



Proyecto de Ley N° 5379/2020-CR

**LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN DEL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS Y GARANTIZA LA IGUALDAD DE DERECHOS EN EL EMPLEO PÚBLICO.**

A iniciativa de los congresistas **LUIS ALBERTO VALDEZ FARIAS** y **FERNANDO MELÉNDEZ CELIS**, del **GRUPO PARLAMENTARIO ALIANZA PARA EL PROGRESO**, en virtud de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado en concordancia con los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de ley:

**FÓRMULA LEGAL****LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN DEL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS Y GARANTIZA LA IGUALDAD DE DERECHOS EN EL EMPLEO PÚBLICO.****ARTÍCULO 1.- OBJETO DE LA LEY**

La presente Ley tiene por objeto la eliminación del régimen del Contrato Administrativo de Servicios y así mismo, incorporar en planilla a sus trabajadores, a los regímenes laborales establecidos por los decretos legislativos 276 y 728; esto como consecuencia de la inoperatividad del Decreto Legislativo 1057, el cual regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, ya que no ha cumplido en la práctica con su función reguladora, esto porque pese a existir desde el año 2012 la Ley 29849 (la cual establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057, es decir, el régimen CAS) la cantidad de personas que pertenecen al régimen en mención lejos de disminuir, se han ido incrementando en forma masiva.

**ARTÍCULO 2.- ANULACIÓN DEL RÉGIMEN CAS**

Una vez entrada en vigencia la presente ley, todas las instituciones que conforman la administración pública se verán impedidas de contratar en adelante a nuevo

personal a través del régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), sin excepción alguna.

### Artículo 3.- APLICACIÓN INMEDIATA

La totalidad del personal que pertenezca al régimen CAS pasará a formar de los regímenes laborales 276 y 728 en un periodo no mayor a 06 meses. Dando prioridad al personal que goce de un mayor periodo de antigüedad.

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

#### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA ÚNICA.

**Primera:** La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), informará en el mes de Diciembre del presente año 2020, ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República respecto a la asimilación del personal del régimen CAS en los regímenes laborales 276 y 728, de la entidades de la administración pública. De ser el caso, SERVIR volverá a informar en un periodo no mayor a Abril del 2021 sobre la asimilación completa del personal del régimen CAS, en caso no se haya podido culminar la asimilación al mes de Diciembre del presente año.

**Segundo:** ningún trabajador perteneciente al régimen CAS podrá ser despedido durante el tiempo transcurrido en el proceso de asimilación a los regímenes laborales 276 y 728.

*Melendez*  
FERNANDO MELENDEZ CELIS  
Directivo Portavoz Titular  
Grupo Parlamentario  
Alianza Para el Progreso - APP

*Valdez*  
Luis Alberto Valdez Fariás  
CONGRESISTE DE LA REPÚBLICA

*Melendez*  
WALTER ASCONTE

*COMBINA*  
OMAR chehade

*Rivas*

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1) ANTECEDENTES

#### a) Antecedentes históricos

A inicios de los años 90s, la situación del Perú era caótica a nivel político, económico y social; como consecuencia del primer gobierno de Alan García Pérez. Así, Alberto Fujimori heredó un país en quiebra, con una hiperinflación galopante, déficit fiscal y altas tasas de desempleo. Ante tal contexto, era imperativo la implantación de un nuevo modelo económico, el cual tenía que contar con el respaldo de una nueva Constitución, así nace la Constitución del 93, la cual buscaba captar la inversión extranjera en forma masiva. Por ello, la Constitución del 93 realizó una serie de reformas entre las cuales resalta la flexibilización de la estructura laboral, así, mientras la Constitución de 1979 reconocía el derecho de los trabajadores a la estabilidad laboral, la Constitución de 1993 no reconocía este derecho. Esto impactó no sólo en la estructura laboral del sector privado sino también en la del sector público, ya que como consecuencia de las restricciones presupuestarias que presentaban las diferentes instituciones del Estado y que afectaban a la contratación de personal, estas instituciones con el aval de la nueva constitución imperante (Constitución del 93), comenzaron a recurrir a los contratos de servicios no personales (SNP), los cuales no involucran vínculo laboral y por ende exoneraban de cargas de naturaleza laboral a las entidades públicas, como por ejemplo los pagos de CTS, vacaciones, etc.

Esto trajo como consecuencia, tal y como lo menciona un informe de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)<sup>1</sup> que desde mediados de los 90s hasta entrada la primera década del nuevo milenio, exista una

---

<sup>1</sup> Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR. (2017). *Informe Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios*. Recuperado de <https://storage.servir.gob.pe/archivo/2017/Informe-Regimen-CAS-SERVIR-2017.pdf>

proliferación de los Servicios No Personales (SNP) en el sector público, lo cual desde el punto de vista de la igualdad en el ámbito de los derechos laborales para todos los trabajadores del sector público, era algo injusto.

