

# ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA ELIMINACIÓN DEL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nadia Doménica Palomino Fernández<sup>1</sup>

## RESUMEN

Esta investigación analiza la problemática presentada en el ordenamiento jurídico nacional con el surgimiento del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) en la Administración Pública, haciendo un recuento de sus antecedentes evolutivos normativos y jurisprudenciales, en el contexto de su eliminación a través de la Ley 31131, ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, aprobada por insistencia del Congreso de la República, el pasado 9 de marzo de 2021, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú, que permite al Parlamento, a pesar de las observaciones hechas por parte del Ejecutivo, eliminar finalmente el Decreto Legislativo 1057, del sistema jurídico peruano, como solución definitiva frente a la desigualdad.

**Palabras clave:** Régimen CAS, eliminación del Régimen CAS, regímenes generales en la administración pública, aprobación por insistencia, tribunal constitucional.

## ABSTRACT

This research analyzes the problems presented in the national legal system, with the emergence of the Administrative Contracting of Services Regime – (CAS) in the Public Administration, making a recount of its normative and jurisprudential evolutionary antecedents, in the context of its elimination through the Law 31131, law that establishes provisions to eradicate discrimination in public sector labor regimes, approved at the insistence of the Congress of the Republic, on March

<sup>1</sup> Profesora de Derecho Constitucional en la Universidad Privada Antenor Orrego, Universidad Continental, Universidad Católica de Trujillo. Candidata a doctora en Derecho. Miembro de la Comisión Especializada de Derecho Constitucional y Procesal Constitucional del Ilustre Colegio de Abogados de La Libertad.

9, 2021, in application of Article 108 of the Political Constitution, which allows the parliament, despite the observations made by the Executive, to finally eliminate Legislative Decree 1057, from our legal system, as a solution to inequality.

**Keywords:** CAS regime, elimination of CAS Regime, general regimes in the Public Administration, approval for insistence, constitutional court.

## 1. INTRODUCCIÓN

En el contexto actual se viene discutiendo la constitucionalidad de la Ley N.º 31131, ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, aprobada por insistencia por el Congreso de la República, dada su interferencia en las atribuciones otorgadas al Poder Ejecutivo para administrar los recursos humanos del sector público. Ahora bien, a fin de entender este tema, y realizar la tan ansiada modernización del Estado, es preciso detenernos para hacer un análisis reflexivo de las valiosas lecciones legadas por Platón, uno de los más grandes filósofos griegos.

El célebre filósofo en su obra *La República*, plantea la discusión sobre lo justo y lo injusto, entre los estudiados diálogos del maestro Sócrates y sus discípulos, es así que este debate demandó de la intervención de varios de los participantes, entre ellos, Trasímaco, quien propone que cada gobierno establece las leyes según su conveniencia: la democracia, leyes democráticas; la tiranía, tiránicas, y del mismo modo los demás.

Al establecer las leyes, muestran los que mandan que es justo para los gobernados lo **que a ellos conviene**, y al que se sale de esto lo castigan como violador de las leyes y de la justicia. En ese contexto, la justicia se transforma de una virtud, valorada más que el oro, a

lo conveniente para el gobierno constituido, por ostentar el poder, de modo que, para todo hombre que discurre bien, lo justo es lo mismo en todas partes: la **conveniencia del más fuerte**. Finalmente, tras el análisis y la participación, pupilos y mentor arriban a la siguiente reflexión, que puede resumirse en esta famosa frase: **“La peor forma de injusticia es la justicia simulada”**.

Inicio con esta idea, pues el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), regulado por el Decreto Legislativo N.º 1057 y su Reglamento, ha supuesto para un sector importante de la población un régimen laboral, beneficioso y progresivo, dentro de la Administración Pública, considerando que los trabajadores de no poseer ningún derecho, mediante este régimen pasaban a obtener **“algunos” derechos**.

Esta percepción es tremendamente ajena a la realidad, la que se enfrenta con la obligatoriedad de la protección de derechos fundamentales consagrados en la Constitución, principalmente el derecho a la dignidad<sup>2</sup>, menoscabado con este subsistema laboral, nocivo e injusto que aún no ha sellado definitivamente su paso en la legislación, quedando la incertidumbre

2 Constitución Política del Perú:

**Defensa de la persona humana**

**Artículo 1.-** La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

de las acciones que pueda tomar el Poder Ejecutivo para cuestionar la constitucionalidad de la Ley N.º 31131, que dispone su eliminación.

Es preciso entender que el derecho del trabajador a la estabilidad laboral y la imposibilidad de ser excluido de la carrera administrativa sin causa justa, prevista por ley y justificada en un proceso administrativo, se genera desde el punto de vista jurídico y económico, porque la “**estabilidad laboral**” tiene implicancias más profundas que regular una protección adecuada contra el despido arbitrario, entre otros derechos laborales que no están siendo reconocidos en los decretos legislativos que regulan el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), a pesar de estar señalados bajo la tutela garantista de la Constitución y en Convenios y Tratados Internacionales que resguardan su adecuada protección.

La problemática de los trabajadores contratados como locadores de servicios, un contrato de naturaleza civil importado a la Administración Pública, para desconocer beneficios y derechos laborales, bajo las siglas de SNP (Servicios No Personales), inicialmente, y luego a través del CAS (Contratos Administrativos de Servicios), conocidos en el argot común de la Administración Pública como trabajadores “*Sin Ningún Privilegio*”, para luego transformarse en los desafortunados trabajadores “*CAStigados*” dentro de sus centros de trabajo, denotando la inequidad arbitraria entre los regímenes generales que regulan las planillas estatales.

Desde que se crea el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios a través del Decreto Legislativo N.º 1057, aprobado durante el gobierno del expresidente Alan García, el 2 de junio del 2008, hasta el 9 de marzo del 2021, fecha en la que el Congreso de la República dispone su eliminación, se han

desarrollado diversas investigaciones y producción jurídica abundante, que ha pretendido señalar las graves desigualdades entre un régimen y otro.

