



SINDICATO NACIONAL MÉDICO DEL SEGURO SOCIAL DEL PERÚ SINAMSSOP

Registro Nacional de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos (ROSSP) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo Exp. N° 2318-09-DRTPEL/DPSC/SDRG/DRS del 05/02/09
Afiliado a la Confederación de Trabajadores del Perú CTP - Resolución N° 032-SON-CEN-CTP-2021

CARTA N° 083-2022/SINAMSSOP

Lima, 14 de marzo de 2022

Señor

Dr. JUAN MAXIMILIANO BERROCAL FLORES

Gerente Central de Gestión de las Personas de EsSalud

Presente.-

ESSALUD
Sede Central - MP Digital
N° solicitud S-24721-2022

(*) 15.MAR.2022 10:46 a.m.

RECIBIDO

ASUNTO: SOLICITAMOS SE MANTENGA LA CONTINUIDAD DE LOS CONTRATOS BAJO EL REGIMEN CAS EN CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 4 PRIMER Y TERCER PÁRRAFO, ASI COMO LA UNICA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA DE LA LEY N° 31131 Y CONFORME A LO RATIFICADO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

**REF.: STC 0013-2021-PI/TC.
ATC 0013-2021-PI/TC.**

De nuestra especial consideración:

Recurrimos a su despacho en representación del Sindicato Nacional Médico del Seguro Social del Perú - SINAMSSOP, en mérito a los documentos de la referencia, sobre lo resuelto por el máximo interprete de la Constitución en relación con la aplicación del artículo 4 y la única disposición complementaria modificatoria de la Ley N° 31131 "Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público", normas que no han sido declaradas en parte inconstitucionales, que regulan el CARÁCTER INDEFINIDO de los contratos administrativos de servicios vigentes al momento de la publicación de la referida Ley (09 de marzo de 2021), así como la modificación del artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1057, que señala que el contrato bajo el régimen CAS solo puede extinguirse por decisión unilateral de la entidad CON EXPRESIÓN DE CAUSA DISCIPLINARIA O RELATIVA A LA CAPACIDAD DEL TRABAJADOR Y DEBIDAMENTE COMPROBADA.

En ese sentido, y conforme a lo resuelto mediante Auto del Tribunal Constitucional de fecha 27 de enero de 2022, nuevamente el máximo interprete de la constitución RATIFICA la vigencia del Art. 4° y la Única DCM, en el extremo que no han sido declarados inconstitucionales, **como son el primer y tercer párrafo del artículo 4° y la Única Disposición Complementaria Modificatoria**, las cuales se deben aplicar inmediatamente a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes al tiempo de la entrada en vigencia de dicha ley (Ver fundamento 13 del citado auto aclaratorio), **lo que significa que a partir del 09 de marzo de 2021 en adelante, EsSalud no puede extinguir ningún contrato CAS de ningún trabajador, incluso por vía de No renovación (salvo por causa disciplinaria), debiendo garantizarse la continuidad de todos los médicos cirujanos, cirujanos dentistas y químicos farmacéuticos que a la fecha se encuentren contratados bajo el régimen de la referida modalidad contractual.**



SINDICATO NACIONAL MÉDICO DEL SEGURO SOCIAL DEL PERÚ SINAMSSOP

Registro Nacional de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos (ROSSP) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo Exp. N° 2318-09-DRTPEL/DPSC/SDRG/DRS del 05/02/09
Afiliado a la Confederación de Trabajadores del Perú CTP - Resolución N° 032-SON-CEN-CTP-2021

Motivo por el cual, vuestro despacho en cumplimiento de la ley en mención y a lo resuelto por el Tribunal Constitucional deberá emitir una disposición interna a fin de que todos los gerentes y directores de las redes asistenciales a nivel nacional mantengan a los trabajadores bajo el régimen CAS en forma indefinida, bajo responsabilidad civil, penal y administrativa.

Conocedor de su capacidad ejecutiva y en espera de una urgente respuesta a este pedido de justicia, me suscribo de usted.

Atentamente,



Dr. Manuel Vásquez Gálvez
SECRETARIO GENERAL

Se acompaña como anexo:

- 1) Ley N° 31131
- 2) Sentencia del TC (Exp. 0013-2021-PI/TC)
- 3) Auto del TC (Exp. 0013-2021-PI/TC)

MUNICIPALIDAD DE MAGDALENA DEL MAR

D.A. Nº 012-2021-MDMM.- Aprueban el Reglamento Interno del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes de la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar **57**

MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO

R.A. Nº 081.- Encargan a Auxiliar Coactiva las funciones de Ejecutora Coactiva de la municipalidad **58**

PROVINCIAS

**MUNICIPALIDAD
PROVINCIAL
DE CHACHAPOYAS**

Ordenanza Nº 0215-MPCH.- Modifican el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA de la Municipalidad Provincial de Chachapoyas **58**

PODER LEGISLATIVO

CONGRESO DE LA REPUBLICA

LEY Nº 31131

LA PRESIDENTA A. I. DEL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN
EN LOS RÉGIMENES LABORALES
DEL SECTOR PÚBLICO**

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado, contratados bajo el Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios.

En las entidades públicas, cuyo régimen laboral es exclusivamente el del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, la citada incorporación se hace respecto a este régimen.

Artículo 2. Requisitos

Para la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, o del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, según corresponda, los trabajadores contratados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios deben cumplir los siguientes requisitos:

- Realizar labores de carácter permanente al momento de la entrada en vigencia de la presente ley.
- Tener contrato administrativo de servicios (CAS) por dos (2) años de modo continuo o tres (3) años de modo discontinuo. Estos plazos se computan a partir de la fecha de la publicación de la presente ley.
- Haber ingresado a la institución mediante concurso público, en su defecto haber tenido la condición de servicios no personales y posterior contrato administrativo de servicios.
- 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.

Artículo 3. Aplicación progresiva

La incorporación del régimen CAS al Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, y al Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, se realiza en forma progresiva, de conformidad con lo establecido en el reglamento de la presente ley, respetando la disponibilidad presupuestaria de las entidades públicas.

Para tal efecto, se toma en cuenta para la incorporación de los trabajadores, el grupo ocupacional y nivel del Decreto Legislativo 276, así como la clasificación laboral funcional de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, según corresponda el régimen laboral ordinario de la entidad pública, de acuerdo a la labor desarrollada. Este proceso se concreta en un periodo no mayor de cinco (5) años.

El orden de prelación para la incorporación que se señala en la presente ley está en función de la antigüedad del contrato, edad, cuota de discapacitados e igualdad de género.

Artículo 4. Eliminación de la temporalidad sin causa y prohibición de contratación bajo el régimen CAS

Desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta que se produzca la incorporación a que se refiere el artículo 1, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, ninguna entidad del Estado podrá contratar personal a través del régimen especial de contratación administrativa de servicios, con excepción de aquellas contrataciones que se encontraran vigentes y que sean necesarias de renovar a efectos de no cortar el vínculo laboral de los trabajadores con vínculo vigente, en tanto se ejecute lo dispuesto en el artículo 1 de la presente ley.

Quedan exceptuados de los alcances de la presente ley los trabajadores CAS que hayan sido contratados como CAS de confianza.

Artículo 5. Implementación de la Ley

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto de cada entidad, autorizándoseles, además, a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para cumplir con lo dispuesto en la presente ley, sin demandar recursos al tesoro público ni afectar el gasto e inversión en material, infraestructura y demás elementos necesarios para la prestación idónea de los servicios públicos y respetando las disposiciones legales presupuestales.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS
FINALES**

PRIMERA. Fiscalización

La fiscalización de las condiciones contractuales o convencionales, así como de las condiciones legales de los trabajadores CAS, está a cargo de la Superintendencia

Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), mientras dure el proceso de implementación de la presente ley.

SEGUNDA. Reglamento

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley dentro de los sesenta (60) días de su entrada en vigor.

La falta de reglamentación de alguna de las disposiciones de la presente ley no es impedimento para su aplicación y exigencia.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación de los artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo 1057

Modifícanse los artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, en los siguientes términos:

“Artículo 5.- Duración

El contrato administrativo de servicios es de tiempo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia.

Artículo 10.- Extinción del contrato

El contrato administrativo de servicios se extingue por:

[...]

- f) Decisión unilateral de la entidad con expresión de causa disciplinaria o relativa a la capacidad del trabajador y debidamente comprobada. Si el despido no tiene causa o no se prueba durante el proceso de impugnación, el juez declara su nulidad y la reposición del trabajador.

[...]”.

POR TANTO:

Habiendo sido reconsiderada la Ley por el Congreso de la República, insistiendo en el texto aprobado en sesión del Pleno realizada el día once de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, ordeno que se publique y cumpla.

En Lima, a los ocho días del mes de marzo de dos mil veintiuno.

MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN
Presidenta a. i. del Congreso de la República

LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

1933248-1

LEY Nº 31132

LA PRESIDENTA A. I. DEL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE COCHABAMBA EN LA PROVINCIA DE TAYACAJA DEL DEPARTAMENTO DE HUANCAMELICA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto crear el distrito de Cochabamba, con su capital Cochabamba Grande, en la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica.

Artículo 2. Límites del distrito de Cochabamba

Los límites territoriales del distrito de Cochabamba, en la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica, son los siguientes:

POR EL NORTE Y NORESTE

Limita con el distrito de Tintay Puncu, provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica.

El límite se inicia en las estribaciones del cerro San Cristóbal, en el punto de coordenada UTM 551 409 m E y 8 655 776 m N; continúa en dirección Noreste, descendiendo hasta alcanzar la línea media del cauce de la quebrada San Antonio, en el punto de coordenada UTM 554 870 m E y 8 656 926 m N; desde este punto el límite continúa ascendiendo por las estribaciones de un cerro sin nombre, hasta llegar a la cumbre en el punto de coordenada UTM 557 976 m E y 8 655 722 m N; continúa en dirección sur, descendiendo por las estribaciones de un cerro sin nombre hasta alcanzar el punto de coordenada UTM 557 227 m E y 8 654 065 m N; desde este punto el límite continúa noroeste descendiendo por las estribaciones de un cerro sin nombre hasta alcanzar la línea media del cauce de la quebrada San Antonio en el punto de coordenada UTM 555 567 m E y 8 654 815 m N; continúa por la línea media del cauce de la quebrada San Antonio, en dirección sur, hasta la confluencia de una quebrada sin nombre y la quebrada Palcacucho, en el punto de coordenada UTM 553 945 m E y 8 650 707 m N.

POR EL ESTE Y SURESTE

Limita con el distrito Roble, provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica.

El límite se inicia en el punto de coordenada UTM 553 945 m E y 8 650 707 m N; desde este punto el límite continúa en dirección sur, ascendiendo por las estribaciones de un cerro sin nombre, hasta alcanzar la cumbre, en la cota 3, 894 m.s.n.m., en el punto de coordenada UTM 552 646 m E y 8 647 266 m N; continúa por las estribaciones de un cerro sin nombre en dirección a una quebrada sin nombre; confluencia de dos quebradas, en la línea media del cauce, en el punto de coordenada UTM 553 470 m E y 8 645 828 m N.

POR EL SUR Y SUROESTE

Limita con los distritos de Roble y Andaymarca de la provincia Tayacaja del departamento de Huancavelica. El límite se inicia en el punto de coordenada UTM 553 470 m E y 8 645 828 m N; continúa en dirección suroeste, ascendiendo por las estribaciones del cerro Yucacyaco Orjo hasta alcanzar la cumbre, entre la divisoria de aguas de la quebrada Tincoc con una quebrada sin nombre, en el punto de coordenada UTM 548 280 m E y 8 645 178 m N; continúa por la cumbre del cerro Yucacyaco Orjo hasta alcanzar el punto de coordenada UTM 547 708 m E y 8 643 932 m N; desde este punto el límite prosigue por las cumbres del cerro Condorjaja, hasta alcanzar el punto de coordenada UTM 545 831 m E y 8 644 368 m N; prosigue hasta la cumbre del cerro Jatun Orjo en el punto de coordenada UTM 545 052 m E y 8 643 910 m N; continúa el límite en dirección noroeste hasta alcanzar la cumbre del cerro Yanacocha, cerca de la cota de 4, 428 m.s.n.m., en el punto de coordenada UTM 544 413 m E y 8 644 875 m N; continúa por las cumbres del cerro Sillajasa hasta alcanzar el punto de coordenada UTM 544 523 m E y 8 646 208 m N; el límite prosigue en dirección norte por las cumbres del cerro Sillajasa, para luego descender hasta la línea media del cauce de la quebrada Tincoc, en el punto de coordenada UTM 545 057 m E y 8 649 151 m N.

