

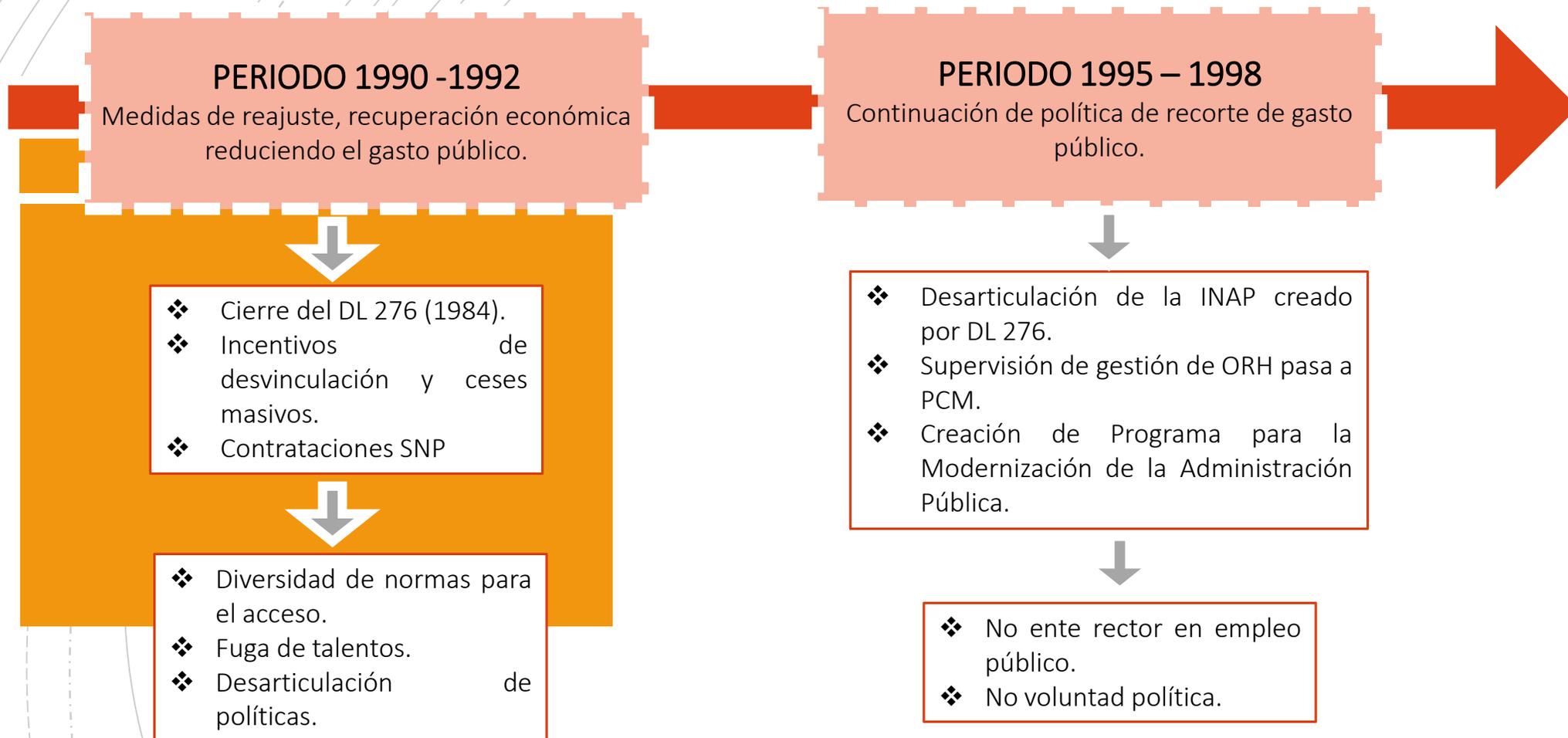
# LA LEY N° 31131 EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO

María Eugenia Luyo Rodríguez  
maria.luyo@pucp.pe



REVISTA  
**LP Derecho**

# EVOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL PERÚ



# EVOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL PERÚ

## PERIODO 2000 - 2006

Denuncias de corrupción, retorno a la democracia.