Ello, dado que, tras haber sido adecuados al Régimen CAS, muchos de los trabajadores han sido impunemente despedidos sin ser sujetos de derecho de ningún reclamo posterior, vulnerándose gravemente su derecho al trabajo, además se ha generado una inestabilidad laboral profunda en más del 50 % de los trabajadores de las diversas entidades, quienes tenían como vínculo laboral el endeble contrato administrativo de servicios (CAS).

El presente artículo tiene como base investigativa la desplegada en el desarrollo de la tesis de maestría de la autora, titulada: *Consecuencias jurídicas y económicas que se derivan de la aplicación del Régimen CAS al personal de la MPT*, y la aprobación de la Ley N.º 31131, aprobada por insistencia del Congreso de la República —como ya lo hemos señalado— el pasado 9 de marzo del 2021, en conjunto con la realidad jurídico social actual de los recursos humanos en la Administración Pública, frente a la incertidumbre de las acciones que desplegará el Ejecutivo al cuestionar la constitucionalidad de la Ley que deroga este régimen, poniendo en jaque una solución anhelada por cientos de miles de trabajadores del Estado.

Desde el 2008, año en que surge esta modalidad contractual híbrida, se han producido una serie de modificaciones normativas e interpretativas, a través de diversas sentencias del Tribunal Constitucional, para reducir las graves inequidades que eran el símbolo distintivo de este régimen laboral perteneciente a la Administración Pública, con miras a su progresiva eliminación, situación que se ha visto recientemente debatida en el hemiciclo del Congre-

so, dando como resultado la promulgación de la Ley N.º 31131 que dispone la derogatoria del régimen CAS y su pase automático y progresivo a los regímenes laborales 276 y 728, como solución a un problema imperante que lleva más de 12 años buscando una solución definitiva.

Nuestra Carta Magna garantiza derechos fundamentales, como son el derecho a la igualdad y el derecho al trabajo<sup>3</sup>, y reconoce dos regímenes laborales, el del servicio público y el de la actividad privada. En este trabajo se presentará un breve bosquejo de la segmentación laboral existente, que es dispersa y desordenada, y que engloba hasta cuarenta regímenes laborales distintos, coexistentes en el ordenamiento jurídico nacional, correspondiendo al sector público dieciséis de ellos, cada uno con derechos, obligaciones y beneficios diferentes, lo que grafica una seria trasgresión a derechos fundamentales inherentes, siendo la dignidad, el principio, el valor y derecho que sitúa al ser humano como fin supremo de la sociedad y del Estado frente a la incertidumbre de la desigualdad.

## 2. REGÍMENES GENERALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Administración pública

Para hacer un análisis del impacto que ha producido la implementación y vigencia del régimen CAS en el sector público, es necesario precisar algunos conceptos que servirán de base dogmática para el desarrollo del presente

<sup>3</sup> Constitución Política del Perú:

#### **Protección y fomento del empleo**

**Artículo 22.-** *El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.*

trabajo. Empezamos entonces con el objeto de la regulación del derecho administrativo, la administración pública. Así, según Guzmán Napurí (2020, p. 26), dicha definición debe partir de la función que esta desempeña y no necesariamente de la organización de la que forma parte.

En este orden de ideas, es imposible definir la Administración pública a partir de un criterio orgánico, en particular, porque como resultado de ello tiende a confundirse Administración Pública con Estado, cuando no constituyen lo mismo. De hecho, existen reparticiones del Estado que no constituyen Administración Pública. A su vez, existen entidades administrativas —o reguladas por el derecho público— que no forman parte del Estado.

Asimismo, la norma peruana, en especial la Ley del Procedimiento Administrativo General, no define de manera expresa qué es lo que debe entenderse por Administración Pública, limitándose a enumerar lo que la norma considera que constituyen entidades de la Administración Pública (Guzmán Napurí, 2020, p. 29). Observamos que en la profusa e imprecisa definición de Administración pública se catalogan entidades que corresponden a su circunscripción, siendo el personal que labora en ellas y su relación con el Estado materia de este artículo.

### 2.2. La relación jurídica entre la Administración Pública y su personal

Ahora bien, sobre la naturaleza de la relación entre el personal de la Administración pública y el empleador, podemos afirmar que los funcionarios y servidores públicos del Estado ostentan una condición especial de prestaciones recíprocas con su empleador, pero además

tienen atribuidos derechos y deberes característicos de la función pública que los diferencia de los empleados del sector privado.

En este orden de ideas, existen dos grandes corrientes en la interpretación de la citada relación. Una meramente contractual laboral, que establece que el personal de la Administración Pública se encuentra sujeto a una relación de naturaleza laboral con ella, siendo que los derechos y obligaciones existentes son resultado del contrato laboral. Esta concepción se encuentra reforzada por el hecho de que cada vez son más organismos públicos cuyo personal se encuentra sometido al régimen laboral de la actividad privada y a la existencia de diversos derechos laborales.

Por otro lado, la corriente estatutaria administrativa establece que la relación en mención es más bien de derecho público, regida íntegramente por el derecho administrativo y que, del mismo, provienen los derechos y deberes establecidos legalmente. El régimen de la carrera administrativa, establecido por el Decreto Legislativo N.º 276 y sus normas complementarias y conexas, se encuentra en esta línea. Esta posición doctrinal se ve reforzada por el hecho de que, incluso en los organismos sometidos al régimen laboral de la actividad privada, los nombramientos se efectúan a través de resoluciones administrativas, de la misma manera que los ceses y despidos. (Miranda citado por Guzmán, 2020, pp. 317-318)

Para lograr determinar la relación que existe entre los trabajadores de la Administración Pública y su empleador (el Estado), es importante hacer un análisis constitucional de los diferentes regímenes generales que regulan el vínculo laboral entre ellos. Debemos señalar también que el Tribunal Constitucional ha jugado un rol determinante para establecer los linderos

tuitivos de derechos fundamentales en ellos, en aplicación del artículo 23º de la Constitución, que establece en la parte *in fine*, que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

Conforme a lo señalado en el párrafo anterior, se desarrollarán algunos aspectos principales de los Regímenes Generales, en materia laboral dentro de la Administración Pública, los que se presentan de acuerdo a la siguiente cronología de su publicación:

**1984:** Régimen de la Carrera Administrativa, aprobado a través del Decreto Legislativo N.º 276

**1997:** Régimen de la Actividad Privada, aprobado a través del Decreto Legislativo N.º 728

**2008:** Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), aprobado a través del Decreto Legislativo N.º 1057

**2013:** Régimen del Servicio Civil, aprobado a través de la Ley N.º 30057

### 2.3. Régimen de la carrera administrativa

El Decreto Legislativo N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones, junto con su Reglamento, aprobado a través del Decreto Supremo 005-PCM-90, regulan de manera general el régimen laboral público de las entidades del Estado, constitucionalmente establecido con el término de carrera administrativa.