### **b) Breve historia del régimen CAS**

El régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) nace durante la gestión del segundo gobierno de Alan García Pérez, con la intención de reducir la excesiva cantidad de personal que venía laborando en el sector público en ese entonces bajo la modalidad de Servicios No Personales (SNP). Así mismo, es necesario mencionar que este régimen está regulado por el Decreto Legislativo N° 1057 (Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios) y sus respectivas modificatorias, siendo un régimen de CARÁCTER TRANSITORIO. Esto, porque a todos los trabajadores sujetos al régimen CAS se tiene previsto que serán paulatinamente asimilados al régimen de servicio civil, regulado por la Ley N° 30057 (Ley del Servicio Civil). Esta transitoriedad se viene llevando a cabo de manera voluntaria para aquellos trabajadores de régimen CAS que así lo deseen, teniendo como base la meritocracia, mediante concursos públicos de méritos.

## **2. INFORMACIÓN GENERAL**

### **a) Población**

Según SERVIR, en una entrevista brindada en Diciembre del 2019<sup>2</sup>, el número de trabajadores bajo el régimen CAS en el Perú es de aproximadamente 266 mil personas. No se dispone a la fecha de

---

<sup>2</sup> Raúl Gastulo. (2019). *Un millón 400,000 trabajadores públicos tendrán bonificación (video)*. Andina Agencia Peruana de Noticias, <https://andina.pe/agencia/noticia-un-millon-400000-trabajadores-publicos-tendran-bonificacion-video-778245.aspx>.

información más actualizada respecto a esta cifra, ni en el Portal de SERVIR ni en otra entidad pública o privada.

### **b) El problema del régimen CAS en el Perú**

Dada su naturaleza, el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) resulta un problema desde el punto de vista de la Carrera Administrativa Estatal y de la Administración Pública en sí. El hecho de que existan múltiples regímenes de contratación personal utilizados en el sector público genera una discriminación y desigualdad entre los trabajadores del sector público, ya que estos regímenes no son homogéneos y generan una diferenciación en cuanto a beneficios laborales se refiere. Además, la mala utilización del régimen CAS, que se ha empleado en demasía, ha ocasionado desorganización en la Administración Pública, esto, generado por el deficiente control de personal causado por la coexistencia de este régimen con otros regímenes laborales. Desde el punto de vista de la Carrera Administrativa también es un problema, porque este régimen ha generado la pérdida de fuerza e iniciativa en materia de calificación, capacitación y desarrollo de cuadros profesionales; misión que debió ser de carácter centralizado, pero que quedó por este problema, dentro del ámbito de decisión de cada entidad en donde aplica este régimen, en un contexto de panorama presupuestal lamentable.

### **c) Constitucionalidad del Régimen CAS**

Otro problema del régimen CAS, el cual es necesario señalar, es su carácter constitucional (el cual fue declarado en el año 2010 por el Tribunal Constitucional como consecuencia de una demanda interpuesta por más de 5 mil ciudadanos que estaban en contra del Decreto Legislativo 1057), ya que si bien los CAS se crearon con la finalidad de poder solucionar el problema de los contratos SNP, en la práctica resulta que los trabajadores

que fueron contratados bajo el régimen CAS luego de estar inicialmente contratados bajo modalidad SNP, cumplen las mismas funciones laborales, por lo tanto, es en este sentido que carece de fundamento el hecho de que el Tribunal Constitucional aún considere constitucional a los Contratos Administrativos de Servicios (CAS) mediante el argumento de considerarlos como un "régimen laboral distinto".

#### **d) Evolución de la cantidad de contratos CAS**

Según cifras de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, el número de servidores civiles bajo el contrato de régimen CAS si bien en los últimos años ha experimentado una reducción, del 2018 al 2019 experimentó un aumento. El hecho de tener una cifra que bordea las 266 mil personas que laboran en el sector público en este régimen constituye un lastre, si tenemos en cuenta que el número total de trabajadores en el Sector Público bordean el millón y medio; teniendo en cuenta que el último informe de la cantidad de trabajadores del sector público en Enero del 2019 y publicado en el diario El Peruano, era de 1.45 millones<sup>3</sup>, con lo cual esta cantidad representa un porcentaje muy alto (17% aproximadamente).

---

<sup>3</sup> Diario el Peruano. (2019). Número de trabajadores estatales creció 1.31%. 2020, abril 30, de <https://www.elperuano.pe/> Recuperado de <https://www.elperuano.pe/noticia-numero-trabajadores-estatales-crecio-131-74678.aspx>



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.

Elaboración. Propia.

Esta cantidad excesivamente alta de personal contratado bajo el régimen CAS con respecto al total de trabajadores del Sector Público, es precisamente lo que ocasiona distorsiones e impactos negativos en la Administración Pública y en la Carrera Administrativa, mencionados en el apartado anterior (ítem b de la parte 2 del presente documento).

