



Firmado digitalmente por:  
VEGA ANTONIO Jose  
Alejandro FAU 20181749128 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 30/09/2020 17:07:06-0500  
"Año de la universalización de la salud"

Proyecto de Ley N° \_\_\_\_\_



Firmado digitalmente por:  
CHAGUA PAYANO  
Posemoscromite Inhoscopt FAU  
20181749128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 29/09/2020 08:48:47-0500

**LEY QUE SUPRIME LOS SERVICIOS  
DEL REGIMEN DE CONTRATACION  
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS  
(CAS), OTORGANDO UN TRATO  
LABORAL JUSTO PARA TODOS  
LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

La Congresista de la República que suscribe, **YESSICA MARISELA APAZA QUISPE**, miembro del Grupo Parlamentario UNION POR EL PERÚ, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

## PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE SUPRIME LOS SERVICIOS DEL REGIMEN DE CONTRATACION  
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS), OTORGANDO UN TRATO LABORAL  
JUSTO PARA TODOS LOS SERVIDORES PUBLICOS.**



Firmado digitalmente por:  
CARLO ROMERO MARIA  
ISABEL FIR 71006240 hard  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 29/09/2020 20:23:14-0500

### Artículo 1.- Objeto de la Ley

Déjese sin efecto la aplicación del régimen de contratación administrativo de servicios (CAS) del sector público y sea el Estado quien garantice un trato laboral justo para los todos los servidores públicos.

### Artículo 2.- Incorporación y Plazos

Incorporar en planilla a los trabajadores de los regímenes laborales establecidos en los decretos legislativos N° 276 y N° 728, como consecuencia de la inoperatividad del decreto legislativo N° 1057.

El plazo de incorporación de los trabajadores bajo el régimen laboral Contratación Administrativa de Servicios (CAS), Decreto Legislativo N° 1057, a las modalidades de contratación bajo el Decreto Legislativo 276 o el Decreto Legislativo N° 728, no será mayor a un plazo de seis (06) meses desde la entrada en vigencia de la presente norma.



Firmado digitalmente por:  
VEGA ANTONIO Jose  
Alejandro FAU 20181749128 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 30/09/2020 17:07:32-0500



Firmado digitalmente por:  
APAZA QUISPE Yessica  
Marisela FAU 20181749128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 28/09/2020 15:28:27-0500



Firmado digitalmente por:  
CHAÑA CONTRERAS Hipolito  
FAU 20181749128 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 29/09/2020 08:53:06-0500

# CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 02 de OCTUBRE del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el  
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la  
República: ~~pase~~ la Proposición N° 6319 para su  
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de  
PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA



JAVIER ANGELES ILLMANN  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

### ARTICULO 3.- Suprime el CAS

Una vez que entre en vigencia la presente ley, todas las instituciones que conforman la administración pública se verán impedidas de contratar en adelante a nuevo personal a través del régimen del Contrato Administrativo de Servicios CAS, sin excepción alguna, caso contrario incurrirán en falta administrativa y en consecuencia serán responsables civiles por los daños y perjuicios que le originen al Estado.

### ARTÍCULO 4. Responsabilidad administrativa y civil

Los funcionarios o servidores públicos que efectúen contratación de personal en las entidades del Estado, fuera de lo dispuesto en la presente ley, incurren en falta administrativa y en consecuencia son responsables civiles por los daños y perjuicios que le originen al Estado.

### ARTICULO 5. Implementación de la norma

La implementación de lo dispuesto en la presente norma se financia con cargo al presupuesto de cada Entidad, quedando autorizadas a realizar las modificaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley.

### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

**PRIMERA.** - Ningún trabajador CAS podrá ser despedido durante el tiempo que transcurra el proceso de asimilación a los regímenes laborales 2760y 728.

### SEGUNDA. - Derogatoria

Deróguense y/o modifícanse todas las normas que se opongan a la presente Ley.

Lima, setiembre 2020.



## I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) fue creado en el año 2008 para solucionar la problemática generada por la proliferación de los servicios no personales (SNP) en el sector público, modalidad contractual establecida en los años noventa como respuesta a las restricciones presupuestales impuestas a la contratación de nuevo personal, con el objetivo de ahorrar costos laborales y acceder a un sistema de contratación más flexible en el sector público.