La Dra. Luyo Rodríguez (2019, p. 3) nos recuerda que en el artículo 40 de la Constitución Política del Perú se reconoce la carrera administrativa como bien constitucionalmen-

te protegido al que directamente no se ha dotado de un contenido material, sino que se ha encomendado la labor de su configuración al legislador, considerando el ámbito subjetivo sí expresamente señalado en el que se encuentran excluidos los funcionarios que desempeñan cargos políticos y de confianza.

El Decreto Legislativo N.º 276 define la carrera administrativa en su Título Preliminar, artículo 1, como “el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos, que, con carácter estable, presten servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública”.

La carrera administrativa es permanente y se basa en los siguientes principios:

- Principio de igualdad de oportunidades, lo que implica que las posibilidades de desarrollo y las condiciones son diseñadas de forma general e impersonal para el libre acceso de todos los peruanos.
- Principio de estabilidad, establece que el cese procede únicamente por las causales expresadas en la Ley.
- Principio de garantía del nivel adquirido, que reconoce formalmente el nivel alcanzado por un servidor sin opción a su pérdida o retroceso en la carrera administrativa, a excepción de las contempladas en la Ley.
- Principio de retribución justa y equitativa, regulada por un sistema único homologado que reconoce la compensación adecuada bajo principios de equidad y justicia, según el nivel de carrera en que se encuentra el servidor.

Finalmente, sobre este régimen, cabe destacar que el trabajador público de carrera administrativa se presenta como un factor trascendental y primordial dentro del Derecho, y, conforme señala Gustavo Bacacorzo (1992), se presenta en dos condiciones: trabajador activo y trabajador pasivo.

Los trabajadores activos se encuentran comprendidos bajo el requisito y derecho de la permanencia, por lo que es usual conocer a los trabajadores del Régimen 276 como trabajadores permanentes de la Administración Pública. Los trabajadores pasivos, por su parte, son los que han cumplido el tiempo determinado por ley para su jubilación.

Se puede decir que el trabajador público cesante o jubilado carece de obligaciones con el Estado y que está liberado de su vínculo, aunque por razones de orden jurídico-administrativo, y hasta de conveniencia, ha de acatar determinados mandatos o, acaso mejor, ciertas condiciones de índole estadística o de real efectividad legal (Bacacorzo, 1992, p. 535).

## 2.4. Régimen de la actividad privada

En el sector público, como ya se ha señalado, existen diversas formas de contratación, entre ellas la contratación bajo el régimen laboral de la actividad privada regulado a través del Decreto Legislativo N.º 728 y sus normas complementarias. Las categorías que plantean este régimen general de contratación son dos: contrato a plazo indeterminado y contrato a plazo fijo, con las subclasificaciones que la comprenden.

El régimen laboral de la actividad privada se rige por la Ley de Fomento del Empleo (Decreto Legislativo 728, promulgado el 8 de noviembre de 1991 y publicado el 27 de marzo de 1997), la cual fue creada con la

finalidad de permitir a los empresarios hacer frente a la crisis económica por la que atravesaba el país. Para ello, se relativizó la estabilidad laboral absoluta, se otorgó la posibilidad de celebrar contratos de trabajo de naturaleza temporal, accidental y contratos para obra o servicios y se ampliaron las causales objetivas para la extinción del contrato de trabajo, incluyendo la posibilidad de ceses colectivos.

El mencionado decreto legislativo se dio en un contexto de reforma del Estado, centrado en la creación de entidades que funcionen como enclaves de excelencia ligadas a las reformas económicas. De esta manera, se permitió a las entidades públicas responsables del régimen monetario, del control de la inflación y del déficit fiscal, así como de la regulación general de los mercados (inversión, competencia y propiedad intelectual), aplicar el régimen laboral de la actividad privada, creándose, así, las denominadas islas de eficiencia. (Servir, 2016, p. 47)

El régimen laboral de la actividad privada se considera de naturaleza contractual y está regido por el derecho laboral. Existen instituciones públicas que contratan a sus servidores a través de esta norma, bajo el régimen laboral privado; sin embargo, a estas instituciones también les alcanza y comprenden las normas del Derecho Público, constituyéndose en un régimen mixto, que debe considerar las disposiciones tanto del régimen privado como del régimen público.

Dentro de los principios que recoge este régimen, encontramos los siguientes:

1. Fomentar la capacitación y formación laboral de los trabajadores como un mecanismo de mejoramiento de sus ingresos y la productividad del trabajo.
  2. Propiciar la transferencia de las personas ocupadas en actividades urbanas y rurales de baja productividad e ingresos hacia otras actividades de mayor productividad.
  3. Garantizar los ingresos de los trabajadores, así como la protección contra el despido arbitrario, respetando las normas constitucionales.
  4. Unificar las normas sobre contratación laboral y consolidar los beneficios sociales existentes.
- Dentro de las modalidades de contrato, bajo el régimen laboral de la actividad privada, desarrollaremos las dos principales:
1. Contrato de trabajo de plazo indeterminado, conforme lo establece el artículo 37° de la Ley de Fomento del Empleo, siendo que en toda prestación de servicios remunerados y subordinados se presume, salvo prueba en contrario, la existencia de un contrato de trabajo por tiempo indeterminado. La norma establece que, por excepción, pueden celebrarse por escrito contratos para obra o servicio determinados, o sometidos a condición o sujetos a plazo en los casos y con los requisitos que el Decreto Legislativo n.º 728, establece. También pueden celebrarse por escrito contratos a tiempo parcial, sin limitación alguna.
  2. Contrato de trabajo a plazo fijo sujeto a modalidad. La modalidad de este tipo de contratos puede ser de tres tipos: De naturaleza temporal, de naturaleza accidental y de obra o servicio.
- En el sector público, algunos organismos del Estado poseen este régimen de manera parcial o general. Por ejemplo, tenemos a los obreros

de los gobiernos locales, así como el personal de diversos organismos públicos adscritos a los sectores del Poder Ejecutivo, e incluso de organismos constitucionales, como por ejemplo la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)<sup>4</sup>.