POR EL OESTE Y NOROESTE

Limita con los distritos de Tintay Puncu de la provincia Tayacaja del departamento de Huancavelica.

El límite se inicia en el punto de coordenada UTM 545 057 m E y 8 649 151 m N; continúa en dirección noroeste, ascendiendo por las estribaciones del cerro Matacocha, hasta alcanzar el punto de coordenada UTM 544 802 m E y 8 650 134 m N; prosigue por las cumbres del cerro Mercedes, para descender hasta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 979/2021

Caso de la incorporación de los trabajadores del régimen CAS al Decreto Legislativo 276 y Decreto Legislativo 728 | 1

Expediente 00013-2021-PI/TC

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 30 de noviembre de 2021, se reunieron los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera a efectos de pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad que dio origen al Expediente 00013-2021-PI/TC

La votación fue la siguiente:

- Los magistrados Ledesma (con fundamento de voto), Ferrero (ponente) y Espinosa-Saldaña Barrera (con fundamento de voto) votaron por declarar 1) fundada en parte la demanda; en consecuencia, inconstitucionales los artículos 1 a 5 y las Disposiciones Complementarias Finales de la Ley 31131; y 2) declarar infundada la demanda respecto a la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31131, siempre que el artículo 5 y el artículo 10, literal f), del Decreto Legislativo 1057, se interpreten conforme a lo indicado en el fundamento 116 de la sentencia.
- El magistrado Miranda emitió un voto singular declarando fundada en parte la demanda y, en consecuencia, inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 4 (segundo párrafo), 5, primera y segunda disposiciones complementarias finales de la Ley 31131; e infundada en lo relativo al artículo 4 (primer y tercer párrafos) y la Única Disposición Complementaria modificatoria de la Ley 31131.
- El magistrado Blume emitió un voto singular declarando infundada la demanda.
- El magistrado Sardón votó apartándose solo del punto resolutive 2 de la ponencia, considerando que la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31131 es inconstitucional.

Estando a la votación descrita, y teniendo en cuenta los votos de los magistrados Ledesma, Ferrero, Miranda, Sardón y Espinosa-Saldaña, corresponde declarar **FUNDADA en parte** la demanda; en consecuencia, inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 4 (segundo párrafo) y 5, así como la primera y segunda disposiciones complementarias finales de la Ley 31131. Asimismo, al no haberse alcanzado cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de los demás extremos de la Ley 31131, se deja constancia de que corresponde declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene, conforme a lo previsto en el artículo 5, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la incorporación de los trabajadores del régimen CAS al Decreto Legislativo 276 y Decreto Legislativo 728 | 2

VOTO DE LOS MAGISTRADOS LEDESMA NARVÁEZ, FERRERO COSTA Y ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ley 31131	Constitución Política del Perú - Art. 40 - Art. 43 - Art. 78 - Art. 79 - Art. 118, incisos 3 y 17

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

C. TERCEROS

D. *AMICUS CURIAE*

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

§2. LA COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO PARA DIRIGIR EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO

§3. LA CARRERA ADMINISTRATIVA COMO BIEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL BASADO EN LA MERITOCRACIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA FUNCIÓN O SERVICIO PÚBLICOS



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la incorporación de los trabajadores del régimen CAS al Decreto Legislativo 276 y Decreto Legislativo 728 | 3

§4. LA ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA COMO COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO Y LA PROHIBICIÓN DE INICIATIVA DE GASTO PÚBLICO QUE ALCANZA AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

§5. EL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

§6. SOBRE LA ÚNICA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA DE LA LEY 31131

§7. SOBRE LOS TRABAJADORES DEL RÉGIMEN CAS Y LA PERSISTENTE AUSENCIA DE UN RÉGIMEN ÚNICO PARA LOS SERVIDORES DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO

III. FALLO



I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 10 de mayo de 2021, el Poder Ejecutivo interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público. Alega que la referida ley es inconstitucional por cuanto vulnera los artículos 40, 43, 78, 79 y 118, incisos 3 y 17, de la Constitución.

Por su parte, con fecha 25 de junio de 2021, el Congreso de la República contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

La ley objeto de la demanda es la siguiente:

“LEY N.º 31131

LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO

Artículo 1 . Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado, contratados bajo el Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios.

En las entidades públicas, cuyo régimen laboral es exclusivamente el del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, la citada incorporación se hace respecto a este régimen.

Artículo 2 . Requisitos

Para la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, o del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, según corresponda, los trabajadores contratados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios deben cumplir los siguientes requisitos:

a. Realizar labores de carácter permanente al momento de la entrada en vigencia de la presente ley.

b. Tener contrato administrativo de servicios (CAS) por dos (2) años de modo continuo o tres (3) años de modo discontinuo. Estos plazos se computan a partir de la fecha de la publicación de la presente ley.



c. Haber ingresado a la institución mediante concurso público, en su defecto haber tenido la condición de servicios no personales y posterior contrato administrativo de servicios.

d. A los trabajadores que hayan renunciado a un contrato CAS para asumir un contrato distinto en el interin 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.

Artículo 3 . Aplicación progresiva

La incorporación del régimen CAS al Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, y al Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, se realiza en forma progresiva, de conformidad con lo establecido en el reglamento de la presente ley, respetando la disponibilidad presupuestaria de las entidades públicas.

Para tal efecto, se toma en cuenta para la incorporación de los trabajadores, el grupo ocupacional y nivel del Decreto Legislativo 276, así como la clasificación laboral funcional de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, según corresponda el régimen laboral ordinario de la entidad pública, de acuerdo a la labor desarrollada. Este proceso se concreta en un periodo no mayor de cinco (5) años.

El orden de prelación para la incorporación que se señala en la presente ley está en función de la antigüedad del contrato, edad, cuota de discapacitados e igualdad de género.

Artículo 4 . Eliminación de la temporalidad sin causa y prohibición de contratación bajo el régimen CAS

Desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta que se produzca la incorporación a que se refiere el artículo 1, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, ninguna entidad del Estado podrá contratar personal a través del régimen especial de contratación administrativa de servicios, con excepción de aquellas contrataciones que se encontraran vigentes y que sean necesarias de renovar a efectos de no cortar el vínculo laboral de los trabajadores con vínculo vigente, en tanto se ejecute lo dispuesto en el artículo 1 de la presente ley.

Quedan exceptuados de los alcances de la presente ley los trabajadores CAS que hayan sido contratados como CAS de confianza.

Artículo 5 . Implementación de la Ley

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto de cada entidad, autorizándoseles, además, a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para cumplir con lo dispuesto en la presente ley, sin demandar recursos al tesoro público ni afectar el gasto e inversión en material, infraestructura y demás elementos necesarios para la



prestación idónea de los servicios públicos y respetando las disposiciones legales presupuestales.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Fiscalización

La fiscalización de las condiciones contractuales o convencionales, así como de las condiciones legales de los trabajadores CAS, está a cargo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), mientras dure el proceso de implementación de la presente ley.

SEGUNDA. Reglamento

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley dentro de los sesenta (60) días de su entrada en vigor.

La falta de reglamentación de alguna de las disposiciones de la presente ley no es impedimento para su aplicación y exigencia.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación de los artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo 1057

Modifícanse los artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, en los siguientes términos:

“Artículo 5.- Duración

El contrato administrativo de servicios es de tiempo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia.

Artículo 10.- Extinción del contrato

El contrato administrativo de servicios se extingue por:

[...]

- f) Decisión unilateral de la entidad con expresión de causa disciplinaria o relativa a la capacidad del trabajador y debidamente comprobada. Si el despido no tiene causa o no se prueba durante el proceso de impugnación, el juez declara su nulidad y la reposición del trabajador.

[...]”

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes presentan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de la norma impugnada que, a manera de resumen, se presentan a continuación:



B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- La ley cuestionada, al ordenar, en su artículo 1, la incorporación de 286 797 personas que laboran bajo el régimen de los contratos administrativos de servicios, regulado por el Decreto Legislativo 1057 (en adelante, CAS), a los regímenes de los decretos legislativos 728 y 276, origina un gasto público con repercusión en el presupuesto del Estado que asciende a un estimado de S/. 3 637 105 756.50, que tendría que ser cubierto con fondos del tesoro nacional y que no fue resultado de una iniciativa legal planteada por el Poder Ejecutivo, sino de proyectos de ley presentados por diversos grupos parlamentarios.
- Según la parte demandante, “en desarrollo de lo señalado en el artículo 1º de la Ley, el artículo 4º establece que desde su entrada en vigencia y “hasta que se produzca la incorporación a que se refiere el artículo 1, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada”. En concordancia con esta norma, mediante la Única Disposición Complementaria Modificatoria, se modifican los artículos 5º y 10º, literal f), del Decreto Legislativo 1057”.
- Para el demandante, la Ley 31131 adolece de vicios de inconstitucionalidad por el fondo, toda vez que vulnera los artículos 40, 43, 78, 79 y 118, incisos 3 y 17, de la Constitución.
- El demandante indica que uno de los principios esenciales de todo Estado constitucional, a fin de evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder, es el respeto del principio de separación de poderes o funciones, principio cuyo contenido y alcances han sido desarrollados en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- Según el procurador de la parte demandante, la Ley 31131 afecta el principio de colaboración entre poderes, por cuanto ha sido emitida al margen de la interacción que debe existir entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo para expedir normas que tienen impacto en la economía del país, puesto que el Congreso ha aprobado dicha ley sin tener en consideración las observaciones hechas por el Ejecutivo.
- Por otro lado, sostiene que corresponde al Poder Ejecutivo administrar la hacienda pública, lo cual implica el análisis de los ingresos y gastos consignados en el presupuesto. Acota que, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), el diseño y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales en materia presupuestaria constituye una función exclusiva del Poder Ejecutivo, encabezado por el presidente de la República.



- Añade que el artículo 78 de la Constitución reconoce al Poder Ejecutivo la iniciativa en la elaboración del presupuesto nacional, el cual debe encontrarse efectivamente equilibrado, en tanto que el artículo 79 del texto constitucional preceptúa que los representantes ante el Congreso “no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.
- A criterio del demandante, las medidas establecidas en la Ley 31131 para la incorporación de los trabajadores CAS en los regímenes de los decretos legislativos 728 y 276, implican un gasto público que no ha sido sustentado y sobre el cual no se advierte que haya existido un análisis cualitativo y cuantitativo, el mismo que constituye un elemento esencial en la viabilidad técnica y presupuestaria de una propuesta legislativa. El hecho de que el artículo 5 de la ley impugnada señale que su implementación “se financia con cargo al presupuesto de cada entidad”, no subsana esta omisión.
- En consecuencia, según la parte demandante, la Ley 31131 contraviene el inciso 17 del artículo 118 de la Constitución, al afectar las competencias del Poder Ejecutivo reconocidas constitucionalmente en materia de administración de la hacienda pública.
- También el demandante sostiene que la Ley 31131 afecta el principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria, así como el artículo 79 de la Constitución, porque la ley impugnada ocasionaría gastos no presupuestados para el Estado.
- Asimismo, indica que, dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo para dirigir la política general del gobierno –según el inciso 3 del artículo 118 de la Constitución y el artículo 4 de la LOPE–, se encuentra la de dirigir la política de modernización de la gestión pública, que requiere un servicio civil basado en la meritocracia, a fin de que el sector público alcance resultados a favor de los ciudadanos y el desarrollo del país, conforme a lo regulado por el Decreto Supremo 004-2013-PCM.
- En tal sentido, afirma que corresponde al Poder Ejecutivo la rectoría respecto a las políticas en torno al servicio civil y la gestión de los recursos humanos, cuyo objetivo es brindar a los ciudadanos una eficiente gestión pública, orientada a garantizar sus derechos.
- Sin embargo, el demandante alega que las medidas previstas en la Ley 31131 serían contrarias a los objetivos de la reforma del servicio civil, además de establecer que desde su entrada en vigencia y “hasta que se produzca la incorporación [a los regímenes de los decretos legislativos 276 y 728] a que se refiere el artículo 1, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido” (artículo 4). Por ende, si se declara la inconstitucionalidad de la medida de incorporación, por conexidad resulta inconstitucional el carácter indefinido de los CAS. Agrega que la ausencia de recursos económicos para implementar la incorporación prevista en la ley impugnada podría generar la falsa expectativa en el personal CAS de un contrato



indefinido sin límite alguno y, por lo tanto, de una permanencia indefinida en un puesto o plaza laboral.

