

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social

El debilitamiento de la reforma del servicio civil a causa de
la aplicación de la Ley N°31131 y la Sentencia N°979/2021

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad
Social

Autor:

Kelly Tamara Pineda Gutierrez

Asesor:

Cesar David Ojeda Quiroz

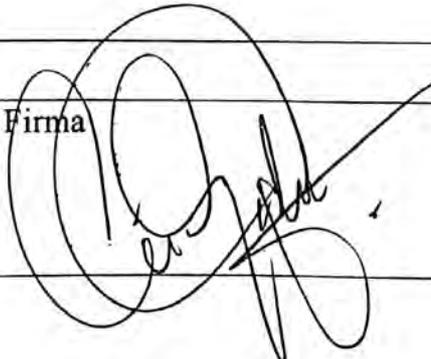
Lima, 2022

Declaración jurada de autenticidad

Yo, OJEDA QUIROZ, CESAR DAVID, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo académico titulado, “El debilitamiento de la reforma del servicio civil a causa de la aplicación de la Ley n.º 31131 y la Sentencia n.º 979/2021” de la autora PINEDA GUTIERREZ, KELLY TAMARA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 19%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 05/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 01 de marzo de 2023

<u>OJEDA QUIROZ, CESAR DAVID</u>	
DNI: 43543042	Firma 
ORCID	
https://orcid.org/0000-0002-7914-5645	

RESUMEN

En el presente trabajo de investigación se detallarán los principales antecedentes del Régimen del Servicio Civil. Asimismo, se abordarán los principales cambios que la entidad Servir ha efectuado en el Régimen del Servicio Civil en aras de acelerar el proceso de migración de las entidades públicas al Régimen del Servicio Civil, el cual postula erradicar la distorsión y el desorden suscitado en el sector público. En ese sentido, se evidenciarán dichos cambios a efectos de poder evidenciar el impacto en el proceso de reforma de la entidad Servir a través del Régimen Servir, ocasionado por la implementación de la Ley N.º 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, y la Sentencia N.º 979/2021, Sentencia que declara la constitucionalidad parcial del Régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS).

Palabras Claves: Régimen del Servicio Civil, distorsión, Estado, Sector Público, Contrato Administrativo de Servicios, Servir.

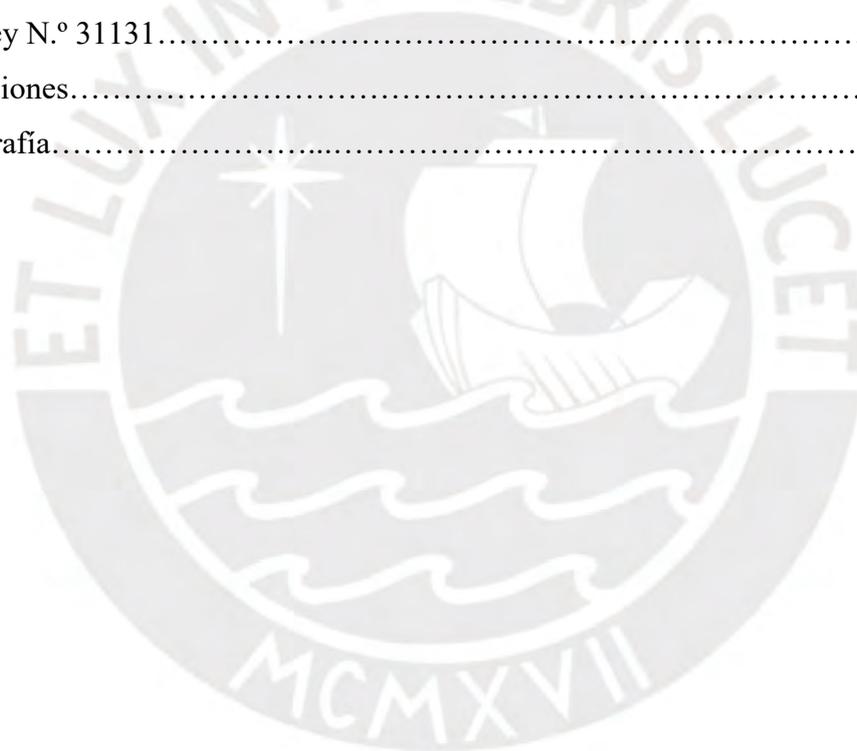
ABSTRACT

In the present research work, the main antecedents of the Civil Service Regime will be detailed. Likewise, the main changes that the Servir entity has made in the Civil Service Regime will be addressed to accelerate the migration process of public entities to the Civil Service Regime, which postulates to eradicate the distortion and disorder caused in the sector. public. In this sense, said changes will be evidenced to demonstrate the impact on the reform process of the Servir entity through the Servir Regime, caused by the implementation of Law No. 31131, Law that establishes provisions to eradicate discrimination in public sector labor regimes, and Judgment No. 979/2021, Judgment that declares the partial constitutionality of the Administrative Services Contract Regime (CAS).

Keywords: Civil Service Regime, distortion, State, Public Sector, Administrative Services Contract, Servir.

Esquema:

1. Introducción.....	1
2. El Régimen del Servicio Civil.....	2
2.1. Antecedentes de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.....	2
2.2. Funciones de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.....	4
2.3. Reformas del proceso de migración al Régimen del Servicio Civil.....	5
3. El debilitamiento de la reforma del Régimen del Servicio Civil.....	10
3.1. La afectación de la Ley N.º 31131 en el proceso de reforma dispuesto por la ley N.º 30057, ley que regula el Régimen del Servicio Civil gestionado por la Autoridad del Servicio Civil.....	10
3.2. La Sentencia N.º 979/2021 que declara la inconstitucionalidad parcial contra la Ley N.º 31131.....	13
4. Conclusiones.....	19
5. Bibliografía.....	20



1. Introducción:

Desde hace décadas, el sector laboral público se encuentra distorsionado por múltiples factores, siendo el problema más relevante la cantidad de regímenes que coexisten en el mismo. Es así como, a efectos de erradicar dicha problemática, en el año 2007 y durante el segundo gobierno de Alan García, se promulgó la Ley N.º 29157, ley que delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del acuerdo de promoción comercial Perú-Estados Unidos y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento.