## 2.5. Régimen del Servicio Civil

El último esfuerzo desplegado por el gobierno nacional, en el año 2013, para lograr la tan ansiada modernización del Estado peruano, fue la aprobación de la Ley N.º 30057, que implementa la Ley del Servicio Civil, y tiene como objeto principal establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas.

La Ley del Servicio Civil asigna la labor de unificación al ente rector de los recursos humanos dentro de la Administración Pública, la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, principal detractor de la Ley N.º 31131, alegando inconstitucionalidad de la misma, por vulnerar los artículos 43º y 79º de la Constitución, cuestión que finalmente dilucidará el Tribunal Constitucional dentro del fuero de sus competencias interpretativas como órgano colegiado, máximo intérprete de la Carta Política del Estado.

<sup>4</sup> Ley Orgánica de la ONPE:

**Artículo 21.-** Los trabajadores de la Oficina Nacional de Procesos Electorales estarán sujetos al régimen laboral de la actividad privada. Los puestos de trabajo, sean permanentes o temporales, serán cubiertos por concurso público, salvo aquellos calificados de confianza, conforme a las leyes vigentes, que no excederán del 10% del total respectivo de trabajadores.

Los trabajadores estarán afectos a las incompatibilidades previstas en los incisos b) y c) del Artículo 9 de la presente Ley.

## 2.6. Régimen de Contratación Administrativa de Servicios

El régimen de contratación administrativa de servicios, denominado en general CAS, constituye una modalidad contractual especial, de naturaleza administrativa y privativa del Estado, que vincula a una entidad pública con una persona natural que presta servicios de manera subordinada.

De acuerdo a la normativa específica de la materia, artículo 3 del Decreto Legislativo N.º 1057 y artículo 1 del Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM, este régimen especial es regulado por normas de Derecho público, confirmando a los trabajadores bajo esta modalidad los beneficios y obligaciones determinadas por las normas antes señaladas, quedando excluidos los derechos, beneficios y bonificaciones que alcanzan a los servidores públicos dentro de los regímenes coexistentes en la Administración Pública, como son el de carrera administrativa (Decreto Legislativo N.º 276) o el del régimen laboral de la actividad privada, regulado con por el Decreto Legislativo N.º 728.

En el derecho laboral se aplica con muchísima razón, el principio de primacía de la realidad, el cual —como su nombre lo indica— otorga certeza a lo que existe realmente, a pesar de la existencia de intentos de simulación como contratos de locación de servicios y recibos por honorarios girados por los mismos trabajadores, para ello se valoran todos los indicios posibles que logren demostrar los tres principales elementos del contrato de trabajo: 1) Prestación personal, 2) Contraprestación (remuneración) y 3) Subordinación, elementos que son parte indiscutible de los contratos CAS, a pesar de la ambigua naturaleza jurídica otorgada por el Tribunal Constitucional, en la Sentencia N.º 002-2010-PI/TC, que le otorga características

mixtas de los regímenes generales y el contrato civil de locación de servicios.

Sobre lo señalado en el párrafo anterior, es preciso citar a la Dra. Keysi Becerra Atauconcha (2010), sobre el Contrato Administrativo de Servicios, CAS y la jurisprudencia de la justicia ordinaria, postsentencia N.º 002-2010-PI/TC:

“En nuestro complejo sistema de contrataciones que rige en el Perú, régimen privado normado por el Decreto Legislativo N.º 728, Texto Único Ordenado aprobado por el Decreto Supremo N.º 003-97-TR y Reglamento, el régimen público bajo las reglas del Decreto Legislativo N.º 276 y su reglamento, y los regímenes especiales, precisamente en este último grupo debemos añadir uno más, creado por el legislador y confirmado por el juez constitucional. Nos referimos, al Régimen Especial de los Contratos Administrativos de Servicios, los tan conocidos CAS, que, a decir de los muchos trabajadores de las entidades estatales, han resultado más de un dolor de cabeza y un problema complicado.

Como es conocido, antes de la incursión del CAS, los trabajadores que prestaban servicios a favor del Estado estaban distribuidos de la siguiente forma: en su gran mayoría se encontraban bajo la regla de régimen privado, ya sea por contrato sujetos a modalidad o contrato indeterminado, que por cierto ya resultaba un poco desconcertante aplicar reglas laborales del sector privado a trabajadores del Estado que tiene otro tipo de connotaciones, pero este no es el momento de resaltarlos. Por otro lado, encontramos a los trabajadores del Estado cuya relación laboral se rige por las reglas del régimen público.

A pesar de la frondosa legislación que rodea a estos regímenes, ambas tienen puntos de encuentro, como son treinta días de vacacio-

nes, gratificaciones, derechos referentes a la seguridad social, entre otros.

