

**PERÚ**Presidencia del  
Consejo de MinistrosAutoridad Nacional  
del Servicio CivilGerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Universalización de la Salud"

Lima, 08 de junio de 2020

**INFORME TECNICO N° -2020-SERVIR-GPGSC**

**A :** **JUAN JOSÉ MARTÍNEZ ORTIZ**  
Presidente Ejecutivo

**De :** **CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY**  
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

**Asunto :** Proyecto de Ley N° 5142-2020-CR, Proyecto de Ley que faculta al Ministerio de Salud incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 276, a los trabajadores que se encuentran bajo la modalidad del régimen CAS

**Referencia :** a) Oficio N° 0774-2020-MTPE/4.  
b) Oficio N° 032-2020-2021-CPCGR-HAP-CR.

Mediante el documento a) de la referencia, la Secretaria General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo traslada a SERVIR el documento b), a través del cual el Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República solicita opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 5142-2020-CR, Proyecto de Ley que faculta al Ministerio de Salud incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 276, a los trabajadores que se encuentran bajo la modalidad del régimen CAS.

En tal sentido, señalamos lo siguiente:

**I. Competencia de SERVIR para emitir opinión sobre propuestas normativas**

- 1.1 El Decreto Legislativo N° 1023 creó a SERVIR como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, atribuyéndole, entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de dicho Sistema.
- 1.2 De esta manera, la presente opinión se enmarca, de manera estricta, en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros sectores pudiera corresponder.

**II. Contenido de la propuesta normativa**

- 2.1 El Proyecto de Ley, de acuerdo con su artículo 1°, tiene por objeto la incorporación del personal del sector salud de todos los grupos ocupacionales y profesionales que laboran en el Ministerio de Salud – MINSA y sus órganos descentralizados (Directores Regionales de Salud y Unidades Ejecutoras a nivel nacional), al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, según corresponda, de los trabajadores que se encuentran bajo el régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) regulado por el Decreto Legislativo N° 1057.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: GHPGD0H



2.2 Dicho proyecto normativo contiene nueve (9) artículos, y tres (3) disposiciones complementarias finales, a través de los cuales se regula lo siguiente:

- Se establecen los requisitos para la incorporación al régimen laboral del D.L. N° 276.
- Se precisa el alcance subjetivo de la ley.
- Se establece la prohibición de contratación bajo el régimen CAS por parte del Ministerio de Salud, a excepción de aquellas contrataciones vigentes o renovaciones de contrato.
- Se establece la incorporación progresiva del personal beneficiario al régimen laboral del D.L. 276.
- Se autoriza al Ministerio de Salud a realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para la aplicación de la ley.
- Se confiere al Ministerio de Trabajo, en coordinación con la Autoridad Nacional del Servicio Civil, la obligación de dictar las normas complementarias para la implementación de la Ley, otorgándole un plazo de treinta (30) días contados a partir de la entrada en vigencia de la ley.
- Se precisa que, una vez vencido el plazo conferido para la emisión de las normas complementarias, el Ministerio de Salud tendría un plazo de sesenta (60) días para iniciar las acciones necesarias para la migración al régimen laboral del D.L. N° 276.
- Se dispone que la condición del proceso de incorporación corresponderá a una Comisión de Incorporación la misma que será designada por el Ministerio de Salud.
- Se precisa que a los servidores CAS que hubiera renunciado a su contrato para asumir un contrato distinto en el interín de vigencia de la ley se les reconocerá los derechos conferidos por la presente norma.
- Se indica que el financiamiento de lo dispuesto por la ley se efectuará con cargo al presupuesto asignado al MINSa sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

### III. Análisis de la propuesta normativa

#### Sobre la eliminación progresiva del régimen CAS

- 3.1 La incorporación de los servidores contratados bajo el régimen CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (en adelante, D.L. N° 276), 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 Estado<sup>1</sup>.
- 3.2 El régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), carente de un conjunto de derechos que sí asisten a otros regímenes laborales, 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

<sup>1</sup> Distintos estudios realizados por SERVIR, desde el año 2011, mostraron las consecuencias negativas de contar con tres regímenes laborales generales y más de 400 conceptos de pago al personal. Los recursos humanos habían crecido sin planificación y desordenadamente generando consecuencias negativas para los servidores (inequidades en derechos y deberes, falta de incentivos para desarrollar su proyección profesional, capacitación casi inexistente) y para el Estado (uso ineficiente de recursos, planilla en constante crecimiento, enfrentamientos con sindicatos, deficiente atención al ciudadano, entre otros).



público. En ese orden de ideas, no resulta razonable ni estratégico incorporar servidores del régimen CAS al régimen de la carrera administrativa (D.L. N° 276) pues ello se opone a la reforma del servicio civil y dificulta una planificación ordenada de recursos humanos en el ámbito público.