Así, una de las competencias que se le delega al Poder ejecutivo es la facultad de poder implementar, mediante decretos legislativos, las medidas necesarias en aras de cumplir con lo establecido en el referido acuerdo comercial. Por ello, el 21 de junio de 2008, se promulgó el Decreto Legislativo N.º 1023, el cual crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), a efectos de poder mejorar el sector público mediante la unificación de este.

Ahora bien, el 8 de marzo de 2021, el Poder Legislativo de la República del Perú aprobó la Ley N.º 31131. Así, el 9 de marzo de 2021, se publicó la ley en cuestión, la cual establece –principalmente- la modificación de los artículos 5º y 10º del Decreto Legislativo N.º 1057 que regula el Régimen CAS. En consecuencia, los servidores públicos que se encuentran en el Régimen CAS se incorporarán al Régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N.º 276 o Decreto Legislativo N.º 728, según corresponda.

Debido a los cambios que realiza la referida ley, el Poder Ejecutivo de la República del Perú interpone la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 31131 ante el Tribunal Constitucional. Sobre el particular, el Poder Ejecutivo alega en su demanda que la ley es inconstitucional puesto que vulnera los artículos 40º, 43º, 78º, 79º, 118.3º y 17º. Es así como, el Tribunal Constitucional declara inconstitucionales los artículos del 1º a 5º de la ley N.º 31131 e infundada la demanda en referencia a la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la referida ley siempre que el artículo 5º y 10 -literal f) del Decreto Legislativo N.º 1057- sean interpretados en conformidad con lo estipulado en el fundamento 116 de la Sentencia.

En ese sentido, en el presente trabajo de investigación se pretende analizar los antecedentes del Régimen del Servicio Civil. Asimismo, se desarrollará los principales cambios que este Régimen ha realizado con el propósito de acelerar el proceso de migración de las entidades públicas al Régimen del Servicio Civil. Se evidenciará todo ello a efectos de poder analizar

como la implementación de la Ley N.º 31131 y la Sentencia a analizar el Régimen del Servicio Civil y sus principales cambios a efectos de poder evidenciar el impacto que ocasionó la Ley N.º 31131 y la Sentencia N.º 979/2021 en el proceso de reforma del Servicio Civil y su posterior inconstitucional declarada mediante la Sentencia N.º 979/2021.

Finalmente, el análisis que se realizará en el presente trabajo de investigación se llevará a cabo con el método de investigación histórico ya que, el referido método versa en la recopilación de información para proceder a realizar un análisis crítico a fin de entender el contexto histórico que se pretende utilizar (Ruiz 1976:450). En ese sentido, dicha herramienta metodológica nos ayudará a evidenciar el contexto en el que se implementó el Régimen del Servicio Civil y la Ley N.º 31131.

2. El Régimen del Servicio Civil:

2.1. Antecedentes de la Autoridad Nacional del Servicio Civil:

A inicios del año 2006, Estados Unidos de América y el Perú suscribieron el Acuerdo de Promoción Comercial (APC). El referido tratado de libre comercio tiene como objetivo principal el acceso preferente (libre de aranceles) de las exportaciones peruanas a Estados Unidos. Asimismo, este tratado significa brinda al Perú la oportunidad de expandir las transacciones de comercio al exterior, permite la creación de nuevos puestos de trabajo y el acceso al consumidor a una diversidad de productos de alta calidad a un menor precio (Mincetur 2005, p.10).

Ahora bien, de lo anteriormente mencionado se desprende que el Acuerdo de Promoción Comercial (APC) no sólo proponía beneficios comerciales al Perú, sino la obligación de generar las bases para mejorar el empleo. Es así como, el Perú adquirió la responsabilidad de mejorar el principal problema en los recursos humanos del sector público: la distorsión latente debido a la gran cantidad de regímenes laborales existentes.

Así, en aras de mejorar el empleo público y dar cumplimiento a lo pactado en el tratado, a finales del año 2007 se promulgó la Ley N.º 29157, ley que delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del APC con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento. Así, en el numeral 1 del artículo N.º 2 de la ley en referencia, se

instauran las facultades delegadas las cuales, entre otras, se encuentran el perfeccionamiento del marco regulatorio, la modernización del Estado y el fomento del empleo (Congreso de la República, 2007).

Además, tal y como el numeral 2 del artículo N.º 2 de la referida ley establece, es el Poder Ejecutivo el responsable de cumplir con los encargos dispuestos en el APC. Dicho de otra manera, con la suscripción del Acuerdo el Poder Ejecutivo obtiene la facultad de poder implementar, mediante decretos legislativos, las medidas necesarias en aras de dar cumplimiento a lo establecido en el referido tratado de libre comercio.

En razón a ello, el 21 de junio de 2008, mismo año en el que se implementó el Régimen CAS, se promulgó el Decreto Legislativo N.º 1023, mediante el cual tal y como se establece en el artículo 1 del referido decreto, se constituye la Autoridad Nacional del Servicio Civil (en adelante, “Servir”) con el objetivo de ordenar y fortalecer los recursos humanos de manera continua en la administración del Estado (Congreso de la República, 2008).

Tal y como se mencionó en el párrafo anterior, si bien en el año 2008 se creó la entidad Servir, no fue hasta el 3 de julio del año 2013 que la entidad pública Servir inició el proceso de reforma en el sector público mediante la Ley N.º 30057, ley que regula el Régimen del Servicio Civil. En dicha ley se desarrollan las bases fundamentales que constituyen el Régimen del Servicio Civil.

Del mismo modo, en el año 2014, se aprobó el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, con el propósito de precisar la Ley N.º 30057 y establecer las disposiciones complementarias. Es así que, desde el año 2014 se han implementado distintos instrumentos que tienen como objetivo ejecutar la reforma y unificación en el sector público.