- Alega que la ley sometida a control afecta el desarrollo de las actividades del Estado debido al impedimento para contratar personal bajo el régimen CAS, con lo cual se restringirían las decisiones que debe tomar el Poder Ejecutivo respecto a la gestión de los recursos humanos del Estado, por cuanto no se podrá atender aquellos requerimientos de la ciudadanía que impliquen contar con mayor personal.
- Asimismo, el demandante asevera que la norma impugnada incrementa las deficiencias de los decretos legislativos 276 y 728 para regular la labor de los servidores públicos, los cuales buscan ser superados con la aplicación de la carrera administrativa establecida en la Ley 30057, Ley del Servicio Civil. Al respecto, el demandante expone lo siguiente:

Los problemas identificados con la aplicación en el sector público de los regímenes de los decretos legislativos 276 y 728 buscan ser superados con la aplicación de la carrera administrativa establecida en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. Sin embargo, la Ley N° 31131 da lugar a que los mencionados decretos legislativos se apliquen a más trabajadores del sector público –quienes se encuentran bajo el régimen CAS–, en lugar de propiciar su tránsito hacia la nueva regulación sobre el servicio civil. De esta manera, se afecta la política de recursos humanos del Estado, cuya dirección se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo (página 23 de la demanda).

- El demandante manifiesta que Ley 31131, en vez de coadyuvar a mejorar los ingresos de las personas que laboran en el sector público, podría generar situaciones en las que estos eventualmente se reduzcan, debido a la ausencia de análisis en el debate parlamentario sobre el traslado automático del personal CAS al régimen del Decreto Legislativo 276. Al respecto, cita el Informe 383-2021-EF/53.04, de fecha 13 de abril de 2021, del Ministerio de Economía y Finanzas, que señala lo siguiente:

2.44.5 [...] en la actualidad existen servidores CAS contratados como “Secretaria/o” en la Oficina General de Administración del MEF con una remuneración de S/. 4,500.00; sin embargo, un servidor del Decreto Legislativo N° 276 con un puesto similar de “Secretaria/o II” en la misma Oficina percibe S/ 3,811.93 por todo concepto que incluye el Incentivo Único.

2.44.6 Similar situación se da en el puesto de “Especialista” en la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MEF contratado bajo CAS que percibe remuneración entre S/. 7,000.00 y 10,000.00; sin embargo, su equivalente bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 en la misma Oficina, solo percibe S/ 6,491.93 (página 23 de la demanda).

- Añade que, según el artículo 40 de la Constitución, la carrera administrativa ha sido reconocida como un bien constitucionalmente protegido, y que es obligación del



Estado garantizar el ingreso, los derechos, los deberes y responsabilidades de los servidores públicos en igualdad de condiciones.

- A este respecto, aduce que la Constitución ha dispuesto que el legislador debe establecer tales condiciones, derechos, deberes y responsabilidades a través de una ley, con el respeto de la igualdad y el mérito, así como de los principios que subyacen en el establecimiento de los diferentes regímenes laborales del sector público y los derechos de los trabajadores.
- En consecuencia, precisa que la Ley 31131 resulta contraria al artículo 40 de la Constitución, por cuanto, bajo la incorporación prevista en su artículo 1, no se respeta el principio de meritocracia, ampliamente desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- Finalmente, enfatiza que el Tribunal Constitucional debe pronunciarse sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República respecto a la definición del uso de los recursos públicos y la gestión de los recursos humanos en el sector público, conforme a los mandatos y reglas establecidos en la Constitución Política de 1993.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

- El apoderado del Congreso de la República contesta la demanda alegando que la Ley 31131 no adolece de vicios de inconstitucionalidad y, por lo tanto, solicita que la demanda sea declarada infundada en todos sus extremos.
- Sobre la supuesta vulneración de la competencia del Ejecutivo para administrar la hacienda pública, menciona que dicho poder del Estado debe ejercer sus competencias teniendo en consideración los instrumentos internacionales en materia de protección de los derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (inciso 1 del artículo 2 y 7), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado “Protocolo de San Salvador” (artículos 1 y 7).
- Respecto a la alegada infracción al principio de equilibrio y estabilidad presupuesta, el demandando señala que el Poder Ejecutivo debe ejercer su competencia de administrar la hacienda pública teniendo en consideración la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, conforme a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.
- Refiere que el Tribunal Constitucional, en más de un proceso de inconstitucionalidad, tuvo a bien diferir los efectos de una sentencia que declaró la inconstitucionalidad por la forma por vulnerarse el artículo 79 de la Constitución (que prohíbe a los



congresistas tener iniciativa de gastos públicos), con el fin de dar oportunidad a que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, pueda autorizar los gastos fuera del procedimiento legislativo.

- Con relación a la Ley del Servicio Civil, publicada el 4 de julio de 2013, esta indica que la implementación del nuevo régimen del servicio civil se realizaría progresivamente y que concluiría en un plazo máximo de seis años, conforme a las reglas de gradualidad de las normas reglamentarias. Sin embargo, enfatiza que no se ha iniciado la eliminación progresiva del régimen laboral especial para el sector público creado por el Decreto Legislativo 1057 en el año 2008, ni tiene un plazo determinado.
- Por otro lado, advierte que en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1450 (setiembre de 2018) se presentó un gráfico sobre el avance registrado por las 419 entidades públicas que se encontraban en el proceso de tránsito al régimen del servicio civil, en el cual se expresó que solo una entidad pública se encontraba en la Etapa 4 (concursos bajo el nuevo régimen). Por su parte, mediante Oficio 002679-2021-SERVIR-GDSRH (Anexo I-J del escrito de demanda), emitido el 5 de mayo de 2021, la Autoridad Nacional del Servicio Civil - Servir dio a conocer que, a esa fecha, cinco entidades públicas habían convocado posiciones en el régimen del servicio civil. Por ello, alega que no se perjudica las convocatorias públicas para ocupar plazas en el nuevo régimen del servicio civil.
- Añade que, con relación al traslado de los servidores bajo los regímenes de los decretos legislativos 276 y 728 al régimen del servicio civil, el primer párrafo de la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley del Servicio Civil establece la voluntariedad del traslado de los servidores bajo los regímenes de los decretos legislativos citados al régimen del servicio civil.
- Finalmente, sobre la supuesta vulneración del artículo 40 de la Constitución, que reconoce la carrera administrativa como un bien jurídico constitucional basado en la meritocracia, menciona que la incorporación de los trabajadores CAS a los regímenes de los decretos legislativos 276 y 728, no implica el ingreso sin concurso público al régimen de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, por lo que se no atenta contra el principio de la meritocracia (cfr. página 77 de la contestación de la demanda, parágrafos 151 y 152).

C. TERCEROS

El Tribunal Constitucional mediante autos de fechas 3 de junio, 6 de julio, 3 de agosto, 19 de agosto, 2 de setiembre y 28 de setiembre de 2021, incorporó en calidad de terceros a las siguientes entidades:

- Federación Nacional de Trabajadores del Poder Judicial del Perú (FNTPJ).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la incorporación de los trabajadores del régimen CAS al Decreto Legislativo 276 y Decreto Legislativo 728 | 12

- Sindicato Nacional de Enfermeras del Seguro Social de Salud (SINESSS).
- Confederación Sindical Unión Nacional de Sindicatos del Sector Estatal (UNASSE).
- Sindicato de Trabajadores del Distrito Judicial de Lambayeque.
- Sindicato Unitario Nacional de Nutricionistas de EsSalud (SUNESS).
- Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT-PERÚ).
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Sunafil (SI-Sunafil).
- Sindicato de Empleados Judiciales de Lima Metropolitana (SIDEJULM).
- Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud – EsSalud del Perú (FED-CUT).
- Sindicato Nacional Médico del Seguro Social del Perú (SINAMSSOP).
- Sindicato Nacional del Seguro Social CAS a 728 (SINASSC728).
- Federación de Trabajadores del Poder Judicial del Perú (FETRAPOJ).
- Confederación de Trabajadores del Sector Justicia del Perú (COTSEJU-PERÚ).

D. *AMICUS CURIAE*

El Tribunal Constitucional, mediante auto de fecha 10 de agosto de 2021, admitió la intervención del señor abogado Christian Sánchez Reyes en calidad de *amicus curiae*.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso corresponde analizar los presuntos vicios de inconstitucionalidad alegados por el Poder Ejecutivo, esto es, la eventual vulneración de los artículos 40, 43, 78, 79 y 118 (incisos 3 y 17) de la Constitución, en los que habría incurrido el Congreso de la República con la expedición de la Ley 31131, publicada el 9 de marzo de 2021 en el diario oficial *El Peruano*.



2. El objeto de la ley consiste en (artículo 1):

[...] incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado, contratados bajo el Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios.

En las entidades públicas, cuyo régimen laboral es exclusivamente el del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, la citada incorporación se hace respecto a este régimen.

3. La ley impugnada contiene normas orientadas a concretar el objetivo citado precedentemente. En tal sentido, establece:

- Los requisitos para la incorporación de los trabajadores CAS al régimen laboral de los decretos legislativos 728 o 276 (artículo 2);
- La forma en que debe llevarse a cabo el proceso de incorporación (artículo 3);
- El carácter indefinido de los contratos vigentes bajo el régimen CAS hasta que se realice la incorporación del personal a los mencionados regímenes laborales (artículo 4); y,
- El financiamiento para la implementación de la ley (artículo 5).

4. Asimismo, contempla dos disposiciones complementarias finales a través de las cuales se ordena a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral que se encargue de fiscalizar las condiciones contractuales y legales de los trabajadores CAS hasta que termine el proceso de implementación de la ley (Primera Disposición Complementaria Final), y, de otro lado, precisa que la falta de reglamentación de la ley no constituye impedimento para su aplicación (Segunda Disposición Complementaria Final). Por último, modifica los artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo 1057 (Disposición Complementaria Modificatoria).

5. Este Tribunal Constitucional analizará la presunta inconstitucionalidad de la Ley 31131 principalmente a la luz de:



- i. La competencia constitucional del Poder Ejecutivo para dirigir el sistema administrativo de gestión de los recursos humanos en el sector público;
- ii. La carrera administrativa como bien jurídico constitucional basado en la meritocracia y el derecho de acceso a la función o servicio públicos;
- iii. La administración de la hacienda pública como competencia constitucional del Poder Ejecutivo y la prohibición de iniciativa de gasto público que alcanza al Congreso de la República; y
- iv. El principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria.

§2. LA COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO PARA DIRIGIR EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO

6. La Constitución establece en su artículo 118, inciso 3, que corresponde al presidente de la República:

3. Dirigir la política general del Gobierno.

7. La LOPE, desarrollando las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, establece, en su artículo 4, lo siguiente:

El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. **Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno** (énfasis añadido).

8. En esa línea, mediante Decreto Supremo 004-2013-PCM, de fecha 9 de enero de 2013, se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, la misma que es definida en su artículo 1 como “el principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú, que establecerá la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público, al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país”.