El régimen CAS constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado. Se regula por el Decreto Legislativo N° 1057 y sus modificatorias, 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, y tiene carácter transitorio. El referido régimen es aplicable a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a otras normas que regulan carreras administrativas especiales; asimismo, a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado y los proyectos de inversión pública.

Cabe precisar que el CAS surgió como un régimen temporal, que progresivamente debe ser sustituido por el régimen regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. El objeto de la referida norma 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 éstas. En esta línea, la reforma del servicio civil está orientada a que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor servicio civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran.

Por otro lado, tenemos que los objetivos que persigue el CAS, según la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1057, son:

- I) Permitir el acceso a la seguridad social, tanto en materia asistencial como pensionaria. Con ello se tendrá no solo protección en materia de enfermedad, accidentes, etc., si no derecho a licencias y, en el largo plazo, prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivientes,
- II) Reconocer derechos fundamentales contemplados en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales pertinentes; y iii) dotar de una normativa apropiada a las formas contractuales que hasta la fecha no habían sido reguladas por norma alguna.



Sin embargo, es preciso señalar que con anterioridad de la dación del referido Decreto Legislativo, coexistían tres regímenes aplicables al personal al servicio del Estado:

- i) El régimen general público o estatutario (Decreto Legislativo N° 276), dentro del cual existen una serie de regímenes de carrera especiales como el fiscal, judicial, etc.,
- ii) El régimen laboral privado (Decreto Legislativo N° 728); y
- iii) Los Servicios No Personales –SNP (Código Civil); ahora con el CAS se estaría reemplazando a los SNP, subsistiendo en la actualidad tres regímenes, cada uno regulado por principios, procedimientos y criterios diferentes.

Poner en evidencia que el D.L 1057, Ley de Contratación Administrativa de Servicios, y su Reglamento, que no son más que una versión renovada de los Contratos de Servicios No Personales los cuales tienen las mismas falencias, y estilo de pretender sacar la vuelta a las normas del Derecho Laboral, so pretexto que el Estado no posee los medios económicos para formalizar a toda esta población.

En ese orden de ideas, tenemos que si bien es cierto que el CAS se constituyó aparentemente en una avance en la búsqueda de la equidad en el reconocimiento de derechos del personal al servicio del Estado, si se compara con el hoy inexistente SNP, pero resulta un retroceso, en tanto que se busca propiciar la igualdad de trato, la uniformidad y ordenamiento de la normativa del servicio civil, además, en medio de estos regímenes, también se busca, sin desparpajo alguno, excluir a los trabajadores públicos de la normas laborales y encubrirlos en el marco del Derecho Administrativo, pero no dentro de un régimen estatutario, meritocrático, de igualdad de oportunidades, de ascenso, es decir, del desarrollo de una carrera pública, si no en un contrato especial, que genera más dispersión, el establecimiento de algunos o diversos niveles o porcentajes de derechos laborales y que sigue generando a su vez la contingencia de mayor número de fallos jurisdiccionales que reconozcan la existencia de un contrato de trabajo pleno en el marco de la regulación de la regulación laboral privada, con la connotación económica y social que ello importa. Ergo, conforme a lo afirmado se puede colegir que la dación del CAS no se constituye realmente en avance alguno.

#### Algunos problemas prácticos

Un primer supuesto es el que se presenta cuando un trabajador que inicialmente labora mediante un contrato de locación de servicios o mediante un contrato determinado 728 por algún tiempo y luego ve modificado su contrato a uno del régimen CAS. Aquí lo que podría suceder es que, en una estrategia del empleador que conoce que el régimen CAS, al haber sido declarado constitucional, le permitirá despedir a un trabajador sin derecho a reposición, procede a efectuar este acto, anticipando que ante un eventual despido solo le corresponderá efectuar el correspondiente preaviso y que, aun en el caso de que se efectúe el despido antes de que la terminación del contrato (el cual generalmente tiene una vigencia de unos pocos meses), la única consecuencia será el pago de una indemnización ínfima, muy lejos de las



liquidaciones que se perciben ante supuestos sustancialmente iguales en otros regímenes laborales.