2.2. Funciones de Servir:

Sobre este punto, es necesario precisar las principales funciones que desempeña la entidad de Servir para ejecutar las actividades por las cuales fue constituida tales como el mejoramiento de los recursos humanos en el sector público y la erradicación de los múltiples regímenes que coexisten en el sector público mediante la migración de las instituciones públicas al Régimen del Servicio Civil.

La entidad Servir tiene como una de sus funciones la implementación de oficinas de recursos humanos en las instituciones que deciden voluntariamente migrar al Régimen del Servicio Civil con el propósito de que las mismas incentiven la participación de los servidores públicos de las Instituciones involucradas. Del mismo modo, es la encargada de la modernización del servicio público mediante la aplicación de mejoras en los recursos humanos del Estado lo cual incluye generar las bases remunerativas, incentivos, sistemas de evaluación y capacitaciones en aras de medir el rendimiento de los servidores públicos y salvaguardar el servicio público brindado a la ciudadanía.

De igual manera, Servir tiene la facultad de cooperar en la modernización de los gobiernos regionales y locales. En ese sentido, la entidad tiene la obligación de gestionar e implementar el cuerpo de Gerentes en el sector público a los tres niveles de gobierno. Asimismo, Servir es la encargada de elaborar las actividades determinadas que desempeñará el servidor público en función a su cargo y aplicar los programas piloto con el propósito de asegurar los métodos determinables a aplicar según la entidad pública evaluada.

De manera análoga, Servir, mediante el Tribunal del Servicio Civil, cumple la función de órgano resolutorio de controversias que se relacionen con los recursos humanos del sector público tales como pago de remuneraciones, evaluaciones, Régimen disciplinario, extinción del vínculo laboral. Finalmente, Servir en la actualidad también cumple la función de emitir pronunciamientos vinculantes de carácter técnico en materia de su competencia para contribuir con la resolución de controversias o precisar normas que guarden relación con los recursos humanos tanto en el sector privado como en el sector público (Servir, 2022).

2.3. Reformas del proceso de migración al Régimen del Servicio Civil:

En el año 2013, se aprobó la Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 160-2013-SERVIR/PE “Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al Régimen del Servicio Civil” mediante el cual se establecieron las primeras acciones para ejecutar la función principal de Servir: iniciar el proceso de migración de las entidades públicas al Régimen del Servicio Civil.

En el referido reglamento se establece que el procedimiento de transición se realiza mediante cuatro grandes etapas las cuales son en primer lugar, la preparación de la

entidad; en segundo lugar, el estudio situacional de la entidad; en tercer lugar, la aplicación de las propuestas de perfeccionamiento y en cuarto lugar la aplicación del Régimen del Servicio Civil (Servir, 2013, p. 3). Ahora bien, tal y como se observa en la referida resolución, dentro de las cuatro etapas ya mencionadas se encontraban diez micro procesos:

Figura 1. Etapas del proceso de tránsito de una entidad pública al régimen del Servicio Civil y sus resultados esperados.



Nota. la Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 160-2013-SERVIR/PE “Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al Régimen del Servicio Civil”, por Servir, 2013.

Como se observa, en los primeros lineamientos de la reforma se propuso realizar la migración voluntaria de las entidades públicas al Régimen del Servicio Civil mediante cuatro etapas las cuales se ejecutaban mediante diez micro procesos; sin embargo, la configuración del procedimiento de migración al Régimen del Servicio Civil no consideró a las problemáticas latentes en las entidades del sector público. Sobre el particular, la Escuela Nacional de Administración Pública afirma que el problema más relevante que ocasionó un lento o casi nulo tránsito de las entidades públicas al Régimen del Servicio Civil fue la gran cantidad de procesos que no eran amigables ni fáciles de entender lo cual generó confusión en las entidades públicas y ello dilataba el proceso de manera considerable (16:2021).

Al respecto, el autor Víctor Torres refuerza lo afirmado por la Escuela Nacional de Administración Pública pues en su artículo sobre la reforma del Servicio Civil afirma que durante el proceso de migración se evidenció que el desorden en los recursos humanos en todas las entidades del Estado ocasionaba que los servidores públicos necesitaban un tiempo considerable para poder familiarizarse con los nuevos instrumentos que implicaba la migración, lo cual obligaba a Servir incorporar un puesto directivo que impulse el proceso de migración. (2018, p. 172)

En la línea de lo señalado por el autor, el proceso de migración se encontraba severamente afectado debido al desorden suscitado en el sector público y al tiempo que les tomaba a los servidores públicos adecuarse a los nuevos instrumentos que implicaba el proceso de migración. En otras palabras, los servidores públicos no mostraban los resultados necesarios al momento de someterse a las etapas del proceso de migración tales como la meritocracia y la calidad del servicio público que propone el Régimen del Servicio Civil, motivo por el cual la entidad de Servir reconsideró su procedimiento de migración con el propósito de acelerar el proceso de migración de las entidades públicas al Régimen del Servicio Civil.

Ahora bien, la Escuela Nacional de Administración Pública establece que otros problemas que ocasionaron la fallida migración de las entidades públicas al Régimen del Servicio Civil fueron los constantes cambios de jefaturas en las oficinas de recursos humanos en las entidades pendiente de migración y el limitado presupuesto que las entidades públicas a migrar disponían para ejecutar el procedimiento de migración (2021, p.16).

Por todas las deficiencias anteriormente expuestas, cinco años después de la aplicación de la ley que regula el Régimen del servicio civil, mediante el Decreto Legislativo N.º 1450, se modificó el plazo establecido en la primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N.º 30057, lo que ocasionó que el plazo se convirtiera en indeterminado: “(...) la implementación, por las entidades públicas, del Régimen previsto en la presente Ley se realiza progresivamente, conforme a las reglas de gradualidad que establecen las normas reglamentarias (...)” (Poder Ejecutivo, 2018, p. 108).

Posteriormente, en el año 2021, en búsqueda de agilizar el proceso de migración, se aprobó la Directiva N.º 001-2021-SERVIR-GDSRH, el proceso de tránsito de las entidades públicas al Régimen del Servicio Civil que se desarrolla en dos fases:

“5.3.1. Fase 1: Tránsito de entidades públicas al Régimen del Servicio Civil. Fase de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades públicas en atención a lo dispuesto en la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, y sus reglamentos; que demanda la aplicación de las etapas enunciadas en la presente directiva, en atención al año de creación y/o funcionamiento de la entidad.

