

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



**“INFORME SOBRE EXPEDIENTE DE RELEVANCIA JURÍDICA N° 00002-2010-PI/TC,
PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057”**

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada que presenta:

ECHAVARRIA GUTARRA, GIANINA MILAGROS

REVISOR:

SAULO ROBERTO GALICIA VIDAL

Lima, 2023

INFORME DE SIMILITUD

Yo, **Saulo Robeíto Galicia Vidal**, docente de la Facultad de **DERECHO** de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado:

INFORME SOBRE EXPEDIENTE DE RELEVANCIA JURÍDICA N° 00002-2010-PI/TC, PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057

del/de la autor(a)/ de los(as) autores(as)

Gianina Milagros Echevarria Gutarra

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de **25%**. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el **7/2/2023**.
- 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.

Lugar y fecha: **Lima, 12 de junio de 2023**

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: GALICIA VIDAL, SAULO ROBERIÑO	
DNI: 46591339	
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4405-1876	
	Firma

Resumen

El presente informe aborda cuatro problemas jurídicos identificados en el marco del Proceso de Inconstitucionalidad que cuestionó judicialmente la norma que regula el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios - Decreto Legislativo N° 1057: si dicha norma forma parte de los temas delegados por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo; si el tratamiento diferenciado establecido en la norma supera el Test de Igualdad; si la norma es compatible con el principio de causalidad, la estabilidad de entrada y salida, y el acceso a un puesto de trabajo; y si garantiza los principios de igualdad de oportunidades, y de mérito y capacidad; y garantiza la institución de la carrera pública. Como se podrá apreciar también en este informe, el régimen CAS ha sido y continúa siendo ampliamente debatido, desde la norma de su creación en el 2008 hasta la actualidad con la norma que le reconoce el derecho a la estabilidad laboral a quienes se encuentren bajo su ámbito, y la sentencia del Tribunal Constitucional del 2021, inclusive. Por ello, no es posible dar por cerrados los debates en torno a este régimen.



ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCION	4
ANTECEDENTES	5
RELACION DE LOS HECHOS SOBRE LOS QUE VERSA LA CONTROVERSIA DE LA QUE TRATA EL EXPEDIENTE	8
IDENTIFICACION DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS	21
ANALISIS Y TOMA DE POSICIÓN SOBRE LOS PROBLEMAS DEL EXPEDIENTE, INCLUYENDO SU OPINIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LA FORMA EN QUE FUE RESUELTO EL CASO SOBRE EL QUE VERSA EL EXPEDIENTE	26
ESCENARIO ACTUAL DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS	36
CONCLUSIONES	42
BIBLIOGRAFIA	43

A. INTRODUCCIÓN

El expediente de relevancia jurídica N° 00002-2010-PI/TC, proceso de inconstitucionalidad del DL N° 1057 versa sobre tres áreas de suma importancia en el Derecho. Primero, el área de Derecho Constitucional – Principio de Igualdad y Delegación de facultades – al poner en cuestionamiento si el DL N° 1057 forma parte de los temas delegados por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo y si el tratamiento diferenciado establecido en el DL N° 1057 supera el Test de Igualdad; Segundo, el área de Derecho del Trabajo – Principios, derecho individual y colectivo del trabajo – por plantear la discusión sobre la compatibilidad del DL N° 1057 con el principio de causalidad, la estabilidad laboral de entrada y salida, y el acceso a un puesto de trabajo; y Tercero, el área de Empleo Público – regímenes laborales – por cuestionar si el DL N° 1057 garantiza los principios de igualdad de oportunidades, y de mérito y capacidad; y garantiza la institución de la carrera pública.

El régimen CAS ha sido ampliamente debatido desde la norma de su creación en el 2008, e incluso tras la expedición de la norma que ordenó su eliminación progresiva en el 2012. Más de 9 años después, el régimen CAS sigue existiendo y evidenciando las graves diferencias en las condiciones laborales con relación a los otros regímenes laborales en el Estado. A pesar de la legislación vigente – que ordenaba su eliminación progresiva – parecía que tal régimen iba a perpetuarse; no obstante, el año 2021 revivió la polémica sobre su vigencia. El Congreso puso en la palestra la antigua discusión – ya saldada con la norma que dispuso su eliminación progresiva en el 2012 – sobre las afectaciones al Principio de Igualdad que trae consigo el régimen CAS al aprobar la norma que tiene por objeto eliminar la discriminación entre los varios regímenes laborales coexistentes en el sector público en marzo de 2021, y el Tribunal Constitucional mantuvo el debate abierto hasta la expedición de su última sentencia a finales del mismo año en la cual derogó la norma dada por el Congreso, salvo lo relativo a la estabilidad en el empleo de los trabajadores CAS.

El régimen CAS sigue en movimiento. No es un tema saldado. Por ello, la importancia de volver a mirar su origen, el efecto del Expediente N° 00002-2010-PI/TC, y los nuevos capítulos tras su “eliminación progresiva” que llegan hasta el día de hoy con más derechos laborales y sobre todo con estabilidad laboral.

B. ANTECEDENTES

Desde los ochenta en adelante, las leyes presupuestales¹ introdujeron la prohibición de efectuar nombramientos y contrataciones de servidores públicos en el Estado. Esta actitud normativa incentivó el uso de formas alternativas de provisión de personal en el aparato estatal. Así fue que la Administración Pública recurrió al contrato de Servicios No Personales – SNP.

Esta modalidad contractual, ajena al empleo público, y cuyo origen se remonta al ya derogado Reglamento Único de Adquisiciones para el Suministro de Bienes y Prestación de Servicios No Personales para el sector público², surgió para regular servicios de naturaleza autónoma; sin embargo, en la práctica, fue empleada para ocultar auténticas relaciones laborales: prestaciones de servicios remuneradas y subordinadas al interior de la Administración Pública.

Los contratos SNP se caracterizaban por ser temporales, renovables sin límite alguno y por su extinción arbitraria; es decir, por su falta de estabilidad; también, por la discrecionalidad con que se elegía al prestador del servicio debido a la ausencia de un marco normativo que impusiera límites cuantitativos (porcentajes de contratos SNP por entidad estatal o plazos máximos de renovación) y cualitativos (requisitos y calificaciones del personal) a la contratación; y por acceder solamente a los beneficios pactados en el contrato, los que se reducían al pago de una retribución mensual.

Todo ello condujo al uso indiscriminado de esta modalidad contractual: 149 386³ SNP en la Administración Pública (equivalente al 11% del total del personal) desempeñando todo tipo de funciones, a finales del 2007.

Esta proliferación de contratos SNP se justificó, fundamentalmente, en dos motivos: i) las prohibiciones impuestas por las sucesivas leyes presupuestales y ii) la necesidad estatal de proveerse de personal. Sin embargo, más allá de las justificaciones, lo cierto era que el Estado avalaba la exclusión de los SNP del ordenamiento jurídico laboral; es decir, de los derechos que asisten a todo trabajador.

Por ello, no resulta desatinado afirmar que el empleo público se había precarizado. Esta afirmación se apoya también en que la contratación de los SNP vulneraba los principios de i)

¹ Ley 23350, art. 69 (1982); Ley 23740, art. 61 (1984); DL 316, art. 62 (1985); Ley 24422, art. 62 (1986); DL 398, art. 65 (1987); Ley 24977, art. 65 (1989); DL 556, art. 68 (1990); Ley 25293, art. 70 (1991); Ley 25388, art. 64 (1992); Decreto Ley 25986, art. 17 (1993); Ley 26268, art. 33 (1994); Ley 26404, art. 19 (1995); Ley 26553, art. 22 (1996); Ley 26706, art. 8 (1997); Ley 26894, art. 8 (1998); Ley 27013, art. 7 (1999); Ley 27212, art. 6 (2000); Ley 27573, art. 12 (2002); Ley 27879, art. 11 (2003); Ley 28128, art. 14 (2004); Ley 28427, art. 8 (2005); Ley 28927, art. 4 (2007); Ley 29142, art. 7 (2008); Ley 29289, art. 8 (2009); Ley 29465, art. 9 (2010); Ley 29626, art. 9 (2011); Ley 29812, art. 8 (2012) y Ley 29951, art. 8 (2013).

² Aprobado por D.S. N 065-85-PCM.

³ Dirección Nacional de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía y Finanzas

igualdad en el acceso, en la medida que los SNP no se sometían a un concurso público para su elección; y ii) mérito y capacidad, debido a que no había garantía de que el SNP contratado fuera el más calificado para ejercer función pública. Todo ello, hacía dudar de la imparcialidad de los SNP pues su falta de estabilidad los hacía vulnerables a la voluntad de las autoridades de turno. En otros términos, mientras el régimen de carrera administrativa garantizaba la igualdad en el acceso de los servidores públicos a través de un concurso público de mérito y capacidad, y la imparcialidad del aparato administrativo, la contratación de SNP atentaba contra las bases del empleo público.

Esta suerte de informalidad estatal fue cuestionada ante los jueces laborales y constitucionales, quienes en sus pronunciamientos⁴ evidenciaban que la contratación de SNP no resistía el menor análisis jurídico y en virtud del Principio de Primacía de la Realidad reconocían la existencia de una relación laboral; por tanto, el reconocimiento de los derechos laborales.

Esta correcta labor de la judicatura trajo consigo fuertes contingencias al Estado: i) la reposición del SNP despedido y ii) el pago de los beneficios que le corresponden por derecho. Y en vista que no pocas sentencias iban en el mismo sentido, era indiscutible la insostenibilidad de los SNP.

Dado el contexto, el Estado tuvo a bien crear la Comisión Multisectorial⁵ que tuvo por encargo analizar la situación laboral de los trabajadores de la Administración Pública, cuyo Informe Final propuso la creación de un Contrato Administrativo de Servicios con las siguientes características:

- Modalidad contractual provisional, inherente del derecho administrativo y aplicada solamente al Estado, que lo vincula con trabajadores fuera del ámbito de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- Reconocía derechos laborales de origen constitucional y de tratados ratificados por el Perú. Es decir: remuneración no inferior a la mínima, jornada de trabajo que no exceda de 8 horas diarias o 48 semanales, descanso semanal de 24 horas continuas, vacaciones de 30 días por año, idónea protección contra el despido arbitrario, sindicación, negociación colectiva y huelga en términos similares a los que rigen a los servidores públicos.
- Reconocía principios laborales: Igualdad de oportunidades, Irrenunciabilidad y Norma más favorable.
- Falta de reconocimiento de derechos de origen legal: gratificaciones, CTS, etc.

⁴ A modo de ejemplo: Expediente N° 521-99-AA/TC, 0024-2000-AA/TC, 0598-2000-AA/TC.

⁵ Decreto Supremo N° 004-2001-TR cuyos integrantes fueron, entre otros, el señor Jaime Zavala Costa, Javier Silva Ruete, Diego García Sayán, Marcial Rubio Correa, y Verónica Zavala, asesorados por el doctor Mario Pasco.

- El personal tenía las mismas obligaciones y prohibiciones que los servidores públicos.

Este régimen propuesto por la Comisión tiene como fundamento a la Tesis Unilateralista del empleo público.

Luego de esta iniciativa, hubo algunos esfuerzos vanos por regular en la normativa presupuestal los contratos por SNP y básicamente nos referimos a los artículos 14° y 13° de las normas presupuestales de los años 2002 y 2003, respectivamente, y a la Tercera Disposición Final de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto del año 2004.

Estas normas tenían por objeto limitar el uso de los contratos por SNP a labores que no sean desempeñadas por el personal de la entidad y que estén previstos en el Cuadro para Asignación de Personal – CAP. También, incorporar en el referido CAP a los SNP que ejerzan labores permanentes, siempre que no demande recursos adicionales.

En el 2004, con la Ley Marco del Empleo Público⁶, surge una nueva iniciativa para regular los contratos por SNP. Esta norma busca su incorporación progresiva en el régimen de carrera administrativa, regulado por el DL N° 276.

Si bien esta opción regulariza la relación de los SNP con la entidad estatal que los contrata, previo concurso público de méritos, es cuestionable la bonificación que otorga la norma en caso de empate en la calificación. En todo caso, esta opción no se llegó a poner en práctica debido al incumplimiento del Poder Ejecutivo de elaborar las cinco propuestas normativas que desarrollarían la Ley Marco del Empleo Público. Esta regulación legal del empleo público tiene como fundamento a la Tesis Contractualista.

En los años sucesivos, continuaron las escasas regulaciones de los SNP mediante las leyes de presupuesto. Estas normas tenían por objeto limitar el uso de los contratos por SNP a labores de carácter temporal y eventual. Y, a su vez, permitían la prórroga y la celebración de nuevos contratos por SNP siempre que sea para el reemplazo de quien prestaba servicios y cuya relación contractual haya concluido.