Un segundo supuesto podría ser el referido a trabajadoras CAS que se encuentran embarazadas. Este supuesto es aún más delicado que el anterior, si tomamos en cuenta algunos datos relevantes. Así, en primer lugar, cabe mencionar que, al ser declarado constitucional, el régimen CAS habilita el despido sin derecho a reposición, más allá de las circunstancias particulares del trabajador o trabajadora. Si a ello le sumamos que la suscripción de contratos bajo esta modalidad suele oscilar entre los uno y los tres meses, tenemos una situación que permite fácilmente el despido de una trabajadora, al verificarse que la misma se encuentra embarazada, sin que, al menos en principio, exista la posibilidad de reponerla.

Un tercer supuesto tiene que ver con aquellos trabajadores CAS que, o bien buscan formar un sindicato o bien buscan adherirse a un sindicato ya existente, y para quienes la respuesta de la patronal se encuentra dirigido a impedirlo a través del despido del trabajador que opte por esta alternativa. Al hacerlo, como hemos visto, los costes son escasos y se gana, en cambio, no solo dejar de lado al trabajador en cuestión sino también que pueda generarse un efecto de amedrentamiento en aquellos trabajadores que pretenden optar por la vía de la sindicalización.

El CAS manifiesta un tratamiento diferenciador de los contratos ya que no reconoce la naturaleza laboral del vínculo jurídico, y porque otorga menos beneficios y derechos laborales que otros, resultando por ende inconstitucional.

Se evidencia contradicción en la norma que regula el Régimen de Contrato CAS pues en el artículo segundo se precisa que el régimen especial de contratación administrativa de servicios es aplicable a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a otras normas que regulan carreras administrativas especiales; así como a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado, sin embargo por otro lado, contradictoriamente (en el artículo 3°) se establece que este contrato administrativo de servicios constituye una modalidad especial propia del Derecho Administrativo y privativa del Estado, no estando sujeta a la ley de bases de la carrera administrativa (D. Legislativo 276), al régimen laboral de la actividad privada, ni a otras formas que regulan carreras administrativas especiales, negando con esto una vez más los derechos del trabajador a disfrutar de un trabajo que le asegure estabilidad no sólo laboral sino también emocional, ya que la inseguridad de la permanencia en el trabajo desestabiliza a cualquiera emocionalmente que no le permite desarrollar sus actividades con tranquilidad, más aún si se está a fechas próximas al vencimiento del contrato; este es una parte del sentido humano que debe conmovir a las autoridades políticas del país a fin de lograr que los derechos de los trabajadores reconocidos en la Constitución se cumplan en la realidad y de manera eficaz. La norma bajo comentario al regular en su primer artículo que tiene por objeto garantizar



los principios de méritos y capacidad, igualdad de oportunidades y profesionalismo de la administración pública, está reconociendo tácitamente que a los trabajadores sujetos a ésta nueva modalidad laboral les son aplicables el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo N° 005-090-PCM, que regula tales objetivos, sólo que no lo señala expresamente por lo que es una norma legal más de las disfrazadas que han regido en el país ya que resulta difícil para el Estado reconocer la vigencia de los reales derechos del trabajador, pese a que del trabajador depende el desarrollo económico y social del país.

Existen "errores legislativos" en los Contratos CAS que son los causantes que en la actualidad no se cuente con una tratativa legal pronta, debida y ordenada en el tema de la contratación laboral pública, lo que resulta harto merecedor de un pronunciamiento por parte de Tribunal Constitucional (el mismo que sería incontestablemente previsible como contundentemente perjudicial para el Estado, ya que en su momento hizo lo propio en el caso de los SNP). Con el reconocimiento del principio laboral (aplicado al CAS): "ante igual función iguales derechos", conjuntamente con su par: "tutividad, protección o tutelación", el de "legalidad" y principalmente con lo prescrito por el Art. 23 de la Carta Magna (que juridiza: "ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de derechos constitucionales o rebajar la dignidad del trabajador") y su consiguiente inconstitucionalidad.

