Proyecto de Ley N° 3878/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
29 DIC. 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 2:03 PM

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA PROGRESIVAMENTE AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 O 276 A LOS SERVIDORES BAJO EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

El Congresista de la República **BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO**, miembro del Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, conforme a los artículos 67, 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

I. FÓRMULA LEGAL:

LEY QUE INCORPORA PROGRESIVAMENTE AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 O 276 A LOS SERVIDORES BAJO EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es incorporar progresivamente al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores que se encuentran bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS).

En las entidades públicas que tengan como régimen laboral exclusivo al Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, los trabajadores que se encuentran bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) se incorporarán a ese régimen.

Artículo 2. Alcance de la Ley

La presente Ley es de alcance de los trabajadores que se encuentran bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), a excepción de quienes realicen labores de dirección o confianza.

Artículo 3. Requisitos

Para la incorporación de los trabajadores que se encuentran bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), se deben cumplir los siguientes requisitos:

a. Realizar labores de carácter permanente y haber ingresado a la entidad mediante concurso público de méritos, o en su defecto haber tenido la condición de Servicios No Personales y posterior Contrato Administrativo de Servicios.

b. A la fecha de la promulgación de la presente ley, estar laborando bajo el Contrato Administrativo de Servicios (CAS) como mínimo de dos (2) dos años de modo continuo o tres (3) años de modo discontinuo. De ser el caso, en el cómputo de los periodos se incluye el tiempo de contratación bajo la modalidad de Servicios No Personales.

c. Pueden acceder a los derechos de la presente ley, los trabajadores que cumpliendo con los requisitos anteriores hayan renunciado a su Contrato Administrativo de Servicios (CAS) para asumir un contrato distinto durante la vigencia de la presente norma.

Artículo 4. Aplicación progresiva

La incorporación de los trabajadores que se encuentran bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) a los regímenes laborales bajo el Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral; y, el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, se realizará de forma progresiva en un plazo no mayor de cinco años, según se establezca en el Reglamento de la presente Ley, respetando la disponibilidad presupuestaria de las Entidades Públicas y considerando el orden de prelación según la antigüedad del contrato, edad, cuota de discapacitados e igualdad de género de los trabajadores.

Para la incorporación de los trabajadores bajo el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) se toma en cuenta el grupo profesional y nivel conforme al Decreto Legislativo 276, así como la clasificación laboral funcional de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, según corresponda el régimen laboral ordinario de la entidad pública, de acuerdo a la labor desarrollada.

Artículo 5. Implementación de la Ley

5.1. La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto de cada entidad, autorizándoles a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias, sin demandar recursos al tesoro público ni afectar el gasto e inversión en material, infraestructura y demás elementos necesarios para la prestación idónea de los servicios públicos y respetando las disposiciones legales presupuestales.

5.2. Precísase que, en el caso de los trabajadores con labores de carácter permanente sujetos al régimen del Decreto Legislativo 1057, la vigencia temporal prevista en el literal b) de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, no impide la modificación de régimen laboral, conforme a lo dispuesto en la presente ley, dentro del proceso de unificación progresiva del régimen de servidores públicos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Fiscalización

La fiscalización de las condiciones contractuales o convencionales, así como las condiciones legales de los trabajadores bajo el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), está a cargo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) mientras dure el proceso de implementación de la presente Ley.

SEGUNDA. Reglamento

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente Ley dentro de los sesenta (60) días de su entrada en vigor.

La falta de reglamentación de algunas disposiciones de la presente Ley no es impedimento para su aplicación y exigencia.

Lima, diciembre de 2022

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/12/2022 13:04:45-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/12/2022 20:38:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/12/2022 13:03:27-0500

JAIME QUITO SARMIENTO
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/12/2022 10:07:41-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUISPE MAMANI Wilson Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/12/2022 22:20:41-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/12/2022 09:55:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/12/2022 10:57:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/12/2022 11:01:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGÜERO GUTIERREZ Maria Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/12/2022 11:05:35-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **5** de **enero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **3878/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**
2. **TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. ANTECEDENTES

La presente iniciativa legislativa tiene como antecedentes directos los proyectos de ley presentados durante el Periodo Parlamentario 2016 – 2021 que dieron origen a la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público, los cuales se detallan en el primer cuadro.

Si bien el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Ley N° 31131, con excepción de la disposición que reconoce el carácter indeterminado del contrato administrativo de servicios, la presente iniciativa legislativa considera los nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el artículo 79 de la Constitución referidos a la iniciativa de gasto y, sobre todo, incluye un análisis pormenorizado de viabilidad presupuestal con cargo a los recursos de las propias entidades públicas involucradas. Asimismo, se establece expresamente que no se suprime ni altera el objetivo de la unificación del régimen del servicio público (SERVIR), previsto en el marco de la potestad del Poder Ejecutivo de dirigir la política sobre recursos humanos en la administración pública.

Asimismo, los aportes principales de la presente iniciativa han sido propuestos por los representantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores CAS en diversas reuniones de trabajo conjunto y en el V Encuentro Nacional de Trabajadores CAS, celebrado el pasado 10 de diciembre de 2022.

Antecedentes legislativos

Número de Proyecto	Fecha de Presentación	Título
06765	10/12/20	Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 o 276 a los trabajadores que desarrollan labores permanentes en el sector público bajo el régimen de Contrato Administrativo de servicios regulado por el Decreto Legislativo 1057
06585	02/11/20	Ley que establece Seguridad Jurídica Laboral de los Trabajadores del Régimen del Contrato Administrativo de Servicio (CAS) y el término de la vigencia de la aplicación del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, en las Instituciones Públicas
06508	21/10/20	Ley que dispone la incorporación de los trabajadores CAS del Reniec al régimen general de la actividad privada, regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728