A finales del año 2007, se publica la Ley que delega en el Poder Ejecutivo facultades legislativas sobre diferentes temas relacionados con la ejecución del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos⁷. En virtud de ella, específicamente del inciso b, numeral 2.1 del artículo 2º, referido a la facultad de emitir normas en temas como la modernización del Estado, el Ejecutivo elabora el DL N° 1057, que regula el régimen especial de contratación

⁶ Ley N 28175 vigente desde el 1 de enero de 2005, con excepción de la Segunda y Cuarta Disposición Transitoria.

⁷ Ley 29157, publicada el 20 de diciembre de 2007.

administrativa de servicios⁸ señalando que la modernización del Estado incluye necesariamente la reforma de las relaciones laborales de sus servidores y funcionarios⁹. Por tanto, el DL N° 1057 constituiría el primer eslabón para modernizar la Administración Pública¹⁰.

El DL N° 1057¹¹ si bien se inspira en la propuesta normativa elaborada por la Comisión Multisectorial en el año 2001, presenta características propias como por ejemplo tomar en cuenta los siguientes principios: de mérito y capacidad, de igualdad de oportunidades y profesionalismo de la administración pública; indicar que se aplica en toda entidad pública independientemente de su régimen laboral, con excepción de las empresas del Estado; afirmar que es una modalidad propia y especial del derecho administrativo y estatal, que es una modalidad contractual temporal renovable, y que concede únicamente los derechos a la jornada máxima, al descanso semanal, a un descanso anual de 15 días, a la seguridad social en salud y a obtener una pensión (solo de modo opcional para quienes ya se encuentren trabajando bajo esta modalidad contractual, y obligatoria para quienes sean contratados a partir de su vigencia).

Desde su fecha de creación este régimen ha aumentado el número de personas que conforman la Administración Pública. Si de cifras se trata, se tiene que, en el año 2007, los SNP representaban el 11.9% (149 386) del personal total; con el contrato administrativo de servicio este porcentaje alcanza, al año 2010, el 17% (225 930)¹², por encima de un 16% que ocupa la carrera administrativa y del 7% de los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada. Así, este nuevo y tercer gran régimen, se inserta para acentuar más la ya tolerada afectación al Principio de Igualdad en el empleo público.

Es en este contexto que acertadamente se cuestiona la validez del régimen. Se trata de una invitación al Tribunal Constitucional para que desarrolle el contenido de instituciones jurídicas del más alto nivel, tarea en la que, a todas luces, fracasó.

C. RELACIÓN DE LOS HECHOS SOBRE LOS QUE VERSA LA CONTROVERSIA DE LA QUE TRATA EL EXPEDIENTE

Los hechos relevantes del Expediente son: i) demanda que inicia el proceso de inconstitucionalidad; ii) contestación de la demanda; iii) sentencia del Tribunal Constitucional; iv) solicitudes de aclaración y v) Resolución del Tribunal Constitucional.

⁸ Publicada el 28 de junio de 2008.

⁹ Exposición de motivos del DL 1057, página 2.

¹⁰ Exposición de motivos del DL 1057, página 2.

¹¹ La reglamentación de esta norma se emite el 25 de noviembre de 2008, mediante Decreto Supremo N° 075-2008-PCM.

¹² Cifras extraídas de 'El Servicio Civil Peruano'. Documento elaborado por la Autoridad del Servicio Civil – SERVIR. Mayo 2012.

Demanda que inicia el Proceso de Inconstitucionalidad contra el DL N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios – 8 de enero de 2010:

La Federación Nacional de Trabajadores del Seguro Social de Salud, en representación de más de cinco mil ciudadanos, interpone demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1°, 2°, 3°, 5° y 6° (en sus numerales 6.1 y 6.2) del DL N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios y su Reglamento, por vulnerar los siguientes artículos de la Constitución:

Artículo 2° inc. 2	Derecho a la igualdad ante la ley
Artículo 23°, tercer y cuarto párrafo	Ejercicio de los derechos constitucionales
Artículo 24°	Derecho a una remuneración y a percibir beneficios sociales
Artículo 25°	Derecho a la jornada de trabajo
Artículo 26° inc. 1	Principio de igualdad de oportunidades sin discriminación
Artículo 27°	Adecuada protección contra el despido arbitrario
Artículo 42°	Derecho de sindicación y huelga de los servidores públicos
Artículo 103°, cuarto párrafo	Prohibición del abuso de derecho
Artículo 104°, primer párrafo	Delegación de facultad de legislar

Los fundamentos que sustentaron la demanda fueron de carácter formal y material:

- ***Inconstitucionalidad formal del DL N° 1057: exceso en el uso de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo***

El DL N° 1057, expedido al amparo de la Ley N° 29157, no se ajusta a las materias específicas sobre las cuales podía legislar el Poder Ejecutivo. Y su contenido no se sujeta a las responsabilidades del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos y de su Protocolo de Enmienda, ni a las disposiciones para fortalecer la competitividad económica.

La exposición de motivos del DL N° 1057 enmarca a esta norma en la materia específica ‘modernización del Estado’; sin embargo, al revisar la Ley N° 27658¹³, se aprecia que este concepto no incluye ‘la modernización del régimen laboral de los funcionarios y servidores del Estado’¹⁴. Por ello, la creación de un régimen de contratación administrativa de servicios escapa a cualquier proceso de modernización estatal: lo desnaturaliza.

Las responsabilidades asumidas por el Perú en materia laboral en virtud del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda están referidos a reforzar la protección del régimen laboral de los trabajadores del sector privado, y no en crear

¹³ Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

¹⁴ Exposición de motivos del DL 1057, página 2.

un nuevo sistema de provisión de personal en la Administración Pública. Por ello, el régimen de contratación administrativa de servicios es ajeno a todos los compromisos laborales contenidos en el TLC Perú – Estados Unidos.

Las políticas de gobierno del Plan Nacional de Competitividad no están orientadas a la mejora o reforma del sistema de contratación de personal en la Administración Pública. Por ello, la creación de un régimen de contratación administrativa de servicios está excluida de toda política de competitividad económica.

En consecuencia, el DL N° 1057 es inconstitucional porque el Poder Ejecutivo se excedió en el uso de las facultades delegadas por el Congreso de la República.

– ***Inconstitucionalidad material del DL N° 1057: afectación de derechos constitucionales laborales***

A la luz del Test de Igualdad, se evalúa la constitucionalidad del DL N° 1057.

El ***sub examen de idoneidad*** permite definir la falta de legitimidad constitucional del objeto de la norma pues resulta contradictorio que existiendo dos regímenes laborales se introduzca una modalidad contractual que despoje, a quienes se encuentren bajo su ámbito, de los derechos que le deberían asistir y que sí son contemplados por el DL 276 y 728. Ello genera una situación de desigualdad que evidencia la falta de idoneidad de la norma en cuestión.

El ***sub examen de necesidad*** confirma que el acceso e ingreso de servidores públicos ya se encontraba regulado por el artículo 1 del DL 276 y la Ley Marco del Empleo Público. Y para ciertos casos, se permitía el uso del régimen laboral aplicable a la actividad privada. Por ello, la creación de una modalidad contractual con el mismo fin pierde sentido.

El ***sub examen de proporcionalidad*** reafirma la nula justificación de la creación de la contratación administrativa de servicios en razón a la existencia de dos regímenes laborales que debieron ser promovidos a fin de no debilitar el acceso al empleo público y cumplir con el otorgamiento de derechos laborales. La expedición del DL N° 1057 alienta el tratamiento desigual al interior del Estado sin una razón objetiva. Por ello, esta norma, al no superar el test, deviene en inconstitucional.

A la misma conclusión se arriba del análisis minucioso de la norma:

- Los artículos 1 y 2 del DL N° 1057 no reparan que con la creación del régimen de contratación administrativa de servicios se genera una situación de desigualdad dentro de la Administración Pública pues es evidente que esta modalidad contractual no

reconoce derechos laborales (a diferencia de los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N° 276 y el 728), impide la percepción de beneficios que permitan satisfacer necesidades propias y familiares, e imposibilita el acceso a una carrera pública. Todo ello, vulnera el artículo 22¹⁵ de la Constitución Política.

- El artículo 3 del DL N° 1057 excluye a esta modalidad contractual del ámbito laboral, denominándola ‘propia del derecho administrativo’. Esto contraviene el segundo párrafo del artículo 23¹⁶ de la Constitución Política, pues reduce en extremo el contenido nuclear del derecho al trabajo y no fomenta políticas de empleo productivo. Por otro lado, la sola precisión de que esta norma no forma parte del régimen laboral público ni privado corona la desprotección de los derechos constitucionales laborales básicos, como los derechos colectivos. Estos hechos vulneran el tercer párrafo del artículo 23¹⁷ y 42¹⁸ de la Constitución Política. Y, por último, el mencionado artículo 3 introduce una evidente situación de desigualdad en el sector público afectando el artículo 26¹⁹ de la Constitución Política.
- El artículo 5 del DL N° 1057 no establece un límite temporal a esta modalidad contractual; en otros términos, permite que quienes se encuentren bajo su ámbito presten sus servicios al Estado indefinidamente sin beneficios laborales, a diferencia de los regímenes regulados por el DL 276 y 728. Esta situación de eventualidad permanente e ilimitada en la que el Estado abusa de la necesidad del trabajo genera el quebrantamiento del cuarto párrafo del artículo 103²⁰ de la Constitución Política que prohíbe el abuso del derecho.
- El artículo 6 del DL N° 1057 si bien reconoce un tope de horas de prestación de servicios y un descanso semanal, extrae del ámbito laboral ambos derechos previstos en la Constitución Política, desconociéndolos como elementos constituyentes del contrato de trabajo y de toda relación laboral con el propósito de negar el pago de una remuneración, derecho no previsto en la referida norma. Estos hechos contravienen el primer párrafo del artículo 24²¹ de la Constitución Política.
- El DL N° 1057 no prevé la protección contra el despido de quienes se encuentren bajo su ámbito. Y, el Reglamento, reconoce a la decisión unilateral de la entidad como una

¹⁵ Sobre derecho al trabajo y su significado como pilar del bienestar social y personal.

¹⁶ Sobre fomento de condiciones para progresar social y económicamente. Por ejemplo, a través de la promoción del empleo productivo.

¹⁷ Sobre la prohibición de que las relaciones laborales limiten derechos constitucionales.

¹⁸ Sobre derechos colectivos de los servidores públicos.

¹⁹ Sobre el respeto del Principio de Igualdad de oportunidades.

²⁰ Sobre la intolerancia constitucional del abuso del derecho.

²¹ Sobre el derecho a una remuneración.

causal para la extinción del contrato y dispone que cuando éste sea resuelto o terminado por la entidad de manera unilateral y sin que se haya incumplido, el juez, de considerarlo conveniente, aplicará una penalidad por un máximo de dos contraprestaciones que la contraparte dejó de percibir²². De esta redacción se puede concluir que es válido el despido injustificado del prestador de servicios sin que se le otorgue directamente una compensación económica debiendo acudir al Poder Judicial para que, de ser el caso, se ordene el pago. Estos hechos configuran una afectación por omisión del artículo 27²³ de la Constitución Política.

- Suma a esta larga lista de cuestionamientos, la incompatibilidad del DL N° 1057 con las leyes especiales de los profesionales de la salud pues éstas exigen que tales trabajadores ingresen a la carrera pública a través de un nombramiento o contrato a plazo indeterminado. Y el uso de la contratación administrativa de servicios en entidades como EsSalud y el Ministerio de Salud para provisión de médicos, cirujanos, o químicos farmacéuticos resulta contraria a la legislación especial.

La no derogación del régimen o, por lo menos, su modificación declarándolo de carácter temporal y previo a la contratación del servidor de acuerdo al régimen de la entidad, generará sucesivos cuestionamientos judiciales exigiendo los beneficios laborales correspondientes, según el régimen que predomine en la institución. Estas acciones buscarán sustento en el Principio de Primacía de la Realidad.

Las alternativas propuestas al Tribunal Constitucional fueron las siguientes:

- a) *sentencia interpretativa estimatoria*, por la cual se dispone la inconstitucionalidad del DL N° 1057 y la permanencia temporal de quienes se encuentren bajo su ámbito en sus puestos, migrando, progresivamente, a la planilla regular de la entidad;
- b) *sentencia aditiva*, en caso no se disponga la inconstitucionalidad de la norma o en el lapso que dure el proceso de incorporación en la planilla de la entidad, a fin de incorporar una idónea protección contra el despido en la referida norma.

