitadas

4.4.1 Respecto del proyecto 2290/2021-CR

Sectores a los que se solicitó opinión respecto del PL 2290/2021-CR

Entidad consultada	N° de Oficio	Fecha	Respuesta
Defensoría	2351-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio del 2022	Oficio 498-2022/DP-PAD 18 de agosto 2022
MTPE	2350-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio del 2022	Oficio 1161-2022-MTPE/1 18 de octubre 2022
MEF	2356-2021-2022/CTSS-CR-6	16 de junio del 2022	
CGTP	2353-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio del 2022	

⁷ <https://content.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/03/Sesi%C3%B3n-5-Contrato-del-decreto-legislativo-1057-CAS-26-03-2023.pdf>



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"
DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2290/2021-CR Y 6234/2023-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

CUT	2354-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio del 2022	
CATP	2355-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio del 2022	
PCM	2352-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio del 2022	
Servir	2357-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio del 2022	Informe técnico 2204-2022-SERVIR-GPGSC 28 de octubre 2022
Consejo Regional La Libertad			0485-2022-GRLL-CR 25 de Agosto del 2022

Opiniones en torno al proyecto 2290/20221-CR

Defensoría del Pueblo

Consideran que proyecto de ley 2290 no tiene en cuenta que todos los regímenes laborales del sector público han tenido una evolución diferente y, por lo tanto, responden a realidades e incentivos laborales distintos. Ponen como ejemplo el planteamiento de las gratificaciones, que son ingresos remunerativos diferenciados, producto de un proceso de consolidación histórico. Para el caso de la Contratación Administrativa de Servicios, la no contemplación legal de dicho concepto remunerativo ha llevado a que el mismo sea subsumido dentro del haber mensual de los servidores.

Insisten en que las propuestas en materia remunerativa deben ser evaluadas desde una perspectiva amplia y de sistema, con la participación de los actores técnicos como la Autoridad Nacional del Servicio Civil y el Ministerio de Economía y Finanzas, sobre todo si se tiene en cuenta que de acuerdo al artículo 79 de la Constitución Política, los congresistas de la República no tienen iniciativa para el aumento del gasto público.

Finalizan su punto de vista manifestando que su opinión no es favorable al proyecto 2290 y sugieren la conformación de una Comisión Multisectorial en el Poder Ejecutivo que proponga respuestas y correctivos a fin de evidenciar las brechas existentes en materia de salarios y beneficios.



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"
DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2290/2021-CR Y 6234/2023-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)

El MTPE da cuenta de la opinión técnica emitida por diversas oficinas, como la Dirección General de Promoción del Empleo, la Dirección General del Servicio Nacional del Empleo, la Dirección General de Normalización, Formación para el Empleo y Certificación de Competencias Laborales, la Dirección de Seguridad Social y Migración Laboral y la Sub Gerencia de Asesoría Jurídica en Normativa del Seguro Social de Salud.

Todas estas oficinas concluyen sus respectivos informes indicando que no son competentes para emitir alguna opinión en torno al planteamiento del proyecto bajo análisis. Sin embargo, acompañan el documento de informes de diversas oficinas de Essalud, las cuales sí tienen una posición más definida respecto del proyecto de ley en su faceta de entidad empleadora. Por ejemplo, las oficinas de Essalud cuestionan la iniciativa legislativa porque no cumple con el artículo 75 de la Constitución, en el sentido de que sí estaría implicando el uso de recursos públicos, o sea, generaría gastos adicionales para el tesoro público.

De otro lado, afirman que la fórmula legal del proyecto 2290/2021-CR sí causaría un perjuicio a Essalud al disminuirse la tasa de aportación de los trabajadores sujetos al régimen CAS. Adicionalmente, concluyen que si el CAS no forma parte del régimen laboral de la actividad pública y privada y tienen duración fija o determinada, no es posible implementar asignaciones ni compensaciones por tiempo de servicios, subsidios y escolaridad, lo cual les permite concluir que la propuesta desnaturaliza el régimen CAS, resulta inviable para los fines institucionales, trasgrede los principios de igualdad y genera desequilibrios financieros institucionales.

Autoridad Nacional del Servicio Civil-Servir

La opinión de Servir se respalda en la Sentencia N° 979/2021 recaída en el Expediente N° 000132021-PI/TC, "Caso de la incorporación de los trabajadores del régimen CAS al Decreto Legislativo 276 y Decreto Legislativo 728" del Tribunal Constitucional, lo cual les permite aseverar que si bien en la actualidad existe normativa que garantizaría el acceso a la administración pública de manera meritocrática, las normas que regulan el régimen laboral del CAS cuentan con un proceso de selección sujeto a un estándar de exigencia menor al previsto para el acceso a otros regímenes laborales, puesto que no se requiere obligatoriamente



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"
DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2290/2021-CR Y 6234/2023-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

la realización de un examen de conocimientos técnicos, por lo que no se les puede otorgar los mismos derechos que a los trabajadores que se encuentran en el régimen del Decreto Legislativo N° 276.