06319	01/10/20	Ley que suprime los servicios del régimen de contratación administrativo de servicios (CAS), otorgando un trato laboral justo para todos los servidores públicos
06262	23/09/20	Ley que elimina el régimen de contratación administrativo de servicios (CAS) en el sector público
06255	23/09/20	Ley que incorpora de forma progresiva a los trabajadores del Poder Judicial del Decreto Legislativo 1057 - Contrato Administrativo de Servicios - CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo 728
06178	09/09/20	Ley que permite la incorporación al régimen laboral de Decreto Legislativo 728 o 276 según corresponda a los trabajadores que desarrollan labores permanentes bajo el régimen de contrato administrativo de servicios
05605	24/06/20	Ley que garantiza la inclusión del nombramiento del personal administrativo del Ministerio de Salud que se encuentran contratados en el estado de Emergencia Sanitaria
05550	17/06/20	Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 o al Decreto Legislativo 276 según corresponda, a los trabajadores bajo el régimen de contratación administrativa de servicios (CAS)
05418	03/06/20	Ley que establece la eliminación del régimen especial del Decreto Legislativo 1057 y dispone la incorporación de todos los trabajadores permanentes a los regímenes laborales vigentes
05379	28/05/20	Ley que establece la eliminación del régimen del Contrato Administrativo de Servicios y garantiza la igualdad de derechos en el Empleo Público
02580	15/03/18	Ley que elimina definitivamente el régimen Cas e incorpora a los trabajadores bajo a esta modalidad al régimen laboral ordinario de su entidad empleadora
02181	29/11/17	Ley que establece provisionalmente la migración de los trabajadores del Reniec bajo el régimen CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo 728
01888	13/09/17	Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público
01852	07/09/17	Ley que dispone la incorporación definitiva de los trabajadores CAS del Reniec al régimen del Decreto Legislativo 728
01844	05/09/17	Ley que propone incorporar definitivamente al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores que laboran en el Ministerio Público bajo el régimen laboral

		especial de Contratación Administrativa de Servicios regulado por el Decreto Legislativo 1057
01744	08/08/17	Ley que faculta al Poder Judicial a incorporar a sus trabajadores del régimen CAS bajo el régimen del Decreto Legislativo 728
01730	02/08/17	Ley que incorpora definitivamente al régimen laboral de la actividad privada del Texto Único del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, al personal de todos los grupos ocupacionales que laboren en el Ministerio Público bajo el Régimen Laboral Especial de Contratación Administrativa de Servicios regulado por el Decreto Legislativo 1057
01455	25/05/17	Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 o 276, según corresponda, a los trabajadores que desarrollan labores permanentes bajo el régimen de contrato administrativo de servicios

Fuente: Portal del Congreso de la República. Expediente Virtual Parlamentario

2.2. MARCO JURÍDICO

Declaración Universal de los Derechos Humanos[1]

Artículo 23

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual (...)"

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"[2]

Artículo 6

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

[1] Naciones Unidas (1948) Declaración Universal de Derechos Humanos.
[2] OEA. (1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". (Art. 6).

2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial a las referidas al logro del pleno empleo (...)."

Constitución Política del Perú

Artículo 2. 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 cualquier otra índole."

Artículo 22. El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona

Artículo 26. En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación (...)

Decreto Legislativo 1057

Artículo 3. Definición de 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.

Ley N° 31131

En concordancia con la Sentencia Nro. 979-2021 del Pleno del Tribunal Constitucional recaída en el expediente Nro. 00013-2021-PI/TC que permite la vigencia del primer y tercer párrafo de artículo 4° y la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley Nro. 31131 que se encuentran habilitadas constitucionalmente:

Artículo 4. Eliminación de la temporalidad sin causa y prohibición de contratación bajo el régimen CAS

Desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta que se produzca la incorporación a que se refiere el artículo 1, los contratos administrativos de servicios

son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos sólo por causa justa debidamente comprobada.
(...) Quedan exceptuados de los alcances de la presente ley los trabajadores CAS que hayan sido contratados como CAS de confianza".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación de los artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo 1057
Modificase los artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, en los siguientes términos:

Artículo 5.- Duración

El contrato administrativo de servicios es de tiempo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia.

Artículo 10.- Extinción del contrato
El contrato administrativo de servicios se extingue por:
(...) f) Decisión unilateral de la entidad con expresión de causa disciplinaria o relativa a la capacidad del trabajador y debidamente comprobada. Si el despido no tiene causa o no se prueba durante el proceso de impugnación, el juez declara su nulidad y la reposición del trabajador.
(...)

2.3. EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS)

En el marco de la firma del Tratado de Libre Comercio con EEUU del año 2008, el Congreso de la República, mediante Ley N° 29157 otorgó facultades legislativas al Poder Ejecutivo; y, se aprobaron 99 Decretos Legislativos que no sólo abordaron temas comerciales, sino también temas agrarios, medioambientales, comunales, laborales, entre otros. De los cuales, cinco decretos legislativos abordaron temas laborales relacionados con los trabajadores del Sector Público: El Decreto Legislativo N° 1023 que creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil, el Decreto Legislativo N° 1024 que creó y reguló el cuerpo de gerentes público de SERVIR, el Decreto Legislativo N° 1025 que creó las normas de capacitación y rendimiento, el Decreto Legislativo N° 1026 que establece un régimen especial facultativo de recursos humanos para los gobiernos locales y regionales; y, el Decreto Legislativo N° 1057 que creó el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, más conocido como CAS.

Previamente al surgimiento del CAS, en el Sector Público, los trabajadores se encontraban bajo los regímenes laborales del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera

Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; y, del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, principalmente. Sin embargo, se había permitido la contratación de trabajadores bajo contratos de naturaleza civil denominados "Servicios No Personales", conocidos como SNP, quienes, si bien eran trabajadores, cumplían una jornada laboral, tenían subordinación frente a su empleador y realizaban labores que se consideraban permanentes, no tenían formalmente un contrato laboral y se les impedía gozar de los derechos laborales que si tenían los trabajadores bajo los Decretos Legislativos 276 y 728.

Frente a esta situación, los trabajadores SNP acudieron a los juzgados laborales para demandar la desnaturalización de sus contratos civiles, exigiendo el reconocimiento de sus contratos como laborales e ingresar a los regímenes laborales existentes en el Sector Público. Los procesos judiciales estaban siendo ganados por los trabajadores SNP hasta que se aprobó el Decreto Legislativo 1057 y obligó su incorporación a ese Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios.

A. Decreto Legislativo N° 1057, "Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios" (CAS)

El Decreto Legislativo N° 1057 consta de siete artículos, cuatro disposiciones complementarias finales y cinco disposiciones complementarias transitorias. En su contenido se desarrolla la finalidad, el ámbito de aplicación, la definición del contrato, los requisitos para su celebración, la duración y contenido; y, la responsabilidad administrativa y civil.

Este régimen no surgió como un contrato laboral, se estableció inicialmente como una modalidad especial de contratación administrativa privativa del Estado y de carácter transitorio. El ingreso a este régimen se estableció mediante concurso público de manera obligatoria; sin embargo, en su Primera Disposición Complementaria Final estableció la excepción para los trabajadores que se encontraban bajo contratos de Servicios No Personales, quienes pasaron al CAS de manera automática.

El texto legal sólo reconoció la jornada laboral de un máximo de 48 horas a la semana, descanso obligatorio de 24 horas continuas a la semana, vacaciones anuales de 15 días al año, afiliación al seguro de salud de ESSALUD; y, la afiliación a los regímenes de pensiones, nacional o privado. Mas allá de lo mencionado no reconocía derecho alguno a los trabajadores.