Pero la política adoptada últimamente sobre la forma de contratación de los trabajadores del aparato estatal se caracterizaba por la suscripción de contratos civiles o contratos por servicios no personales o contrato de locación de servicios regido por la norma civil, en el que evidentemente, no se reconocía el vínculo laboral entre al prestador de servicios y la empleadora, consecuentemente no se reconocía los beneficios inherentes a un vínculo laboral. Claro, la reacción social ante este panorama no demoró, teniendo como consecuencia de ello la interposición de demandas incoadas ante el Poder Judicial, Juez de trabajo para ser específicos, por parte de trabajadores del Estado en calidad de prestadores de servicios, solicitando la declaración de una relación de naturaleza laboral a tiempo indeterminado y el pago de sus beneficios sociales. **Los pronunciamientos de los jueces laborales, en forma unánime fue la declaración de una relación laboral, esto aplicando el Principio de la Primacía de la Realidad\*** (el subrayado es nuestro), que señala que, en caso de discordancia entre lo que ocurren en la práctica y lo que surge de documentos o contratos, debe otorgarse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede o se aprecia en el terreno de los hechos. Así, en virtud de este principio laboral, aun cuando exista un contrato de naturaleza civil, lo que determina la naturaleza de una relación contractual entre las partes es la forma cómo en la práctica se ejecuta dicho contrato, es decir, la preeminencia de la realidad material sobre lo estipulado en el contrato, por lo que en toda prestación de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo fijo indeterminado, conforme a lo conceptuado en el primer párrafo del artículo 4º del Decreto Legislativo N.º 728,

Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.º 003-97-TR. (Becerra, 2010. pp. 2-04)”

Lo antes señalado por Becerra (2010), refleja la evidente falencia de nuestro complejo sistema de contrataciones de personal, pues nuestro país cuenta con un régimen privado normado por el Decreto Legislativo N.º 728, Texto Único Ordenado aprobado por el Decreto Supremo N.º 003-97-TR y Reglamento, así como también, un régimen público bajo las reglas del Decreto Legislativo N.º 276 y su reglamento, y además, otros regímenes especiales adicionales, en donde se ubica al Régimen Especial de los Contratos Administrativos de Servicios, dispersión normativa que ha generado grandes dificultades al momento de contratar, pero más aún ha sembrado la desigualdad y el desconocimiento de principios y derechos laborales, trasgredidos impunemente a través de esta norma.

El régimen CAS ha sufrido modificaciones estructurales a lo largo de su existencia, pudiendo establecer una evolución normativa y otra de tipo jurisprudencial, a través de la labor desplegada por el máximo intérprete de la Constitución, a efectos didácticos de desarrollo para el presente artículo.

### 3. EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL RÉGIMEN CAS

Dentro de este título, se ha considerado cuatro momentos clave en la evolución normativa de este cuestionado régimen general, desde su creación hasta su reciente eliminación, con la Ley N.º 31131.

#### Primera etapa

Inicia el 27 de junio del 2008, con la aprobación del Decreto Legislativo N.º 1057 y su posterior reglamentación a través del Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM. En este primer momento, son reconocidos esencialmente tres derechos laborales: vacaciones por 15 días, seguridad social y jornada laboral de 8 horas por un máximo de 6 días a la semana.

#### Segunda etapa

Esta se regula a través del Decreto Supremo N.º 065-2011-PCM, que dispone la modificación de los artículos 1, 3, 4, 5, 7, 8, 11, 12, 13, 15 y 16 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1057, aprobado por Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM.

Durante esta segunda etapa, se extiende la gama de derechos protegidos a favor de los trabajadores CAS, se reconocen derechos como el descanso por maternidad, permiso por lactancia, licencia por paternidad, penalidad por despido arbitrario, derecho a la sindicalización y a la huelga, descanso compensatorio por trabajo en sobretiempo, licencia por fallecimiento de familiar directo, descansos subsidiados por Es-salud y licencias por capacitación.

#### Tercera etapa

La tercera etapa surge con la Ley N.º 29849, aprobada el 6 de abril del 2012, mediante la cual se establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales. En esta etapa, se agregan dos derechos económicos adicionales a los ya reconocidos: vacaciones por 30 días y aguinaldos.

### Cuarta etapa

Finaliza con la aprobación por insistencia de la Ley N.º 31131, aprobada en el Congreso de la República el pasado 9 de marzo del 2021, ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, en aplicación a lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, que permite al Parlamento, a pesar de las observaciones hechas por parte del Poder Ejecutivo, eliminar finalmente el Decreto Legislativo N.º 1057 de la Administración Pública.

## 4. EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL RÉGIMEN CAS

La evolución normativa antes desagregada en cuatro etapas responde al trabajo interpretativo que ha realizado el Tribunal Constitucional para ir reduciendo la brecha entre los regímenes generales de la Administración Pública, en aras de salvaguardar los derechos de los trabajadores del sector público. Consideramos que han existido avances, pero también retrocesos en la labor de este alto órgano colegiado, respecto de la materia investigada, la que hemos resumido en cuatro sentencias de relevancia constitucional:

- STC N.º 002-2010-PI/TC, de fecha 7 de setiembre 2010:

En esta primera sentencia se debate la naturaleza jurídica del Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios CAS.

Es presentada por 5 mil ciudadanos en una demanda de inconstitucionalidad contra el Poder Ejecutivo por la trasgresión de diversos derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a la igualdad (Constitución Po-

lítica del Perú art. 2, inc. 2), el derecho a la igualdad de oportunidades (Constitución Política del Perú, artículo 26, inc. 1) y el derecho a la protección contra el despido arbitrario (Constitución Política del Perú, artículo 27).

La defensa del Ejecutivo contra los argumentos esgrimidos por los demandantes se redujo a una defensa de forma, enfatizando que el Decreto Legislativo N.º 1057 no vulneraba derechos laborales, por el contrario otorgaba seguridad jurídica a trabajadores que antes no tenían derechos, haciendo clara referencia a los trabajadores por Servicios No Personales (SNP), la modalidad civil a través de la que el Estado valía su mayor número de contrataciones de personal, subordinado, remunerado y con un centro de labores asignado.

Por su parte, el Tribunal Constitucional resolvió la demanda señalando que no resulta inconstitucional considerar al Decreto Legislativo N.º 1057 como una norma de derecho laboral, dado que puede coexistir con los regímenes generales existentes.

Asimismo, indicó que no se aplica el principio derecho de igualdad porque no tienen la misma naturaleza, por lo que se justifica un trato «diferenciado». Finalmente, declaró infundada la demanda, concluyendo que el régimen CAS es un sistema de contratación laboral, sustitutorio del sistema civil de contratación de locación de servicios, también conocido como de servicios no personales —regulado por el artículo 1764º y siguientes del Código Civil.