- ❖ Desarrollo de políticas de modernización del Estado.
- ❖ Descentralización.
- ❖ Informe Final de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la Administración Pública (2001).
- ❖ Reforma del empleo público: Ley Marco del Empleo Público (2005).

- ❖ Reforma de aspectos generales y se abre la discusión para reformas.

## PERIODO 2008 – hoy

Estabilidad económica, firma del TLC con USA que incentiva al Estado a modernizar la Administración Pública.

- ❖ Creación de CAS (2008).
- ❖ Creación de SERVIR (2008).
- ❖ Creación del cuerpo de gerentes públicos.
- ❖ Normas sobre capacitación.
- ❖ Ley SERVIR (2013).

- ❖ Desarrollo de políticas que tratan el empleo público.
- ❖ Creación de ente rector.
- ❖ Nuevo sistema de ORH, nuevo esquema.



## CONTEXTO ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA

- ❖ Se mantiene la dispersión normativa: 15 regímenes laborales + aproximadamente 500 normas del servicio civil + locadores.
- ❖ Crecimiento desordenado de los servidores en la Administración Pública.

**Cuadro N° 4.5**  
**Perú: Población ocupada asalariada, según sector donde labora y tipo de contrato, 2007, 2017 y 2018**  
(Miles de personas)

Sector donde labora / Tipo de Contrato	2007	2017	2018	Tasa de crecimiento promedio anual (%) 2007-2018	Variación porcentual (%) 2018/2017
<b>Total</b>	<b>5 736,8</b>	<b>7 537,5</b>	<b>7 660,1</b>	<b>2,7</b>	<b>1,6</b>
<b>Público</b>	<b>1 137,3</b>	<b>1 329,0</b>	<b>1 346,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,3</b>
Con contrato	1 107,8	1 328,8	1 342,2	1,8	1,0
Contrato indefinido	591,6	540,1	571,3	-0,3	5,8
Contrato a plazo fijo 1/	384,7	605,6	524,9	2,9	-13,3
Contrato por loc.de servicios, serv. no personales	115,5	162,8	222,2	...	...
Otro 2/	15,9	20,3	23,8	-	-
Sin contrato	29,5	,1	4,4	-	-
<b>Privado</b>	<b>4 599,5</b>	<b>6 208,5</b>	<b>6 313,5</b>	<b>2,9</b>	<b>1,7</b>
Con contrato	1 737,7	2 952,4	2 975,2	5,0	0,8
Contrato indefinido	446,5	723,4	646,1	3,4	-10,7
Contrato a plazo fijo 1/	1 076,6	2 036,6	2 114,7	6,3	3,8
Contrato por loc.de servicios, serv. no personales	176,9	142,7	172,0	...	...
Otro 2/	37,6	49,8	42,5	-	-
Sin contrato	<b>2 861,8</b>	<b>3 256,1</b>	<b>3 338,2</b>	-	-

**Nota:** Los totales de la población asalariada por tipo de contrato no incluyen a las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú (Militares).

1/ Incluye: Régimen Especial de Contratación (CAS).

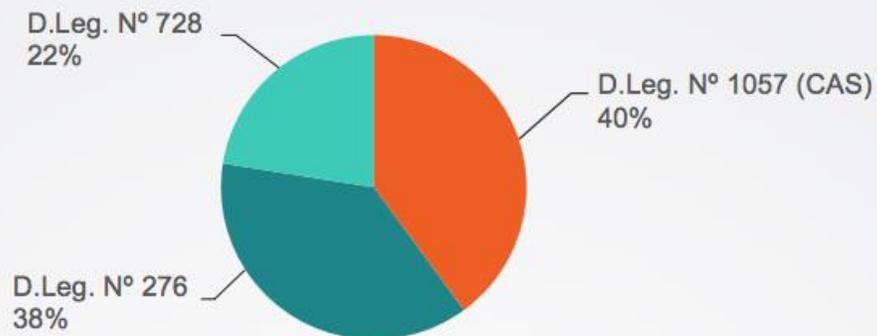
2/ Incluye: Período de prueba y Convenios de formación laboral juvenil. Hasta el año 2011 incluía contrato de aprendizaje.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática- Encuesta Nacional de Hogares.