B. Reconocimiento del Contrato Administrativo de Servicios como un contrato laboral, derechos a sindicalización y huelga, por parte del Tribunal Constitucional

Luego de dos años de implementado el Decreto Legislativo N° 1057, el Tribunal Constitucional ante la demanda de inconstitucionalidad presentada por cinco mil ciudadanos, emite Sentencia del Expediente 00002-2010-PI/TC de fecha 31 de agosto del 2010, declarando infundada la demanda; y, señalando que a partir de la Sentencia el

"Contrato Administrativo de Servicios" sería interpretado como un régimen especial de contratación laboral para el Sector Público, y exhortó al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que emita una norma que permita a los trabajadores CAS ejercer el derecho constitucional a la sindicalización y a la huelga; y, establecer límites a la contratación de los trabajadores bajo la modalidad CAS.

La demanda de inconstitucionalidad señalaba que el Decreto Legislativo 1057 era inconstitucional por vulnerar derechos como el derecho a la igualdad ante la Ley, derechos laborales del trabajador, principio de igualdad de oportunidades sin discriminación, protección al trabajador frente al despido arbitrario, derecho de sindicalización de los trabajadores públicos, entre otros.

C. Incorporación de derechos laborales mediante la Ley N° 29849 "Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales"

Es recién con la Ley N° 29849 "Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo Nro. 1057 y otorga derechos laborales", publicada el día 06 de abril de 2012, que se incorporan derechos laborales al Decreto Legislativo Nro. 1057, a pesar de que los trabajadores promovían su derogatoria.

La Ley N° 29849 incorpora derechos laborales que el Tribunal Constitucional ya había establecido en su Sentencia recaída en el Expediente 00002-2010-PI/TC como la modalidad laboral del contrato CAS y el derecho a la libertad sindical. Aparte, se reconocen otros derechos laborales como que la remuneración no puede ser menor a la Remuneración Mínima Vital; se les reconoce la jornada laboral reducida, el derecho de aguinaldo por fiestas patrias y navidad, a gozar de 30 días de descanso vacacional al año, a las licencias por paternidad y maternidad y las demás que gozan los trabajadores de los regímenes generales, a la seguridad y salud en el trabajo, al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo; y, al Certificado de Trabajo al culminar su relación laboral.

D. Ley N° 31131 "Ley que establece disposiciones para erradicar discriminación en los regímenes laborales del Sector Público" y Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del Expediente Nro. 00013-2021-PI/TC

Con la Ley N° 31131 los trabajadores CAS conquistaron legalmente el pase a los regímenes laborales del Decreto Legislativo Nro. 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; y, del Decreto Legislativo Nro. 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, debido a que en esta norma se reconoce este derecho el cual se podrá llevara a cabo durante un plazo máximo de cinco años, solicitándose como requisitos al trabajador el realizar labores de carácter permanente a la vigencia de la ley, contar con Contratos Administrativo de Servicios – CAS durante dos años de modo continuo o tres años de modo discontinuo, haber ingresado a la institución pública mediante concurso público de méritos o en su defecto haber ingresado como SNP y posterior CAS.

Sin embargo, antes de que se publique el reglamento de la Ley Nro. 31131, el Poder Ejecutivo presentó una demanda de inconstitucionalidad, alegando que se contravienen los siguientes derechos constitucionales:

- Artículo 43°, que reconoce el principio de separación de funciones, que comprende la obligación de cooperar entre órganos jurisdiccionales.
- Artículo 118° inciso 19, sobre la competencia del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública.
- Artículo 78°, que reconoce el principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria.
- Artículo 79°, que prohíbe a los congresistas crear o aumentar gasto público.
- Artículo 118° inciso 3, en concordancia con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sobre la competencia para dirigir el sistema administrativo de gestión de recursos humanos en el sector público.
- Artículo 40°, que reconoce la carrera administrativa como un bien jurídico constitucional basado en la meritocracia.

Posteriormente, el Pleno del Tribunal Constitucional, mediante Sentencia del Expediente N° 00013-2021-PI/TC, declaró fundada en parte la demanda e inconstitucionales los artículos 1 al 5 y las Disposiciones Complementarias Finales de la Ley Nro. 31131, señalando que los artículos 5 y 10, literal f del Decreto Legislativo N° 1057, se interpretan conforme al fundamento 116 de la Sentencia.

El Tribunal Constitucional señaló en primer lugar, que es competencia del Poder Ejecutivo dirigir el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos en el Sector Público, por lo que se estaría afectando la reforma del Servicio Civil que gestiona los recursos humanos del Estado hacia la uniformización de un solo régimen en el Sector Público.

> A partir de lo expuesto, se puede concluir que la cuestionada Ley 31131 no solo refuerza el tratamiento desarticulado y sin la debida planificación que todavía subsiste en la gestión de recursos humanos del Estado, sino que, además, al no tener respaldo del Poder Ejecutivo, quien es el poder estatal titular de la competencia constitucional para diseñar y dirigir la política laboral pública (artículo 118, inciso 3, de la Constitución), deviene en inconstitucional (Sentencia del Expediente N° 00013-2021-PI/TC, Fundamento 16).

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional evaluó la carrera administrativa como bien jurídico estatal basado en la meritocracia y el derecho de acceso a la función o servicio público. Señalando que, por ello el acceso al empleo público se da mediante la aprobación del concurso público de méritos, regido por principios de igualdad de oportunidades, meritocracia y capacidad de las personas. Por lo que, cuestiona que la Ley 31131 permita en su incorporación de los trabajadores CAS al régimen laboral de los Decretos Legislativos Nro. 728 y 276 a quienes tuvieron una condición de servicios no personales y posteriormente contrato administrativo de servicios como se indica en el artículo 2°, literal c) de la referida Ley, señalando que en este caso no se exige el ingreso por concurso público:

> (...) La Ley 31131 contraviene la naturaleza del servicio civil meritocrático el mismo que constituye uno de los pilares de la política de modernización de la gestión pública, por lo que es inconstitucional (Sentencia del Expediente N° 00013-2021-PI/TC, Fundamento 47).

En tercer lugar, el Tribunal Constitucional aborda la competencia del Poder Ejecutivo en la administración de la hacienda pública y la prohibición de iniciativa de gasto público que alcanza al Congreso de la República. De esta manera el Tribunal Constitucional manifestó lo siguiente:

> (...) queda demostrado con lo expuesto *supra* que la labor legislativa del Congreso de la República, al aprobar la cuestionada Ley 31131, no solo se ha desvinculado de principio de colaboración de poderes, sino que ha sido ejercida al margen de lo dispuesto por la Constitución en su artículo 79 (prohibición de los congresistas de crear o aumentar gastos públicos) y el inciso 17 de su artículo 118° el presidente de la República administra la hacienda pública), por lo que resulta inconstitucional (Sentencia del Expediente N° 00013-2021-PI/TC, 2021, Fundamento 84).