Contestación de la demanda que inicia el Proceso de Inconstitucionalidad contra el DL N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios – 3 de junio de 2010:

La Procuraduría del Ministerio de Justicia comparece al Proceso de Inconstitucionalidad con el propósito de efectuar la defensa de la constitucionalidad del DL N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, por la forma y el fondo.

²² Artículo 13.3 del Reglamento del DL N 1057 (texto original)

²³ Que reconoce la idónea protección contra el despido arbitrario.

Los fundamentos que sustentaron la contestación fueron de carácter formal y material:

– ***Constitucionalidad formal del DL N° 1057***

La delegación de facultades prevista en la Ley N° 29157 pretendió una serie de reformas estructurales céleres y técnicas del propio aparato estatal; es decir, no estaban circunscritas exclusivamente al ámbito comercial.

La ‘modernización del Estado’ va más allá de las competencias relacionadas con la promoción de la inversión privada. Desde una perspectiva amplia, incluye la modernización de las normas que regulan a quienes ejercen administración pública. Por ello, la Ley N° 29157 no debe entenderse como una norma de reformas parciales sino como un precepto que apunta a la modernización total de las relaciones del Estado y su vinculación con la sociedad. Una reforma sectorial, sin una norma como el DL N° 1057 sería insuficiente.

Por tanto, no es cuestionable la constitucionalidad del régimen de contratación administrativa de servicios.

– ***Constitucionalidad material del DL N° 1057***

El DL N° 1057 está orientado a la modernización del Estado, no vulnera el principio de igualdad de oportunidades en tanto es una acción legislativa encaminada justamente a propiciar la igualdad real de los ciudadanos a acceder a una contratación administrativa de servicios garantizando los principios de mérito y capacidad para alcanzar su bienestar social y realización personal.

A la luz del Test de Igualdad se evalúa la constitucionalidad del DL N° 1057. Previamente se precisa que i) existe un tratamiento diferente entre quienes se encuentran bajo el ámbito de la norma y quienes no ejercen actividades dentro de la Administración Pública.; y ii) este nuevo régimen, independientemente de su carácter administrativo, protege derechos consustanciales a la dignidad humana (por ejemplo, la libertad de acceder a una labor dentro de la Administración Pública con un descanso semanal y vacacional). Por ello, la magnitud de la lesión del Principio de Igualdad es leve.

El DL N° 1057 supera el ***sub examen de idoneidad*** pues, en el marco de modernización del Estado, recoge aquella situación por la cual la actividad de un gran número de prestadores de servicios del Estado no se encontraba regulada y les ha brindado una protección.

El *sub examen de necesidad* demuestra que la norma cuestionada se enmarca dentro de una de las principales finalidades del Estado: la protección de los derechos fundamentales, pues con este nuevo régimen se brinda un reconocimiento en materia de seguridad social y descansos semanales y anuales a los prestadores de servicios.

El *sub examen de proporcionalidad* permite corroborar que el DL N° 1057 no afecta derechos constitucionales; al contrario, genera seguridad jurídica en el prestador de servicios respecto de su actividad en la medida que les otorga una jornada y descansos semanales y anuales, entre otros beneficios. Por ello, esta norma cumple con los parámetros de constitucionalidad.

A la misma conclusión se arriba del análisis de algunos artículos de la norma:

- El artículo 6 del DL N° 1057 no contraviene el artículo 25° de la Constitución Política puesto que las 48 horas reconocidas en la norma son un tope de prestación de servicios semanales que debe respetarse; no implica, necesariamente, que la jornada será la máxima prevista. Incluso si las horas semanales de la prestación de servicios son inferiores a 48, el derecho al descanso semanal se mantiene vigente. Por ello, esta disposición no constituye un trato desigual frente a los trabajadores sujetos a los regímenes laborales público y privado.
- El derecho a 15 días de descanso anual regulado en el DL N° 1057 constituye una evidente ventaja respecto a lo dispuesto para los trabajadores del régimen de la actividad privada pues se encuentran exentos de cumplir con los requisitos correspondientes para el goce del derecho. Por ello, este caso tampoco constituye un trato desigual.

El DL N° 1057 respeta el Principio de Igualdad. Más aún, en virtud de este principio se ha brindado protección a quienes mantenían un vínculo con el Estado a través del Contrato por Servicios No Personales. Por ello, la norma cumple con los parámetros constitucionales y no genera abuso del derecho.

Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú sobre el Proceso de Inconstitucionalidad contra el DL N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios – 7 de setiembre de 2010:

Los fundamentos que sustentaron el fallo del Tribunal Constitucional fueron de carácter formal y material:

- *Fundamentos formales*

Los preceptos contenidos en el artículo 2.1.b y 2.2 de la Ley N° 29157 deben ser interpretadas. Si bien la segunda de ellas pone coto a las competencias delegadas al Poder Ejecutivo a legislar en virtud de la implementación del TLC con Estados Unidos, la primera alude genéricamente a la ‘modernización del Estado’ no advirtiéndole que este tema es mucho más amplio que el previsto en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Desde esta perspectiva, el proceso de modernización del Estado incluye un componente sobre cómo funciona el aparato burocrático de la Administración Pública. Por ello, concluir que la delegación de facultades se ocupe solamente de los trabajadores del sector privado que tengan vinculación al comercio significa dar una lectura parcial a las disposiciones de la Ley N° 29157 y no resolvería los problemas del Estado. Más aún si es de amplio conocimiento la coexistencia de dos grandes regímenes laborales en el sector público y la contratación de Servicios No Personales carente de cualquier derecho o beneficio laboral a pesar de realizar labores de naturaleza permanente.

Por ello, el DL N° 1057, al abordar el régimen de contratación administrativa de servicios, que introduce al personal contratado por Servicios No Personales en un marco legal, se encuentra dentro de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo para legislar en el marco del TLC con Estados Unidos.

– *Fundamentos materiales*

Naturaleza del Contrato Administrativo de Servicios: La contratación administrativa es ajena a la prevista en la legislación civil; es, pues, un régimen propio de la Administración Pública a través del cual se contrata a un tercero para que ejecute o desarrolle una obra o actividad propia del Estado, a cambio de una contraprestación. El DL N° 1057 podría encontrarse dentro de este ámbito; sin embargo, de un análisis del marco jurídico que lo sustenta es evidente la existencia de una relación laboral y el reconocimiento de derechos laborales. Por ello, independientemente de la denominación de la norma, las relaciones jurídicas que nazcan en virtud de este régimen tienen naturaleza laboral.

Regímenes laborales en la Administración Pública: La Constitución Política define el marco jurídico de una relación laboral; y en tanto se respeten estas garantías pueden coexistir varios regímenes laborales. En la práctica, son dos los principales: público y privado. Alrededor de éstos se erigen normas específicas para algunos sectores (trabajadores portuarios, de microempresas, del hogar, agrarios, etc.). En este sentido, la convivencia de diversos regímenes laborales, como el DL N° 1057, no resulta inconstitucional.

Para ingresar a trabajar en la Administración Pública, y bajo cualquiera de los dos regímenes generales, es necesaria la existencia de una plaza vacante y la habilitación para que ésta sea cubierta a través del mecanismo idóneo. Y de una revisión de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057, se advierte que este último define reglas de contratación distintas a las previstas en las dos primeras normas; es decir, no es un sistema complementario. Por ello, la contratación administrativa de servicios debe considerarse como un régimen laboral independiente.

Esta independencia del DL N° 1057 también sustenta la no aplicación del Test de Igualdad y justifica un trato diferenciado en virtud a que los regímenes 276, 728 y 1057 detentan diferente naturaleza y características. Por ejemplo, tienen reglas distintas de acceso al empleo público.

Queda claro que la norma en cuestión, por su naturaleza laboral, exige una interpretación bajo un enfoque constitucional. Ello justifica la expedición de una sentencia de carácter interpretativo a fin de establecer una lectura adecuada del DL N° 1057.

Derechos fundamentales con contenido laboral o aplicados en relaciones de carácter laboral, conforme a la Constitución Política: El derecho a una jornada máxima de trabajo, al descanso semanal y anual están reconocidos en el DL N° 1057. Al respecto, cabe indicar que la Constitución no establece un período de tiempo para el descanso anual pudiendo ser, como prevé la norma, de 15 días, a pesar de que este mismo descanso es reconocido por 30 días en los demás regímenes laborales.

Respecto a los beneficios sociales, éstos son determinados en la legislación ordinaria; por tanto, no corresponde pronunciar al respecto.

Por otro lado, se advierte una manifiesta omisión constitucional en cuanto a los derechos colectivos por lo que debe ser reparada por la Autoridad Administrativa correspondiente.

Necesidad de una sentencia interpretativa: La declaración de inconstitucionalidad del DL N° 1057 generaría un vacío normativo que despojaría a quienes fueron contratados bajo su ámbito de sus derechos laborales. De tal manera que deba entenderse al ‘contrato administrativo de servicios’ como un régimen especial de contratación laboral para el sector público.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo debe establecer los límites para la contratación de personal bajo este régimen, no solo fijando porcentajes sino otros criterios razonables.

– ***Fallo***

- a) Se declara infundada la demanda de inconstitucionalidad. Sin embargo, establece que este régimen debe ser interpretado como una modalidad especial de contratación del sector público.
- b) Se dispone que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo dicte dentro de los 30 días siguientes la reglamentación que posibilite a los trabajadores bajo la esfera del DL N° 1057 gozar de los derechos de sindicación y huelga; y dicte las normas que sean necesarias para establecer los límites para la contratación de personal bajo este nuevo régimen laboral especial.
- c) Se precisa que las interpretaciones efectuadas en la sentencia son vinculantes para todos los poderes públicos y tienen alcance general, de acuerdo a los artículos 81° y 82° del Código Procesal Constitucional.

– ***Fundamento del voto del magistrado Vergara Gotelli***

En virtud del DL N° 1057, el servidor da inicio a su relación laboral con ciertas desigualdades en comparación a otros trabajadores; sin embargo, es evidente también, que se trata de regímenes laborales diferentes, con particularidades que justifican el trato desigual.

Por otro lado, la coexistencia de dos grandes regímenes laborales con la contratación de Servicios No Personales, colocaba al prestador del servicio en una situación de desventaja puesto que esta modalidad de contratación no permitía el goce de derechos fundamentales. Es en este contexto que surge el DL N° 1057 como un régimen laboral más garantista.

Ahora, la coexistencia de los regímenes laborales 276, 728 y 1057 no implica que puedan ser analizados a la luz de un Test de Igualdad, pues cada uno de ellos es diferente: tienen regulaciones específicas y claras, lo que justificaría el trato diferenciado.

Para finalizar, se debe resaltar la voluntad del Poder Ejecutivo por mejorar la situación de quienes se encontraban contratados por Servicios No Personales en el Estado. En sus esfuerzos, el DL N° 1057, nace para reemplazar positivamente esta situación de irregularidad y reconducirla a una modalidad contractual de naturaleza laboral.

El voto es porque se declare infundada la demanda de inconstitucionalidad, entendiéndose que el DL N° 1057 alude a una contratación laboral; y porque el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo regule los derechos de sindicación y huelga de estos trabajadores.

Solicitudes de aclaración – 7 y 17 de setiembre de 2010:

- En virtud de los artículos II del Título Preliminar, 2°, 6°, 10° y 11° del DL N° 1023, que crea la Autoridad del Servicio Civil como organismo técnico especializado y rector

del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, que norma, diseña y pone en práctica la política estatal respecto del servicio civil y ejerce atribuciones normativas referidas a la gestión de los recursos humanos en el Estado; y del artículo II del Título Preliminar, 3° y Tercera Disposición Complementaria Final del Texto Único Ordenado de la Normatividad del Servicio Civil, la Procuraduría Pública del Ministerio de Justicia sostiene que los mandatos de la sentencia del Tribunal Constitucional encargados al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, forman parte de las competencias y funciones de la Autoridad del Servicio Civil. Por ello, solicita que acoja su petición.

- La Federación Nacional de Trabajadores del Seguro Social de Salud solicita la aclaración sobre tres cuestiones puntuales en la sentencia del Tribunal Constitucional:

Omisión de pronunciamiento sobre la temporalidad y renovación indefinida del régimen de contratación administrativa de servicios. - Aún no queda claro si debe imponerse un límite temporal o debe permitirse su renovación indefinida. Esta atemporalidad no es congruente con el carácter ‘especial’ que el Tribunal Constitucional le otorga al régimen.

Omisión de pronunciamiento sobre la idónea protección frente al despido.- Aún no queda claro si a este régimen especial le asiste la protección frente al despido reconocida a nivel constitucional. Si bien debe ser considerado como una modalidad contractual independiente de los regímenes generales, debe ser interpretado a la luz de la Constitución.