5.3.2. Fase 2: Tránsito de servidores públicos al Régimen del Servicio Civil. Fase que implementar, una vez concluida la Fase 1 correspondiente al tránsito de la entidad, de manera progresiva por parte de las entidades públicas; y que tiene carácter voluntario para los(as) servidores(as) que opten por participaren los Concursos Públicos de Méritos organizados por la entidad de la que forman parte o de alguna otra entidad pública que se encuentre en una instancia similar, de corresponder.” (Servir, 2021, p. 3)

Si bien las fases del proceso de migración al Servicio Civil, aparentemente, se han simplificado, la realidad dista en demasía de esto, puesto que, dentro de la fase 1, se encuentran tres etapas que se deben completar para poder continuar a la fase 2:

- Etapa 1: En esta etapa, se realiza el estudio situacional respecto a los recursos humanos y al desarrollo de las funciones que realizan en la entidad que voluntariamente solicita migrar al Régimen del Servicio Civil.
- Etapa 2: En esta etapa, se establece el plan de reorganización respecto a la estructura de los trabajadores de dicha entidad.
- Etapa 3: En esta etapa, se realiza la valoración de los puestos de la entidad pública. (Servir, 2021, pp. 3-4)

Asimismo, con el objetivo de acelerar el proceso de migración de las entidades que fueron constituidas desde el año 2014, se creó el procedimiento de tránsito de entidades públicas al Régimen del servicio civil el cual, si bien tiene dos fases, la primera fase posee solo dos etapas a diferencia de la fase 1 del proceso de migración regular:

6.2.1. Etapa 1. Propuesta de reorganización respecto a la estructura de los recursos humanos.

La entidad procede según lo dispuesto en el numeral de 6.1.2 de la presente directiva, y obtiene un Informe de Determinación de la Dotación de la Entidad y un MPP con opinión favorable de SERVIR, respectivamente.

6.2.2. Etapa 2. Valorización de los puestos de la entidad.

La entidad procede según lo dispuesto en el numeral de 6.1.3 de la presente directiva, y obtiene un CPE con opinión favorable de SERVIR y MEF, respectivamente. (Servir, 2021, pp. 4-5)

De todo lo anteriormente expuesto, se puede evidenciar que, a lo largo de los años, Servir ha realizado una serie de mejoras en sus lineamientos con el objetivo de agilizar y efectivizar la migración de los distintos regímenes que actualmente concurren en el sector público y ocasionan un desorden que, en este punto, parece no tener fecha de erradicación. No obstante, es necesario evidenciar las cifras obtenidas por parte de Servir y, así, revisar si las reformas realizadas han acelerado este proceso de migración y, posteriormente, evidenciar la afectación que ha realizado la Ley N.º 31131 a este proceso de reforma.

Al respecto, en el ítem “Relación de Entidades en Tránsito al Régimen de la ley del Servicio Civil” de la página web de Servir, se evidencia que actualmente 511 entidades públicas se encuentran en proceso de migración al Régimen de Servicio Civil. Sobre el particular, corresponde precisar que 498 entidades públicas se encuentran en la fase 1 del proceso de migración: 434 se encuentran en la etapa 1, 62 se encuentran en la etapa 2 y 2 se encuentran en la etapa 3. Del mismo modo, solo 13 entidades se encuentran en la fase 2 del proceso de migración (Servir, 2022). En ese sentido, si bien a la fecha el proceso de migración continúa desacelerado, hay más de 500 entidades dispuestas a someterse al procedimiento a efectos de implementar el Régimen de Servicio Civil como único Régimen en sus planillas, motivo por el cual dicha reforma resulta, dentro de todo, una mejora en el procedimiento de migración realizado por Servir.

3. El debilitamiento de la reforma del Régimen del Servicio Civil:

3.1. La afectación de la Ley N.º 31131 en el proceso de reforma dispuesto por la ley N.º 30057, ley que regula el Régimen del Servicio Civil gestionado por la Autoridad del Servicio Civil:

Durante el contexto de pandemia por la Covid-19, el 8 de marzo de 2021, el Poder Legislativo de la República del Perú aprobó la Ley N.º 31131, la cual establece – principalmente- la modificación de los artículos 5º y 10º del Decreto Legislativo N.º 1057 que regula el Régimen CAS. Así pues, luego de la promulgación y publicación de la referida ley, los servidores públicos que desempeñan prestaciones laborales bajo el Régimen CAS serán trasladados de manera progresiva a los regímenes regulados por el Decreto Legislativo N.º 276 o Decreto Legislativo N.º 728, según corresponda. Antes de abordar el impacto de la implementación de esta Ley en la reforma del Servicio Civil resulta pertinente brindar mayores alcances sobre el Régimen CAS.

Al respecto, durante los años 1990 y 1997 en el sector público se llevó a cabo una gran cantidad de ceses debido a evaluaciones poco transparentes (Servir, 2012, p. ii). Dicho contexto, generó un grave perjuicio en las actividades de las entidades y el servicio públicos brindado pues dichas entidades no contaban con los recursos humanos suficientes para poder cumplir con un servicio público de calidad. En consecuencia, en aras de poder suplir los recursos humanos necesarios, se implementó una modalidad de contratación que permitiera la contratación de recursos humanos a un bajo costo y con nulos derechos laborales, la cual se conoce como contrato de servicios no personales (Huamán, 2006, pp. 234-236).

Posteriormente, en el año 2004 se promulgó la Ley N.º 28175, ley marco del empleo público, la cual establece en su artículo 1º el aumento de la productividad en el Estado y una mejora en el servicio público mediante el establecimiento de mecanismos que permitan una administración pública versátil, unitaria y en el marco de la protección de los derechos fundamentales (Congreso de la República del Perú, 2004, p. 1). En ese sentido, si bien con la implementación de esta ley se establecieron los primeros indicios de la reforma tal como la intención de migrar todos los recursos humanos a un único régimen, no logró el objetivo pues no materializó el procedimiento para llevar a cabo dicha premisa.