En cuarto lugar, se analiza el principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria, al respecto indica que la prohibición de crear gasto público por parte de los congresistas establecido en el artículo 79° de la Constitución se interpreta con el principio de equilibrio presupuestal establecido en el artículo 78°, que es un principio fundamental de nuestro modelo constitucional que aborda la distribución del presupuesto atendiendo las obligaciones del Estado y prohíbe su gasto desmedido.

> (...) la ejecución de la Ley 31131 implica un gasto público no previsto en el pliego presupuestal de los órganos de la administración pública, lo cual afecta el principio de equilibrio presupuestal por lo que resulta inconstitucional (Sentencia del Expediente N° 00013-2021-PI/TC, Fundamento 110).

En quinto lugar, el Tribunal Constitucional analizó la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31131 que modifica los artículos 5° y 10° del Decreto Legislativo Nro. 1057, en relación a la duración indeterminada de los contratos CAS de los trabajadores que realizan labores permanentes no incluyendo a quienes realizan labores transitorias o de suplencia; y, la extinción del contrato sujeta a causa justa. Por lo que, tomó la siguiente decisión:

> Este Tribunal considera que es posible interpretar conforme a la Constitución las modificaciones hechas por la ley impugnada a los artículos 5 y 10, literal f), del Decreto Legislativo 1057. Así, dichas modificaciones no serán inconstitucionales si se las interpreta de la siguiente manera:
>
> (i) Son aplicables a los CAS que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la Ley 31131, esto es, desde el 10 de marzo de 2021.

(ii) Corresponde a la entidad estatal contratante determinar las labores de carácter permanente y las de necesidad transitoria o de suplencia. Sólo podrán ser consideradas labores permanentes las relacionadas con la actividad principal de la entidad pública contratante.

(iii) Para que un CAS sea de plazo indeterminado, es necesario que el trabajador haya superado un concurso público para una plaza con carácter permanente.

(iv) La reposición a que se refiere el literal f) del artículo 10 del Decreto Legislativo 1057, puede darse únicamente al régimen CAS, no a otro régimen laboral existente en el Estado.

(v) Para la reposición de un trabajador en un CAS de tiempo indeterminado, el juez previamente deberá comprobar:
a) Que el trabajador CAS ingresó por concurso público para una plaza con carácter permanente.
b) Que las labores que realiza corresponden a la actividad principal de la entidad y son de carácter permanente.

(vi) La reposición de un trabajador del régimen CAS con labores de necesidad transitoria o de suplencia, sólo podrá ordenarse dentro del plazo del correspondiente contrato. (Sentencia del Expediente Nro. 00013-2021-PI/TC, Fundamento 116).

Asimismo, el Tribunal Constitucional señaló que desde el año 2013 fue promulgada la Ley 30057 "Ley del Servicio Civil", la cual aún no ha sido implementada completamente, y que con ello se lograría finalizar la dispersión de regímenes laborales del Estado como los CAS, por lo que la eliminación del CAS se dará con la incorporación de los trabajadores mediante concurso público de méritos al nuevo régimen del Servicio Civil.

Respecto al derecho que si fue reconocido mediante esta Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional es que los contratos CAS pasaron a ser de carácter permanente a plazo indeterminado y se le reconoció el derecho a la reposición por despido arbitrario. De esta manera, los trabajadores CAS avanzaron en el reconocimiento de derechos laborales, pero no lograron hacer realidad el principio de igualdad laboral mediante su incorporación a los regímenes laborales generales del Sector Público.

E. La Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 00013-2021-PI/TC y el derecho de los trabajadores CAS a la incorporación a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos 276 y 728

La Sentencia del Tribunal Constitucional frente a la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Poder Ejecutivo contra la Ley N° 31131 impidió que los trabajadores CAS cumplan con un derecho ya reconocido. Sin embargo, de la revisión de los principales fundamentos que fueron cuestionados por el Tribunal Constitucional, consideramos no fueron analizados como corresponde; asimismo, el criterio establecido en la Sentencia respecto a que los congresistas no cuentan con iniciativa de gasto para la aprobación de Leyes ha sido variado con la reciente jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional,

como veremos más adelante, respecto a la posibilidad de que dicho gasto sea diferido a su posterior implementación por parte del Poder Ejecutivo. Por esos motivos, reiteramos que los trabajadores CAS tienen derecho a incorporarse a los regímenes laborales del Decreto Legislativo N° 276 y 728, según corresponda.

i) Sobre la competencia del Poder Ejecutivo de dirigir el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos en el Sector Público:

La presente propuesta no disminuye ni vulnera la facultad que tiene el Poder Ejecutivo sobre la gestión de los recursos humanos en el Sector Público. La Ley N° 30057 "Ley del Servicio Civil" fue promulgada el 03 de julio de 2013; y, conforme lo establece el artículo I del Título Preliminar de la referida Ley, su objeto es *"establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas".*

Han pasado cerca de diez años de promulgada la Ley del Servicio Civil y sigue siendo un objetivo que se transite a un régimen único y exclusivo en el Sector Público, ese deseo que lo comparte el Tribunal Constitucional puede compatibilizarse con la propuesta de los trabajadores CAS, dado que la presente iniciativa legislativa no pretende derogar ni modificar la Ley del Servicio Civil; por el contrario, mientras ese proceso se sigue desarrollando, los trabajadores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo Nro. 1057 – CAS puedan pasar a tener condiciones de igualdad laboral dentro de los regímenes laborales del Sector Público. Además, son las Entidades del Sector Público las que se incorporan al Servicio Civil y no los regímenes laborales.

De esta manera, el Poder Ejecutivo sigue teniendo la competencia en materia de recursos humanos, siendo necesario tomar en cuenta que el proceso de unificación en el régimen SERVIR no tiene plazo máximo de implementación. Además, la presente propuesta legislativa considera que mediante la incorporación de los trabajadores CAS a los regímenes de los decretos legislativos 728 y 276, según corresponda, no se afecta el proceso orientado a la unificación del régimen del servicio público, sino todo lo contrario, se da término a un régimen especial transitorio, lo cual evita la dispersión de regímenes.

ii) Sobre el ingreso a la carrera administrativa basado en la meritocracia y el derecho de acceso a la función o servicio público:

Resulta un error al cuestionar la incorporación de los trabajadores que tuvieron la condición de Servicios No Personales al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, sin haber pasado previamente por concurso público de méritos, atribuyéndoseles la responsabilidad al trabajador de dicha decisión, cuando los trabajadores de Servicios No Personales no optaron por ingresar al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 de manera automática, sino que fueron obligados a ello por orden expresa de la Ley, habiendo tenido en la práctica una relación de trabajo no reconocida formalmente.