- 3.3 En ese contexto, la contratación CAS desaparecerá gradualmente para dar paso al nuevo régimen del servicio civil, aprobado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), como régimen exclusivo para el sector público, demandando a las entidades planificar estratégicamente sus recursos humanos y sus procesos, garantizando de esa forma que el acceso, permanencia y progresión, se basen en la demostración de la idoneidad para el puesto.
- 3.4 Por tanto, el régimen CAS fue concebido con miras a la implementación de un nuevo régimen en el servicio civil, el cual actualmente se encuentra recogido en la LSC, y que hará posibles las mejoras estructurales y sostenibles (y no solo superficiales o temporales) que beneficiará tanto a servidores públicos como a instituciones y ciudadanos.

#### **De los concursos públicos de méritos**

- 3.5 Siendo el CAS un régimen temporal o transitorio hacia la necesaria e inevitable reforma del servicio civil, no sería congruente con dicha finalidad que todo el personal bajo dicho régimen pase a otros regímenes y menos de forma directa.
- 3.6 La igualdad en el acceso a la función pública como un derecho de todo ciudadano exige que la regla para dicho ingreso a una entidad pública sea el concurso público de méritos, lo cual impone el principio del mérito o meritocracia, tanto para el ingreso como para la progresión y la permanencia en el puesto, supeditados a la idoneidad objetivamente demostrada de la persona o servidor que lo ocupa.
- 3.7 En ese orden de ideas, el artículo 5° de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (en adelante, LMEP), establece que el ingreso al empleo público se realiza mediante concurso público abierto, por grupo ocupacional, en base al mérito y capacidad de la persona, en un régimen de igualdad de oportunidades. En esa misma línea, el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, establece que el ingreso al servicio civil permanente o temporal se realiza mediante procesos de selección transparentes sobre la base de criterios objetivos, atendiendo al principio de mérito.
- 3.8 Por su parte, el artículo 8° de la LSC, respecto de la incorporación al servicio civil, señala que el proceso de selección es el mecanismo de incorporación al grupo de directivos públicos, servidores civiles de carrera y servidores de actividades complementarias, siendo su finalidad seleccionar a las personas más idóneas para el puesto sobre la base del mérito, competencia y transparencia, garantizando la igualdad en el acceso a la función pública.
- 3.9 Tanto la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, la LMEP y la LSC consagran el principio de igualdad de oportunidades como regla que debe regir no solo el acceso al servicio civil, sino otros procesos de la gestión de recursos humanos en el Estado.



- 3.10 Por lo indicado, el acceso al servicio civil en la administración pública se efectúa necesariamente por concurso de méritos en el marco de un régimen de igualdad de oportunidades y de conformidad con los principios de mérito y capacidad de personas. Disponer lo contrario implica el quebrantamiento del marco legal que regula la gestión de los recursos humanos del sector público, así como del esfuerzo que viene realizando el Poder Ejecutivo para lograr la implementación de un régimen único que ordene y regule los derechos y deberes de todos los servidores que prestan servicios en las entidades públicas de nuestro país.
- 3.11 Si bien el régimen CAS contempla el ingreso a través de un proceso de selección (concurso público), su diseño no constituye un proceso de incorporación riguroso, considerando el dinamismo y la celeridad en la contratación y desvinculación que lo caracteriza<sup>2</sup>. Si bien ello ha facilitado la gestión de recursos humanos en muchas entidades, no ha aportado al desarrollo ni la consolidación de la meritocracia en el sector público.