9. En el párrafo 3.2.4 del anexo del citado decreto supremo se precisa que uno de los pilares centrales de la referida política de modernización de la gestión pública es el “servicio civil meritocrático”.
10. Por su parte, el artículo 46 de la LOPE señala que uno de los sistemas administrativos de las entidades de la administración pública es el de “Gestión de Recursos Humanos”. Los sistemas administrativos “tienen por finalidad regular la utilización de los recursos de las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso”. Dichos sistemas son de aplicación nacional y su rectoría está a cargo del Poder Ejecutivo (con excepción del Sistema Nacional de Control).
11. A su vez, el Decreto Legislativo 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil (entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros), precisa, en su artículo 2, que el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos:

[...] establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil; y, comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos.
12. De esta exposición normativa queda claramente establecido que el Poder Ejecutivo tiene la competencia para dirigir el sistema administrativo de gestión de los recursos humanos en el sector público; es decir, para adoptar todas las medidas institucionales necesarias a fin de articular y gestionar la labor realizada por los funcionarios y servidores públicos, la misma que está al servicio de la ciudadanía. Y, como ha dicho el Tribunal Constitucional, “el hecho de que el ente Rector del Servicio Civil [la Autoridad Nacional del Servicio Civil] responsable de dirigir, regular y operar la función civil del Estado, forme parte del Gobierno o Poder Ejecutivo, no supone *per se* la afectación de la autonomía de los demás poderes y organismos constitucionalmente autónomos del Estado” (Sentencia 00025-2013-PI/TC [acumulados], fundamento 47).
13. Por tanto, no hay discusión en torno a que es al Poder Ejecutivo a quien corresponde diseñar y fijar las políticas de recursos humanos para el sector público. Y, en ese sentido, le compete organizar la gestión interna de los trabajadores (funcionarios y servidores públicos) de acuerdo con los objetivos institucionales propios de cada entidad estatal; así como gestionar el empleo, es decir, diseñar el flujo de funcionarios y servidores públicos desde su incorporación hasta su desvinculación de la entidad.
14. De ahí que al observar la autógrafa de ley aquí impugnada, el Poder Ejecutivo haya afirmado, con razón, que las disposiciones contenidas en esta afectan la reforma del servicio civil, la misma que ha diseñado y viene impulsando en el marco de su competencia para gestionar los recursos humanos del Estado con el



objeto de ordenar y uniformizar el régimen laboral en el sector público. Así, en dicha observación, el Poder Ejecutivo señaló lo siguiente:

La incorporación de los servidores contratados bajo el régimen CAS a los regímenes laborales del D.L. N° 276 y D.L. N° 728 afecta al acceso e incorporación de servidores a la administración pública y se opone a la reforma del servicio civil que, como política de Estado, pretende darle un sentido de orden, racionalidad y resultados a la gestión de los recursos humanos en el sector público.

En efecto, el régimen CAS, carente de un conjunto de derechos que sí asisten a otros regímenes laborales (D.L. N° 276 y D.L. N° 728), fue concebido con carácter transitorio para regularizar la situación del personal contratado bajo la modalidad de locación de servicios, con la finalidad de llevar a cabo la implementación de un nuevo régimen de carrera en el empleo público (Régimen del servicio civil). En ese orden de ideas, no resulta razonable ni estratégico incorporar servidores del régimen CAS a los otros regímenes laborales (D.L. N° 276 y D.L. N° 728), pues ello se opone a la reforma del servicio civil y dificulta una planificación ordenada de los recursos humanos en el sector público¹.

15. En efecto, como ha señalado el Tribunal Constitucional, “en los últimos años, por decisión gubernamental ante el caos del trabajo público generado por los diversos regímenes laborales que subsisten entre sí, se decidió reorganizar el servicio civil a través de la creación de un sistema único que permita fortalecer el trabajo estatal en la búsqueda de la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios laborales” (Sentencia 00025-2013-PI/TC [acumulados], fundamento 60). Sobre ese sistema único, concretado en la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, este Tribunal ha remarcado lo siguiente:

Los artículos 39 y 40 de la Constitución establecen que “[t]odos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación” y que una ley regulará “el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos”. Bajo esta perspectiva, es la Ley 30057, del Servicio Civil, la que, a través de un régimen único y exclusivo y con carácter general, regula el ingreso, permanencia, promoción y conclusión del vínculo laboral de las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como los derechos, deberes y responsabilidades (Sentencia 00025-2013-PI/TC [acumulados], fundamento 50).

16. A partir de lo expuesto, se puede concluir que la cuestionada Ley 31131 no solo refuerza el tratamiento desarticulado y sin la debida planificación que todavía subsiste en la gestión de recursos humanos en el Estado, sino que, además, al no tener el respaldo del Poder Ejecutivo, quien es el poder estatal titular de la

¹ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Recuperado de: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Observacion_a_la_Autografa/OBAU01455-20210114.pdf (Consulta realizada el 4 de agosto de 2021).



competencia constitucional para diseñar y dirigir la política laboral pública (artículo 118, inciso 3, de la Constitución), deviene en inconstitucional.

§3. LA CARRERA ADMINISTRATIVA COMO BIEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL BASADO EN LA MERITOCRACIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA FUNCIÓN O SERVICIO PÚBLICO

17. La construcción y consolidación del Estado de derecho en nuestro país requiere de una actitud comprometida de parte de todos los poderes públicos y, de manera especial, de quienes, en nombre del Estado, ejercen la función y el servicio públicos.
18. Según el artículo 39 de la Constitución, todos los funcionarios y servidores públicos, comenzando por el presidente de la República, se encuentran al servicio de la Nación. Esto supone, ante todo, un compromiso de lealtad con los valores y principios sobre los que se asienta el Estado peruano.
19. La Constitución, en el capítulo IV (“De la función pública”) de su Título I, (artículos 39 a 42), contiene una serie de disposiciones sobre la función pública en general, y la carrera administrativa en particular. La función pública ha sido concebida, desde un punto de vista material, como la realización o desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado.
20. Cabe mencionar que el propio constituyente, en el artículo 40 de la Constitución, ha excluido del carácter de función pública a las actividades o funciones que realizan “los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta”. Sin embargo, ello no los exime del cumplimiento de los deberes y de las responsabilidades que correspondan de acuerdo con el marco constitucional y legal vigente.
21. Desarrollando las disposiciones glosadas, el artículo 2 de la Ley 27815 (Ley del Código de Ética de la Función Pública) define a la función pública como “toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre o al servicio de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”.
22. En la Sentencia 05057-2013-PA/TC, este Tribunal declaró que “[l]a función pública debe ser entendida como desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado” (cursiva en el original). Asimismo, añadió que “la condición de funcionario o servidor público no se identifica, por ejemplo, por un tipo de contrato o vínculo de un trabajador con la Administración Pública, sino por el desempeño de funciones públicas en las entidades del Estado” (fundamento 8).



23. En tanto que, en el fundamento 51 de la Sentencia 00025-2005-AI/TC y 00026-2005-AI/TC, se ha precisado que la función pública se clasifica en:
- i) función pública *representativa*, que se refiere a funciones de representación política y que se encuentran directamente relacionadas con el ejercicio del derecho a ser elegido, contemplado en el artículo 31 de la Constitución; y
 - ii) función pública *no representativa o profesionalizada*, que ejercen todos los servidores públicos de los diversos niveles de la administración del Estado (central, regional y local), de los poderes del Estado y de toda institución pública en general.
24. Con relación al acceso a la función pública, este Tribunal tiene resuelto que se trata de un “derecho fundamental” cuyo contenido está comprendido por las siguientes facultades (Sentencia 00025-2005-PI/TC y 00026-2005-AI/TC, fundamentos 42 y 43):
- a) Acceder o ingresar a la función pública;
 - b) Ejercerla plenamente;
 - c) Ascender en la función pública; y
 - d) Condiciones iguales de acceso.
25. Cabe señalar que el contenido de este derecho garantiza la participación en la función pública, pero de conformidad con los requisitos que el legislador ha determinado. Ahora bien, el derecho de acceder a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito, que vincula plenamente a todas las entidades del Estado.
26. Dicho principio posee dos dimensiones. La primera se manifiesta en la evaluación del acceso a la función pública y la segunda funge como un criterio determinante para la progresión en la carrera.
27. Esto significa que dicho principio vincula positivamente al legislador a que la regulación sobre el acceso a toda función pública observe irrestrictamente el principio del acceso por mérito; asimismo, que toda actuación de la administración del Estado y de toda entidad pública, en general, observe tal principio en todos sus actos respecto al acceso a la función pública.
28. La aprobación de un concurso público de méritos constituye un indicador de la idoneidad de los servidores públicos, lo que implica un mejoramiento en el desempeño de las entidades estatales y, por tanto, un beneficio para la ciudadanía en general (cfr. Sentencia 00006-2012-PI/TC, fundamento 45).



29. Por ello, los concursos públicos de méritos que lleven a cabo las entidades estatales no solo deberán evaluar en los participantes: i) capacidad, ii) méritos, iii) habilidades, iv) idoneidad para el cargo al que postula y v) comportamiento ético, entre otros que se estime pertinente en función del cargo y especialidad por la que se concurra, sino también deberán caracterizarse por su transparencia y objetividad en la evaluación de los méritos de cada postulante, a fin de evitar actos que pongan en duda que en los concursos públicos se está eligiendo a quienes por sus méritos merecen obtener determinada plaza (cfr. Sentencia 05057-2013-PA/TC, fundamento 14).
30. Ahora bien, no toda persona que realiza o se vincula a la función pública se encuentra en la carrera administrativa. A dicha conclusión ha llegado este Tribunal luego de advertir que el artículo 39 de la Constitución no ha expresado que, efectivamente, todos los funcionarios y trabajadores públicos realicen carrera administrativa. Por el contrario, se aprecia, más bien, que dicha carrera ha sido establecida en un artículo distinto: el artículo 40 de la norma fundamental (cfr. Sentencia 00025-2013-PI/TC [acumulados], fundamentos 75-76).
31. Este Tribunal ha interpretado que la carrera administrativa constituye un bien constitucional y que es el legislador democrático a quien corresponde regular el ingreso, los derechos, los deberes y las responsabilidades de los servidores públicos. No obstante, como toda actuación de los poderes públicos, el ejercicio de dicha competencia por parte del Poder Legislativo debe respetar los principios, las reglas y los valores constitucionales (cfr. Sentencia 00029-2018-PI/TC, fundamento 16).
32. En ese sentido, este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones respecto de la constitucionalidad de las normas vinculadas a la carrera administrativa. Así, en la Sentencia 00008-2005-PI/TC, sostuvo lo siguiente:
- [...] el texto constitucional reconoce la existencia de una carrera administrativa para los servidores públicos, pero también que el ingreso a ella y los derechos, deberes y responsabilidades serán regulados por ley. Por tanto, en rigor, estamos frente a un bien jurídico garantizado por la Constitución cuyo desarrollo se delega al legislador (fundamento 44).
33. En tanto que, en la Sentencia 03446-2004-PA/TC, este Tribunal precisó lo siguiente:
- [En el artículo 40 de la Constitución] se delega en el legislador ordinario la facultad para organizar la carrera administrativa, precisando que mediante ley se establecerán las reglas para el ingreso a la misma y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. De esta forma se dota a los servidores públicos de las garantías mínimas para ejercer su función social. Bajo



tal premisa, la norma constitucional complementa lo estipulado con relación al ingreso a la carrera administrativa, exceptuando de ésta a los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza, dada la característica de permanencia que rodea al servidor público luego de su ingreso a la carrera administrativa (fundamento 3).