## CONTEXTO ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA

**Gráfico 3**  
**Participación de servidores civiles según régimen de contratación, 2016\***  
(en porcentaje)



\*No incluye carreras especiales ni locadores de servicios  
Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica (diciembre de 2016)  
Elaboración: SERVIR - GPGSC

- ❖ Desde el año 2009 al 2021, los servidores CAS han ido sostenidamente incrementando, pasando de ser 156 mil a 286 mil (MEF, 2021).
- ❖ Avances en la implementación de la Ley SERVIR no significativos. Al 2021, sólo 626 servidores bajo el régimen SERVIR (MEF, 2021).

# LEY Nº 31131, LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS RÉGIMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO

## OBJETO

Incorporar al régimen laboral del DL728 o DL276 a los servidores CAS que realizan labores permanentes.

## ÁMBITO DE APLICACIÓN

Todos los servidores CAS con excepción de aquellos que son calificados como CAS de confianza y aquellos CAS que se encuentren contratados por suplencia o por necesidades transitorias.

## Aspectos críticos

- **Calificación de CAS de confianza de acuerdo a la Ley Nº 29849, Ley de eliminación progresiva del régimen especial CAS.** Funcionario público, servidor de confianza y/o directivo superior de libre designación y remoción en CAP vs. CPE.
- **Crítica al Informe SERVIR.** Necesario desarrollo del supuesto necesidad transitoria.

# LEY Nº 31131, LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO

MEDIDAS DE INMEDIATA  
APLICACIÓN Y APLICACIÓN  
PROGRESIVA

APLICACIÓN INMEDIATA DESDE LA VIGENCIA DE LA LEY: 10 DE MARZO DE 2021.

- ❖ Modificación de los términos contractuales por ley. Todos los servidores CAS son indeterminados. Despido es posible por causa justa.
- ❖ Protección reforzada frente al despido: despido arbitrario tiene reposición.
- ❖ La SUNAFIL asume la fiscalización de las condiciones laborales de los CAS.

APLICACIÓN PROGRESIVA

- ❖ Traspaso obligatorio de servidores a los regímenes laborales DL728 o DL276 con un plazo máximo de 5 años.

# LEY Nº 31131, LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO

INCORPORACIÓN DE SERVIDORES  
AL DL728 O DL276

## REQUISITOS

- ❖ Realizar labores de carácter permanente al momento de la entrada en vigencia de la ley.
  - ❖ Tener CAS por 2 años continuos o 3 discontinuos desde el 9 de marzo de 2021.
  - ❖ Haber ingresado por concurso público o haber sido SNP y luego CAS.
- “A los trabajadores que hayan renunciado a un contrato CAS para asumir un contrato distinto en el interín de la vigencia de la presente norma se les reconoce los derechos que confiere la presente norma al estar comprendidos dentro del inciso b) del artículo 2 de la presente Ley.” – Cómputo de tiempo de servicio.
- Existirá un orden de prelación: antigüedad del contrato (¿y locadores?), edad, cuota de discapacitados y género.

# BALANCE DE LA LEY Nº 31131

Estabilidad laboral, derecho al trabajo <--> Acceso a la función pública (acceso a la función pública en condiciones de igualdad, carrera pública), equilibrio y estabilidad presupuestaria e igualdad.

Avances	Aspectos críticos
Los trabajadores CAS son indeterminados. Eliminación de los condicionamientos políticos; así como, mejores condiciones para exigir sus derechos laborales.	Diferencias entre trabajadores en el sector público: CAS, DL728 y DL276 se mantienen en paralelo a la Ley SERVIR.
Medidas de aplicación inmediata que tutelan la estabilidad de los trabajadores.	Incidencia en el derecho de igualdad de acceso a la función pública y el principio de mérito.
Posibilidad real de sindicalización de los CAS.	Ausencia de carrera pública: no se ha salvaguardado el objetivo de la profesionalización del servicio civil.
	Obligación de trabajadores de aceptar diferencias remunerativas importantes que se fijarían como permanentes.
	Incorporación de servidores sigue dependiendo de la disponibilidad presupuestaria sin considerar la previsión.