Respecto al horario de refrigerio planteado en la iniciativa legislativa, Servir indica que no sería necesario realizar dicha precisión en el Decreto Legislativo N° 1057, dado que existe el Decreto Supremo N° 003-2002- TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo, vigente desde el 04 de julio del 2002, que en su artículo 7 señala:

"Trabajo en horario corrido - refrigerio

Artículo 7.- En el caso de trabajo en horario corrido, el trabajador tiene derecho a tomar sus alimentos de acuerdo a lo que establezca el empleador en cada centro de trabajo, salvo convenio en contrario. **El tiempo dedicado al refrigerio no podrá ser inferior a cuarenta y cinco (45) minutos.** El tiempo de refrigerio no forma parte de la jornada ni horaria de trabajo, salvo que por convenio colectivo se disponga algo distinto."

Seguidamente, agregan que, si bien el proyecto de ley asegura que su implementación no implicaría utilización del tesoro público, se estima que ello podría generar un gasto en personal que no se encontraría presupuestado, para lo cual recuerdan que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que el Congreso de la República no tiene iniciativa de gasto.

Recomiendan, finalmente, conforme lo establecido en el Decreto de Urgencia N° 004-2021, que se debe consultar al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos.

Consejo Regional La Libertad

Mediante el Acuerdo Regional-000136-2022-CR, aprobado por mayoría, dicho consejo manifiesta su respaldo al proyecto de ley 2290/2021-CR, el cual también ha sido notificado a la Presidencia del Congreso de la República, a los congresistas miembros de la Comisión Ordinaria de Trabajo y Seguridad Social, a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

4.4.2 Respecto del proyecto 6234/2023-CR

Sectores a los que se solicitó opinión respecto del PL 6234/2023-CR



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"
DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2290/2021-CR Y 6234/2023-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

Entidad consultada	N° de Oficio	Fecha	Respuesta
Servir	0296-2023-2024-CTSS/CR	27 de octubre 2023	
MTPE	0297-2023-2024-CTSS/CR	27 de octubre 2023	INFORME N° 000998-2023-MTPE/4/8, del 2 de noviembre 2023
MEF	0298-2023-2024-CTSS/CR	27 de octubre 2023	
CGTP	0299-2023-2024-CTSS/CR	27 de octubre 2023	Carta 122-10-23-DDL, del 31 de octubre de 2023
CUT	0300-2023-2024-CTSS/CR	27 de octubre 2023	
CATP	0301-2023-2024-CTSS/CR	27 de octubre 2023	
CTP	0302-2023-2024-CTSS/CR	27 de octubre 2023	

Opinión de la CGTP

Sostienen que si bien a lo largo del tiempo se han ido reconociendo derechos y estabilidad a favor de los trabajadores del régimen laboral CAS, no obstante, tienen menos derechos con respecto a otros regímenes del mismo sector público (D.L. N° 276 Y D.L. N° 728). Desde ese punto de vista, consideran importante que los trabajadores del régimen del Contrato Administrativo de Servicios sean reconocidos con derechos laborales.

Opinión del MTPE

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo manifiesta no ser competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 6234/2023-CR.



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"
DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2290/2021-CR Y 6234/2023-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

Vistas las opiniones de los sectores al proyecto 2290/2021-CR, y dada su similitud con el proyecto 6234/2023-CR, es posible extender dichas observaciones a este último. El argumento principal se respalda en la constatación de que las iniciativas demandarán, sí o sí, recursos del tesoro público pues de qué otra manera se podrían ampliar los beneficios laborales a los trabajadores CAS. Ambas propuestas plantean, precisamente, reconocer derechos adicionales para dicho personal, por lo que, al margen de la justicia que se busca hacer con ellos, la pregunta es de dónde provendrán los recursos para ello. El proyecto 2290 estima que dichos recursos se extraerán del presupuesto ya previsto por cada entidad, lo cual no se demuestra ni se corrobora. Por su parte, el proyecto 6234 dispone que el Poder Ejecutivo adoptará las medidas presupuestales para dar cumplimiento a lo que propone, además de autorizar a realizar las modificaciones presupuestales.

Entonces, para evitar los riesgos de evacuar una propuesta poco responsable y racional, que atente contra las previsiones presupuestales y evite incurrir en la violación del artículo 79 de la Constitución, la CTSS propone añadir tres derechos laborales que tienen un efecto de gasto mínimo y que no pondrían en riesgo los principios del equilibrio financiero, que son:

- A) **Acceso a una línea de carrera:** se busca que el trabajador CAS, al igual que sus pares de otros regímenes laborales, puedan ascender dentro de su entidad a través de una línea de carrera que canalice sus expectativas, aspiraciones, y que pueda compensar los estudios y capacitaciones que puedan ir logrando en el camino.
- B) **Escala remunerativa:** la existencia de una escala salarial permitirá que los puestos del escalafón estén valorados y categorizados de acuerdo a las características, perfiles y aporte de cada puesto a la estrategia de la institución. Esto permite establecer una equidad interna con respecto a las posiciones de la organización⁸.