El Decreto Legislativo N° 1057 en su Primera Disposición Complementaria Final estableció que *"Las referencias normativas a la Contratación de Servicios No Personales se entienden realizadas a la Contratación Administrativa de Servicios"*. Por tanto, los trabajadores de Servicios No Personales que en el año 2008 fueron trasladados de manera automática al CAS, no son responsables de no haber ingresado vía concurso público. Esta decisión del Poder Ejecutivo tuvo como motivo la pérdida de procesos judiciales, dado que si mantenía a los trabajadores como Servicios No Personales seguirían ganando los juicios a sus respectivas Entidades Públicas y se ordenaría su reconocimiento bajo los regímenes laborales de los Decretos Legislativos Nro. 728 y 276, según corresponda. Por este motivo, se eliminó esta posibilidad, al incluirlos en la norma del Decreto Legislativo N° 1057, trayendo como consecuencia la caída de miles de procesos judiciales que de continuar hubieran generado mejores derechos para los trabajadores.

iii) Sobre la competencia del Poder Ejecutivo en la administración de la hacienda pública, la prohibición de iniciativa de gasto público por parte del Congreso de la República; y, el principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria:

Si bien el Tribunal Constitucional consideró infracción constitucional que el Congreso de la República mediante la Ley N° 31131 disponga sobre el presupuesto del Poder Ejecutivo vulnerándose el artículo 79° de la Constitución, el cual indica que *"los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su propio presupuesto"*, no obstante, en dos recientes sentencias, el Tribunal Constitucional ha variado este criterio, sobre la base de una interpretación no restrictiva ni prohibitiva del artículo 79° de la Constitución.

La Sentencia 984-2021 y la reciente Sentencia 337-2022 del Tribunal Constitucional interpretan que la finalidad del artículo 79° es la restricción de aumentos del gasto en el presupuesto que corresponda al año fiscal en curso; pero no en presupuestos posteriores, en la medida de que se pueda prever a modo futuro la provisión de dichos recursos en el ámbito del Poder Ejecutivo

En ese sentido el Fundamento 179 de la Sentencia 984-2021, referida a la negociación colectiva en el Sector Público, señaló en su lo siguiente:

> 179. De este modo, dicha prohibición no impide que una iniciativa legislativa, a cargo del legislador democrático, pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, este determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la ley de presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente se generen para su materialización.

La Sentencia 337-2022 reitera y consolida esta posición del Tribunal Constitucional, como podemos apreciar en los siguientes fundamentos:

173. En consecuencia, tal prohibición "no impide que una iniciativa legislativa, presentada por los Congresistas, pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, este determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la Ley de Presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente requieran su materialización"

193. El Tribunal aprecia que lo dispuesto en la norma sometida a control no genera directamente una erogación o desembolso inmediato de recursos públicos ni puede ser considerado como un gasto público que afecte el Presupuesto Anual vigente, sin mencionar que tampoco trastoca ni la programación ni el balance de ingresos y egresos previamente establecido.

194. En todo caso, el cumplimiento de dicha norma es de naturaleza progresiva, pero, además, se ha previsto expresamente que debe contar con la opinión del MEF, de modo que con ello se resguarda que su aplicación se lleve a cabo en el ámbito de las competencias del Poder Ejecutivo.

Aun así. la presente iniciativa legislativa no considera el desembolso del presupuesto que se encuentre vigente al momento de su entrada en vigencia, ni implica que se destinen recursos extraordinarios del Estado para sustentar el gasto de la incorporación, sino que se llevará acabo con los recursos propios de las Entidades Públicas, estableciendo un plazo razonable y progresivo de cinco años para para la incorporación de los trabajadores del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 276 y 728.

En última instancia, si del estudio técnico de la presente propuesta, se determinara la necesidad de recursos complementarios del Poder Ejecutivo, éstos pueden ser previstos con posterioridad al año fiscal en curso.

2.4. VIABILIDAD ECONÓMICA PRESUPUESTAL

A continuación, se cita en su integridad el "Informe sobre viabilidad económica presupuestal para incorporación de los trabajadores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 276 y 728", elaborado en el marco de los lineamientos de la Ley N° 31131, por la Coordinadora Nacional de Trabajadores CAS, mediante el cual se evalúa y determina la viabilidad presupuestal para la incorporación de los trabajadores CAS a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 728 y 276, según corresponda, y que resulta relevante para el estudio técnico de la presente propuesta.

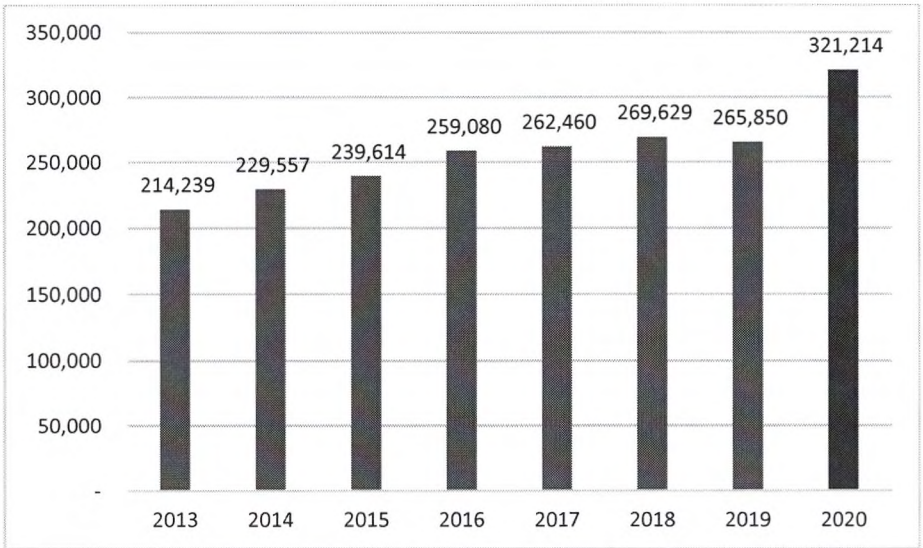
"Informe sobre viabilidad económica presupuestal para incorporación de los trabajadores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 276 y 728 – Coordinadora Nacional de Trabajadores CAS

La Ley 31131 tiene como objetivo incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, y al régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, a quienes desarrollan labores bajo el Decreto Legislativo 1057, Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), según les corresponda.