34. Empero, que el legislador democrático tenga la competencia para regular la carrera administrativa, es decir, que goce de discrecionalidad para regular el ingreso a la carrera administrativa, los derechos, deberes y responsabilidades de los funcionarios y servidores públicos, no implica libertad para presentar iniciativas que creen o aumenten el gasto público. La regulación que efectúe, además, debe ser conforme con los principios que orientan el ejercicio del servicio público. Dichos principios son la meritocracia, la transparencia y la igualdad ante la ley.
35. La implementación de la cuestionada Ley 31131 supone un aumento en el gasto público, como se verá más adelante. Pero también representa un ejercicio irrazonable de la función legislativa, en la medida en que el Congreso de la República ha dispuesto la incorporación del personal contratado por el Estado bajo la modalidad CAS a los regímenes laborales regulados por los decretos legislativos 276 y 728, sin tomar en consideración los principios que orientan el ejercicio del servicio público y en contravención con la política estatal respecto del servicio civil.
36. Al respecto, corresponde recordar lo ya definido por este Tribunal en la Sentencia 00025-2013-PI/TC (acumulados), sobre los límites del legislador al configurar los derechos, condiciones, deberes y responsabilidades del servidor público:

Si bien el legislador goza de discrecionalidad en la configuración del contenido y alcance específico de la carrera administrativa; también es cierto que no goza de una discrecionalidad absoluta o ilimitada, en la medida que la misma desemboca en una actuación arbitraria, sino que, en el desarrollo de tal actividad, debe tener en cuenta la finalidad esencial de la carrera administrativa que consiste en establecer un estatuto jurídico de los derechos y deberes de los servidores públicos sobre la base de la igualdad y el mérito, así como en garantizar el normal desarrollo de la función pública con sujeción a la Constitución [...] (fundamento 82) .

37. Generalmente se accede al empleo público mediante concurso público de méritos que se haya regido por los principios de igualdad de oportunidades, de meritocracia y de capacidades de las personas. Una fórmula de acceso contraria a este diseño contraviene el marco normativo sobre el cual se desarrolla la gestión de recursos humanos en el sector público y, además, como se ha advertido *supra*, debilita el esfuerzo que el Poder Ejecutivo viene desplegando a fin de implementar progresivamente un régimen laboral único (Ley del Servicio Civil) para todos los trabajadores que prestan servicios en las diferentes instituciones públicas del país.



38. De ahí que el artículo 5 de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, disponga expresamente lo siguiente:

El acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades.

Y su incumplimiento genere la nulidad de los actos administrativos, tal como prescribe el artículo 9:

La inobservancia de las normas de acceso vulnera el interés general e impide la existencia de una relación válida. Es nulo de pleno derecho el acto administrativo que las contravenga, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quien lo promueva, ordena o permita.

39. En el presente caso, entre los requisitos para la incorporación de los trabajadores CAS al régimen laboral de los decretos legislativos 728 o 276, la ley impugnada establece lo siguiente (artículo 2, “c”):

Haber ingresado a la institución mediante concurso público, **en su defecto haber tenido la condición de servicios no personales y posterior contrato administrativo de servicios** (énfasis añadido).

40. Como puede apreciarse, la ley impugnada no exige el ingreso por concurso público en todos los casos, pues permite que trabajadores CAS que no ingresaron por concurso pero que tuvieron “la condición de servicios no personales” puedan también ser incorporados a los regímenes laborales de los decretos legislativos 728 o 276.
41. En lo que respecta a la exigencia del concurso público que hace la ley impugnada, debe advertirse que en los procesos de selección a los que postula el personal CAS existe un estándar de evaluación que puede ser más bajo, por cuanto no necesariamente se configuran las exigencias propias de un concurso público de méritos, donde, además de evaluar el perfil curricular del postulante, se evalúan sus conocimientos técnicos a través de un examen.
42. En efecto, el propio procurador del Congreso de la República, en la página 76 de la contestación de la demanda, cita el Decreto Supremo 065-2011-PCM –que modificó el artículo 3 del Decreto Supremo 075-2008-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo 1057–, donde se señala que el proceso de selección para suscribir un contrato bajo el régimen CAS es el siguiente:

Selección: Comprende la evaluación objetiva del postulante. Dada la especialidad del régimen, se realiza, necesariamente, mediante evaluación curricular y entrevista, **siendo opcional para las entidades aplicar otros**



mecanismos, como la evaluación psicológica, la evaluación técnica o la evaluación de competencias específicas, que se adecuen a las características del servicio materia de la convocatoria [...] (énfasis añadido).

43. En la misma línea, el artículo 4 de la Resolución de Presidencia Ejecutiva 61-2010-SERVIR/PE, de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – Servir, modificado por la Resolución de Presidencia Ejecutiva 330-2017-SERVIR-PE, dispone que en todo proceso de selección que realicen las entidades públicas debe considerarse como mínimo las siguientes evaluaciones:

- Evaluación curricular.
- Evaluación de conocimientos o habilidades técnicas.
- Entrevista.

Las entidades públicas pueden aplicar las referidas evaluaciones en el orden que se considere más adecuado a las necesidades de cada puesto a convocar.

Únicamente para los procesos de selección en el marco de la contratación administrativa de servicios sólo son obligatorias la evaluación curricular y la entrevista, siendo opcional aplicar otros mecanismos de evaluación.

La evaluación psicológica es opcional para todos los casos [...] (énfasis añadido).

44. Como puede observarse, tratándose de la selección del personal CAS, la evaluación de conocimientos o habilidades técnicas es opcional y, en tal sentido, las entidades públicas no están obligadas a realizarla, atendiendo a la naturaleza temporal de tal contratación.
45. Situación distinta se presenta en el caso de los funcionarios y servidores públicos, que para acceder a una plaza a tiempo indeterminado en la administración pública deben someterse a un concurso público que cumpla con las características de perfil curricular y a la evaluación de conocimientos técnicos a través de un examen, así como también de sus capacidades en el marco de una entrevista personal. Solo de esa manera se preserva la meritocracia en el sector público y se garantiza la igualdad de acceso al empleo público.
46. En esta línea, el Tribunal Constitucional advierte que la incorporación de los trabajadores CAS a los regímenes laborales de los decretos legislativos 728 o 276 que establece la ley impugnada podría realizarse con un estándar menor que el exigible para acceder a ellos, con lo que se prescindiría de la exigencia de meritocracia que este Tribunal Constitucional ha destacado como un principio basilar del acceso a la función pública (cfr. Sentencia 00025-2005-PI/TC y 00026-2005-PI/TC, fundamento 50).



47. En consecuencia, la Ley 31131 contraviene la naturaleza del servicio civil meritocrático, el mismo que constituye uno de los pilares centrales de la política de modernización de la gestión pública, por lo que es inconstitucional.

§4. LA ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA COMO COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO Y LA PROHIBICIÓN DE INICIATIVA DE GASTO PÚBLICO QUE ALCANZA AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

48. Es preciso que el Tribunal Constitucional se refiera a los alcances de las competencias que la Constitución le otorga al presidente de la República para administrar la hacienda pública.
49. Conforme a lo establecido por el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, el poder político se encuentre distribuido entre diferentes órganos estatales, con el fin de evitar la concentración del poder.
50. Sin embargo, tal como se ha indicado en casos anteriores, esta visión tradicional ha sido superada, por cuanto “el principio de separación de poderes no solo resulta un parámetro del Estado destinado a distribuir atribuciones y competencias a cada poder que lo conforma, sino que, de acuerdo con su evolución, actualmente también implica la colaboración entre cada uno de ellos en búsqueda de un mejor y eficaz ejercicio de sus funciones” (Sentencia 00005-2006-PI/TC, fundamento 15).
51. Precisamente, se ha resuelto que, dada la distribución de competencias y atribuciones en el texto constitucional, se infiere el principio de colaboración de poderes entre los distintos órganos estatales, los cuales deberán concordar su actuación con los fines y deberes del Estado. A mayor abundamiento, este Tribunal ha sostenido lo siguiente:

[L]a separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes. Al respecto, encontramos una colaboración de poderes cuando el artículo 104.º de la Constitución establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. Del mismo modo, existe una colaboración de poderes cuando el artículo 129.º de la Constitución dispone que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Ocurre lo mismo con las normas constitucionales relativas al proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto (Sentencia 00004-2004-CC/TC, fundamento 24).



52. Asimismo, es necesario resaltar que en nuestro ordenamiento constitucional la distribución del poder comprende también a los órganos constitucionales autónomos, los cuales cumplen, entre otras, una función de control y balance frente a las demás entidades estatales para prevenir, precisamente, la concentración del poder político.
53. Queda claro, entonces, que el principio de separación de poderes no solo se materializa a través de la distribución de competencias, sino que también se efectiviza mediante el balance de poderes, la colaboración y la solución democrática de los conflictos.
54. El principio de colaboración antes mencionado será de particular importancia en el presente caso, por cuanto resulta indispensable analizar asuntos de índole presupuestal en cuyo ámbito se requiere la participación del Poder Ejecutivo y del Congreso de la República.
55. Esta constatación sobre la participación de los diversos poderes del Estado en materia presupuestal no implica que se relativice la competencia que corresponde al Poder Ejecutivo respecto de la administración de la hacienda pública.
56. Efectivamente, la Constitución Política establece en el numeral 17 del artículo 118 que corresponde al Ejecutivo la administración de la hacienda pública, y este Tribunal ha ratificado la naturaleza exclusiva de dicha competencia (cfr. Sentencia 00002-2013-PCC/TC, fundamento 10).
57. El Gobierno, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, es el responsable de planear y presentar el proyecto de presupuesto, así como de destinar los recursos del tesoro público. De acuerdo con el artículo 78 de la Constitución, el presidente de la República envía al Congreso el proyecto de ley del presupuesto antes del 30 de agosto de cada año.
58. Concordante con dicho marco, la Constitución dispone, en su artículo 79, que el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (salvo en lo que se refiere a su presupuesto), por cuanto una iniciativa de tal naturaleza supondría una intromisión en el manejo de la hacienda pública y, además, afectaría el principio de equilibrio fiscal.
59. Incluso debe tomarse en cuenta que, de acuerdo con la Duodécima Disposición Final de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, las normas o resoluciones que dicte el Congreso respecto de su presupuesto, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú:

[...] no afectan el presupuesto de gastos referido a remuneraciones o escalas diferenciales u otros conceptos de gasto en los demás Pliegos Presupuestarios,



estando supeditados estos últimos a lo dispuesto por el Segundo párrafo del artículo 77 del mismo cuerpo legal.

60. Conviene tener en cuenta que este Tribunal ya ha emitido sentencias que abordan problemas relacionados con la prohibición de los congresistas de aumentar o crear gasto público (artículo 79 de la Constitución), y ha desarrollado criterios relevantes para resolver este tipo de situaciones, por lo que, previamente, es importante hacer referencia a dicha jurisprudencia.
61. Por ejemplo, en el fundamento 4 de la Sentencia 00014-2011-PI/TC, se precisó que la inconstitucionalidad de la Ley 29616 era resultado de la afectación del artículo 79 de la Constitución, ya que el Congreso de la República había aprobado una iniciativa legislativa que generaba gasto público sin haber coordinado previamente con el Poder Ejecutivo y, concretamente, con el Ministerio de Economía y Finanzas.
62. Asimismo, respecto a la creación de universidades mediante leyes, este Tribunal, en el fundamento 17 de la Sentencia 00019-2011-PI/TC, expuso lo siguiente:

En efecto, si se tiene en cuenta que la creación legal de una universidad pública, por evidentes razones, apuesta a su futura entrada en funcionamiento, y que sobre todo en el inicio de su gestión, sus principales rentas tienen origen en las partidas presupuestales que el Estado le asigna, la creación de tal universidad que no tenga acreditada, a través de un informe técnico previo emitido por el Poder Ejecutivo y, concretamente, por el Ministerio de Economía y Finanzas, *la disponibilidad de los recursos que aseguren la eficiencia de sus servicios, sería sinónimo de la verificación de una iniciativa motu proprio [sic], por parte del Congreso de la República para generar gasto público, lo que se encuentra prohibido por el artículo 79º de la Constitución.*

En tal sentido, una interpretación del artículo 6º de la Ley 26439, conforme al artículo 79 de la Constitución, exige concluir que cuando dicho precepto legal establece que “[p]ara autorizar el funcionamiento de las universidades públicas se requiere”, entre otras cosas, “la intervención del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la capacidad del Estado para financiar su funcionamiento”, tal intervención debe ser previa incluso a su creación legal y no solo previa a su entrada en funcionamiento. *Por lo demás, solo bajo este entendimiento se mantiene a buen recaudo la competencia de administración de la hacienda pública, que conforme al mandato del artículo 118º, inciso 17, de la Constitución, ha quedado reservada al Poder Ejecutivo (cursiva añadida).*

63. Por otra parte, este Tribunal ha establecido que se incurre en una inconstitucionalidad de fondo cuando el contenido de la ley trasgrede el artículo 79 de la Constitución, es decir, “la prohibición de iniciativa en la generación de gasto público que tienen los congresistas, salvo en lo referente a su presupuesto” (Sentencia 00008-2015-PI/TC, fundamento 46).