Incorporación de beneficios sociales en el DL N° 1057.- Aún no queda claro si los beneficios sociales le asisten al trabajador que se encuentre bajo este régimen puesto que el Tribunal Constitucional se abstiene de pronunciarse al respecto, a pesar de que la referida norma no regula la materia.

Finalmente, el Tribunal Constitucional debe pronunciarse respecto a si el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo legislará en materia de beneficios sociales y si el Congreso de la República expedirá la legislación pertinente, con rango de ley, que reconduzca al DL N° 1057 dentro del marco constitucional.

Resolución del Tribunal Constitucional – 11 de octubre de 2010:

La solicitud de aclaración de la Procuraduría del Ministerio de Justicia debe ser estimada en tanto el DL N° 1057 es un régimen laboral especial del sector público, y por tanto, su regulación debe estar a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, organismo

especializado del Sistema de Administración de Gestión de Recursos Humanos del personal al servicio del Estado.

Respecto a la solicitud de aclaración de la Federación Nacional de Trabajadores del Seguro Social de Salud cabe indicar lo siguiente:

La temporalidad y renovación indefinida del régimen en mención (DL N° 1057) es constitucional puesto que se trata de un régimen laboral especial que reconoce derechos fundamentales y que no puede ser equiparado con el régimen laboral privado.

El sistema de protección previsto en el reglamento del DL N° 1057 es adecuado y compatible con las disposiciones constitucionales.

La incorporación de beneficios sociales en el DL N° 1057 debe ser desestimada, al igual que la intervención del Congreso para legislar complementariamente el régimen de contratación administrativa de servicios.

Cuadro comparativo sobre los argumentos empleados por las partes y el Tribunal Constitucional

A fin de resumir los argumentos de la demanda, contestación, sentencia y aclaración del Tribunal Constitucional se ha elaborado el siguiente cuadro, en el cual se puede constatar que ciertos argumentos que sustentan la demanda no fueron rebatidos en la contestación y, menos aún, revisados por el Tribunal Constitucional.

CUADRO COMPARATIVO SOBRE LOS ARGUMENTOS EMPLEADOS POR LAS PARTES Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Argumentos de la demanda y solicitud de aclaración	Argumentos de la contestación	Argumentos de la sentencia y aclaración
El DL N° 1057 excede las facultades delegadas al Poder Ejecutivo.	El DL N° 1057 se expidió en el marco de las competencias delegadas al Poder Ejecutivo.	El DL N° 1057 se encuentra dentro del marco de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo.
El DL N° 1057 transgrede el Principio – derecho de Igualdad.	El DL N° 1057 es compatible con Principio – derecho de Igualdad.	El DL N° 1057 es compatible con Principio – derecho de Igualdad.
El DL N° 1057 vulnera el derecho al trabajo.	El DL N° 1057 promueve el derecho al trabajo.	El DL N° 1057 promueve el derecho al trabajo.
El DL N° 1057 desconoce el derecho a una remuneración y a los beneficios sociales.		El personal bajo el régimen del DL N° 1057 no goza del derecho a los beneficios sociales.
El DL N° 1057 incumple con el Principio de Promoción del Empleo Productivo y limita derechos constitucionales.	El DL N° 1057 reconoce derechos constitucionales.	El DL N° 1057 reconoce y promueve derechos constitucionales.
El DL N° 1057 y su Reglamento vulneran la protección constitucional contra el despido arbitrario.		El DL N° 1057 y su Reglamento son compatibles con la protección constitucional contra el despido arbitrario.
El DL N° 1057 impide el ejercicio del derecho al acceso a la carrera administrativa	El DL N° 1057 garantiza los principios de mérito y capacidad en la Administración Pública.	El DL N° 1057 no reconoce el derecho al acceso a la carrera pública.
El DL N° 1057 desconoce los derechos de sindicación y huelga.		El DL N° 1057 omitió el reconocimiento de los derechos de sindicación y huelga.
El DL N° 1057 afecta el Principio de Igualdad de Oportunidades.	El DL N° 1057 fomenta el Principio de Igualdad de Oportunidades.	El DL N° 1057 fomenta el Principio de Igualdad de Oportunidades.
El DL N° 1057 transgrede la prohibición del abuso de derecho.	El DL N° 1057 no genera abuso de derecho.	
El DL N° 1057 es incompatible con las leyes especiales para los profesionales de la salud.		

D. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

En el siguiente cuadro se observan los problemas jurídicos y deficiencias²⁴ de la demanda, la contestación, la sentencia y la aclaración:

Demanda	<p>Existencia de afectación al mandato de No Discriminación entre el DL N° 1057 y los regímenes laborales regulados por el DL N 276 y 728. La demanda afirma que existe una situación de discriminación entre servidores CAS y los trabajadores que se encuentren bajo el DL 728 y el DL 276 (en una misma entidad), ya que éstos últimos acceden a beneficios laborales. La demanda afirma que de realizar la misma labor en una entidad públicas un CAS y un trabajador bajo el régimen 276 o 728, el Estado va a retribuirlos de manera diferente. Esto – señala – constituye una práctica discriminatoria.</p>
	<p>Débil desarrollo del Test de Igualdad.</p>
	<p>Inconstitucionalidad del artículo 3 del DL N° 1057 por contravenir el TLC con Estados Unidos. La demanda afirma que el referido artículo es inconstitucional también por transgredir el Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos.</p>
	<p>Posibilidad de cuestionamiento judicial de las relaciones establecidas en virtud del DL N° 1057 a la luz del Principio de Primacía de la Realidad. La demanda afirma que al cabo del vínculo administrativo establecido en el DL N° 1057 es evidente que los involucrados exigirán el reconocimiento de los derechos que sí se otorgan a otros trabajadores que realizan labores similares. Las demandas judiciales por estos temas se sustentarán en el Principio de la Primacía de la Realidad.</p>
Contestación	<p>El contenido del Principio de Igualdad se reduce al mandato de No Discriminación. La contestación manifiesta que la igualdad tiene como propósito regular con uniformidad situaciones similares o idénticas, por lo que ello equivale a que no exista discriminación.</p>
	<p>Débil desarrollo del Test de Igualdad.</p>
	<p>La modernización del Estado, al amparo de la Ley N° 29157, incluye reformas integrales del Estado. La contestación afirma que la ley autoritativa debe entenderse como una norma que involucra reformas integrales en el Estado y solo reformar parciales de índole comercial. Bajo esta premisa – señala – es aceptado el DL N° 1057.</p>
	<p>El DL N° 1057 garantiza los principios del empleo público de mérito y capacidad. La contestación afirma que, en el marco de la modernización del Estado, el DL N° 1057 sí garantiza el profesionalismo, y los principios de mérito y capacidad en la Administración Pública, así como la igualdad de oportunidades en el acceso.</p>
Sentencia y aclaración	<p>Irrelevancia de la aplicación del Test de Igualdad ante la existencia de regímenes laborales de distinta naturaleza. En este caso, se justifica el trato diferenciado. La sentencia señala que el hecho de no tener a la vista dos regímenes de igual naturaleza es razón suficiente para no aplicar el Test de Igualdad.</p>
	<p>Las facultades delegadas al Poder Ejecutivo incluyen aquellas destinadas a solucionar los problemas del Estado. Además, la ‘modernización estatal’ incluye la modificación del aparato burocrático. La sentencia afirma que es parte importante de la modernización del Estado regular las</p>

²⁴ No incluyen las omisiones.

	relaciones del Estado y sus servidores, más aún cuando coexisten los regímenes DL 276 y 728. La ley autoritativa no tiene vocación de una modernización parcial ya que ello no resuelve los problemas en el Estado.
	La interpretación de que el ‘Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios’ es de naturaleza laboral. La sentencia manifiesta que el DL N° 1057 tiene naturaleza laboral. Lo señala de manera explícita.
	El DL N° 1057 no es complementario de los regímenes laborales público y privado, pues tiene sus propias reglas de contratación. Por tanto, se le considera como un régimen laboral especial. La sentencia agrega que el DL N° 1057 contiene un sistema de contratación diferente e independiente de otros regímenes, por ello, deviene en un régimen especial laboral.
	El personal bajo el ámbito del DL N° 1057 no goza del derecho a los beneficios sociales. La sentencia señala que el goce de los beneficios sociales está determinado por leyes que no se aplican al personal del DL N° 1057
	La temporalidad indefinida del DL N° 1057 es constitucional. La aclaración afirma que el hecho de no haberse pronunciado en la sentencia sobre la temporalidad indefinida regulada en el DL N° 1057 significa que es constitucional.
	El artículo 13.3 del Reglamento del DL N° 1057, que permite el despido arbitrario es compatible con la Constitución. La sentencia manifiesta que la penalidad de dos retribuciones cuando acabe un contrato CAS de manera unilateral (sin incumplimiento de por medio) es compatible con la Constitución.

Si bien se ha identificado una multiplicidad de problemas jurídicos y deficiencias en el Expediente, son 4 los que califican como principales para fundamentar la inconstitucionalidad del DL N° 1057:

1. ¿El DL N° 1057 forma parte de los temas delegados por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo?
2. ¿El tratamiento diferenciado establecido en el DL N° 1057 supera el Test de Igualdad?
3. ¿El DL N° 1057 es compatible con el principio de causalidad, la estabilidad de entrada y salida, y el acceso a un puesto de trabajo?
4. ¿El DL N° 1057 garantiza los principios de igualdad de oportunidades, y de mérito y capacidad; y garantiza la institución de la carrera pública?

En las siguientes líneas, una pequeña explicación de la importancia de abordar cada uno de los cuatros principales problemas jurídicos:

La expedición del DL N° 1057 en el marco de la Ley N° 29157: ¿el DL N° 1057 forma parte de los temas delegados por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo?

La Federación Nacional de Trabajadores del Seguro Social de Salud cuestiona la compatibilidad del DL N° 1057 con la Ley N° 29157 pues considera que su contenido no se ajusta a las materias que fueron delegadas al Poder Ejecutivo. A mayor abundamiento, niega la posibilidad de que la contratación administrativa de servicios corresponda un proceso de ‘modernización del Estado’.

La Procuraduría del Ministerio de Justicia rechaza este planteamiento y considera que el DL N° 1057 se encuentra dentro de los temas delegados al Poder Ejecutivo. En este sentido, a la luz de una interpretación amplia de la Ley N° 29157, concluye que la ‘modernización del Estado’ incluye la reforma del aparato que agrupa a quienes ejercen la administración pública y la mejora de los recursos humanos. En suma, abarca una ‘modernización’ total de las relaciones Estado-sociedad.

El Tribunal Constitucional, además de acoger los planteamientos del Ministerio de Justicia, considera que la ‘modernización del Estado’, al amparo de la Ley N° 29157, debe abarcar las deficiencias que se advierten en el funcionamiento del Estado. Una interpretación contraria, limitaría el verdadero significado de la referida ley.

En atención a lo expuesto, resulta pertinente evaluar si la Ley N° 29157 se ajusta a los parámetros constitucionales sobre delegación de facultades (artículo 101.4 y 104 de la Constitución, artículo 11.1 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículo 76 l.d. y 81 f. del Reglamento del Congreso de la República), si el DL N° 1057 forma parte de alguna de las temas delegados (Ley N° 27658, Ley Marco sobre Modernización de la Gestión del Estado) y si se ajusta a las obligaciones asumidas en virtud del TLC con Estados Unidos (Capítulo XVII del Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos).

El DL N° 1057 a la luz del Principio de Igualdad ante la ley: ¿el tratamiento diferenciado establecido en el DL N° 1057 supera el Test de Igualdad?:

La Federación Nacional de Trabajadores del Seguro Social de Salud considera que el DL N° 1057 no supera el Test de Igualdad.

Por el contrario, la Procuraduría Pública del Ministerio de Justicia afirma que el DL N° 1057 respeta los parámetros constitucionales.

Finalmente, el Tribunal Constitucional no aplica el Test de Igualdad argumentando que la naturaleza distinta del DL 276 y 728, por un lado, y del DL N° 1057, por el otro, justifica un trato diferenciado.

Según lo señalado, es importante analizar si es pertinente que el DL N° 1057 sea sometido al Test de Igualdad y, de ser el caso, examinar la norma a la luz de este mecanismo (expedientes

Nº 0048-2004-PI/TC, 00050-2004-AI/TC, 00027-2006-PI, 0009-2007-PI/TC, 0010-2007-PI/TC). Además, es necesario advertir bajo qué condiciones el DL Nº 1057 pudo considerarse constitucional.

El DL Nº 1057 y el contenido esencial del derecho al trabajo: ¿el DL Nº 1057 es compatible con el principio de causalidad, la estabilidad de entrada y salida, y el acceso a un puesto de trabajo?