- STC N.º 00876-2012-PA/TC, de fecha 11 de junio 2013:

Este es el Recurso de Agravio Constitucional interpuesto en la ciudad de Arequipa por el señor **Juan Jara Chura** contra la **Municipalidad Provincial de Arequipa**.

En este caso, el Tribunal Constitucional declara fundada la demanda de este trabajador, y se establece la **prórroga automática en el régimen especial CAS**.

- STC N.º 05057-2013-PA/TC, de fecha 16 de abril 2015:

El caso Huatuco Huatuco, acontecido en el año 2015, ha generado en los operadores jurídicos desavenencias y posturas contrapuestas en su aplicación como precedente vinculante, produciéndose un *overruling*<sup>5</sup> en el criterio utilizado por el Tribunal Constitucional para resolver la demanda interpuesta.

La exigencia del ingreso por concurso público a una plaza prevista y presupuestada, de duración indeterminada, se vuelve la valla a alcanzar para los trabajadores CAS que busquen, a través de la desnaturalización laboral, una justa reposición a sus puestos de trabajo.

El caso Huatuco Huatuco representa para la investigadora un retroceso en la protección de derechos fundamentales, pues a través de esta sentencia se cambió el criterio de desnaturalización a favor del servidor bajo este régimen y se impusieron requisitos exigibles como el ingreso por concurso público, la plaza presupuestada y en situación de vacante, que cerraba el ca-

mino judicial de los trabajadores que eran despedidos (o no renovados) bajo esta modalidad contractual.

Este precedente vinculante obligó a varios magistrados, entre otros, a los doctores Omar Toledo y Félix Ramírez, a utilizar técnicas como el *distinguishing* para lograr ejercer con justicia el reconocimiento de derechos laborales, tema previamente investigado y expuesto en el año 2016 por la investigadora.

- STC N.º 0025-2013-PI/TC y otros de fecha 26 de abril 2016:

La última sentencia que he considerado en este trabajo está referida a la demanda de inconstitucionalidad de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil y otros, pues, si bien es cierto no es una norma que regule el régimen CAS, esta ley pretende unificar los tres regímenes generales de la Administración Pública por lo que corresponde se extienda el análisis hasta ella. La demanda de inconstitucionalidad fue interpuesta por cinco mil ciudadanos y los Colegios de Abogados de Junín y Tacna.

El caso fue resuelto por el Tribunal Constitucional y se declararon inconstitucionales algunos artículos, como aquellos referidos a la no incorporación de los trabajadores de entidades especiales del Estado (BCR, Congreso de la República, SBS, CG, SUNAT, otros). Asimismo, se excluyó la prohibición absoluta de negociación colectiva de remuneraciones en el sector público. Se eliminaron además las sanciones disciplinarias fundadas en la causal de “prevaricación”, por cuanto su alto nivel de imprecisión afecta el principio de legalidad.

5 Técnica que permite cambiar un precedente vinculante por uno nuevo. Esto significa que no solo modifica un precedente vinculante, sino que se impone al anterior, sustituyendo el criterio adoptado por otro.

## 5. APROBACIÓN POR INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La Constitución Política de 1993 establece en su artículo 108° el proceso de promulgación de las leyes, señalando que la ley aprobada se envía al presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de que la ley no sea promulgada por el presidente de la República, lo hace el presidente del Congreso o el presidente de la Comisión Permanente, según corresponda.

Si el presidente de la República tiene observaciones a la ley aprobada en el Congreso, ya sea a toda o a una parte de ella, las presenta en el término de quince días. Reconsiderada la ley por el Congreso, su presidente la promulga con el voto de más de la mitad del número legal de sus miembros, a esto se conoce, en doctrina, como aprobación por insistencia.

El Tribunal Constitucional peruano también ha reconocido la facultad del presidente de la República para objetar las autógrafas de Ley, conforme se ha contemplado en la jurisprudencia recaída en el Exp. N.º 00028-2010-PI/TC, situación que se ha suscitado en torno a la polémica eliminación del Régimen CAS, a raíz de que en diciembre del 2020, el pleno del Congreso, aprobó con una amplia mayoría (113 votos) el proyecto de ley que disponía la eliminación de los Contratos Administrativos de Servicios (CAS) en el sector público, autorizando el pase automático de los trabajadores a los regímenes generales, regulados a través de los Decretos Legislativos N.º 276 y N.º 728, tema desarrollado en un acápite previo.

Las observaciones fueron presentadas en el oficio N.º 024-2021-PR, de fecha 14 de enero del 2021, por el presidente Francisco Sagasti y la presidenta del Consejo de Ministros, Violeta

Bermúdez, ambos se dirigieron a la presidenta del Congreso, Mirtha Vásquez para darle a conocer 21 puntos observados a la Ley, principalmente de naturaleza económica y presupuestal, entre las que destacan la afectación al acceso e incorporación de servidores a la Administración Pública y la oposición a la reforma del servicio civil.

Así también el referido documento acota que si se continuara con la ratificación de la autógrafa de ley, su implementación demandará un costo de **S/ 4,244.6 millones de soles** del tesoro público, advirtien además la inviabilidad de la tan anhelada eliminación del régimen CAS por parte del Estado.

El resultado de esta confrontación entre los poderes clásicos del Estado fue la aprobación por insistencia de la observada Ley, el pasado 9 de marzo de 2021, quedando sobre el tablero del juego la posibilidad de la interposición de una demanda de inconstitucionalidad por parte del Ejecutivo ante el Tribunal Constitucional, órgano colegiado que tendrá la importante función de dilucidar esta grave controversia.

A pesar del accidentado tránsito de este régimen, la solución aún no se vislumbra, pues los detractores de la derogatoria del CAS han evidenciado su grave preocupación por el costo en el **aumento de planillas hasta en un 25 %**, conforme lo ha manifestado la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, entre otras consideraciones, afirma que la Ley N.º 31131 adolece de vicios de inconstitucionalidad, al vulnerar los artículos 79° y 43° de la Constitución, que impiden al Congreso de la República legislar bajo las restricciones del gasto público e interferir en las competencias exclusivas del Ejecutivo, en materia de recursos humanos en la Administración Pública.