64. Este criterio jurisprudencial ha sido recientemente ratificado, en el caso de la devolución de aportes al Sistema Nacional de Pensiones (cfr. Sentencia 00016-2020-PI/TC, fundamentos 24 y 25).

65. En efecto, la aprobación de una ley por parte del Congreso que origine un nuevo gasto público y que no respete las mencionadas exigencias constitucionales, incurrirá en una inconstitucionalidad manifiesta, tanto de forma como de fondo. Lo ha dicho el Tribunal Constitucional del modo siguiente:

Incurría en una inconstitucionalidad de forma, dado que la ausencia de una coordinación previa con el Poder Ejecutivo, constituiría la omisión de un acto que, por imperio del artículo 79° de la Constitución, necesariamente debe formar parte del procedimiento legislativo que anteceda a la expedición de dicha ley. Incurriría en una inconstitucionalidad de fondo, toda vez que el contenido de la ley, así expedida, será violatorio de la prohibición prevista en el artículo 79° de la Constitución, es decir, de la prohibición de que el Congreso tenga iniciativa en la generación de gasto público, salvo en lo que atañe a su propio presupuesto (Sentencia 00007-2012-PI/TC, fundamento 31).

66. Las limitaciones aplicables al Congreso de la República para crear gasto público han sido explicadas por este Tribunal, en los siguientes términos (Sentencia 00011-2020-PI/TC, fundamento 27, citando la Sentencia 00007-2012-PI/TC, fundamento 30):

[...] no puede desatenderse que el artículo 79 de la Constitución, establece que “el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”. Ello significa que el Parlamento, *motu proprio* [sic], salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, *ex novo*, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118°, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, “[...] administrar la hacienda pública”.

Contrario sensu, el Congreso goza de dicha competencia si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita que en el procedimiento legislativo del que emanó la ley de la que nace la obligación pecuniaria, el Gobierno autorizó o consintió su dación.

En tal sentido, la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aún, creando gastos que escapen a la proyección técnica diseñada por el Gobierno [...].

67. Queda claro, entonces, que el Poder Legislativo necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que resulte constitucionalmente viable la iniciativa que implique creación o aumento del gasto público.



68. En consecuencia, el Congreso de la República no puede utilizar su facultad de iniciativa legislativa para crear o incrementar el gasto de recursos, toda vez que dicha facultad constitucionalmente le corresponde en exclusiva al Poder Ejecutivo.
69. Existe, pues, una prohibición constitucional expresa respecto de la posibilidad de que los congresistas presenten iniciativas relacionadas con leyes que originen o incrementen el gasto público, salvo en lo que respecta a su propio presupuesto.
70. Esta disposición se relaciona no solo con el principio de separación de poderes y con la competencia que el artículo 118, inciso 17, de la Constitución asigna al Poder Ejecutivo para dirigir la hacienda pública, sino también con los principios de equilibrio y unidad presupuestal.
71. En tal sentido, corresponde verificar si, al aprobarse la cuestionada Ley 31131, se tomó en cuenta si las iniciativas legislativas que dieron lugar a su concretización incidían o no en el presupuesto público y en la gestión fiscal de los recursos humanos, pero además si tal aprobación contó con la participación del Poder Ejecutivo.
72. A través de distintas iniciativas legislativas se propuso la incorporación del personal contratado por el Estado bajo la modalidad CAS a los regímenes laborales regulados por los decretos legislativos 728 y 276². Ninguna de dichas iniciativas provino del Poder Ejecutivo.
73. El 9 de abril de 2018, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República emitió un dictamen respecto al proyecto de la Ley 31131³. Al respecto, el Tribunal Constitucional advierte que en el análisis costo-beneficio de la propuesta legislativa se indicó que tal iniciativa no generaría ningún gasto para su implementación, que se financiaría con el presupuesto de cada sector, pero que, en todo caso, las entidades estaban facultadas a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para su implementación (página 28 del dictamen).

² Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Recuperado de: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/01888?opendocumnt (consulta realizada el 4 de agosto de 2021).

³ *Ibidem*.



74. Cuando el Poder Ejecutivo observó la autógrafa remitida por el Congreso de la República, el 14 de enero de 2021, detalló lo siguiente⁴:

13. [...] las funciones que, por mandato constitucional y legal, se ejercen, no deben entenderse como división tajante, sin puntos de contacto o interrelación entre los poderes del Estado, sino que esta debe ser considerada en clave de equilibrio, de controles recíprocos, de pesos y contrapesos, e incluso debe ser entendida sobre la base de relaciones de coordinación y cooperación entre ellos. Es por lo expuesto que se advierte del Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, que para el análisis de las iniciativas legislativas que dieron sustento a la Autógrafa de Ley bajo análisis, se contó con diversas comunicaciones de las entidades del Poder Ejecutivo [...]. [Sin embargo,] se advierte que, pese a las opiniones que en su momento emitió el Poder Ejecutivo, estas no fueron evaluadas por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en evidente desconocimiento de las prerrogativas que, conforme a la separación de poderes y el deber de cooperación y coordinación, establece la Constitución Política. Es más no se tomaron en cuenta ni de manera parcial.

Costo de implementación de la medida propuesta

14. El Dictamen de la comisión congresal, que sustenta la Autógrafa de Ley señala que “el presente dictamen no generará ningún gasto para su implementación al Estado, financiándose con cargo al presupuesto de cada sector, sin demandar recursos adicionales al tesoro público, estando además facultada la entidad a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para la implementación de la iniciativa”.

Sin embargo, se advierte que dicha información no tiene ningún sustento fáctico. [...]

[L]a medida propuesta irroga considerables gastos adicionales al tesoro público.

15. [...] desde el punto de vista estrictamente presupuestal se formula observación en razón a que la incorporación del personal del régimen CAS en los regímenes laborales del D.L. N° 728 y del D.L. N° 276, requiere de mayores recursos para financiar el total de gastos vinculados a la planilla del personal que pertenece a dichos regímenes, como es el caso de los gastos por gratificación, bonificación por escolaridad, compensación por tiempo de servicios, Incentivo Único (CAFAE), asignación familiar, entre otros, por lo que originará que se deban asignar los recursos públicos necesarios a las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, a fin de financiar los gastos que se generen para la ejecución de las medidas antes mencionadas, financiamiento que no se encuentra previsto en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, aprobado por el Decreto de Urgencia N° 014-2019, ni en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, aprobado por la Ley N° 31084.

⁴ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Recuperado de: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Observacion_a_la_Autografa/OBAU01455-20210114.pdf (consulta realizada el 4 de agosto de 2021).



75. Por su parte, el 11 de febrero de 2021 la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República emitió un dictamen en el que contesta las observaciones en materia presupuestal realizadas por el Poder Ejecutivo. Al respecto, sostuvo lo siguiente:

Las propuestas legales del ámbito laboral relativas a la contratación de personal llevan implícitos respaldos económicos, por lo cual el Estado debe presupuestarlas, caso contrario, no habría ninguna razón de llevar a cabo la mencionada contratación por el costo que ello acarrea. El presupuesto necesario para la concretización de la mencionada contratación es lo primero que se discierne y, si acaso, se trata de contrataciones excepcionales, el Estado lo presupuesta con partidas adicionales y con un programa de implementación de la mencionada propuesta. Si esto es así, queda demostrado el aserto que el factor económico presupuestal siempre es necesario e importante para llevar adelante la contratación del personal necesitado por la Administración, así como para la sostenibilidad presupuestaria misma; sin embargo, es incomprensible la justificación de esta observación, ya que hace aparecer como sí [sic] la propuesta legal estuviese fungiendo de crear al sistema de contratación CAS, cuando el mismo por más de una década nos acompaña, se encuentra debidamente presupuestado, es auspiciado sin límite por el mismo Estado [...] ⁵.

76. Como puede advertirse, el Congreso de la República no tomó en cuenta el análisis económico y el impacto financiero del cambio de régimen laboral advertidos por el Poder Ejecutivo en la observación glosada *supra*.
77. Finalmente, el Pleno del Congreso de la República aprobó por insistencia el proyecto de la Ley 31131, y fue luego promulgada por la presidenta de ese poder del Estado y publicada el 9 de marzo de 2021 en el diario oficial *El Peruano*.
78. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, en nuestro Estado de derecho, el Congreso de la República goza de autonomía constitucional para cumplir con la función legislativa asignada por la Constitución. En ejercicio de estas competencias, este órgano constitucional puede regular una diversidad de materias, siempre que ello no vulnere normas constitucionales.
79. En efecto, no puede soslayarse que la atribución constitucional de aprobación de leyes implica un nivel de deliberación y confrontación entre propuestas legislativas, de modo que el Congreso no se encuentra obligado a coincidir con la observación que realiza el Poder Ejecutivo. Un razonamiento contrario implicaría desconocer las facultades legislativas que le han sido asignadas por la Constitución.

⁵ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Recuperado de: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/01455DC22MAY20210211.pdf (Consulta realizada el 4 de agosto de 2021), p. 27.



80. Por lo tanto, el hecho de que la aprobación por insistencia del proyecto de la Ley 31131 por parte del Congreso de la República contradiga los argumentos que ameritaron el ejercicio de la observación por parte del presidente de la República, no vulnera *en abstracto* la separación de poderes.
81. No obstante, es necesario considerar que el principio de separación de poderes “no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido de una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; sino que exige que se le conciba, por un lado, como control y balance entre los poderes del Estado –*checks and balances of powers*– y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos” (Sentencia 00006-2006-PCC/TC, fundamento 15).
82. En la coyuntura actual, resulta claramente necesario que los órganos del Estado establezcan relaciones de colaboración especialmente intensas para afrontar la crisis económica y sanitaria que vivimos, y, claro está, las medidas que adopten en ejercicio de sus competencias deberán ser acordes con el marco constitucional y, además, razonables y proporcionadas.
83. En el presente caso, el principio de colaboración de poderes debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17, de la Constitución, que reconoce al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública, y del artículo 79, que regula la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gastos públicos.
84. Sin embargo, queda demostrado con lo expuesto *supra* que la labor legislativa del Congreso de la República, al aprobar la cuestionada Ley 31131, no solo se ha desvinculado del principio de colaboración de poderes, sino que ha sido ejercida al margen de lo dispuesto por la Constitución en su artículo 79 (prohibición de los congresistas de crear o aumentar gastos públicos) y en el inciso 17 de su artículo 118 (el presidente de la República administra la hacienda pública), por lo que resulta inconstitucional.

§5. EL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

85. En materia presupuestaria, la Constitución contiene todos aquellos principios que rigen normativamente la actuación de los poderes del Estado, a quienes el constituyente ha encomendado el ejercicio de determinadas competencias para la elaboración y aprobación del presupuesto anual.
86. Como ya ha precisado este Tribunal en reiterada jurisprudencia, “la Constitución en el campo presupuestario se rige por los principios de legalidad, competencia, justicia presupuestaria, y equilibrio y estabilidad presupuestal” (Sentencia 00011-2020-PI/TC, fundamento 35).