En consecuencia, en el año 2005, don Juan José Gorriti y más de 5,000 ciudadanos interpusieron la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 28175. En la referida demanda, la parte demandante alega que la Ley N.º 28175 vulnera el derecho a la huelga y quebranta los principios laborales que la constitución alberga tales como la estabilidad laboral, la remuneración justa y la regulación de un sistema único. Así, con la implementación de la modalidad de contratación de Servicios no Personales y la referida ley, el sector público se situaba sumamente menoscabado, pues la precariedad laboral generada creaba limitaciones en los trabajadores que realizaban sus funciones bajo el mencionado régimen, específicamente en lo que respecta al acceso a beneficios y derechos laborales. Esto distaba de la situación de los trabajadores que se encontraban laborando bajo el Decreto Legislativo N.º 276 y el Decreto Legislativo N.º 728.

Como respuesta a esta situación, en el año 2007 -durante el segundo mandato de Alan García-, se promulgó la Ley N.º 29157, ley que delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del acuerdo de promoción comercial Perú-Estados Unidos y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento.

Por consiguiente, el 28 de junio de 2008, se promulgó el Decreto Legislativo N.º 1057, Decreto que regula el Régimen CAS. Sobre dicho decreto, la doctrina concuerda que este régimen fue creado con el objetivo de reemplazar el contrato de Servicios no Personales. Respecto a ello, el jurista Martín Tirado cree que, con dicho decreto, se intenta acondicionar un régimen de carácter transitorio y limitado brindándole la capacidad de ofrecer un nivel aceptable de beneficios a los trabajadores públicos que se encuentran bajo la modalidad de servicios no personales (2009, p. 37). En otras palabras, el Poder Ejecutivo propuso la implementación del Régimen CAS con el fin de ofrecer una pronta solución provisional a la precariedad laboral que yacía en el sector público producto del uso desmedido de contratos no personales.

Del mismo modo, el jurista Carlos Blancas Bustamante establece que el Régimen CAS resulta inconstitucionalidad pues vulnera normas laborales tales como el principio de igualdad y la libertad sindical razón por la cual incrementa la precariedad en los recursos humanos del sector público (2016). Bajo la misma línea, el autor Jorge

Franck Bardales Balarezo plantea que el Régimen CAS actúa de forma contraproducente, ya que, en lugar de propulsar o, al menos mantener los derechos laborales actuales, genera la abdicación de todos los beneficios alcanzados en términos legales. Esto sometió dichos derechos laborales a variables aleatorias que guardan cercana relación con la dependencia pública y la disponibilidad presupuestaria (2017).

En ese sentido, de lo anteriormente expuesto por los autores, se desprende que el Régimen CAS no fomenta la carrera administrativa, ya que los servidores públicos que se encuentran bajo este régimen, en ninguna circunstancia, podrán ser ascendidos, a diferencia de los trabajadores públicos que desempeñan laborales bajo el Decreto Legislativo N.º 276. Asimismo, el rango salarial es inferior si se los compara con los otros servidores públicos que realizan sus actividades bajo el Decreto Legislativo N.º 276 y Decreto Legislativo N.º 728. En consecuencia, actualmente en el sector público, concurren servidores públicos que realizan las mismas actividades, pero gozan de diferentes ingresos producto de la regulación laboral a la que se encuentran sujetos. A su vez, es imperativo precisar que, el 21 de marzo de 2012, se promulgó la Ley N.º 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen CAS y otorga derechos laborales, lo que modificó la conceptualización netamente administrativa con la que se caracterizaba este tipo de régimen orientándola hacia una modalidad de contratación especial laboral.

Así pues, el brindar carácter indeterminado al Régimen CAS mediante la ley N.º 31131 frustra la labor que realiza la entidad Servir puesto que va en contra de uno de los principios esenciales del Régimen del Servicio Civil, establecido en el artículo 3 de la ley que regula dicho régimen: el principio del mérito. Al respecto, resulta atentatorio para el orden que pretende realizar el Régimen del Servicio Civil migrar a los servidores públicos que se encuentran bajo el Régimen CAS a los regímenes regulados por el Decreto Legislativo N.º 276 y N.º 278 ya que muchos de estos servidores públicos anteriormente se encontraban prestando servicios bajo la modalidad de contrato de servicios no personales, motivo por el cual se estaría infringiendo el principio de meritocracia pues los servidores que en su momento prestaban servicios bajo la modalidad de contratos de servicios no personales no fueron contratados en base al mérito.

Del mismo modo, el brindar carácter indeterminado al Régimen CAS entraría en contradicción con lo que propone la entidad Servir y los principios de dicha entidad pues se estaría brindando continuidad a un régimen discriminatorio que no cuenta con los lineamientos de la entidad encargada de ordenar y unificar los recursos humanos en el Estado. Así pues, resulta relevante enfatizar que al brindar indeterminabilidad al Régimen CAS se estaría perpetuando dicho régimen que nació para ser de carácter transitorio pues como ya se demostró el proceso de migración al Régimen del Servicio Civil aún no tiene fecha definida de culminación. Sobre esta última contingencia, se desarrollará con mayor detalle en el siguiente ítem del presente artículo.

3.2. La Sentencia N.º 979/2021 que declara la inconstitucionalidad parcial contra la Ley N.º 31131.

Ahora bien, en aras de salvaguardar el orden que se pretende realizar mediante la migración al Régimen del Servicio Civil, el 10 de mayo de 2021, el Poder Ejecutivo de la República del Perú interpone la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 31131 ante el TC. Por un lado, el Poder Ejecutivo alega en su demanda que la ley es inconstitucional puesto que vulnera los artículos 40º, 43º, 78º, 79º, 118.3º y 17º. Asimismo, establece que la referida ley vulnera el principio de separación y cooperación de poderes. Del mismo modo, considera que impacta y transgrede la elaboración del presupuesto que se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo, motivo por el cual también estaría transgrediendo el principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria y el principio de meritocracia. Además, el Poder Ejecutivo considera que, al otorgarle un carácter indefinido al Régimen CAS, se está impidiendo la migración de los empleados del sector público al régimen del servicio civil.