#### e) Problema Presupuestal

Naturalmente, el acabar con el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) implicaría un incremento en el costo de la planilla pública, la cual en una estimación hecha por Ministerio de Economía y Finanzas; y el cual fue publicado en el diario El Comercio, ascendería a 2 mil millones de soles al año<sup>4</sup>. Sin embargo, este monto fue calculado en el año 2018, cuando existían

<sup>4</sup> El Comercio. (2019). Congreso insiste con proyecto para pasar a trabajadores CAS al régimen laboral 728. 2020, abril 30, de <https://elcomercio.pe/> Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/congreso-insiste-proyecto-pasar-trabajadores-cas-regimen-laboral-728-noticia-618642-noticia/>

254 mil personas bajo este régimen, y actualmente esta cifra supera las 266 mil personas, motivo por el que el costo anual superaría los 2 mil millones de soles.

#### **f) Decisión Política**

El problema del régimen de contratación administrativa de servicios (CAS), al ser un problema recurrente de más de 10 años y que ha generado enormes distorsiones en la Administración Pública y en la Carrera Administrativa Estatal, hace que sea de carácter necesario e imperativo su pronta solución, ya que permitirá eliminar estas distorsiones además de contribuir a la igualdad de condiciones laborales en el sector público, beneficiando además a más de 266 mil personas que de momento se encuentran laborando en la administración pública bajo este régimen.

### **3. NECESIDAD DE LEY**

a) Razones que justifican necesaria la intervención del Congreso de la República

Pese a que en la última década en el Perú el régimen de contratación administrativa de servicios (CAS) ha agravado los problemas de la Administración Pública y de la Carrera Pública Estatal, además de condenar a más de un cuarto de millón de personas que laboran en el Sector Público a tener que laborar en un régimen en el cual se ven privados de muchos beneficios laborales que por derecho le pertenecen a todo trabajador estatal, el Gobierno Central no ha mostrado interés alguno en la pronta eliminación de este régimen de contratación, ni tampoco ha existido un interés verdaderamente fuerte en este tema por parte de los miembros del Congreso de la República que estuvieron representando a la ciudadanía en periodos anteriores. En ese sentido, es necesaria la intervención del actual Congreso



mediante la aprobación de una Ley que permita poner fin de manera inmediata a la contratación administrativa de servicios (CAS).

#### b) Intervención del Poder Ejecutivo

La participación del Poder Ejecutivo es de carácter fundamental, puesto que una vez que se apruebe la presente Ley, será este Poder del Estado el encargado de gestionar la ejecución del mismo a través de La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.

### II. FINALIDAD DE LA LEY

La presente Ley tiene por finalidad la eliminación inmediata de la contratación administrativa de servicios (CAS).

### III. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Poder Ejecutivo habiendo publicado el Decreto Legislativo N° 1057, el cual regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios y habiéndose publicado la Ley 29849 la cual establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057, es decir, el régimen CAS, trae como consecuencia de que la presenta norma impacte en la Ley 29849, ya que no se contemplará más una eliminación progresiva, por lo inoperante que ha sido esta modalidad en la práctica, sino que buscará que sea de manera inmediata.

### IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente medida representa un importante desembolso del Gobierno para la planilla estatal de más de 2 mil millones de soles al año, sin embargo esto no debe enfocarse como un gasto sino como una inversión puesto que con la eliminación del régimen de contratación administrativa de servicios (CAS) se contribuiría a eliminar una serie de problemas que impactan sobre

la Administración Pública y la Carrera Administrativa Estatal, permitiendo modernizar la función pública, mediante un la consecución de un régimen único meritocrático y con altos niveles de eficiencia; además de estar orientado al servicio al ciudadano. Es necesario señalar, que actualmente el Perú cuenta con los recursos para poder financiar esta inversión producto de casi 30 años de disciplina fiscal y monetaria que permiten al Estado Peruano lucir unos indicadores macroeconómicos envidiables que le brinden la fortaleza para poder emprender esta clase de medidas. Así mismo, el hecho de tener a más de 266 mil personas percibiendo mejores beneficios salariales, se traducirá en un incremento del consumo de parte de estos, lo cual desde el punto de vista del "enfoque del gasto", al ser el consumo el principal componente del PBI, esto se traduciría en un incremento del PBI peruano por el incremento de la variable "Consumo", el cual abarca el consumo realizado por personas particulares.

#### **V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADO EN EL ACUERDO NACIONAL**

La iniciativa legislativa en cuestión se enmarca en la misma dirección que las políticas del Acuerdo Nacional, en específico con la Política N°14 de "Acceso al empleo pleno, digno y productivo", la cual señala que el Estado debe buscar mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Esto, además debe aplicarse no sólo para aquellos trabajadores que operan en el sector privado sino para todos los trabajadores sin excepción, lo cual incluye también a aquellos que laboran en la administración pública. En ese sentido, la presente medida contribuye a alcanzar los objetivos especificados en la política N°14 del Acuerdo Nacional mediante la eliminación del régimen de contratación administrativa de servicios (CAS).