La Federación Nacional de Trabajadores del Seguro Social de Salud señala la incompatibilidad del DL Nº 1057 con el derecho al trabajo y la protección adecuada contra el despido arbitrario.

La Procuraduría del Ministerio de Justicia rechaza esta posición y afirma que la referida norma no limita el ejercicio de derechos constitucionales, entre ellos el derecho al trabajo.

Una vez más, el Tribunal Constitucional acoge los argumentos del Ministerio de Justicia considerando que el DL Nº 1057 permite acceder a quienes fueran contratados por Servicios No Personales, a un régimen con derechos reconocidos.

Por lo expuesto, cabe evaluar la compatibilidad de la norma con el contenido nuclear del derecho al trabajo (artículo 22 de la Constitución): la estabilidad laboral de entrada (artículo 4 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral) y salida (artículo 22 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral), Principio de causalidad en la contratación temporal (artículos 53 y 74 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral); y la idónea protección contra el despido arbitrario (artículo 27 de la Constitución y 38 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral).

El DL Nº 1057 y los principios en el empleo público y la institución de la carrera pública: ¿el DL Nº 1057 garantiza los principios de igualdad de oportunidades, y de mérito y capacidad; y garantiza la institución de la carrera pública?

La Federación Nacional de Trabajadores del Seguro Social de Salud considera que el DL Nº 1057 atenta contra los principios del empleo público y el derecho a la carrera administrativa.

La Procuraduría del Ministerio de Justicia discrepa y señala que el DL Nº 1057 responde a los principios de mérito y capacidad en la Administración Pública pero no asume posición sobre la posible afectación de la institución de la carrera pública.

El Tribunal Constitucional es claro al referirse a los contratados bajo el ámbito del DL Nº 1057: declara que no forman parte de la carrera administrativa; sin embargo, omite pronunciarse sobre la compatibilidad de la norma con los principios de mérito y capacidad.

Por lo señalado, conviene evaluar si la norma en cuestión conlleva con los principios de la Ley Marco del Empleo Público: de derecho laboral y de mérito y capacidad (artículo IV del Título Preliminar de la Ley Marco del Empleo Público); y la institución de la carrera pública (artículo 26.1 y 40 de la Constitución, artículo 5 y 9 de la Ley Marco del Empleo Público, artículo 12 de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y 28 del Reglamento) en el empleo público.

Es a partir del análisis de estos 4 problemas principales del Expediente que se evaluará la constitucionalidad del Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios.



E. ANÁLISIS Y TOMA DE POSICIÓN SOBRE LOS PROBLEMAS DEL EXPEDIENTE, INCLUYENDO SU OPINIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LA FORMA EN QUE FUE RESUELTO EL CASO SOBRE EL QUE VERSA EL EXPEDIENTE

La expedición del DL N° 1057 en el marco de la Ley N° 29157: ¿el DL N° 1057 forma parte de los temas delegados por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo?

La Constitución Política reconoce que la potestad legislativa originaria recae en el Congreso de la República; sin embargo, por excepción, establece que tal potestad puede delegarse en el Poder Ejecutivo; es decir, solo cuando su intervención sea necesaria. Para ello, deberá cumplirse, indefectiblemente, con tres requisitos previos²⁵:

Requisito formal: el Congreso de la República debe aprobar la ley autoritativa que delega las facultades legislativas al Poder Ejecutivo.

Requisito temporal: la ley autoritativa debe señalar un plazo determinado para que el Poder Ejecutivo ejerza las facultades delegadas.

Requisito material: la ley autoritativa debe señalar las materias específicas sobre las cuales el Poder Ejecutivo legislará²⁶.

Sobre este último requisito, es importante resaltar que el concepto ‘materia específica’ refiere a la clara, precisa y concreta delimitación del tema que será objeto de delegación. Pues no caben las ‘materias específicas’ ambiguas, generales, imprecisas o abstractas que dejen a la libre interpretación del Poder Ejecutivo los temas objeto de delegación legislativa. Tal situación incide sobre el rasgo de excepcionalidad de las facultades delegadas ya que a éstas les corresponde una interpretación restrictiva, en virtud de su naturaleza.

Depende, en gran medida, de la adecuada definición de los temas delegados la validez de la ley autoritativa y, por tanto, la validez de los decretos legislativos emitidos a su amparo.

Hasta aquí, es importante reconocer que las facultades legislativas del Poder Ejecutivo tienen un respaldo constitucional y están sujetas a tres requisitos previos, donde la precisión de la materia es fundamental para analizar la validez de la delegación.

La Ley N° 29157 prevé determinadas ‘materias específicas’ que son delegadas mediante ésta pero que, de una simple lectura, podemos darnos cuenta que son materias muy amplias y

²⁵ Así también lo precisa el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 00007-2020-PI/TC en su fundamento jurídico 13.

²⁶ No pueden delegarse materias relativas a reforma constitucional, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República (artículo 101.4 de la Constitución)

generales. Por tanto, su lectura debe armonizarse con la disposición que alerta que los decretos legislativos que expida el Poder Ejecutivo en el marco de la aludida Ley N° 29157 deben sujetarse estrictamente a dos cuestiones i) a los compromisos del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos y de su Protocolo de Enmienda; y ii) a las medidas necesarias para fortalecer la competitividad económica.

En este sentido, la lectura de las temas delegados debe realizarse circunscribiendo cada una de ellas a las responsabilidades asumidas en virtud del TLC con Estados Unidos. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo deberá legislar sobre ‘modernización del Estado’ de cara a los compromisos del Perú en dicho tema, según el Acuerdo de Promoción Comercial. Sin embargo, se considera que esta interpretación no llega a cumplir con el requisito de ‘materia específica’, pues, siguiendo con el ejemplo de ‘modernización del Estado’, incluso si el tema se circunscribe al TLC continúa siendo general, impreciso y abstracto, pues ¿qué se entiende por este concepto?, ¿se alude, acaso, a la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado?, ¿se restringe a algún ámbito de dicha ley? o ¿incluye algún otro contenido? O ¿se legisla sobre todo lo que se pueda interpretar como ‘modernización del Estado’?. Estas preguntas debieron encontrar respuesta en la propia ley autoritativa; sin embargo, ésta no prevé nada al respecto. Ante ello, ¿qué ocurrió? El Poder Ejecutivo realizó una interpretación amplia de las facultades delegadas, en franca contradicción con el carácter excepcional de tal medida.

Entonces, se puede concluir que la Ley N° 29157 no se ajusta a los parámetros constitucionales sobre delegación de facultades, por razón de no contemplar materias específicas.

Ahora bien, la exposición de motivos del DL N° 1057 justifica la expedición de la norma que crea la contratación administrativa de servicios en la supuesta ‘materia específica’ modernización del Estado. En este sentido, el Poder Ejecutivo sostiene que dicho concepto abarca también la modernización del régimen de sus funcionarios y servidores, cuando es evidente que la ley autoritativa no lo indica expresamente y, por tanto, no es posible elaborar una interpretación a su favor. Continúa el Poder Ejecutivo realizando una interpretación amplísima cuando, en el marco de la ‘modernización del Estado’, indica que el DL N° 1057 tiene por objeto dotar de norma específica a los contratos SNP, reconociéndoles derechos fundamentales contemplados en la Constitución. Aquí la pregunta cae por sí sola: ¿puede entenderse la creación de un régimen para los contratados por SNP como parte de la ‘modernización del Estado’ en el marco de la ley autoritativa? O, más bien, ¿el DL N° 1057 tiene estrecha vinculación con la temática laboral? Claramente, la respuesta tiene que ver con la segunda cuestión. Y, ¿esta materia se puede considerar delegada mediante la Ley N° 29157? De ninguna manera. La ley autoritativa no contempla la delegación de facultades para regular la situación de los SNP. Ninguna de sus ‘materias específicas’ lo señala. Y menos aún señala que el Poder Ejecutivo pueda regular los derechos fundamentales que se le reconozcan. Y si fuera el caso, se cuestionaría la vinculación de esta temática con las responsabilidades asumidas por el Acuerdo de Promoción Comercial.

Por su parte, el TC en su sentencia asume una posición semejante al sostener que la materia específica ‘modernización del Estado’ incluye aspectos y defectos estructurales en cómo funciona el Estado. Por ejemplo, - señala el TC - el aparato burocrático, toda vez que existen dos regímenes laborales y la posibilidad de que el Estado suscriba contratos civiles sin derechos laborales.

Evidentemente, esta interpretación no resiste el mayor análisis pues la ley autoritativa no prevé la mínima posibilidad de que el Poder Ejecutivo legisle para ‘modernizar’ los regímenes laborales en el Estado. En todo caso, así se hubiera previsto, nuevamente surge la pregunta ¿cuál es la vinculación de esta materia con los compromisos laborales asumidos en virtud del TLC con Estados Unidos? Ninguna. Una lectura del Capítulo XVII de dicho tratado permite llegar a esta conclusión.

De acuerdo a lo señalado, se puede apreciar que tanto el Poder Ejecutivo como el TC realizan una interpretación amplia del concepto ‘modernización del Estado’, en la que incluyen i) la regulación legal de los SNP y ii) el reconocimiento de derechos fundamentales, lo que a todas luces es imposible sostener por ser éstas, por sí solas, materias específicas. En este sentido, tales interpretaciones no se ajustan al análisis que debe realizarse de cara a la naturaleza excepcional de la delegación de facultades que, como ya se ha señalado, debe ser materia de una interpretación restrictiva.

Por lo expuesto, cabe afirmar que el DL N° 1057 se expidió en exceso del uso de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo. Por tanto, es una norma infractora de la constitución al no encontrar sustento en la ‘modernización del Estado’ en el marco de las responsabilidades asumidas en virtud del TLC con Estados Unidos.

El DL N° 1057 a la luz del Principio de Igualdad ante la ley: ¿el tratamiento diferenciado establecido en el DL N° 1057 supera el Test de Igualdad?

Uno de los pilares fundamentales del ordenamiento jurídico peruano es indudablemente el Principio de Igualdad, aquel que debe inspirar toda la producción normativa en el país, y que prohíbe cualquier trato desigual, carente de una justificación razonable y objetiva, en el contenido o en la aplicación de una disposición jurídica. Actúa, básicamente, de dos formas: i) como presupuesto de una actuación legislativa, administrativa y judicial del Estado; así, éste se encuentra impedido de realizar toda acción que implique una diferenciación arbitraria, injustificada, y carente de razonabilidad; y ii) como mecanismo jurídico de defensa frente a un arbitrario e injustificado poder estatal, pues el Estado está obligado a expulsar toda norma o dejar sin efecto todo acto que sea contrario al Principio de Igualdad.

Sin perjuicio de lo expuesto, es importante atender al artículo 103° de la Constitución Política. Esta disposición propone una excepción al Principio de Igualdad: se puede admitir un trato desigual cuando se base en razones objetivas, razonables y proporcionales. En otros términos, las situaciones que se fundamenten en estos criterios tienen una habilitación constitucional para estar excluidas de una regulación general y ser tratadas de modo “especial”. Así también lo considera el TC en la sentencia recaída en el expediente N° 00027-2006-PI.

Este pronunciamiento destaca una cuestión que no se debe perder de vista: expresa de manera clara que “la normativa cubra una realidad que requiere un trato diferenciado”; es decir, que la norma es posterior a la existencia de una situación que, por sus características, requiera un tratamiento especial. En otros términos, la norma no crea las diferencias, sino que responde a éstas, que se encuentran en la realidad²⁷.

A este criterio esbozado por el TC, habría que añadir que la expedición de una norma especial solo se justificaría cuando la diferencia, encontrada en la realidad, sea relevante²⁸. En efecto, la situación “diferente” o “especial” sería relevante cuando involucre bienes jurídicos del más alto nivel, que sean considerados de una importancia tal que puedan alterar el equilibrio que garantiza el Principio de Igualdad.

A fin de verificar si las diferencias de trato legislativas son justificadas, y en última instancia si son constitucionales o no, el TC ha desarrollado un mecanismo para determinar si nos enfrentamos ante un trato desigual que tenga sustento en razones objetivas o si tal trato resulta arbitrario y, por ende, discriminatorio. Este mecanismo es el ya conocido Test de igualdad.

Pues bien, para determinar si el DL N° 1057 infringe o no el Principio de Igualdad y concluir si es constitucional o no, se aplicará el Test de Igualdad.

Sub principio de idoneidad: El fin que se atribuye el propio DL N° 1057 es el de garantizar los principios de mérito y capacidad, y de igualdad de oportunidades en el acceso a la Administración Pública. La exposición de motivos de la norma en cuestión señala que su fin es otorgar un marco jurídico a esta forma contractual no regulada, llamada SNP, además de reconocerle derechos laborales y de la seguridad social.