La incertidumbre se intensifica al recordar que el Tribunal Constitucional peruano ya ha declarado inconstitucionales casos controvertidos que irrogan un aumento en el gasto público, como por ejemplo la Ley N.º 31039, que regulaba los ascensos automáticos en el sector salud, determinando la vulneración de los artículos 78º, 79º y 118º inc. 7, que establecen las facultades del Ejecutivo para administrar la Hacienda Pública y por otro lado, las restricciones del Legislativo para crear o aumentar gastos públicos junto con el principio de equilibrio presupuestal.

Ello, conforme se puede analizar en la sentencia recaída en el Expediente N.º 00011-2020-AI, de fecha 15 de diciembre del 2020, y la sentencia que declara inconstitucional la Ley N.º 30745 que regulaba la carrera del trabajador judicial, considerando que carece de razonabilidad excluir a los trabajadores del Poder Judicial de los alcances de la Ley N.º 30057, ley del Servicio Civil, así como la inexistencia de progresión en la carrera, conforme se constata en la sentencia del Expediente N.º 00029-2018-PI/TC, de fecha 20 de agosto del 2020.

## 6. PANORAMA ACTUAL EN EL CONTEXTO DE SU ELIMINACIÓN

La promulgación de la Ley N.º 31131, ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, aprobada por insistencia, el pasado 9 de marzo del 2021, ha significado la puesta en alerta del ente rector de la modernización en la Administración Pública, nos referimos a la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, máximo detractor de la eliminación del régimen CAS, que considera esta derogatoria una afrenta a sus competencias organizativas y

direccionales de los recursos humanos del sector público.

Es importante recordar que la labor de eliminar este régimen discriminatorio fue asignada a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) desde el 2003, año en que se aprobó la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, y se dispusiera el tránsito de los servidores del régimen CAS a uno que contemplara todos los derechos y beneficios homogéneos de los otros regímenes generales, que se buscaban unificar en el marco de la Ley Servir, situación que nunca logró materializarse a pesar del profuso marco normativo que contempla estos intentos.

Sobre ello, los detractores a la norma materia de comentario señalan de manera enfática el pronunciamiento efectuado por el Tribunal Constitucional sobre el Régimen CAS, en el año 2010, nos referimos al fundamento jurídico 47 de la sentencia del Expediente N.º 00002-2010-PI/TC, donde se establece que el régimen especial de contratación administrativa de servicios *es propiamente un régimen especial de contratación laboral para el sector público que resulta compatible con el marco constitucional; sin embargo, omiten el carácter temporal otorgado por este Colegiado, ante la falta de recursos económicos en el Estado para incorporar a los trabajadores que laboraban bajo el contrato civil de locación de servicios, estableciendo la obligación del Estado de reducir progresivamente este régimen a efectos de aumentar los derechos fundamentales de los trabajadores, conforme se dispuso en la Ley N.º 29849, ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo N.º 1057 y otorga derechos laborales, aprobada el 6 de abril de 2012.*

Servir ha demostrado la incapacidad de unificar bajo un solo régimen la gran dispersión

normativa que existe en materia laboral dentro de la Administración Pública; sin embargo, se manifiesta crítico a la iniciativa del Parlamento de brindar una solución permanente a los cientos de miles de trabajadores que han visto frustrados sus anhelos de justicia e igualdad frente a la discriminación sufrida por este subsistema trasgresor de derechos humanos, durante más de una década, a pesar de existir el sustento jurídico y normativo que preveía su eliminación, desde el año 2012, conforme lo expuesto en el párrafo anterior.

Respecto al costo de implementación de la medida propuesta, y los considerables gastos adicionales al tesoro público que importa la aplicación de la Ley N.º 31131, considero que situación similar se presentó en el año 2008, donde la informalidad con la que laboraban los trabajadores conocidos como SNP (contrato civil de Locación de servicios), también significó una medida económica del Estado para reducir el costo de cada trabajador en desmedro de sus derechos fundamentales, sin embargo una vez aprobado el Decreto Legislativo N.º 1057, que crea el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios, las planillas se **sinceraron** y, aunque el aumento fue considerable (gastos adicionales al tesoro público), en el caso de la Municipalidad Provincial de Trujillo, por ejemplo, el aumento fue de un **430 %**, lo que demuestra que las entidades pudieron financiar el total de gastos vinculados a la planilla de personal, y cumplir lo dispuesto en la norma.

El análisis económico de derecho que pretende hacerse en el caso del Régimen CAS ha tenido desde el 2012, año en que se aprobó la Ley 29849, —ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales—,

**nueve años** para su implementación oportuna en el presupuesto del sector público. La ineficiencia de las entidades gubernamentales no puede ser justificación para admitir la vulneración de derechos fundamentales en condición de derechos humanos, protegidos por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en palabras del profesor Olivier de Schutter (de la Universidad de Louvain - Bélgica), “The primacy of human rights to a decent standard of living has a base on the specific nature of human rights”<sup>6</sup> —.

## CONCLUSIONES

Se ha presentado un análisis constitucional profundo sobre el origen, evolución y eliminación del régimen CAS en el ordenamiento jurídico peruano, así como su cuestionamiento actual en base a la vulneración de disposiciones constitucionales que podrían dar como resultado la declaración de inconstitucionalidad de la Ley que elimina este régimen, a través de la compilación exhaustiva de los planteamientos circundantes a la temática de este régimen, y la problemática que trae consigo la incertidumbre de su derogatoria, nos lleva a concluir lo siguiente:

- El Régimen de Contratación Administrativa de Servicios, aprobado a través del Decreto Legislativo N.º 1057, en el 2008, por fin ha sido derogado por el Congreso de la República con la Ley N.º 31131, ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.

<sup>6</sup> La primacía del derecho humano a una vida digna es la base de la naturaleza de los derechos humanos.