⁸ <https://infocapitalhumano.pe/recursos-humanos/informes/escalas-salariales-la-hora-de-la-estrategia/#::~text=En%20general%2C%20permiten%20una%20administraci%C3%B3n,la%20administraci%C3%B3n%20de%20las%20compensaciones.>



- C) **Descanso o licencia por onomástico:** siempre que la entidad donde labora haya establecido en su normativa interna el mismo beneficio para sus servidores

IV.4 Análisis costo-beneficio

La CTSS sostiene que no se ajusta a la realidad el punto de vista que afirma la inocuidad de las propuestas de ley bajo análisis respecto del equilibrio financiero y de que no generan ningún impacto en el tesoro público. De hecho, cualquier ampliación de derechos laborales siempre será beneficiario para los trabajadores, pero el punto es si existen las condiciones materiales, económicas y financieras para establecerlo y hacerlo sustentable en el tiempo. De acuerdo a las opiniones recepcionadas por la CTSS, no existen tales condiciones, por lo que el costo resultaría siendo demasiado alto, por no decir riesgoso: adicionales derechos laborales necesitan condiciones financieras, económicas y fiscales para convertirse en beneficios económicos viables y sostenibles para los trabajadores.

Cabe anotar que en diciembre de 2020, cuando el Pleno del Congreso de la República aprobó la Ley 31131, que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, es decir, el CAS, un medio especializado informó de una de las posibles consecuencias de dicha medida: "Cabe apreciar que la eliminación del régimen CAS y el traspaso a los regímenes de los Decretos Legislativos 276 y 728 generará un incremento del 25% del costo de la planilla estatal, aumentando de S/. 9 millones a S/. 11.5 millones anuales. Ello evidencia que la consecuencia de esta decisión ocasionaría una intervención en el equilibrio presupuestal, el cual constituye un límite constitucional para la imposición del gasto"⁹. Lamentablemente los proyectos de ley no resultan muy amigables en el sentido de que no proporcionan un análisis costo-beneficio que respalde su viabilidad presupuestal. Por el contrario, dada la gran cantidad de beneficios propuestos para el régimen CAS resulta razonable prever que los recursos fiscales se verían bastante afectados, por lo que la CTSS

⁹ <https://laley.pe/2020/12/21/la-eliminacion-del-regimen-cas-es-constitucional/>



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"
DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2290/2021-CR Y 6234/2023-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

estima que las propuestas deberían ser aprobadas muy parcialmente, con un texto sustitutorio muy distinto.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en los proyectos de ley **2290/2021-CR y 6234/2023-CR** con el siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS, A FIN DE AMPLIAR LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES COMPRENDIDOS EN DICHO RÉGIMEN

Artículo único. Modificación del artículo 6 del Decreto Legislativo 1057, Decreto legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios

Se modifica el artículo 6 del Decreto Legislativo 1057, Decreto legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, en los siguientes términos:

"Artículo 6. Contenido

El Contrato Administrativo de Servicios otorga al trabajador los siguientes derechos:



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"
DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2290/2021-CR Y 6234/2023-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

[...]

m. Acceso a una línea de carrera que le permita lograr una trayectoria de ascenso y de mejora en su centro laboral.

n. Escala remunerativa que determine la compensación económica de acuerdo al nivel de responsabilidad, complejidad e impacto institucional del puesto que desempeña el trabajador.

o. Descanso o licencia por onomástico, siempre que la entidad donde labore haya establecido en su normativa interna el mismo beneficio para los demás servidores.

[...]"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del Reglamento

El Poder Ejecutivo adecuará el Reglamento del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, aprobado por Decreto Supremo 075-2008-PCM, a la modificación prevista por la presente ley, en un plazo de 30 días calendario contados desde su promulgación.

Salvo mejor parecer,

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 23 de enero de 2024



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Ivania
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/02/2024 10:45:40-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/01/2024 16:02:26-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/01/2024 11:56:41-0500



Contacto: 01 3117777 (7816/7817)
Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Ivania
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/02/2024 10:46:00-0500



Psj. Simón Rodríguez 615- Oficina N° 306
Edificio Víctor Raúl Haya de la
Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAÑO Raul
Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/02/2024 11:16:44-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/02/2024 14:16:29-0500



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"
DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2290/2021-CR Y 6234/2023-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/02/2024 15:59:51-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigris Tesoro
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/02/2024 11:05:32-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Mariana
Antonieta FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/02/2024 17:15:05-0500



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/02/2024 18:45:33-0500

MP Dictámenes

De: mesadepartesvirtual@congreso.pe
Enviado el: martes, 20 de febrero de 2024 10:45
Para: Fernando Augusto Bravo Alarcón
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: a5c7bdaa54777658b55c06cf5f2e4a44.pdf

[Solicitante]: fbravo@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: Se remite dictamen recaído en PL 2290/2021-CR y 6234/2023-CR, aprobado por mayoría y con texto sustitutorio por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en su segunda sesión extraordinaria, efectuada el 23 de enero de 2024. Este acuerdo se hizo con dispensa de la aprobación del acta.

[Fecha]: 2024-02-20 10:44:47

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.