Por otro lado, el Poder Legislativo cree que el Poder Ejecutivo debe ejercer sus competencias en correspondencia con la normativa internacional, a la par de desarrollar una función de administrador de la hacienda pública, en conformidad con el avance de los derechos sociales, económicos y culturales establecidos en las normas internacionales. Asimismo, el Poder Legislativo menciona que el Régimen del Servicio Civil, implementado mediante la Ley N.º 30057, se desarrollaría de manera gradual y que dicho desarrollo concluiría en un plazo máximo de seis (06) años.

Del mismo modo, el Poder Legislativo enfatiza que, hasta el día de hoy, no se ha iniciado el proceso de eliminación Régimen CAS, ni se ha estimado un plazo para ejecutar ello. En ese marco, el Poder Legislativo sostiene que no se están afectando negativamente las convocatorias públicas. Además, con respecto a la supuesta vulneración al artículo 40° de la Constitución Política del Perú, el Poder Legislativo aduce que no se vulnera el principio de meritocracia, puesto que la incorporación de los trabajadores bajo el Régimen CAS a los regímenes regulados mediante los Decretos Legislativos N.º 276 y N.º 728 no supone el ingreso sin la realización del concurso público al Régimen del Servicio Civil. Ahora bien, el Tribunal Constitucional resuelve declarar parcialmente inconstitucional la Ley N.º 31131 pues; en primer lugar, la referida Ley resulta inconstitucional debido a que las disposiciones establecidas en la referida Ley no cuentan con respaldo del Poder Ejecutivo pues el gasto que involucra migrar a los servidores que se encuentran bajo el Régimen CAS a los regímenes regulados mediante los Decretos Supremos N.º 276 y N.º 728 no ha sido aprobado por el Poder Ejecutivo, el cual es el encargado de gestionar la política laboral pública.

En segundo lugar, al incorporar servidores que no cumplen con el estándar exigido se estaría prescindiendo del principio de la exigencia de meritocracia lo cual va en contra de la naturaleza del servicio civil meritocrático motivo por el cual es inconstitucional. En tercer lugar, el Tribunal Constitucional expresa que no hay certidumbre con respecto a la fecha prevista en la que se terminaría con la aplicación de la Ley N.º 30057 en todas las entidades estatales. Así, menciona que la respuesta al problema del desorden del sector público no viene dado por la incorporación del Régimen CAS a los Decretos Legislativos N.º 728 y N.º 276, sino en continuar con la aplicación de la ley N.º 30057. Esto con el objetivo de acabar con la variedad de regímenes que coexisten en el sector público, problemática que se propuso erradicar mediante la referida ley.

Al respecto, el Tribunal Constitucional exhorta al Poder Ejecutivo establecer las políticas necesarias para lograr la concreción de un régimen único en todas las entidades del estado. Finalmente, el Tribunal Constitucional acentúa que tanto los trabajadores que realizan sus actividades circunscritos en el Régimen CAS, así como los servidores que prestan servicios bajo los regímenes de los Decretos Legislativos

N.º 728 y N.º 276 pueden trasladarse de manera voluntaria al Régimen del Servicio Civil, en función a lo establecido en la Cuarta y Séptima Disposición Complementaria Transitoria de la referida ley.

Ahora bien, de lo anteriormente expuesto en la referida Sentencia se desprende que el Tribunal Constitucional declaró constitucional la migración de los CAS a los regímenes regulados bajo el Decreto Legislativo 276 y 728. En ese sentido, dado que luego de emitida la sentencia no es posible incorporar a los servidores públicos regulados bajo el régimen CAS a los regímenes mencionados que prestaban servicios de manera permanente, aparece un nuevo tipo de CAS: el CAS indeterminado, motivo por el cual en la actualidad dicha modalidad de contratación se clasifica de la siguiente manera:

Empleados de Confianza	Se faculta la contratación de Empleados de Confianza Régimen de Contrato Administrativo de Servicios debido a la implementación de la Ley N.º 29849, Ley de Eliminación progresiva del CAS.
Servidores contratados mediante el Decreto de Urgencia N.º 034-2021	Contratación de Servidores Públicos bajo el Régimen de Contrato Administrativo de Servicios en aras de brindar los servicios indispensables para combatir la pandemia por la Covid-19
Servidores contratados mediante el Decreto de Urgencia N.º 083-2021	Contratación de Servidores Públicos bajo el Régimen de Contrato Administrativo de Servicios en aras de brindar los servicios indispensables en el Sector Salud en aras de combatir la pandemia por la Covid-19.

Servidores de Suplencia	Contratación de Servidores Públicos bajo el Régimen de Contrato Administrativo de Servicios mientras se encontró vigente la Ley N.º 31131.
Servidores Indeterminados	Los Servidores Públicos que adquirieron carácter indeterminado debido a la Sentencia N.º Sentencia N.º 979/2021.

Sobre el particular, es evidente que el panorama actual impacta de manera sustancial la migración de los regímenes que actualmente coexisten en el sector público al Régimen del Servicio Civil pues se agrega una nueva figura de CAS permanente que no solo desnaturaliza la esencia del Régimen CAS, sino que le brinda perpetuidad y frustra la labor que actualmente realiza la entidad de Servir.

En ese sentido, si bien actualmente no existe alguna normativa que exija a la entidad Servir cumplir con la migración de todos los servidores públicos al Régimen Servir, con la perpetuidad del Régimen CAS se está dilatando aún más el proceso de migración de los servidores públicos al Régimen del Servicio Civil. Así pues, si bien el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia exhorta a Servir cumplir con la migración de los servidores públicos al Régimen del Servicio Civil, no está considerando el nuevo desafío que le ha impuesto a dicha entidad pues con el propósito de solucionar el problema ha subdividido el Régimen CAS en dos subtipos, lo cual aumenta la distorsión que ya existía en el sector público.