- La decisión mayoritaria del Congreso de aprobar la ley que deroga el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios(-CAS), ratifica el carácter transitorio que se atribuyó al Régimen CAS y permitía su vigencia en el orden constitucional, bajo la interpretación de su supremo intérprete, por más de doce años, con la condición *sine qua non* de su progresiva eliminación, situación que nunca se vio resuelta por el Poder Ejecutivo en su órgano rector, la Autoridad Nacional del Servicio Civil(Servir).
- El cuestionamiento sobre la constitucionalidad de la Ley N.º 31131, ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, deberá ser resuelto por el Tribunal Constitucional, que definirá los límites formales y materiales para su derogatoria o subsistencia en el orden jurídico nacional.
- El Régimen CAS constituía uno de los regímenes generales para el acceso al sector público, con una normatividad que, lejos de beneficiar a los trabajadores de su jurisdicción, generó inequidad y un mecanismo alternativo de acceso a la Administración Pública, sin cerrar la puerta de los contratos por servicios no personales (locación de servicios, contrato de naturaleza civil), que originalmente pretendió reemplazar.
- La dispersión normativa existente en materia laboral ha producido desorden y malestar en los cientos de miles de trabajadores, con especial énfasis en los trabajadores del Estado, afectados con planillas concurrentes, y asignación de labores semejantes, pero con diferencias sustanciales en materia remunerativa, según el régimen en el que se encuentren.
- El principio de primacía de la realidad, aplicado en pro del trabajador debe ser la base axiológica del respeto irrestricto de los servidores públicos, sin importar el tipo de encasillamiento legal que pretenda imponerse, en perjuicio de sus derechos laborales y derechos fundamentales, en su condición de seres humanos, en igualdad de dignidad, conforme lo establece el artículo 1º concordante con el artículo 23º de la Constitución Política del Perú.
- La incertidumbre generada por las observaciones del Poder Ejecutivo a la Ley 31131 nos lleva a la reflexión crítica sobre las competencias que ha empleado el Congreso dentro de sus facultades legislativas y si estas interfieren con las otorgadas por la Constitución al Ejecutivo.
- Conforme se señaló en el trabajo fuente de este artículo<sup>7</sup>, la derogatoria del Decreto Legislativo N.º 1057 y sus normas complementarias, del ordenamiento jurídico peruano, fortalece el orden constitucional al hacer una ponderación de derechos fundamentales, eliminando un régimen que vulnera derechos laborales y se constituía como un **subsistema nocivo en perjuicio de los servidores públicos**, restaurando de este modo, derechos negados por más de una década a un importante número de servidores del Estado.
- A través de las experiencias que surgen de la aplicación del Régimen CAS, consideramos que es necesaria la creación de un

7 Palomino, N. *Consecuencias Jurídicas y Económicas que se derivan de la aplicación del Régimen Especial CAS al personal de la Municipalidad Provincial de Trujillo*. [Tesis de maestría]. Trujillo, Perú: Universidad Nacional de Trujillo. 2016.

organismo supervisor que garantice la eliminación definitiva de la Contratación Administrativa de Servicios en las entidades del Estado, imponiendo sanciones administrativas, a las entidades que persistan en esta práctica, así como a cualquier otro subsistema que genere discriminación e inequidad entre los trabajadores de la Administración Pública.

- Es importante también crear políticas de sensibilización a la población en general y a los operadores jurídicos en especial, respecto a derechos fundamentales, a fin de crear sentimiento constitucional y una cultura democrática que no permita abusos y atropellos contra sus derechos.
- Haciendo un especial énfasis en el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos, me permito citar al Prof. Olivier de Schutter, de la Universidad de Louvain en Bélgica, quien en el marco del curso de Derecho Internacional de la Academia de La Haya (2021), afirmó que la primacía del derecho humano a una vida digna es la base de la naturaleza de los derechos humanos. Ejemplo de esta afirmación lo encontramos en el caso *Casa Nina vs. Perú*, resuelto recientemente por la Corte Americana de Derechos Humanos, el 24 de noviembre del 2020.
- Finalmente, es imperativo que los poderes constituidos del Estado peruano (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial) conozcan, respeten y cumplan los convenios y pactos internacionales, de los

que el país forma parte, razón por la que, previo al uso de sus facultades de iniciativa legislativa, deben guardar la adecuación de ellas, a los principios y derechos laborales en ellos garantizados, sin vulnerar el principio de progresividad y no regresividad de los derechos laborales dentro de nuestro sistema jurídico constitucional.

## BIBLIOGRAFÍA

- AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (Servir). Los regímenes laborales en el Perú. En: *El servicio civil peruano antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Resumen Ejecutivo (pp. 20-88), (2016). <https://bit.ly/3mEyHLz>
- BACACORZO, G. *Derecho Administrativo del Perú. Subjetivo - Adjetivo*. Tomo I. Lima, Perú: Editorial Cuzco, 1992.
- BECERRA, K. El contrato administrativo de servicios y la jurisprudencia de la justicia ordinaria post sentencia STC N.º 002-2010-TC/PI. En: *Derecho y Cambio Social* n.º 26, pp. 2-4.
- GAMARRA, E. La Ley 31131 precariza el empleo público. En *LP Pasión por el Derecho* [en línea]. (marzo, 2021). <https://lpderecho.pe/la-ley-31131-precarriza-el-empleo-publico/>
- GUZMÁN, C. *Procedimiento Administrativo General*. Tomo I. Lima: Perú. Editorial Instituto Pacífico, 2020.
- LUYO, M. La carrera administrativa: su necesaria observancia para la regulación de la negociación colectiva en materia remunerativa de los servidores públicos en el Perú. En: *Derecho & Sociedad* n.º 53, 171-182, 2020. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/21799>
- PALOMINO, N. Consecuencias jurídicas y económicas que se derivan de la aplicación del Régimen Especial CAS al personal de la Municipalidad Provincial de Trujillo. [Tesis de maestría]. Trujillo, Perú: Universidad Nacional de Trujillo, 2016.