# COSTO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N° 31131

Entidad estatal	Personal CAS	Porcentaje
Poder Ejecutivo	120,520	42,02 %
Gobiernos regionales	70,398	24,54 %
Gobiernos locales	70,339	24,52 %
Poder Judicial	9,233	3,21 %
Ministerio Público	9,174	3,19 %
Registro Nacional de Identidad y el Estado Civil	3,317	1,15 %
Contraloría General de la República	2,057	0,71 %
Congreso de la República	557	0,19 %
Defensoría del Pueblo	521	0,18 %
Oficina Nacional de Procesos Electorales	275	0,09 %
Junta Nacional de Justicia	154	0,05 %
Jurado Nacional de Elecciones	138	0,04 %
Tribunal Constitucional	114	0,03 %
<b>Total</b>	<b>286,797</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (Informe N° 383-2021-EF/53.04, numeral 2.66).  
Elaboración: Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional.

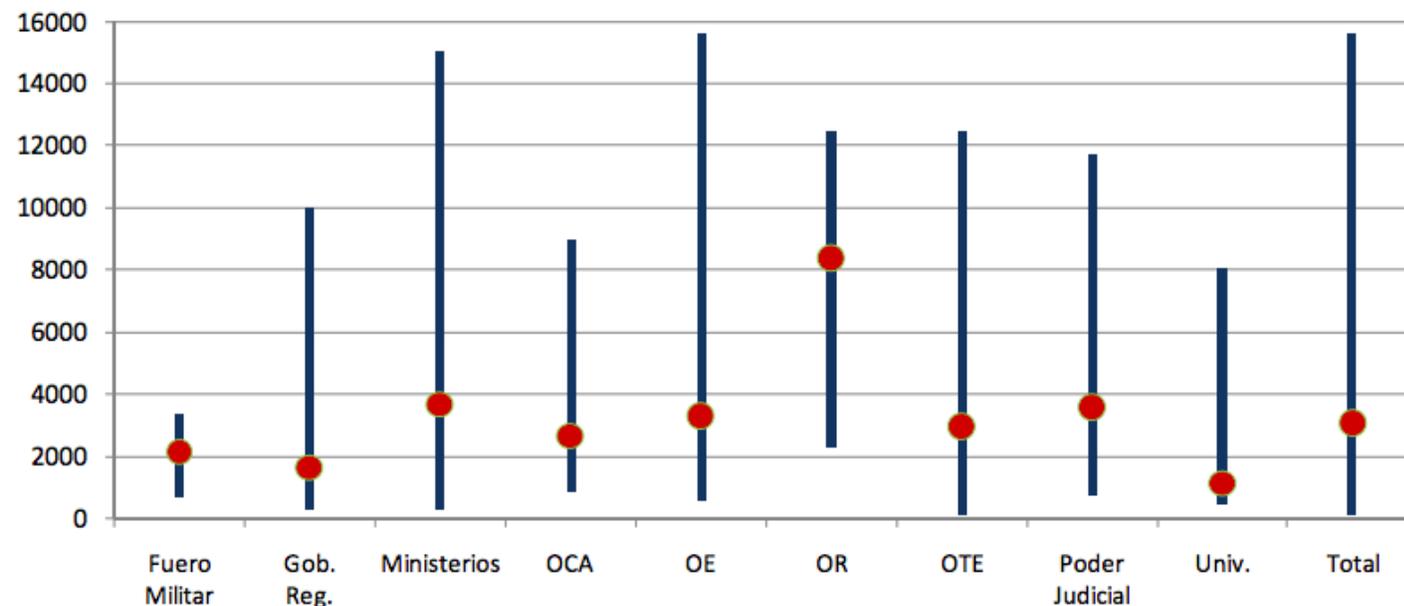
Costo para traspaso de trabajadores a regímenes 728 o 276: S/. 3 637 105.



REVISTA  
**LP Derecho**

# DIFERENCIAS EN REMUNERACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

**Gráfico N° 6**  
**Retribución Mensual Según Tipo de Entidad – Profesionales**



*Diferencias remunerativas importantes entre 276 y CAS entre los cuales puede llegar a haber una brecha salarial de hasta 4 mil soles. (MEF, 2021)*

Fuente: CIEZA, Nancy. Análisis de remuneraciones de las personas que prestan servicios al Estado, Informe de producto a SERVIR, 2011.

GRACIAS



REVISTA  
**LP Derecho**