²⁷ El Tribunal Constitucional lo señala así en la sentencia recaída en el expediente N° 00027-2006-PI/TC, fundamento jurídico 67.

²⁸ Al respecto, Balbin opina que “(...) *el asunto de fondo y de mayor complejidad es fijar un criterio de valoración de las diferencias que nos permita definir en qué casos corresponde la expedición de una regulación específica. Además de reiterar el principio universal de que las diferencias (...) deben obedecer a factores objetivos, debe recalcar que en el fondo requerimos criterios para evaluar en cada caso las “razones” de la diferenciación. Bajo nuestra óptica, (...) las diferencias fácticas relevantes que dan lugar a diferencias legislativas razonables son las conectadas directamente con la realización del objeto del contrato y como valores constitucionales resguardados, cuya realización depende en última instancia de la diferenciación legislativa*”. (Regímenes especiales en la legislación laboral peruana. En Retos del Derecho del Trabajo Peruano: Nuevo proceso laboral, regímenes especiales y seguridad y salud en el trabajo. SPDTSS. Octubre 2010. Pág 621.)

Estos fines encuentran respaldo en la Constitución Política, pues involucran bienes jurídicos del más alto nivel. Sin embargo, en la realidad, la expedición del DL N° 1057 tuvo por objeto evitar que el Poder Judicial y el TC continúen resolviendo los procesos judiciales y constitucionales a favor de los SNP, pues estos pronunciamientos reconocían una relación a plazo indeterminado entre la institución pública y el trabajador contratado por SNP.

Esta fue, pues, la real finalidad del CAS. Y que, a todas luces, no encuentra ningún respaldo constitucional.

Si solo se tomara en consideración los fines reconocidos formalmente en la propia norma y en su exposición de motivos, sí se halla un objetivo constitucionalmente legítimo, que permitiría continuar con el análisis de la segunda parte de este sub-principio.

La medida adoptada por el Poder Ejecutivo, de expedir el DL N° 1057 mediante el cual se crea el régimen CAS, dista de ser el mecanismo más idóneo para alcanzar los fines de “Igualdad de oportunidades”, “reconocimiento de derechos laborales y de la seguridad social”, “otorgamiento de un marco jurídico a los trabajadores contratados por SNP”, entre otros; pues éstos se hubieran satisfecho reencauzando tal modalidad contractual a los regímenes ya existentes: régimen laboral de la actividad privada o de la carrera administrativa. Tal medida hubiese evitado la creación de una normativa específica que otorga menores derechos a los contratados por SNP y menoscaba el Principio de Igualdad.

Por lo expuesto, el DL N° 1057 no supera el sub-principio de idoneidad.

Sub-principio de necesidad: Para cumplir con este sub-principio habría que establecer una serie de medidas que satisfagan el fin constitucionalmente protegido; luego, elegir aquella menos lesiva del Principio de Igualdad.

¿Cuáles serían estas medidas alternativas al DL N° 1057 que persigan el mismo fin constitucionalmente legítimo? Una opción interesante podría ser su incorporación al régimen laboral al que pertenece la entidad con remuneraciones que se incrementen de manera progresiva hasta alcanzar aquella que se les otorga a los trabajadores que realicen la misma función, y con el reconocimiento, también progresivo, de todos los derechos laborales; otra medida que podría ser considerada es la realización de concursos públicos, en los cuales se otorgue una bonificación a los SNP, a fin de que accedan a la carrera administrativa; también sería oportuno plantear la transitoriedad del propio DL N° 1057 o reconocer de manera inmediata la relación laboral a plazo indeterminado de los contratados por SNP, o definir supuestos específicos para los cuales se requiere este tipo de contratación; claro está, que no se aplicaría para actividades permanentes, y tendría un límite temporal, subjetivo y objetivo.

Como se puede apreciar, sí existen medidas alternativas y menos gravosas del Principio de Igualdad para alcanzar los fines que pretende la expedición del DL N° 1057.

Por lo expuesto, el DL N° 1057 no supera el sub-principio de necesidad.

Sub-principio de proporcionalidad: En virtud de este sub-principio habría que analizar si las ventajas del DL N° 1057 justifican la afectación al Principio de Igualdad. Sin embargo, esta norma no contiene una sola ventaja para los trabajadores que se encuentren bajo su ámbito. Por el contrario, solo trae perjuicios: no reconoce el derecho al trabajo, a la estabilidad laboral, atenta contra el principio de causalidad, etc. En suma, este régimen incide negativamente en los derechos del trabajador; pues los excluye de gozar de todas las prerrogativas que sí le reconocen el régimen laboral aplicable a la actividad privada y el de la carrera administrativa.

Además, pareciera que el DL N° 1057 no cumple con el mandato del TC en la medida que no existe una situación que, por sus características, requiera un tratamiento especial. Los trabajadores contratados por SNP no necesitan una regulación diferenciada, sino que se les reconozca la naturaleza laboral de su prestación y su inclusión en el régimen laboral general.

De manera errada, el DL N° 1057 crea una diferencia que no existía en la práctica, y que no supera ninguno de los sub-principios del Test de Igualdad, lo que demuestra, claramente, su naturaleza inconstitucional.

Por lo expuesto, es más que evidente la afectación que produce el DL N° 1057 al Principio de Igualdad. Quizá por ello el TC no se atrevió a emplear el Test de Igualdad para evaluar la constitucionalidad del régimen, ya que el CAS no resiste el menor análisis. Sin embargo, la justificación dada en su sentencia sugiere varios cuestionamientos.

¿Si las normas que regulan el acceso a un régimen laboral son distintas de otros regímenes laborales, quiere decir que se está frente a un motivo objetivo, justificado y razonable para dejar de aplicar la única herramienta que permite demostrar cuándo un trato diferenciado es constitucional? ¿Las reglas de contratación de un régimen laboral son un factor de diferenciación relevante que habilita el quebrantamiento del Principio de Igualdad? ¿Es razón suficiente para hablar de un régimen especial? ¿Cada vez que estemos frente a reglas distintas (como puede ser el acceso, o la terminación de la relación laboral, el monto de una gratificación, los días de descanso vacacional, etc.) no se podrá aplicar el Test de Igualdad? De ser esto cierto, ¿Cuándo, entonces, se aplicaría el referido test?

El DL N° 1057 y el contenido esencial del derecho al trabajo: ¿el DL N° 1057 es compatible con el principio de causalidad, la estabilidad de entrada y salida, y la protección del despido?

Es innegable que los trabajadores del empleo público gozan de los derechos laborales reconocidos en la Constitución Política. Es decir, que no solo se les aplica los artículos 39°, 40°, 41° y 42° que rigen la función pública sino los artículos 22°, 23°, 24°, 25°, 26°, 27 y 28° que reconocen, entre otros, el derecho al trabajo. Así lo señaló el TC en la sentencia sobre la Ley Marco del Empleo Público, pues la distinta naturaleza del empleador, privada o pública, no es relevante a efectos de la protección que debe otorgarse a los trabajadores, salvo algunas particularidades. Por ello, queda claro que los trabajadores del empleo público son titulares del derecho al trabajo. Pero ¿cuál es el contenido de este derecho? ¿Cuáles son sus manifestaciones? Allá por el año 2002 el TC había manifestado que el derecho al trabajo, en su faceta de “entrada” implica que el Estado facilite el acceso al empleo a quienes no lo tienen y, en su faceta de “salida”, que la extinción del vínculo laboral responda a una causa justa (Principio de causalidad del despido). Sin embargo, pareciera que estas manifestaciones no se agotan ahí, sino que sugieren otras. Por ejemplo, la conservación del empleo o la estabilidad laboral. ¿Por qué? Si el derecho al trabajo “de salida” dicta que solo se puede extinguir el vínculo laboral por causa justa, quiere decir, que mientras no la haya, existe un derecho a permanecer en el puesto de trabajo, a que el empleo sea estable. Así, también, lo determinan las normas aplicables al régimen laboral de la actividad privada, pues establecen que toda relación de trabajo; es decir, toda prestación personal, remunerada y subordinada, será, por regla general, indeterminada; es decir, sin una fecha específica de terminación. Y, por excepción, aplazo determinado, y siempre que exista una causa objetiva (Principio de causalidad). Así también lo ha desarrollado el TC en la sentencia recaída en el expediente N° 1397-2001- AA/TC.

Ahora bien, el DL N° 1057 ¿qué tipo de relación jurídica regula? ¿Prestaciones personales de servicio? sí; ¿remuneradas? sí; y ¿subordinadas?, sí. Entonces, está regulando una relación laboral, la cual debería gozar de todos los derechos y ventajas que dispone el ordenamiento jurídico de la materia. Sin embargo, el régimen CAS excluye tales prestaciones personales, remuneradas y subordinadas del marco normativo ya existente; es decir, las “deslaboraliza” llamándolas “administrativas”, hecho que atenta contra la propia Constitución Política. Por ello, siendo tan evidente la naturaleza laboral del CAS, el TC no tuvo más remedio que confirmarla.

Cabe indicar, que bajo el argumento de que el CAS regulaba relaciones jurídicas administrativas, no se permitía la aplicación de los principios laborales, como el de Primacía de la Realidad, el cual fue citado en cada una de las sentencias del Poder Judicial y del TC para resolver las demandas a favor de los trabajadores SNP. Esto ¿qué significa? Que el DL N° 1057 tenía como objetivo, también, que no prosperasen las posibles demandas de los trabajadores CAS; es decir, que los órganos judiciales no reconozcan su relación laboral. Felizmente, con la sentencia del TC esta situación quedó aclarada.

Siguiendo con el análisis, el DL N° 1057 contraviene la regla general de la contratación a plazo indeterminado pues una de sus disposiciones indica que el CAS es un contrato temporal sin causa. Y, ¿el Principio de Causalidad? Transgredido. No hay causa de la contratación a plazo fijo, no existe, la norma no lo señala. Además, esta modalidad de contratación se emplea para cualquier puesto de trabajo, temporal o permanente, en franca contravención a la Constitución Política.

Suma a las varias afectaciones al derecho al trabajo, el menoscabo de la estabilidad laboral pues el DL N° 1057 señala que el CAS es renovable indefinidamente. Es decir, que un trabajador bajo este régimen tendría un contrato temporal, sin causa, y con nulas posibilidades de ser indeterminado; es decir, su relación laboral jamás se regiría por la regla general.

A ello habría que agregar la falta de protección contra el despido. El CAS no contempla cuáles son las causales que configurarían el incumplimiento o cumplimiento insuficiente de las obligaciones del trabajador, lo que puede generar arbitrariedades por parte de la entidad empleadora al momento de justificar el despido. Esta ausencia de regulación menoscaba el Principio de Causalidad y, por tanto, el derecho al trabajo.

Pareciera, pues, que el DL N° 1057 es la antítesis del marco jurídico laboral, y que, además, encuentra respaldo en el TC al no emitir pronunciamiento alguno al respecto. Por ello, es claro que la referida norma no es compatible con el Principio de Causalidad, la estabilidad de entrada y salida o protección frente al despido. En suma, contraviene el derecho al trabajo en todas sus manifestaciones.

El DL N° 1057 y los principios en el empleo público y la institución de la carrera pública: ¿el DL N° 1057 garantiza los principios de igualdad de oportunidades, y de mérito y capacidad; y garantiza la institución de la carrera pública?

La carrera pública es una expresión de la potestad organizativa del Estado, está reconocida constitucionalmente como una institución de organización del empleo público. ¿Cuál es su finalidad? Crear un cuerpo de burócratas independiente del poder político, inamovible ante los cambios de gobierno, que preserve el Principio de no injerencia política, que sostenga la Administración Pública y garantice la imparcialidad de sus decisiones técnicas. Un grupo de técnicos calificados que permanecería incólume ante las vicisitudes de lo político y que mantendría equilibrado al poder del gobierno de turno. ¿Cómo se logra convocar a este cuerpo de burócratas calificados? A través de un concurso público basado en el Principio de mérito y capacidad, y de Igualdad de Oportunidades.

El Principio de mérito busca que acceda a la carrera pública quien demuestre, en el concurso público, su capacidad. Así lo ha señalado el TC en la sentencia recaída en el expediente N° 0025-2005-PI/TC.

Por su parte, el Principio de Igualdad de Oportunidades asegura que la ciudadanía en general pueda acceder, en igualdad de condiciones, a la carrera pública a través del concurso. De esta forma se garantiza la democracia y la participación ciudadana en el empleo público. El TC también refiere a este principio en la sentencia recaída en el expediente N° 0025-2005-PI/TC.