Al respecto, la abogada Tatiana Palma cree que el Tribunal Constitucional, en la referida sentencia, únicamente ha realizado un análisis enmarcado solo en asuntos de índole presupuestaria, económica, financiera y operativas inherentes al derecho público, situación que ha omitido el indispensable análisis de los principios y directrices vinculados con los derechos fundamentales laborales que son reconocidos por la Constitución (2021).

Sobre el particular, coincido con la autora, pues el Tribunal Constitucional ha emitido una Sentencia de forma aislada, la cual no ha tomado en consideración el contexto

actual de los recursos humanos del sector público. En consecuencia, no se contribuye a encontrar una solución efectiva y eficiente al verdadero problema del sector laboral: el caos a consecuencia de los múltiples regímenes que coexisten en el sector público y atentan contra la meritocracia y la igualdad ante la ley.

Asimismo, para la autora Nadia Palomino Fernández lo propuesto por el Tribunal Constitucional ha significado la puesta en alerta de Servir ya que se ha evidenciado la incapacidad de dicha entidad para llevar a cabo el proceso de migración de los servidores públicos. Así, la autora añade que dicha ineficiencia no justifica la implementación de una ley que vulnera derechos constitucionales (2021, p. 142). Es decir, la autora considera que no resulta justificable que el Poder Legislativo apruebe una ley que brinda perpetuidad a un régimen discriminatorio; sin embargo, resalta que la entidad Servir no ha presentado los resultados esperados, pese a las múltiples reformas que, como se mencionó en el capítulo anterior, ha realizado en aras de agilizar este proceso de reforma.

Sobre el particular, coincido con la autora pues, si bien el Poder Legislativo implementó dicha Ley para poder combatir la discriminación en el sector laboral público, los resultados de esta generaron todo lo contrario pues la distorsión en el sector laboral público aumentó y, por ende, frustra el orden que se pretende realizar mediante la migración al Régimen del Servicio Civil. Ahora bien, resulta pertinente citar la crítica de la autora puesto que, en la actualidad, la doctrina omite abordar los resultados de la entidad Servir; sin embargo, resulta evidente que, pese a que la ley del Servicio Civil, el reglamento de la ley y los distintos instrumentos aprobados durante estos 9 años tenían como finalidad ejecutar de manera eficaz el proceso de migración de los servidores públicos a un régimen unificado, solo 13 entidades han logrado unificar sus recursos humanos.

Por otro lado, la Sentencia no ha tomado en consideración el número total de trabajadores públicos que se encuentran circunscritos bajo el régimen CAS, ya que, como detalla el informe anual de Servir del periodo 2022, solamente, en el año 2020, el 28% de los servidores públicos realizan actividad como parte de este régimen. Asimismo, al mes de diciembre del 2020, la contratación bajo el Régimen CAS se incrementó en 32%, pasando de 317,000 a 377,000 servidores públicos (Servir, 2022, p. 8).

En ese sentido, como se puede ver, la cantidad de servidores públicos que realizan labores bajo el Régimen CAS supera el 25% del total de trabajadores públicos, razón por la cual brindar el carácter indeterminado a este sector no solo incrementa el desorden, sino que crea una distorsión que perdura en el sector público. A su vez, dicha situación retrasa, aún más, la nueva reforma que se pretende implementar, reforma que plantea la migración de las instituciones del Estado hacia el Régimen del Servicio Civil.

Corresponde precisar que, otras de las razones por las cuales el Régimen del Servicio Civil se encuentra debilitado es por la falta de apoyo del Poder Ejecutivo en general para poder evitar que leyes como la ley N.º 31131 sean promulgadas y una falta de interpretación sistemática de las leyes por parte del Tribunal Constitucional. Al respecto, un claro ejemplo de lo anteriormente afirmado sucedió en el año 2018 pues en dicha época se promulgó la ley N.º 30745, Ley de la Carrera del Trabajador Judicial, en donde se establece en la segunda disposición complementaria que los servidores públicos de la carrera judicial son regulados por la referida ley y se encuentran excluidos del margen normativo de la ley que regula el Servicio Civil (2018, p. 14).

Así pues, la Ley que regula la Carrera del Trabajador Judicial es contradictoria con lo establecido por el Servicio Civil pues se creó un régimen diferente que mantiene lineamientos distintos a los establecidos en el Régimen del Servicio Civil. En consecuencia, la referida ley aumentó la distorsión latente en el Poder Judicial pues se implementó un nuevo régimen que coexiste con los ya existentes y más aún genera un perjuicio para la reforma de los recursos humanos en dicha entidad pues la misma ley le brinda la autonomía tal para alejarse de los principios y lineamientos elaborados durante estos años por la entidad Servir.

Del mismo modo, el 18 de febrero de 2021, se publicó la ley N.º 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma. Así, en la cuarta disposición de la presente ley, se establece que para migrar a todos los servidores públicos del sector salud al régimen regulado por el Decreto Legislativo N.º 728 (2021, p. 5). En razón a ello, dado que la referida ley resulta contraproducente para la unificación que se pretende realizar mediante Servir, el Poder Ejecutivo interpone demanda de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional; sin embargo,

en este caso el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia N.º 337/2022, emitida el 27 de septiembre de 2022, declaró infundada la demanda pues el Tribunal considera que las disposiciones impugnadas, no inciden de manera negativa en las competencias del Poder Ejecutivo con relación al diseño de las políticas nacionales de salud. En este supuesto, es el Tribunal Constitucional el que declara constitucional una ley que aumenta la distorsión en el sector público pues faculta a la migración de los servidores públicos a un régimen que se pretende erradicar mediante el régimen del Servicio Civil.

Por todo lo anteriormente expuesto, resulta evidente que Servir presenta múltiples deficiencias en su procedimiento de migración y es necesario que realice una mayor simplificación del proceso en aras de que las más de 500 entidades públicas pendientes migren a este régimen unificado. Esto no puede ser posible sin un aumento en el presupuesto de la entidad y sin el apoyo íntegro de los poderes públicos. Asimismo, el accionar del Poder Legislativo en estos últimos años más que solucionar el problema obstaculiza la labor que en la actualidad realiza Servir.