1. Costo laboral de los trabajadores CAS

Al revisar la evolución del número de trabajadores CAS entre los años 2013 y 2019 se encontró que la cifra estaba alrededor de los 248,633 trabajadores al año. Ya en el 2020 había 321,214 trabajadores CAS, representando un incremento de 21% respecto al año anterior. Este aumento estuvo básicamente orientado a la contratación de personal que atendió la emergencia sanitaria, lo que se corrobora con la información del Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF del Ministerio de Economía y Finanzas. Ver cuadro N 3.

Gráfico N 1: Evolución del número promedio anual de trabajadores CAS, 2013-2020



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
Elaboración: propia

Considerando a los trabajadores de los regímenes laborales del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral; Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público y a los que están bajo el Decreto Legislativo 1057, Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios; se encuentra que este último grupo de trabajadores representa más de la tercera parte del grupo a analizar.

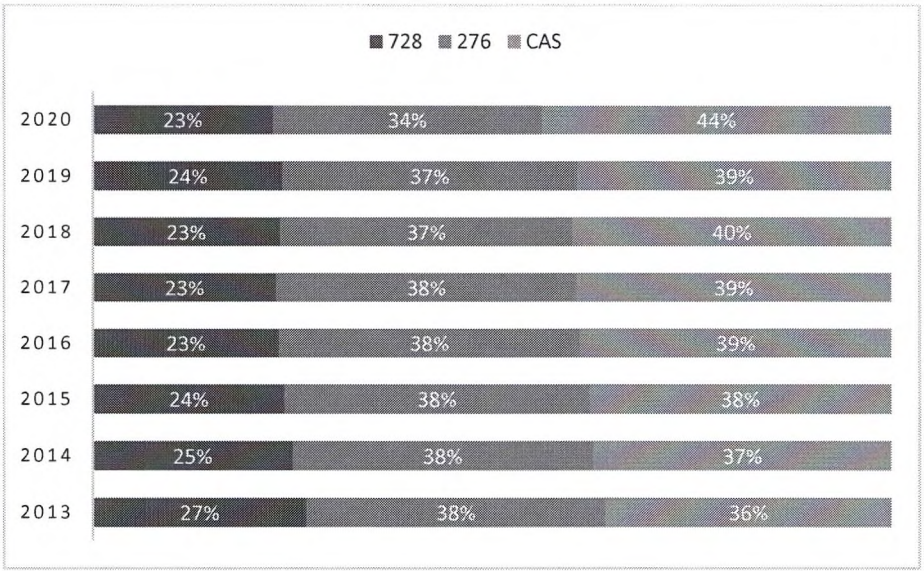
En el año 2013 el número de trabajadores del D.L. 728 era de 160,380 y representaba el 27% del total analizado. Este se incrementó y para el 2020 se encontraba en 165,671 trabajadores,

representando el 23% del total. De igual forma, al revisar en el 2013 el número de trabajadores del D.L. 276 el número llegó a 224,815 y representó el 38%. Para el 2020 la cifra creció en 23 mil, lo que equivale al 34% del total de trabajadores.

Por su parte, en el año 2013 los trabajadores del D.L. 1057 (CAS) eran 599,434 y representaban el 36% del total. Para el 2020 este grupo creció en 135 mil, incrementando su porcentaje de participación a 44% del total. Es decir, el grupo de trabajadores CAS creció en mayor proporción que los otros grupos y es mayor en términos numéricos.

Gráfico N 2: Distribución porcentual de trabajadores, según regímenes laborales, en soles

2013-2020



Fuente: Planilla electrónica - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
Elaboración: propia

2. Gasto del Estado en planilla y personal CAS

2.1. Gasto del Estado en personal y obligaciones sociales

El Estado en sus tres niveles de gobiernos (nacional, regionales y locales) tiene un presupuesto institucional modificado (PIM) destinado a gasto en personal y obligaciones sociales que es superior a lo gastado (devengado), por lo que se tienen saldos no ejecutados. En promedio los niveles de ejecución están alrededor del 97% en los últimos 8 años, lo que genera montos no gastados de mil millones de soles en promedio anual.

En general, se tiene que tanto el PIM como el devengado se incrementa de un año a otro y los saldos no ejecutados se encuentran por encima de los S/ 720,042,148, monto obtenido en el año 2016, hasta los S/ 1,561,679,306, monto obtenido en el año 2020, tal como se observa en el cuadro N° 1.

En el año 2019 se gastaron S/ 46,417,169,591 de los S/ 47,724,073,134 que se tenían como presupuesto destinado a pago de personal y obligaciones sociales, es decir, no se gastaron S/ 1,306,903,543, teniendo así un 97% de nivel de ejecución, tal como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro N 1: Nivel de ejecución del presupuesto nacional destinado a pago de personal y obligaciones sociales, en soles. 2013-2020

Año	PIM (1)	Devengado (2)	Nivel de ejecución (2)/(1)	(1)-(2)
2013	28,670,902,291	27,840,236,298	97%	830,665,993
2014	33,713,518,619	32,555,452,993	97%	1,158,065,626
2015	34,536,935,033	33,663,563,437	97%	873,371,596
2016	37,816,378,291	37,096,336,143	98%	720,042,148
2017	41,223,292,661	40,397,198,738	98%	826,093,923
2018	44,889,713,585	44,040,671,006	98%	849,042,579
2019	47,724,073,134	46,417,169,591	97%	1,306,903,543
2020	51,292,236,807	49,730,557,501	97%	1,561,679,306

Fuente: SIAF -amigable
Elaboración: propia

2.2. Costo actual de los trabajadores CAS

En los últimos 8 años el presupuesto destinado a pago de personal CAS se incrementó de forma paulatina. Además, el nivel de ejecución tuvo una tendencia decreciente, es decir, no se gastaron montos mayores.

En el periodo 2013-2019 el presupuesto institucional modificado pasó de S/ 5,297,857,455 a S/ 9,773,901,006, es decir, creció en 84%. Sin embargo, el nivel de ejecución no lo hizo en la misma proporción, ya que pasó de S/ 5,081,207,625 en el 2013 a S/ 8,891,970,112 en el 2019, es decir, creció en 75%, motivo por el cual el nivel de ejecución del presupuesto cayó de 96% en el 2013 a 91% en el 2019.

El crecimiento de los montos destinados a personal CAS se debió principalmente al mayor número de personal contratado bajo esta modalidad, tal como se vio en el gráfico N 1. En los primeros 7 años del periodo analizado, la cantidad de trabajadores bajo este régimen creció en 40,847.

En el último año del periodo analizado se observa un incremento de presupuesto superior a los valores históricos. Esto se debe a la contratación de personal bajo la modalidad CAS- COVID, motivo por el cual el PIM pasó de S/ 9,773,901,006 a S/ 12,868,420,492, es decir, creció en 32%.