En esta línea de ideas, cabe agregar una cuestión importante. La plaza pública (que es ocupada por quienes ganan el concurso público) en cada grupo ocupacional tiene dos elementos: i) el puesto de trabajo, que es permanente y está reconocido en el Cuadro para Asignación de Personal – CAP, en el cual se establece la cantidad de trabajadores, los requisitos objetivos y las funciones de cada plaza de cada nivel de los grupos ocupacionales; y ii) la dotación presupuestaria, es decir, el presupuesto para remunerar el puesto de trabajo, y la garantía de que estará financiado de por vida, la cual está prevista en el Presupuestos Analítico de Personal – PAP. Así, el concurso público está sujeto a dos instrumentos de gestión: el CAP y el PAP de una determinada entidad, los cuales habilitan el acceso a una plaza pública.

Pues bien, dicho esto ¿el DL N° 1057 es compatible con las instituciones y principios señalados? no. El régimen CAS va en contra de la institución de la carrera pública, permite el ingreso al empleo público de un contingente de trabajadores sin un concurso de mérito de por medio, pues solo establece un procedimiento de selección que no responde a instrumentos de gestión (CAP y PAP), como sí lo hace el referido concurso²⁹. Tal hecho atenta contra los Principios de mérito y capacidad³⁰ y de Igualdad de Oportunidades, pues no hay igualdad en el acceso a la función pública³¹. Así, el DL N° 1057 menoscaba principios e instituciones previstas constitucionalmente y reconocidas en la jurisprudencia del TC.

Además, el régimen CAS contrata al personal sin una plaza pública: este requisito de organización no existe. Y si bien esta norma alude a la “disponibilidad presupuestaria”, este es un concepto distinto que la “dotación presupuestaria” que prevé el PAP, pues solo asegura la existencia de presupuesto durante el período de un año; lo que, en otros términos, significa que solo se puede prever la contratación CAS anualmente, lo que menoscaba la estabilidad absoluta prevista en la carrera pública.

Y como bien se ha señalado que el DL N° 1057 prescinde de los instrumentos de gestión, los requisitos y funciones del puesto de trabajo se encuentran previstos en los llamados “términos

²⁹ EL TC ha señalado reiteradas veces que hay muchas razones para afirmar que el ingreso a la Administración Pública a una relación indeterminada requiere, necesariamente, un concurso de méritos. Así se puede acceder a una plaza presupuestada. (Expediente N° 05057-2013-PA/TC- F.J. 9)

³⁰ El TC ha señalado que la meritocracia es un criterio fundamental para ingresar y permanecer en la Administración Pública. (Expediente N° 05057-2013-PA/TC- F.J. 10)

³¹ EL TC ha enfatizado que el acceso a la función pública tiene como bien protegido la participación en la función pública, por tanto, las restricciones ilegítimas al ejercicio del derecho de acceso a la función pública (desenvolvimiento o ascenso) impactan y afectan el bien protegido. (Expediente N° 0025-2005-PI/TC- F.J. 44)

de referencia”, los que son determinados por el responsable del área que requiere contratar al personal. Tal situación sugiere la presencia de elementos subjetivos y arbitrarios, que incluso varíen junto a la gestión de turno.

En suma, el régimen CAS altera notablemente las instituciones y principios del empleo público; vulneración que fue convalidada por el TC al omitir pronunciamiento al respecto.

Como corolario, volvemos a referirnos a la primera de las afirmaciones realizadas en este informe sobre los SNP y que -lamentablemente- son aplicables al régimen CAS. Dicho régimen vulnera:

i) el principio de igualdad en el acceso, en la medida que los “términos de referencia” distan mucho de ser un concurso público que garantice las mismas oportunidades a los potenciales trabajadores. Balbin Torres recuerda que *“Un aspecto inherente a nuestra condición de ciudadanos (iguales en derechos) es la posibilidad de desempeñar un empleo público y, como no hay tantos empleos para todos los interesados, la garantía democrática se satisface con la oferta pública del empleo y en condiciones de igualdad para los postulantes”*³². En tal sentido, *“una disposición legal, gubernamental o una práctica que impida o restrinja la postulación de determinados ciudadanos en condición de igualdad resultará inconstitucional”*³³.

ii) el principio de mérito y capacidad, debido a que no existe garantía de que el trabajador contratado sea el más calificado para ejercer la función pública. El mismo autor sostiene que *“el mérito busca garantizar capacidades básicas sobre las cuales debe asentarse el desarrollo de la carrera y la estabilidad en el empleo. Verificar estas capacidades en el momento del ingreso a la organización administrativa es muy importante puesto que la especialización y la imparcialidad en el desempeño de funciones públicas dependerán en gran medida de unos mecanismos de ingreso apropiados, que garanticen el acceso de los mejores postulantes”*³⁴. En tal sentido *“cualquier disposición legal, gubernamental o práctica que admita el ingreso sin acreditación de los méritos requeridos por las normas pertinentes”*³⁵ resultará inconstitucional.

iii) la institución de la carrera administrativa pues la forma de contratación del régimen CAS plantea dudas sobre la imparcialidad de los contratados, y su falta de estabilidad los vuelve vulnerables a la voluntad de las autoridades de turno. Nuevamente Balbin comenta *“A través de la idea de carrera pública no solo se brinda a la organización administrativa una dotación permanente de personal sino, además, se propende a la especialización del trabajador y, con ello, a un mejor desempeño de sus funciones administrativas. La estabilidad en el empleo es otro ejemplo. En nuestro sistema de empleo público, la imposibilidad de cesar a un trabajador si no existe una causa prevista en la ley es un mecanismo que busca garantizar la imparcialidad del trabajador en el desempeño de sus labores. Si la permanencia del trabajador no*

³² Balbin Torres, Edgardo Sergio. El ingreso al empleo público y la contratación de personal en el Estado”. Soluciones Laborales para el sector público. Marzo 2008. Página 71.

³³ Idem. Página 72.

³⁴ Idem.

³⁵ Idem.

depende de la voluntad de la autoridad política, el desarrollo de sus funciones también podrá mantenerse ajeno a su influencia, promoviendo ello un mejor desarrollo de las funciones administrativas”³⁶.



³⁶ Idem.

F. ESCENARIO ACTUAL DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

Los principales hechos ocurridos luego de la sentencia del TC fueron los siguientes:

- a) En el marco normativo
 - **Modificación del reglamento del DL N° 1057.** Mediante Decreto Supremo N° 065-2011-PCM, el Poder Ejecutivo introdujo importantes cambios a las normas que regulan el régimen CAS, pues se reconoce: i) su naturaleza laboral, ii) el permiso por lactancia, iii) la licencia por paternidad, iv) el derecho de libertad sindical con limitaciones en la negociación colectiva, v) la obligatoriedad del pago de una indemnización por el despido arbitrario.
 - **Eliminación progresiva del régimen CAS.** Con Ley N° 29849, el Congreso de la República modificó el DL N° 1057 y dispuso su eliminación progresiva. Los principales cambios incorporados fueron: i) el carácter transitorio del régimen CAS, ii) reconocimiento del derecho a percibir una remuneración no menor a la mínima, a los aguinaldos de Fiestas Patrias y Navidad, a vacaciones anuales de treinta días, a las licencias por maternidad y paternidad, a la seguridad y salud en el trabajo, a la libertad sindical, y la obligatoriedad de afiliarse a un sistema de pensiones; iii) eliminación gradual desde el 2013 con la implementación del Régimen del Servicio Civil.
 - **Expedición de la Ley del Servicio Civil y sus reglamentos.** Mediante la Ley N° 30057, el Congreso de la República crea el Régimen del Servicio Civil que tiene por objeto establecer un régimen único para quienes presten servicios en la Administración Pública. Entre sus disposiciones, resaltan las siguientes i) excluye de su ámbito de aplicación a los trabajadores de las carreras especiales y de otras entidades públicas (BCR, Congreso de la República, SUNAT, SBS y CGR); ii) la incorporación de los servidores públicos se realizará mediante un proceso de selección basado en el mérito y la competencia y tendrá la garantía de igualdad en el acceso a la función pública; iii) los servidores públicos de carrera tendrán acceso a formación laboral y profesional, con cargo a los recursos de la entidad; iv) la contraprestación por los servicios tiene los siguientes componentes: compensación principal, ajustada, vacaciones y aguinaldos; v) el derecho de negociación colectiva se circunscribe a las condiciones no económicas, y las propuestas o contrapropuestas de la entidad sobre cláusulas económicas son nulas de pleno derecho; vi) la implementación de la ley se realizará en el plazo máximo deseis años, y el DL N° 1057 se aplica hasta el término de dicho proceso; y vii) los trabajadores de los regímenes 276, 728 y 1057 pueden trasladarse, voluntariamente, con concurso público de por medio, al régimen del Servicio Civil.

- **Expedición del decreto de urgencia que permite la contratación administrativa de servicios en entidades sujetas al régimen 276.** Mediante el Decreto de Urgencia N°016-2020, el Poder Ejecutivo ordenó que las entidades del DL N°276, que necesiten personal realizarán la contratación solamente a través contrato regulado por el DL N°1057.
- **Expedición de la Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.** Mediante la Ley N° 31131, el Congreso de la República dispuso la incorporación de los trabajadores CAS en los regímenes laborales regulados por los Decretos Legislativos 728 y 276. Los requisitos para tal incorporación se vinculan a i) la realización de actividades permanentes, ii) al plazo del contrato CAS (2 años ininterrumpidos o 3 años discontinuos), iii) ingreso por concurso público o haber laborado por SNP antes de ser contratado como CAS. Además, esta norma prevé un plazo de 5 años para culminar el proceso de incorporación y establece que se usarán los criterios de antigüedad, edad, cuota de discapacidad y género para el orden de prelación. Finalmente, establece que a partir de su vigencia los contratos CAS son indefinidos por lo que solamente podrán ser despedidos si existe causa justa debidamente comprobada. Esta norma fue cuestionada mediante un proceso de inconstitucionalidad (Expediente N° 00013-2021-PI/TC).
- **Expedición de dos decretos de urgencia que permiten, por excepción la contratación de trabajadores dentro del régimen CAS.** Mediante el Decreto de Urgencia N°034-2021 y el Decreto de Urgencia N°083-2021, el Poder Ejecutivo autorizó, excepcionalmente, a las entidades de la Administración Pública a contratar trabajadores en el régimen del DL N°1057 hasta el 17 de mayo de 2021 (DU034) y hasta el 2 de noviembre de 2021 (DU083), y el plazo o prórrogas de los contratos sería hasta el 31 de diciembre de 2021. La máxima autoridad administrativa de cada entidad determinará la cantidad de trabajadores que les permitan seguir dando servicios indispensables a las personas, así como aquellos servicios que tengan como propósito fomentar la estimulación económica del país y/o a menguar los impactos de la COVID-19.
- **Expedición de la ley de presupuesto 2022.** Mediante la Ley N°31365, el Congreso de la República aprobó el presupuesto del sector público para el 2022 y autorizó a las instituciones de la Administración Pública a prorrogar la vigencia de los contratos DL N° 1057 – en el marco de los dos decretos de urgencia mencionados en el apartado

anterior – como máximo hasta el 31 de diciembre de 2022. Asimismo, autorizó la contratación administrativa de servicios para reemplazos o suplencias.

b) En la jurisprudencia del Poder Judicial y del TC

En este apartado es necesario establecer un antes y un después de la sentencia del TC en la jurisprudencia peruana.