Los contratos por ejemplo donde la prestación de servicios administrativos a una Institución Pública han sido de naturaleza permanente, durante periodos de uno, dos y tres años sucesivos, bajo condiciones de precariedad y que dichos contratos sujeto a modalidad imperativa, ha sido bajo Concurso de méritos por oposición, suscribiendo condiciones de trabajo según modelo de Contrato bilateral impreso por la empleadora, no sujeto a la voluntad de las partes y que se ha estado sujeto a la subordinación de un Jefe Administrativo, observancia de un horario que cumpla la jornada habitual de trabajo de Oficinas, y de atención al público, bajo responsabilidad inmediata, directa, personal.

Y además que las contraprestaciones asignadas por la empleadora, deben ser similares y homologadas a los haberes de servidores según Grupo Ocupacional y Niveles Remunerativos, aprobados por el DS 051-91-PCM, que lo incrementan, conforme lo señala el D. Leg. 276 y Reglamento DS 005-90-PCM, en observancia del principio de igual trabajo, igual remuneración

Asimismo las funciones asignadas a un servidor contratado, es de índole similar a la desarrollada por un servidor público de carrera, que se cobertura por necesidad del servicio y ahorro de cargas sociales, basado en las condiciones precarias de leyes de excepción, que están dirigidas a violentar principios de legalidad y los de primacía de la realidad.

Si se da la figura mencionada estamos frente a un caso de desnaturalización de la relación laboral, puesto que por el principio de la primacía de la realidad se trata de un contrato de trabajo, por labores de naturaleza permanente, por ende estas



protegido por la Ley N° 24041, que prescribe "Los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente y que tengan más de un año ininterrumpidos de servicios, no pueden ser cesados ni despedidos, sino por las causales previstas en la ley de bases de la carrera administrativa" D. Leg. 276. Es decir, se tiene derecho a pelear por una reposición en caso de despido o no renovación de contrato después del año, vía proceso judicial; puesto que pese a la promulgación de este nuevo contrato denominado CAS, la Ley N° 24041 está vigente, y existe jurisprudencia así como la sentencia emitida en el EXP. N.° 3508-2004-AA/TC, que tiene carácter vinculante, que protegen el derecho del trabajador contra un despido arbitrario.

Este proyecto de ley también pone de manifiesto y establece responsabilidad administrativa y civil para Los funcionarios o servidores públicos que efectúen contratación de personal en las entidades del Estado, fuera de lo dispuesto en la ley propuesta, incurriendo en falta administrativa y en consecuencia siendo presuntamente responsables civiles por los daños y perjuicios que originen dichas acciones.

Para la implementación de lo dispuesto en la norma se propone que la misma sea financiada con cargo al presupuesto de cada Entidad, quedando además autorizadas estas a realizar las modificaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la misma.

## **II.- Efecto de la Vigencia de la Norma en la Legislación Nacional**

El presente proyecto de Ley armoniza con lo establecido en nuestra Constitución Política del Perú, particularmente con los siguientes artículos: - "Artículo 22° El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona". - "Artículo 23° El trabajo en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado. Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador". - "Artículo 26° En la relación laboral se respetan los siguientes principios: 1. Igualdad de oportunidades sin discriminación 2. Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la Ley. 3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma", En este sentido, el Proyecto de Ley no contraviene ninguna norma de orden constitucional, ni la legislación vigente, al contrario, se encuentra en concordancia con el ordenamiento jurídico y el sistema normativo, toda vez que otorga el reconocimiento de derechos laborales a todos los servidores públicos.

## **III.- Análisis de Costo - Beneficio**

La presente iniciativa legislativa, no genera ningún costo para el erario nacional, toda vez que se dispone que la contratación se financia con cargo al presupuesto de cada Entidad, quedando autorizadas a realizar las modificaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley.



Incluir a los servidores públicos del Decreto Legislativo N° 1057, a las modalidades de contratación bajo el Decreto Legislativo 276 o el Decreto Legislativo N° 728, se contarán con trabajadores con mejor desempeño, seguros de poder realizar una línea de carrera y que les brinde mayor seguridad y una mejor calidad de vida.