Cuadro N 2: Nivel de ejecución de presupuesto destinado a CAS, en soles

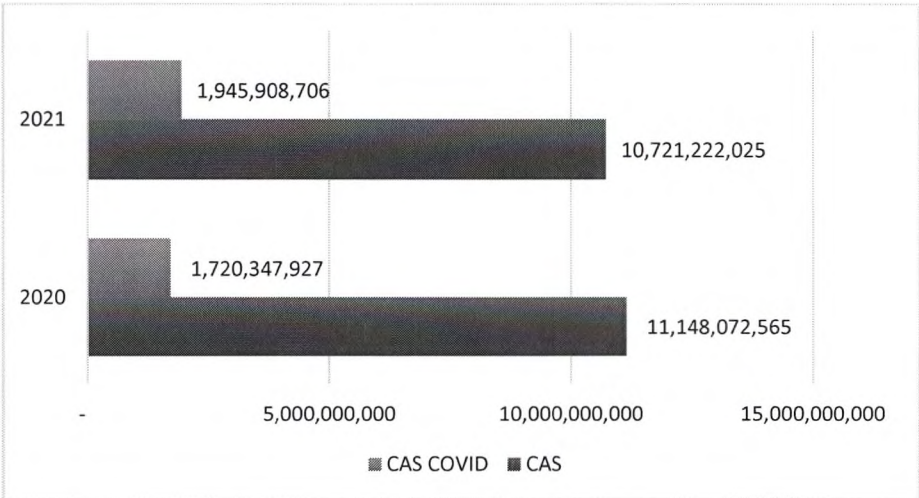
2013-2020

Año	PIM (1)	Devengado(2)	Nivel de ejecución (2)/(1)	(1)-(2)
2013	5,297,857,455	5,081,207,625	96%	216,649,830
2014	6,165,112,458	5,906,842,643	96%	258,269,815
2015	7,383,672,356	6,892,112,730	93%	491,559,626
2016	8,226,017,178	7,734,277,094	94%	491,740,084
2017	8,362,006,039	7,874,689,540	94%	487,316,499
2018	8,978,019,263	8,368,267,348	93%	609,751,915
2019	9,773,901,006	8,891,970,112	91%	881,930,894
2020	12,868,420,492	11,894,038,890	92%	974,381,602

Fuente: SIAF -amigable
Elaboración: propia

El presupuesto destinado a contratación de personal CAS-COVID se encuentra alrededor de los 2 mil millones de soles, información que se corrobora con el SIAF. Tal como se muestra en el gráfico N 3, al diferenciar los gastos de personal CAS–COVID y CAS se puede observar que en el 2020 el PIM para el primer grupo de trabajadores fue de S/1,720,347,927 y para el 2021 ascendió a S/ 1,945,908,706, es decir se incrementó en 13%. Al observar al segundo grupo de trabajadores, se encuentra que el PIM se redujo en 4%.

Gráfico N 3: Presupuesto institucional modificado destinado a CAS y CAS-COVID, en soles 2020-2021



Fuente: SIAF -amigable
Elaboración: propia

3. Valorización y capacidad financiera del Estado para ejecutar el paso a planilla de los CAS

Considerando la información mostrada, en este punto se plantearán dos escenarios: el primero es el paso del personal CAS a los regímenes 276 y 728, el segundo es el paso de personal CAS al régimen Público General del Servicio Civil - SERVIR.

3.1. Paso del personal CAS a los regímenes D.L. 276 y D.L. 728

Considerando la información del poder ejecutivo en las observaciones a la ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, se tiene que el número de trabajadores CAS considerados para la valorización es de 324,272, cantidad superior a la registrada en la planilla electrónica entre los años 2013-2020. Además, el costo CAS de S/ 17,386,744,510 es superior al registrado en el Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF como gasto destinado a personal CAS, tal como se observa en el gráfico N 3.

Para elaborar la valorización estimada se tomó en cuenta la información del año 2019, es decir 265,850 trabajadores CAS, así como el presupuesto ejecutado que ascendió a S/8,891,970,112. Además, el gasto registrado en la misma categoría de trabajadores en EsSalud[3] ascendió a S/ 346,488,987, obteniéndose un costo CAS de S/ 9,238,459,099. Al usar el ratio del costo laboral por pasar a los nuevos decretos legislativos se obtiene un costo anual estimado de S/ 12,194,766,011, monto que implica un gasto adicional de S/ 2,956,306,912.

[3] Estados financieros 2019 de ESSALUD

Cuadro N 3: Costo laboral anual estimado del paso de trabajadores CAS a los decretos legislativos 276 y 728, en soles

	N° de CAS	Costo CAS	Costo por pasar a los nuevos D.L.	Gasto adicional
Valorización del ejecutivo	324,272	13,142,080,968	17,386,744,510	4,244,663,542
Valorización estimada	265,850	9,238,459,099	12,194,766,011	2,956,306,912

Fuente: Observaciones a la ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, SIAF, planilla electrónica, EEFF EsSalud
Elaboración: propia

3.2. Paso del personal CAS al régimen Público General del Servicio Civil

Para la elaboración del costo anual estimado del paso del personal CAS al régimen Público General del Servicio Civil se considera el número de trabajadores CAS en el 2019 y las remuneraciones promedio proyectadas, tomando en cuenta las remuneraciones promedio dadas por SERVIR[4] y que, en caso de pasar a este régimen, los trabajadores contarían de forma anual con 15 compensaciones económicas mensuales. Dicho costo se estima en S/ 11,699,328,057, monto que al ser comparado con el costo actual representa un adicional de S/ 2,460,868,958.