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional no toma en cuenta que las sentencias contradictorias que se encuentra emitiendo durante los últimos años generan un impacto negativo en Servir pues aumenta la distorsión en los recursos humanos del Estado debido a que imposibilita la migración del total de entidades públicas al brindarle un determinado tipo de régimen a determinadas entidades. Por último, el Poder Ejecutivo debe respaldar a la entidad Servir y resguardar las disposiciones que establece la entidad con el propósito de lograr una exitosa migración de las entidades al Régimen del Servicio Civil. Así pues, si los poderes del Estado no unifican sus refuerzos para poder llevar a cabo este proceso de reforma, se condenará a los servidores públicos a prestar servicios en un contexto desigual y precarizado y, se continuará brindando un servicio público ineficiente.

4. Conclusiones:

- La migración al Servicio Civil, originariamente, se basaba en cuatro etapas; no obstante, dicho procedimiento careció de éxito, dado que los problemas existentes en el sector público entorpecieron el proceso de migración, lo que evidencia que los

lineamientos dispuestos no habían previsto las problemáticas que se suscitaban en el sector público.

- De igual manera, a pesar de que, actualmente, las fases de migración son dos, el número de entidades públicas que están atravesando la fase 2 son solo 13 entidades - solo el 2.5% de las 511 que actualmente han ingresado voluntariamente al proceso de migración-, lo cual demuestra que el proceso de migración continúa desacelerado y no permite estimar la fecha de culminación.
- De lo anteriormente mencionado, se ha evidenciado que la entidad de Servir debe sintetizar su procedimiento de migración con el propósito de agilizar el orden que resulta necesario en los recursos humanos del sector público.
- El Régimen CAS es un régimen en el que no se ampara la estabilidad laboral, tampoco permite a los servidores civiles acceder a la función pública y la meritocracia, por lo cual se puede concluir que es un régimen distorsionado y discriminatorio que debe ser erradicado.
- Así, la solución no es brindar carácter permanente al Régimen CAS o establecer a distintas entidades un determinado régimen que no sea el del Servicio Civil, sino que todos los poderes del Estado deben actuar de manera unitaria para así finalmente simplificar el trabajo de Servir y culminar con el proceso de migración.

5. **Bibliografía:**

Andina. (12 de marzo del 2012). *Carlos Blancas respalda la eliminación progresiva del régimen CAS*. <https://andina.pe/agencia/noticia-carlos-blancas-respalda-eliminacion-progresiva-del-regimen-cas-404385.aspx>

Autoridad Nacional del Servicio Civil (2012). *Informe sobre el Servicio Civil Peruano: Antecedentes, Marco Normativo Actual y Desafíos para la Reforma*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1062273/SERVIR_-_El_servicio_civil_peruaN.ºPDF

Autoridad Nacional del Servicio Civil y Escuela Nacional de Administración Pública. (2021). *Experiencias de Éxito en el Tránsito al Régimen del Servicio Civil*. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2542209/Experiencias%20de%20Éxito%20en%20el%20Tránsito%20al%20Régimen%20del%20Servicio%20Ci vil..pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2542209/Experiencias%20de%20Éxito%20en%20el%20Tránsito%20al%20Régimen%20del%20Servicio%20Civil..pdf)

- Autoridad Nacional del Servicio Civil y Escuela Nacional de Administración Pública. (2022). *Relación de Entidades en Tránsito al Régimen de la Ley Servicio Civil*. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2542209/Experiencias%20de%20Éxito%20en%20el%20Tránsito%20al%20Régimen%20del%20Servicio%20Ci vil..pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2542209/Experiencias%20de%20Éxito%20en%20el%20Tránsito%20al%20Régimen%20del%20Servicio%20Civil..pdf)
- Bardales, J. (2017). *Deficiencias jurídicas en la aplicación del régimen de contratación administrativa de servicios (cas) en la universidad nacional de ucajali, periodo 2015* [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional Hermilio Valdizán]. <https://repositorio.unheval.edu.pe/bitstream/handle/20.500.13080/2786/TDr.D%2000032%20B24.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Huamán, E. (2006). El contrato administrativo de servicios. Comentarios a un controvertido régimen de contratación personal en el Estado. *Gaceta Jurídica*, 234-236.
- Ley N.º 30057 de 2013. Por la cual se crea la Ley del Servicio Civil. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105200/30057_22-07-2013_09_46_37_-30057.pdf
- Ley N.º 28175 de 2015. Por la cual se regula el marco del empleo público. <http://www.minedu.gob.pe/politicas/pdf/pdf-normas/ley-n28175.pdf>
- Ley N.º 29157 de 2007. Por la cual se delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del acuerdo de promoción comercial Perú-Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29157.pdf>
- Ley N.º 30745 de 2018. Por la cual se regula la carrera del trabajador judicial. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-de-la-carrera-del-trabajador-judicial-ley-n-30745-1632595-3>
- Ley N.º 31125 de 2021. Por la que se declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-declara-en-emergencia-el-sistema-nacional-de-salud-y-ley-n-31125-1929103-1/>

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2015). Preguntas y Respuestas sobre el TLC Perú-Estados Unidos.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/3580EC418A967957052575CA0058629F/\\$FILE/2respuesta.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/3580EC418A967957052575CA0058629F/$FILE/2respuesta.pdf)

Palomino, N. (2021). Análisis constitucional de la eliminación del régimen de contratación administrativa de servicios en la administración pública. *Revista Derecho Público Económico*, 1(1). <https://doi.org/10.18259/dpe.2021008>

Tirado, M. (2009). El Régimen del Contrato Administrativo de Servicios: nuevas soluciones para un viejo problema. *Revista De Derecho Administrativo*, (7), 36-51.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14012>

Torres, V. (2018). La reforma del servicio civil en el Estado peruano: análisis de los factores que explican los avances de un proceso que sigue constituyendo un desafío. *Politai*, (17), pp. 147-175.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/20456>