Antes de la expedición de la sentencia del TC que declara fundado el DL 1057:

- Un trabajador con trece años de servicio, como SNP y luego como CAS, en una entidad sujeta al régimen laboral de la actividad privada, demandó reposición sobre la base de la desnaturalización de su vínculo laboral. La Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca señaló que había indicios claros de subordinación y que no puede hacerse un uso indebido del régimen CAS que afecte el Principio de Irrenunciabilidad de derechos. Por ello, declara fundado el recurso y ordena la reposición del demandante. **(Sentencia de 21 de julio de 2009 recaída en el Expediente N° 2008-1703-i.11.G)**
- Una trabajadora de limpieza pública que tuvo contratos de locación de servicios y luego de CAS demandó la reposición sobre la base de la desnaturalización de su vínculo laboral. La Sala Mixta Itinerante de Moyobamba de la Corte Superior de Justicia de San Martín indicó que se había acreditado la prestación de servicios subordinados y, en virtud de que ningún contrato, ni por su celebración ni por su contenido, puede afectar los derechos reconocidos en la Constitución, declara fundado el recurso y ordena la reposición de la demandante. **(Sentencia de 24 de noviembre de 2009 recaída en el Expediente N° 2009-0097).**
- Una trabajadora que se desempeñaba como Asistente Técnica en Mantenimiento y Limpieza con contrato de locación de servicios, y luego bajo el régimen CAS, solicitó la reposición en su puesto de trabajo por haberse desnaturalizado su relación jurídica. La Sala Laboral de la Corte Superior de Lima manifestó que en tanto la demandante trabajó bajo contratos de locación de servicios bajo un régimen de subordinación, corresponde la aplicación del Principio de Primacía de la Realidad; y si bien luego suscribe contratos CAS, esta modalidad es inconstitucional pues no supera el Test de Igualdad. Por ello, declara fundado el recurso y ordena la reposición de la demandante. **(Sentencia de 11 de junio de 2010 recaída en el Expediente N° 0719-2010).**
- Un trabajador que laboró por diez meses en una Municipalidad, primero como SNP y luego como CAS, solicitó reposición en su puesto de trabajo por haberse afectado su

derecho a la idónea protección contra el despido arbitrario. La Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Santa indicó que el demandante había superado el prueba y, por tanto, no podía ser despedido sino por causa justa. Por ello, declara fundado el recurso y ordena la reposición del demandante. **(Sentencia de 5 de agosto de 2010 recaída en el Expediente N° 2009-1140).**

Luego de la expedición de la sentencia del TC que declara fundado el DL 1057:

- Una trabajadora que laboró por siete años con contratos de locación de servicios y luego bajo el régimen CAS solicitó la reposición por haberse afectado su derecho a la protección contra el despido arbitrario. El TC señaló que no es relevante si antes de la celebración de los contratos CAS se encubrió una relación laboral a plazo indeterminado pues corresponde un período independiente y, además, porque dicha situación ha sido «consentida» y «novada» con la suscripción del contrato CAS. Asimismo, destacó que el referido régimen establece un sistema de protección «sustantivo-reparador» ante el despido, que corresponde al carácter «temporal» y «transitorio» del CAS. Por ello, declara infundado el recurso. **(Sentencia de 12 de octubre de 2010 recaída en el Expediente N° 03818-2009-PA/TC).**
- Una trabajadora que laboró de forma consecutiva con contrato temporal del régimen laboral de la actividad privada, luego con contrato de locación de servicios, posteriormente como CAS y luego, otra vez por locación de servicios solicitó que se reconozca su relación laboral a plazo indeterminado y que, por tanto, se le reponga en su puesto de trabajo. El TC señaló que, atendiendo al carácter irrenunciable de los derechos laborales es importante destacar la continuidad en las labores efectuadas independientemente de la modalidad de contratación. Esto, afirma el TC, permite concluir que los contratos de locación de servicios y CAS encubrieron una relación de naturaleza laboral, por lo que la trabajadora ha sido afectada en su derecho al trabajo, pues solo podía ser despedida por causa justa derivada de su conducta o capacidad. Por ello, declara fundado el recurso y ordena la reposición de la demandante. **(Sentencia de 13 de diciembre de 2011 recaída en el Expediente N° 01154-2011-PA/TC).**
- Un trabajador que laboró con contratos de locación de servicios y, luego como CAS solicitó su reposición en el puesto de trabajo. La Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia Sala manifestó que la sentencia del TC (sobre el proceso de inconstitucionalidad del DL N° 1057) declaró que el CAS es compatible con la Constitución a partir de su expedición (junio de 2008). Pero antes de esta fecha, el trabajador ya tenía una relación a plazo indeterminado con su empleador, por haber trabajado en régimen de subordinación con contratos de locación de servicios. En este caso, en virtud de la vocación de continuidad del vínculo laboral, del

principio protector y de irrenunciabilidad de derechos, es totalmente correcta su reposición. Por ello, declara infundada la casación y confirma la reposición del trabajador. **(Sentencia de 11 de mayo de 2012 recaída en la Casación N° 00007-2012-La Libertad).**

- El Colegio de Abogados de Puno cuestionó la constitucionalidad de la Ley N° 29849, que dispone la eliminación progresiva del CAS. Argumentó que dicha ley afecta el principio de igualdad ante la ley, de igualdad de oportunidades sin discriminación, el derecho al trabajo, y a gozar de una remuneración equitativa y suficiente. Sin embargo, a criterio del TC la sola temporalidad de un régimen no implica, necesariamente, su inconstitucionalidad siempre que se respete y proteja los derechos fundamentales de los trabajadores; y porque la provisión y pago de los derechos laborales reconocidos a los CAS que serían asumidos -en un futuro- por las propias entidades públicas con cargo a sus propios recursos no genera un “estado de cosas inconstitucional”. El TC declaró infundada la demanda. **(Sentencia del 8 de mayo de 2013 recaída en el expediente N° 00014-2012-PI-TC).**
- Un trabajador que laboró como CAS por más de un año solicitó que se deje sin efecto la comunicación de no renovación de dicho contrato y, por tanto, que continúe su relación laboral. El TC señaló que la eficacia restitutoria no puede efectuarse en la vía del amparo porque desnaturaliza la esencia del contrato CAS cuya suscripción es por plazo determinado. Solo cabe la eficacia restitutiva: indemnización. Por ello, declara infundado el recurso. **(Sentencia de 27 de junio de 2019 recaída en el Expediente N° 02244-2014-PA/TC).**
- El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional los artículos 1°, 2°, 3°, 4° (en parte), 5° y las disposiciones complementarias finales de la Ley N°31131. Confirmó la constitucionalidad de la disposición que indica que los contratos administrativos de servicio son de carácter indefinido. **(Sentencia del 14 de diciembre de 2021 recaída en el expediente N° 00013-2021-PI/TC)**

G. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones son las siguientes:

- El DL N° 1057 se expidió en exceso del uso de las facultades encomendadas al Poder Ejecutivo. Por tanto, es una norma infractora de la constitución al no encontrar sustento en la ‘modernización del Estado’ en el marco de las obligaciones asumidas en virtud del TLC con Estados Unidos.
- Los trabajadores contratados por SNP no necesitaban una regulación diferenciada, sino que se les reconozca la naturaleza laboral de su prestación y su inclusión en el régimen laboral general. El DL N° 1057 crea una diferencia que no existía en la práctica, y que no supera la aplicación de ninguno de los sub-principios del Test de Igualdad, lo que demuestra, claramente, su naturaleza inconstitucional.
- El DL N° 1057 es la antítesis del marco jurídico laboral, y que además, encuentra respaldo en el TC al no emitir pronunciamiento alguno al respecto. Por ello, es claro que la referida norma no es compatible con el Principio de Causalidad, la estabilidad de entrada y salida, y la protección frente al despido. En suma, contraviene el derecho al trabajo en todas sus manifestaciones.
- El régimen CAS altera notablemente las instituciones y principios del empleo público; vulneración que fue convalidada por el TC al omitir pronunciamiento al respecto.
- El régimen CAS sigue en movimiento. No es un tema saldado. Por ello, la importancia de volver a mirar su origen, el efecto del Expediente N° 00002-2010-PI/TC, y los nuevos capítulos tras su “eliminación progresiva” que llegan hasta el día de hoy con más derechos laborales y sobre todo con estabilidad laboral.

H. BIBLIOGRAFIA

- Aparicio Aldana, Rebeca. Análisis y posibles soluciones frente a la declaratoria de constitucionalidad del CAS. Soluciones Laborales. Noviembre 2011.
- Arce Ortiz, Elmer Guillermo. Derecho individual del trabajo en el Perú. Desafíos y deficiencias. Palestra Editores. Segunda edición. Lima 2013.
- Balbin Torres, Edgardo. Regímenes especiales en la legislación laboral peruana. En Retos del Derecho del Trabajo Peruano: Nuevo proceso laboral, regímenes especiales y seguridad y salud en el trabajo. SPDTSS. Octubre 2010.
- Balbin Torres, Edgardo. Disposiciones laborales en la Ley de Presupuesto del sector público para el año 2008. Soluciones Laborales. Enero 2008.
- Balbin Torres, Edgardo. El Ingreso al Empleo Público y la contratación de personal en el Estado. Soluciones Laborales. Marzo 2008.
- Díaz Roncal, Kenny. El régimen CAS o la “persistencia en el error”. Consulta: 28 de febrero de 2022. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/maestriaderechodeltrabajo/2021/08/03/el-regimen-cas-o-la-persistencia-en-el-error/>
- Donayre Montesinos, Christian. Parámetros para el control de constitucionalidad de los decretos legislativos en el Perú. JuS Constitucional N° 8, 2008.
- Eguiguren Praeli, Francisco. Análisis de la conformidad constitucional del uso de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo mediante la Ley N° 29157. Consulta: 28 de febrero de 2022. <http://www.redge.org.pe/analisis-ddll-eguiguren>
- Guillermo Morales, Carlos. Regímenes laborales especiales en el Perú: el caso de los regímenes laborales de pequeña y microempresa, agrario y la Contratación Administrativa de Servicios en el sector público. En “Retos del Derecho del Trabajo Peruano: Nuevo proceso laboral, regímenes especiales y seguridad y salud en el trabajo”. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Octubre 2010.

- Miranda Hurtado, Guillermo. Instituciones y perspectivas del Derecho Laboral Público. Derecho y Sociedad N° 23. Año 2004.
- Huamán Estrada. Elmer. ¿Inconstitucionalidad del régimen de contratación administrativa de servicios? Soluciones Laborales. Noviembre 2009.
- López Trigos, Edwin y Vásquez Quispe, Elaine. La función pública y el régimen especial de contratación administrativa de servicios. JuS Constitucional N° 12, 2008.
- Puntriano Rosas, César. Análisis del régimen de contratación administrativa de servicios. JuS Constitucional N° 12, 2008.
- Quiñones Infante, Sergio y Sánchez Reyes, Christian. Igualdad ante la ley y regímenes laborales especiales. En “Libro Homenaje a Javier Neves Mujica”. Grijley. Año 2009.
- Sánchez Reyes, Christian. El contrato administrativo de servicios y el principio – derecho a la igualdad. Consulta: 28 de febrero de 2022. <https://www.sptss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/IV-Congreso-Nacional-Cusco-2010-817-833.pdf>
- SERVIR. El servicio civil peruano. Mayo 2012. Consulta: 28 de febrero de 2022. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1062273/SERVIR_-_El_servicio_civil_peruano.PDF
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 00013-2021-PI/TC. Sentencia: 30 de noviembre de 2021.
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 00007-2020-PI/TC. Sentencia: 7 de enero de 2021.
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 0011-2020-PI/TC. Sentencia: 23 de diciembre de 2020.
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 02244-2014-PA/TC. Sentencia: 27 de junio de 2019.
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 0025-2013-PI/TC, Expediente N° 0003-2014-PI/TC, Expediente N° 0008-2014-PI/TC; Expediente N° 0017-2014-PI/TC. Sentencia: 26 de abril de 2016.

- Tribunal Constitucional. Expediente N° 521-99-AA/TC. Sentencia: 16 de abril de 2015.
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 05057-2013-PA/TC. Sentencia: 16 de abril de 2015.
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 0014-2012-PI/TC. Sentencia: 8 de mayo de 2013.
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 00010-2010-PI/TC. Sentencia: 18 de abril de 2011.
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 01154-2011-PA/TC. Sentencia: 13 de diciembre de 2011
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 03818-2009-PA/TC. Sentencia: 12 de octubre de 2010.
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 00002-2012-AI/TC. Sentencia: 31 de agosto de 2010.
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 0027-2006-PI/TC. Sentencia: 21 de noviembre de 2007
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 0025-2005-PI/TC. Sentencia: 28 de octubre de 2005.
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 048-2004-PI/TC. Sentencia: 1 de abril de 2005.
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 0008-2003-AI/TC. Sentencia: 11 de noviembre de 2003.
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 0016-2002-AI/TC. Sentencia: 30 de abril de 2003.

- Tribunal Constitucional. Expediente N° 0261-2003-AA/TC. Sentencia: 26 de marzo de 2003.
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 1124-2001-AA/TC. Sentencia: 11 de julio de 2002.
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 1397-2001-AA/TC. Sentencia: 9 de octubre de 2002.
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 0598-2000-AA/TC. Sentencia: 18 de octubre de 2001.
- Tribunal Constitucional. Expediente N° 0024-2000-AA/TC. Sentencia: 24 de agosto de 2000.

I. ANEXOS

Se anexa copia de los siguientes actos procesales:

1. Demanda que inicia el Proceso de Inconstitucionalidad contra el DL N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.
2. Contestación de la demanda que inicia el Proceso de Inconstitucionalidad contra el DL N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.
3. Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú sobre el Proceso de Inconstitucionalidad contra el DL N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.
4. Solicitudes de aclaración.
5. Resolución del Tribunal Constitucional.