Cuadro N 4: Costo laboral anual estimado del paso de trabajadores CAS a SERVIR

N° de CAS	Costo CAS	Costo por pasar a SERVIR	Gasto adicional
265,850	9,238,459,099	11,699,328,057	2,460,868,958

Fuente: Observaciones a la ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, SIAF, planilla electrónica, EEFF EsSalud
Elaboración: propia

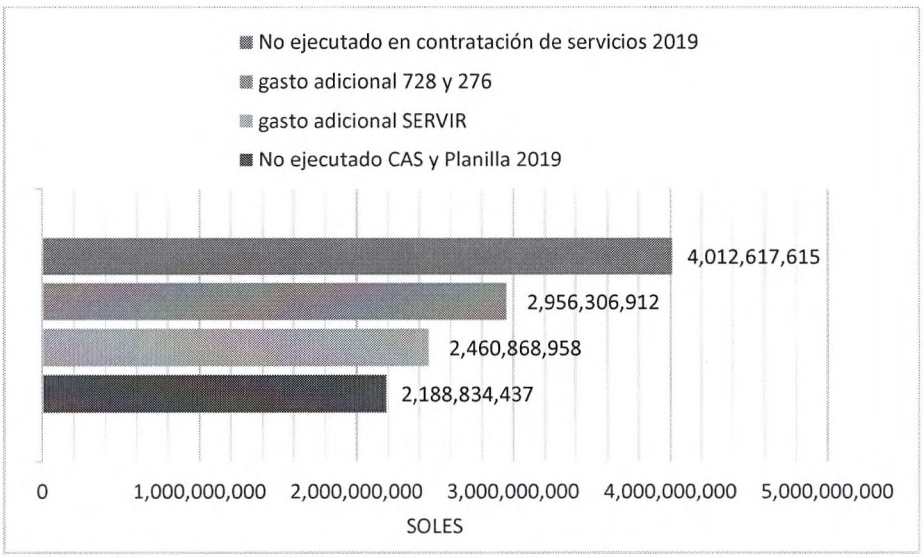
Tal como se mostró en los cuadros N 1 y N 2, donde se tienen los niveles de ejecución del presupuesto destinado al personal CAS y el presupuesto de personal, se evidencian saldos no gastados en todos los años. En el caso del 2019 estos ascendieron a S/ 881,930,894 y S/1,306,903,543, dando como saldos no ejecutados en estas cuentas un total de S/2,188,834,437. Al compararse este monto con el gasto adicional que generaría el paso a los regímenes de los D.L. 276 y 728, se estima que dicho saldo podría cubrir el 74% de este costo.

De igual forma, al compararse el gasto del paso de personal al régimen Público General del Servicio Civil se estima que con los saldos no ejecutados se cubre el 89% de este gasto adicional.

[4] Informe: Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios

Además, si consideramos la sub- genérica Contratación de Servicios, donde se encuentra la cuenta específica Contrato Administrativo de Servicios, se hallan saldos no ejecutados que para el año 2019 llegaron a S/ 4,012,617,615, con lo que se cubriría el gasto adicional en cualquiera de los casos.

Gráfico N 4: Comparación de los costos adicionales del paso a planilla de los trabajadores CAS y saldos no ejecutados



Fuente: Observaciones a la ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, SIAF, planilla electrónica, EEFF EsSalud
Elaboración: propia".[5]

III. EFECTO Y VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se basa en el principio de igualdad laboral, en virtud del cual se propone la incorporación progresiva de los trabajadores que se encuentran bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 o 276, según sea el caso, al tratarse de los regímenes generales vigentes en el Sector Público. En ese sentido se concretiza la aplicación de los artículos 2 (numeral 2), 22 y 26 (numeral 1) de la Constitución Política del Perú.

A tal efecto se proponen los requisitos generales y los criterios de aplicación progresiva. No se proponen modificaciones a las normas vigentes, sin embargo, el numeral 5.2 del artículo 5 de la propuesta de fórmula legal, precisa que, en el caso de los trabajadores con labores de carácter permanente sujetos al régimen del Decreto Legislativo 1057, la vigencia temporal prevista en el literal b) de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de

[5] Coordinadora Nacional de Trabajadores CAS. "Informe sobre viabilidad económica presupuestal para incorporación de los trabajadores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 276 y 728"

la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, no impide la modificación de régimen laboral dentro del proceso de unificación progresiva del régimen de servidores públicos. Asimismo, se encarga al Poder Ejecutivo aprobar el reglamento respectivo dentro de los sesenta (60) días de la entrada en vigor de la ley propuesta.

IV. ANÁLISIS COSTO- BENEFICIO

Tal como se ha sustentado ampliamente en la sección de viabilidad económica presupuestal de la Exposición de Motivos, para estimar el gasto de incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 o 276 a los trabajadores bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios – CAS, se tomó como base referencial la información cuantitativa del personal CAS al año 2019, es decir con 265,850 trabajadores CAS, cuyo presupuesto ejecutado que ascendió a S/. 8,891,970,112.

A su vez, el referido informe señala que los niveles de ejecución del presupuesto destinado al personal CAS y el presupuesto de personal evidencian saldos no gastados todos los años. De esta manera, en el año 2019 ascendieron a S/. 881,930,894 y S/. 1,306,903,543, dando como saldos no ejecutados en estas cuentas un total de S/. 2,188,834,437. Al compararse con los gastos que generaría el paso a los regímenes laborales del Decreto Legislativo 276 o 728, se estima que dicho saldo podría cubrir el 74% del costo. Asimismo, si se considera la sub - genérica Contratación de Servicios, donde se encuentra la cuenta especifica Contrato Administrativo de Servicios, se hallan saldos no ejecutados que para el año 2019 llegaron a S/. 4,012,617,615; con lo cual se cubriría el gasto adicional.

En ese sentido, la iniciativa legislativa no irroga gastos al Tesoro Público, pues está sustentado el gasto con cargo a cada entidad púbica.

Por otro lado, los beneficiarios directos son los trabajadores que actualmente laboran bajo el régimen CAS, cuantificados en 321,214 al año 2020, quienes obtendrán mejores condiciones sociolaborales, asimismo, se benefician de modo indirecto las familias de los trabajadores.

Esta cifra estimada, podría verse reducida en la medida que se implementen otras leyes de aplicación sectorial, por ejemplo, el nombramiento del 20% del personal asistencial del régimen CAS del Ministerio de Salud, dispuesto por la Sexagésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023. En el mismo sentido, el Congreso de la República aprobó la incorporación del personal del Seguro Social de Salud (ESSALUD) que actualmente labora bajo el régimen CAS, al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, habiéndose remitido la autógrafa al Poder Ejecutivo.

Asimismo, se benefician las entidades públicas y los ciudadanos, usuarios o administrados, porque la erradicación de la discriminación laboral y el reconocimiento de derechos sociolaborales, tiene un impacto positivo en el desempeño de los servidores o trabajadores del Sector Público.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa está vinculada a las Políticas de Equidad y Justicia Social del Acuerdo Nacional[6], específicamente, forma parte de la Promoción de Igualdad de Oportunidades sin Discriminación (Política N° 11) y el Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo (Política 14).

Asimismo, respecto a la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2022 – 2023 del Congreso de la República, aprobada mediante Resolución Legislativa 002-2022-2023-CR, la presente iniciativa legislativa tiene relación directa con los siguientes temas: Búsqueda de la igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales (Tema 30), Mejora en los derechos y condiciones laborales (Tema 53), y Equiparación de derechos laborales (Tema 59).

[6] Cfr. Acuerdo Nacional. Recuperado de: https://acuerdonacional.pe/