87. A los efectos de la presente controversia, resulta especialmente importante tomar en cuenta los principios de equilibrio y estabilidad presupuestal. Estos orientan las actuaciones de los órganos y poderes del Estado en el uso de los fondos del tesoro público.
88. En el fundamento 12 de la Sentencia 05854-2005-PA/TC, este Tribunal ha declarado que entre los principios de interpretación constitucional se encuentra el de *unidad de la Constitución*, conforme al cual la interpretación de la Constitución debe estar orientada a considerarla como un “todo” armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto.
89. A partir de ello, este Tribunal encuentra oportuno acotar que la prohibición de crear gasto que condiciona la potestad del Congreso de la República (artículo 79 de la Constitución) debe interpretarse de conformidad con el principio de equilibrio presupuestal, consagrado en el artículo 78 constitucional. En efecto, la prohibición contenida en el artículo 79 de la Constitución tiene, entre otros objetivos, uno que aquí interesa de forma especial: la necesidad de mantener equilibrado el presupuesto.
90. El artículo 2 del Decreto Legislativo 1440 consagra los principios que rigen el Sistema Nacional de Presupuesto Público, siendo uno de ellos el de “equilibrio presupuestal”, conforme al cual (artículo 2.1):
- [...] el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.
91. De la norma citada se desprende que el principio de equilibrio presupuestal (artículo 78 de la Constitución) implica que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país (cfr. Sentencia 00004-2004-PCC/TC, fundamento 9.4).
92. Este Tribunal entiende que el equilibrio presupuestal es un principio fundamental de nuestro modelo constitucional, ya que, por un lado, permite una distribución del presupuesto que atienda las diversas obligaciones que son asumidas por el Estado, y, por otro, representa una prohibición de gasto desmedido de los recursos públicos.
93. En efecto, no puede ignorarse que el cumplimiento y eficacia de los derechos económicos, sociales y culturales requiere de capacidad presupuestal, por lo que las leyes de presupuesto anualmente consignan determinados montos con el fin de



maximizar el uso de los recursos públicos, en atención a las diversas obligaciones del Estado.

94. Debe tenerse en cuenta que la Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución, establece:

Las disposiciones de la Constitución que exijan nuevos o mayores gastos públicos se aplican progresivamente.

95. Si bien es cierto que la efectividad de los derechos sociales requiere un mínimo de actuación del Estado, así como de la sociedad mediante el pago de impuestos, ya que toda política social necesita de una ejecución presupuestal; también lo es que estos derivan en obligaciones concretas a cumplir, por lo que los Estados deben adoptar medidas constantes y eficaces para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos, en igualdad de condiciones, para la totalidad de la población (cfr. Sentencia 02945-2003-PA/TC, fundamento 12).

96. Precisamente, el principio de equilibrio presupuestal impone límites a la adopción de medidas que demanden gasto público, en tanto que las obligaciones del Estado son diversas. Por ello, el gasto del presupuesto debe permitir maximizar el cumplimiento de los objetivos y deberes asignados por la Constitución.

97. Así pues, el respeto al equilibrio presupuestal supone que las medidas adoptadas por el Estado promuevan el cumplimiento de sus diversos objetivos. Como es evidente, la escasez de recursos públicos para atender las obligaciones del Estado subyace al principio de equilibrio presupuestal.

98. Ello obedece a lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución, según el cual:

El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización.

99. Incluso este Tribunal ha hecho hincapié en que el control del gasto público es un fin que, además de legítimo, ostenta una marcada trascendencia social (cfr. Sentencia 00012-2018-PI/TC y 00013-2018-PI/TC, fundamento 142). Dicha situación demanda que los órganos responsables de ejecutar el gasto público actúen con responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

100. Por ello, este Tribunal observa que las autoridades deben actuar con prudencia y evitar la aprobación de medidas que puedan desestabilizar la economía, ya que lo contrario afectaría la posibilidad de ejecutar los fines propios del Estado y la protección de los derechos fundamentales.



101. En el presente caso, sobre el financiamiento necesario para la incorporación del personal contratado mediante el régimen CAS a los regímenes laborales regulados por los decretos legislativos 728 y 276, el artículo 5 de la Ley impugnada establece lo siguiente:

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto de cada entidad, *autorizándoseles, además, a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para cumplir con lo dispuesto en la presente ley, sin demandar recursos al tesoro público ni afectar el gasto e inversión en material, infraestructura y demás elementos necesarios para la prestación idónea de los servicios públicos y respetando las disposiciones legales presupuestales (cursivas añadidas).*

102. Respecto a dicho financiamiento, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, en el ya citado dictamen del 9 de abril de 2018, al pronunciarse sobre los proyectos legislativos que se materializaron en la Ley 31131, expuso lo siguiente (apartado “Análisis Costo-Beneficio”):

[...] el presente dictamen *no generará ningún gasto para su implementación al Estado*, financiándose con cargo al presupuesto de cada sector, *sin demandar recursos adicionales al tesoro público, estando además facultada la entidad a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para la implementación de la iniciativa.*⁶ (cursivas añadidas).

103. Sin embargo, contrariamente a lo afirmado por el Congreso de la República, el Informe 0383-2021-EF/53.04, de fecha 13 de abril de 2021, de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), obrante a fojas 60 del expediente virtual, indica que “la implementación de la **Ley N° 31131 irroga gastos adicionales no previstos al Tesoro Público ascendente a S/. 3 637 105 756,50**” (énfasis en el original). Esto debido a la incorporación de 286,797 personas que laboran bajo el régimen CAS a los regímenes de los decretos legislativos 728 y 276, según ha señalado el Poder Ejecutivo en su demanda (cfr. página 7).

104. Y respecto de que la ley impugnada no generaría ningún gasto para el Estado, pues, según su artículo 5, su implementación “se financia con cargo al presupuesto de cada entidad”, el Poder Ejecutivo advirtió lo siguiente al observar la autógrafa de la ley:

16. [...] disponer que las entidades del Sector Público quedan facultadas para realizar las modificaciones presupuestarias que sean necesarias a efectos de implementar la contratación de su personal CAS en los regímenes del D.L. N° 728 y del D.L. N° 276, no evita que la implementación de la medida genere

⁶ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Recuperado de: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/01455DC22MAY2_0180409.pdf, p. 28 (consulta realizada el 4 de agosto de 2021).



mayores gastos, toda vez que las entidades que realicen las modificaciones presupuestarias autorizadas, desfinanciarán metas y objetivos estratégicos institucionales priorizados [...] que se plasman en la prestación de los servicios públicos de dichas entidades hacia la población, lo que posteriormente, generará la demanda de recursos adicionales al Tesoro Público, a fin de obtener el financiamiento necesario a efectos de cumplir con tales metas y objetivos estratégicos institucionales.

En ese sentido, para la aplicación de las medidas propuestas se demandarán recursos adicionales al Tesoro Público, contraviniéndose el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440.

De igual manera, es importante señalar que de aprobarse lo señalado en la Autógrafa de Ley, se debe tener en cuenta que los costos que implique su implementación constituirán gastos de carácter permanente, costo financiero que podría incrementarse en el tiempo generando costos que afectarían la Caja Fiscal y, por tanto, tendrán impacto en el Presupuesto del Sector Público⁷.

105. Por tanto, cabe concluir que el financiamiento de la incorporación del personal contratado mediante el régimen CAS a los regímenes laborales regulados mediante los decretos legislativos 728 y 276, demanda fondos del tesoro no previstos en las leyes presupuestales del sector público.
106. Asimismo, en la observación formulada por el Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley impugnada (obrante a fojas 39 del expediente virtual), se indicó que las opiniones técnicas emitidas por entidades como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y el Ministerio de Economía y Finanzas, sobre las iniciativas legislativas que se concretaron en la ley *sub judice*, fueron desfavorables.
107. A esto hay que añadir que la actual situación económica del país obliga a todos los órganos y poderes del Estado a proceder de un modo especialmente cauteloso y prudente en el manejo de los recursos públicos, ya que se requiere enfrentar la crisis sanitaria y el impacto que esta ha tenido en la economía nacional.
108. Precisamente, nuestra Constitución, tal como ha quedado demostrado, contempla un conjunto de disposiciones relacionadas con la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes con las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria.

⁷ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Recuperado de: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Observacion_a_la_Autografa/OBAU01455-20210114.pdf (consulta realizada el 4 de agosto de 2021).



109. En el presente caso, es evidente que las iniciativas legislativas que condujeron a la aprobación de la cuestionada Ley 31131 han ignorado los principios que orientan la Constitución en materia presupuestaria. Específicamente, al demandar fondos presupuestales para el financiamiento de la implementación de la ley, se han trasgredido las competencias del Poder Ejecutivo en la administración de la hacienda pública y la prohibición constitucional de los congresistas de crear gasto público en una materia ajena a su presupuesto.

110. Además, como se puede advertir de los párrafos precedentes, la ejecución de la Ley 31131 implica un gasto público no previsto en el pliego presupuestal de los órganos de la administración pública, lo cual afecta el principio de equilibrio presupuestal, por lo que resulta inconstitucional.

§6. SOBRE LA ÚNICA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA DE LA LEY 31131

111. La ley impugnada tiene una Única Disposición Complementaria Modificatoria que prescribe lo siguiente:

Modificación de los artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo 1057

Modifícanse los artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, en los siguientes términos:

“Artículo 5.- Duración

El contrato administrativo de servicios es de tiempo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia.

Artículo 10.- Extinción del contrato

El contrato administrativo de servicios se extingue por:

[...]

f) Decisión unilateral de la entidad con expresión de causa disciplinaria o relativa a la capacidad del trabajador y debidamente comprobada. Si el despido no tiene causa o no se prueba durante el proceso de impugnación, el juez declara su nulidad y la reposición del trabajador.

[...]”.

112. Como consecuencia de estas modificaciones al Decreto Legislativo 1057, el CAS podrá ser de duración indeterminada si la contratación se realiza para labores de carácter permanente, es decir, si no son de necesidad transitoria o de suplencia (artículo 5 del Decreto Legislativo 1057). Y el despido sin causa disciplinaria o relativa a la capacidad del trabajador del régimen CAS, dará derecho a la reposición (literal “f” del artículo 10 del Decreto Legislativo 1057).



113. La parte demandante ha manifestado que “en desarrollo de lo señalado en el artículo 1º de la Ley, el artículo 4º establece que desde su entrada en vigencia y “hasta que se produzca la incorporación a que se refiere el artículo 1, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada”. En concordancia con esta norma, mediante la Única Disposición Complementaria Modificatoria, se modifican los artículos 5º y 10º, literal f), del Decreto Legislativo 1057” (página 3 de la demanda).
114. Ya que este Tribunal, por las razones anteriormente expuestas, ha concluido que es inconstitucional la referida incorporación de los servidores del régimen CAS a los decretos legislativos 276 y 728, corresponde que declare también inconstitucional, por consecuencia (cfr. 77 del Código Procesal Constitucional), la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la ley impugnada.
115. Sin embargo, este Tribunal debe tener en consideración lo indicado en el primer párrafo del artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, conforme al cual solo cabe declarar la inconstitucionalidad de una norma cuando no sea posible obtener una interpretación conforme a la Constitución.
116. Este Tribunal considera que es posible interpretar conforme a la Constitución las modificaciones hechas por la ley impugnada a los artículos 5 y 10, literal f), del Decreto Legislativo 1057. Así, dichas modificaciones no serán inconstitucionales si se las interpreta de la siguiente manera:
- (i) Son aplicables a los CAS que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la Ley 31131, esto es, desde el 10 de marzo de 2021.
 - (ii) Corresponde a la entidad estatal contratante determinar las labores de carácter permanente y las de necesidad transitoria o de suplencia. Sólo podrán ser consideradas labores permanentes las relacionadas con la actividad principal de la entidad pública contratante.
 - (iii) Para que un CAS sea de plazo indeterminado, es necesario que el trabajador haya superado un concurso público para una plaza con carácter permanente.
 - (iv) La reposición a que se refiere el literal f) del artículo 10 del Decreto Legislativo 1057, puede darse únicamente al régimen CAS, no a otro régimen laboral existente en el Estado.



- (v) Para la reposición de un trabajador en un CAS de tiempo indeterminado, el juez previamente deberá comprobar:
 - a) Que el trabajador CAS ingresó por concurso público para una plaza con carácter permanente.
 - b) Que las labores que realiza corresponden a la actividad principal de la entidad y son de carácter permanente.
- (vi) La reposición de un trabajador del régimen CAS con labores de necesidad transitoria o de suplencia, sólo podrá ordenarse dentro del plazo del correspondiente contrato.

§7. SOBRE LOS TRABAJADORES DEL RÉGIMEN CAS Y LA PERSISTENTE AUSENCIA DE UN RÉGIMEN ÚNICO PARA LOS SERVIDORES DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO

117. Sin perjuicio de todo lo previamente expuesto, no pasa inadvertido para este Tribunal que, a pesar de que la Ley 30057 (Ley del Servicio Civil) se promulgó en julio de 2013, este régimen aún no ha sido implementado en todas las entidades del Estado, y continúa “el caos del trabajo público generado por los diversos regímenes laborales que subsisten entre sí”, como calificaba este Tribunal la situación del empleo público en el fundamento 60 de su Sentencia 00025-2013-PI/TC (acumulados).
118. Es decir, ocho años después de su creación, no se ha implementado plenamente la Ley del Servicio Civil, que pretende finalizar con esa dispersión de regímenes laborales en el Estado, entre ellos el CAS, y establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades del Estado, con base en los artículos 39 y 40 de la Constitución (cfr. Sentencia 00025-2013-PI/TC [acumulados], fundamentos 59 y 60).
119. La citada Ley 30057, Ley del Servicio Civil, previó originalmente que su implementación se realizaría progresivamente y concluiría en un plazo máximo de seis años (Primera Disposición Complementaria Transitoria). Asimismo, la Ley 29849 (Primera Disposición Complementaria Transitoria), sobre eliminación progresiva del régimen CAS, dispuso que la eliminación de este se produce de manera gradual “a partir del año 2013”, con la implementación de la Ley del Servicio Civil.
120. A partir de estas normas podía tenerse una fecha previsible de eliminación del régimen CAS, con la posibilidad de que los trabajadores de este se incorporen al régimen de la Ley del Servicio Civil, *previo concurso público de méritos*, como manda la Ley 30057 (Cuarta Disposición Complementaria Transitoria). Sin embargo, el artículo 4 del Decreto Legislativo 1450, que modificó la Primera



Disposición Complementaria Transitoria de la citada Ley 30057, eliminó el plazo de seis años para la implementación de la Ley del Servicio Civil y la convirtió en indefinida.

121. Es decir, actualmente no se tiene una fecha determinada para finalizar la implementación de la Ley del Servicio Civil en las entidades públicas ni, consecuentemente, un plazo para la eliminación del régimen CAS, pues esto último depende de lo primero.
122. Sin embargo, la solución a este problema no es la incorporación de los servidores CAS a los regímenes de los decretos legislativos 728 y 276, como pretende la ley impugnada, por las objeciones constitucionales aquí expuestas. La solución no está en contribuir a la dispersión de los regímenes laborales en el sector público, como hace la ley aquí cuestionada, sino en la concreción de un régimen laboral único para las personas que prestan servicios en las entidades del Estado, como el contenido en la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.
123. En atención a ello, el Tribunal Constitucional considera necesario exhortar al Poder Ejecutivo para que tome las acciones legales necesarias a fin de culminar, en el más breve plazo, con la implementación de la Ley del Servicio Civil, conforme a la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.
124. Asimismo, este Tribunal juzga necesario recordar la necesidad del cumplimiento de la Cuarta y Séptima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, entre cuyas normas se prescribe lo siguiente:
 - (i) Los servidores bajo el régimen CAS (Decreto Legislativo 1057), así como aquellos bajo los regímenes de los decretos legislativos 276 y 728, pueden trasladarse voluntariamente y previo concurso público de méritos al régimen de la Ley del Servicio Civil.
 - (ii) La participación en los concursos para trasladarse al régimen de la Ley del Servicio Civil no requiere de la renuncia previa al régimen de los decretos legislativos 276, 728 y 1057, según corresponda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la incorporación de los trabajadores del régimen CAS al Decreto Legislativo 276 y Decreto Legislativo 728 | 39

III. FALLO

Por estas consideraciones, y con los fundamentos de voto de los magistrados Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, nuestro voto es por lo siguiente:

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda; en consecuencia, inconstitucionales los artículos 1 a 5 y las Disposiciones Complementarias Finales de la Ley 31131.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda respecto a la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31131, siempre que el artículo 5 y el artículo 10, literal f), del Decreto Legislativo 1057, se interpreten conforme a lo indicado en el fundamento 116 de la presente sentencia.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE FERRERO COSTA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00013-2021-PI/TC
PODER EJECUTIVO
AUTO 2 - ACLARACIÓN

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 27 de enero de 2022, los magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada, Miranda Canales (con fundamento de voto), Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera (con fundamento de voto) han emitido el auto que resuelve:

Declarar **IMPROCEDENTE** el pedido de aclaración.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza el auto y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

FERRERO COSTA
SARDÓN DE TABOADA
MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00013-2021-PI/TC
PODER EJECUTIVO
AUTO 2 - ACLARACIÓN

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 27 de enero de 2022

VISTO

El pedido de aclaración de fecha 17 de diciembre de 2021, presentado por el Poder Ejecutivo, respecto de la Sentencia 00013-2021-PI/TC; y,

ATENDIENDO A QUE

1. El primer párrafo del artículo 121 del Nuevo Código Procesal Constitucional (CPCo) dispone que:

Contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe impugnación alguna. En el plazo de dos días a contar desde su notificación o publicación tratándose de las resoluciones recaídas en los procesos de inconstitucionalidad, el Tribunal, de oficio o a instancia de parte, puede aclarar algún concepto o subsanar cualquier error material u omisión en que hubiese incurrido.

Estas resoluciones deben expedirse, sin más trámite, al segundo día de formulada la petición.

2. Al respecto, corresponde precisar que según el precitado artículo 121 del CPCo, las partes pueden solicitar la subsanación de errores materiales u omisiones, o la aclaración de algún concepto, sin que aquello comporte el desarrollo de fundamentos, interpretaciones, deducciones, criterios o conclusiones adicionales respecto de lo decidido.
3. Con relación al pedido de aclaración, este Tribunal aprecia que la Sentencia 00013-2021-PI/TC fue notificada el día 15 de diciembre de 2021, en las direcciones electrónicas consignadas por la parte demandante, conforme se desprende de la constancia de notificación electrónica de dicha sentencia (fojas 66 del documento de notificación obrante en el cuadernillo digital).
4. En dicha sentencia se declaró fundada en parte la demanda, estimándola respecto de los artículos 1, 2, 3, 4 (segundo párrafo), 5 y las Disposiciones Complementarias Finales de la Ley 31131.
5. Por el contrario, los restantes extremos de la ley sometida a control no fueron declarados inconstitucionales, toda vez que no se alcanzaron los cinco votos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00013-2021-PI/TC
PODER EJECUTIVO
AUTO 2 - ACLARACIÓN

conformes, requisito que impone el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

6. En tal sentido, y por dicha razón, el primer y tercer párrafo del artículo 4 y la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31131, mantienen su vigencia en el ordenamiento.
7. Las disposiciones vigentes de la ley 31131 establecen que:

Artículo 4. Eliminación de la temporalidad sin causa y prohibición de contratación bajo el régimen CAS

Desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta que se produzca la incorporación a que se refiere el artículo 1, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada.

(...)

Quedan exceptuados de los alcances de la presente ley los trabajadores CAS que hayan sido contratados como CAS de confianza.

Disposición Complementaria Modificatoria

ÚNICA. Modificación de los artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo 1057

Modifícanse los artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, en los siguientes términos:

“Artículo 5.- Duración

El contrato administrativo de servicios es de tiempo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia.

Artículo 10.- Extinción del contrato

El contrato administrativo de servicios se extingue por:

[...]

f) Decisión unilateral de la entidad con expresión de causa disciplinaria o relativa a la capacidad del trabajador y debidamente comprobada. Si el despido no tiene causa o no se prueba durante el proceso de impugnación, el juez declara su nulidad y la reposición del trabajador.

[...]”.

8. El pedido de aclaración formulado, que fue presentado dentro del plazo legal establecido en el artículo 121 del CPCo, y que fuera glosado *supra*, persigue, concretamente, aclarar:

1. Si los criterios establecidos en el párrafo transcrito (116) resultan de observancia obligatoria para las entidades del sector público, es decir, si la modificación de los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00013-2021-PI/TC
PODER EJECUTIVO
AUTO 2 - ACLARACIÓN

artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo 1057, relacionados a la duración y extinción del contrato administrativo de servicios (CAS), se aplica únicamente a los contratos que se suscribieron a partir de la entrada en vigencia de la Ley 31131 (10 de marzo de 2021);

2. Si en caso la respuesta a la primera aclaración fuese afirmativa, entonces, se solicita se aclare si los contratos suscritos antes de esa fecha no tienen carácter indeterminado.

9. Al respecto, este Tribunal Constitucional advierte que la cuestión planteada se limita a la determinación de la fecha de entrada en vigor de las disposiciones de la Ley 31131, respecto de las que no se alcanzaron los cinco votos para ser declaradas inconstitucionales. Efectivamente, la aclaración solicitada se refiere a la determinación del momento a partir del cual los contratos CAS que se suscribieron tienen carácter indefinido.
10. Esta es una cuestión que no requiere aclaración por parte de este Tribunal, por cuanto no existe error, omisión o imprecisión en la sentencia, la que es clara en cuanto establece cuál es el sentido de la decisión y brinda razones suficientes y congruentes al respecto, aun cuando existen criterios divergentes en los fundamentos esgrimidos por los magistrados que conforman el Pleno. Concretamente, una parte de la norma mantiene su vigencia en el ordenamiento y corresponde que sea aplicada a los casos en que ella rija.
11. Por otra parte, se debe tener presente que la aclaración no es una vía en la que este órgano de control de la Constitución complementa la sentencia o añade razones, interpretaciones o aplicaciones posibles de la decisión que ya fue adoptada.
12. En todo caso, este Tribunal considera pertinente destacar que, de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución: “(...) La ley, *desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes* (...)” (énfasis añadido).
13. Por lo tanto, los extremos de la Ley 31131 que no han sido declarados inconstitucionales, como son el primer y tercer párrafo del artículo 4 y la Única Disposición Complementaria Modificatoria, se aplican inmediatamente a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas *existentes* al tiempo de la entrada vigencia de dicha ley.
14. Adicionalmente, se debe advertir que el párrafo 1 del artículo 4 de la Ley 31131, que mantiene su vigencia y ha sido glosado *supra*, concordante con lo establecido en el ya citado artículo 103 de la Constitución, establece que los contratos CAS de los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00013-2021-PI/TC
PODER EJECUTIVO
AUTO 2 - ACLARACIÓN

trabajadores que desarrollan labores permanentes tendrán carácter indefinido “Desde la entrada en vigencia de la presente ley”.

15. Sobre la base de todo lo expuesto, queda claro que el pedido formulado por la parte demandante no tiene como finalidad la aclaración de algún concepto o la subsanación de errores materiales u omisiones; sino que, en realidad, pretende el desarrollo de interpretaciones, deducciones o, incluso, conclusiones o criterios adicionales, que exceden lo decidido por este Tribunal.
16. Por las razones expuestas, corresponde desestimar el pedido de aclaración presentado por el Poder Ejecutivo.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, sin la participación del magistrado Blume Fortini por haber emitido un voto singular en la sentencia de autos y con los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera, que se agregan,

RESUELVE

Declarar **IMPROCEDENTE** el pedido de aclaración.

Publíquese y notifíquese.

SS.

FERRERO COSTA
SARDÓN DE TABODA
MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE FERRERO COSTA