### **De la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276**

- 3.12 En principio, es de señalar que, de conformidad con el artículo 1° del D.L. N° 276, la carrera Administrativa es 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 prestan servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública. Asimismo, dicho régimen tiene por objeto permitir la incorporación de personal idóneo, garantizar su permanencia, asegurar su desarrollo y promover su realización personal en el desempeño del servicio público.
- 3.13 De la misma manera, es oportuno señalar que, de acuerdo con el literal a) del artículo 4° del D.L. N° 276, uno de los principios que rige la Carrera Administrativa es el principio de Igualdad de Oportunidades, el mismo que tiene incidencia tanto para el acceso como para la progresión en la referida carrera. Dicho principio, a su vez, guarda concordancia con lo previsto en el literal d) del artículo 12° del mismo cuerpo normativo, el cual establece como un requisito para el acceso a la carrera el presentarse y ser aprobado en el concurso de admisión.
- 3.14 En ese sentido, es evidente que un traslado automático de los servidores CAS del Ministerio de Salud al régimen de la carrera administrativa lesionaría el principio de igualdad de oportunidades que rige la misma y constituiría una flagrante trasgresión a uno de los requisitos para el ingreso a dicha carrera, como es el haber aprobado el respectivo concurso público, todo lo cual, en definitiva, desnaturalizaría el objeto de existencia de la Carrera administrativa, el cual es justamente la incorporación de personal idóneo en favor de una adecuada prestación de los servicios del Estado.
- 3.15 De otro lado, en la propuesta normativa no se precisa la modalidad mediante la cual se incorporarán los servidores bajo el régimen CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, aspecto de gran importancia dado que este régimen admite dos formas de contratación.

<sup>2</sup> El Reglamento del Decreto Legislativo 1057 habilita a las entidades a aplicar otros mecanismos de evaluación, tales como la evaluación técnica y la psicológica, que algunas entidades vienen desarrollando en sus procesos de selección para garantizar la objetividad y solidez de la contratación que las propias normas no consagran de forma obligatoria.



PERÚ

Presidencia del  
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Universalización de la Salud"

- 3.16 Así pues, por una parte, se tiene el nombramiento (que genera estabilidad laboral en virtud de la cual ningún servidor puede ser cesado ni destituido sino por causa prevista en la Ley y de acuerdo al procedimiento establecido) y, por otra parte, la contratación temporal o accidental (la misma que está sujeta a un plazo específico).
- 3.17 Siendo ello así, es de señalar que, en el caso del nombramiento, al no ser posible el cese o despido -respectivamente- salvo por causa justa establecida en sus respectivas regulaciones, un servidor CAS no podría migrar de forma provisional a esta forma de contratación. De la misma manera, en el caso de las modalidades de contratación temporal o accidental, su naturaleza no obedece a la situación que propone la iniciativa (que es la realización de labores de carácter permanente sin encontrarse sujetos a un plazo).
- 3.18 Debe enfatizarse que siendo el CAS un régimen temporal o transitorio hacia la necesaria e inevitable reforma del servicio civil, no sería congruente que el personal bajo dicho régimen pase a otros regímenes y menos de forma directa.
- 3.19 En ese sentido, podemos afirmar que la propuesta carece de sustento técnico debido y que, de aprobarse, generará ineludiblemente distorsiones en el sistema.

### **Sobre la reforma del servicio civil, compensaciones y beneficios del nuevo régimen**

- 3.20 Actualmente, confluyen diferentes regímenes laborales y contractuales de servidores públicos (régimen laboral público, régimen laboral privado, régimen laboral especial CAS, regímenes especiales), con distintas reglas de juego, crecimiento inercial del número de servidores públicos y un sistema de compensaciones inequitativo a nivel interno y externo (al interior de una misma entidad pública y entre entidades públicas y niveles de gobierno).
- 3.21 En ese contexto, la LSC tiene por objeto 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 éstas. En ello consiste la reforma del servicio civil y está orientada a que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor servicio civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran.
- 3.22 El nuevo servicio civil procura la mejora en las compensaciones económicas<sup>3</sup>, basándose en el desempeño, la capacidad y la evaluación permanente de los servidores civiles; sujetándose al principio de provisión presupuestal estipulado en el artículo III del Título Preliminar de la LSC, en mérito al cual todo acto relativo al sistema del Servicio Civil está supeditado a la disponibilidad

<sup>3</sup> La compensación es el conjunto de ingresos (compensación económica) y beneficios (compensación no económica) que la entidad destina al servidor civil para retribuir la prestación de sus servicios de acuerdo al puesto que ocupa. La gestión de la compensación se basa en los siguientes principios:

- Competitividad: Se busca atraer y retener personal idóneo en el servicio civil.
- Equidad: Al trabajo desempeñado en puestos similares, pero en condiciones diferentes de exigencia, responsabilidad o complejidad le corresponde diferente compensación económica y al trabajo desempeñado en puestos y condiciones similares le corresponde similar compensación económica.
- Consistencia interna: Las compensaciones dentro de la misma entidad guardan relación con las condiciones de exigencia, responsabilidad y complejidad del puesto.
- Consistencia intergubernamental: Las compensaciones de puestos similares, entre entidades, son comparables entre sí.



presupuestal, al cumplimiento de las reglas fiscales, a la sostenibilidad de las finanzas del Estado y estar previamente autorizado y presupuestado.

Su objetivo es, pues, captar, mantener y desarrollar un cuerpo de servidores efectivo que contribuya con el cumplimiento de los objetivos institucionales.

- 3.23 En ese contexto, el pase de los servidores de otros regímenes al nuevo régimen del servicio civil implicará una mejora de las compensaciones económicas, pues accederán a doce (12) compensaciones económicas mensuales que incluye vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente cada uno al íntegro de la mensualidad que perciben), y adicionalmente una compensación mensual por cada año por tiempo de servicios (CTS que se calcula sobre el íntegro de lo que se recibe como compensación económica).
- 3.24 Por lo tanto, los servidores civiles del nuevo régimen en un año generarán quince (15) compensaciones económicas mensuales, lo cual supondrá un incremento en sus actuales ingresos para los servidores públicos que decidan optar por cambiar a dicho régimen, porque el nuevo régimen del servicio civil reformula la política remunerativa del Sector Público.
- 3.25 De esta manera, el nuevo régimen establece mejores remuneraciones para los servidores públicos, dentro de los parámetros y limitaciones presupuestales. Con ello, se busca que las remuneraciones sean fijadas en "función al puesto" teniéndose en cuenta la complejidad, responsabilidad, trascendencia y especialidad, lográndose así fomentar el esfuerzo del servidor por desarrollarse dentro de la administración pública, motivándolos a ocupar mejores puestos, de mayor complejidad y responsabilidad.
- 3.26 En ese sentido, el nuevo régimen del servicio civil contempla el incremento de las remuneraciones, así como también una mejora en los beneficios.

### **De la implementación del régimen de la Ley del Servicio Civil**

- 3.27 La implementación de la LSC se encuentra en ciernes y viene dándose de manera progresiva conforme a reglas de gradualidad y en el marco de la programación de las leyes anuales de presupuesto<sup>4</sup>, situación que debe tomar en cuenta la propuesta bajo análisis.
- 3.28 En ese contexto, desde la vigencia de la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, se han venido emitiendo diversas directivas y lineamientos para su implementación, lo que ha hecho posible que, al mes de diciembre del presente año, 479 entidades públicas de los 3 niveles de gobierno (nacional, regional y local) ya hayan preparado su tránsito al nuevo régimen<sup>5</sup>, de las cuales 89 cuentan con resolución de inicio del proceso de implementación<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Según la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, las entidades que al 31 de diciembre del 2017 no hayan iniciado el proceso de adecuación, serán comprendidas en el mismo automáticamente a partir del 1 de enero del 2018.

<sup>5</sup> [http://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Lista\\_entidades\\_en\\_transito.pdf](http://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Lista_entidades_en_transito.pdf)

<sup>6</sup> <http://www.servir.gob.pe/lista-de-entidades-con-resolucion-de-inicio-a-la-ley-del-servicio-civil/>



### Costo de implementación de la propuesta normativa

- 3.29 La exposición de motivos de la propuesta normativa señala que su implementación no genera costo adicional alguno para el Estado y se realiza con cargo al presupuesto del Ministerio de Salud.
- 3.30 Sin embargo, lo cierto es que sí existiría un mayor gasto por parte de la entidad derivado de la incorporación de los servidores al régimen del D.L. N° 276, dado que este régimen laboral contiene beneficios distintos a los previstos en el régimen laboral del D.L. N° 1057, y más aun tratándose de un servidor nombrado. Por lo tanto, no resultaría exacto señalar que la presente propuesta normativa no genera un costo adicional al Estado, pues ante el incremento de beneficios de toda la población laboral trasladada al régimen del D.L. N° 276, el presupuesto del Ministerio de Salud también deberá ser incrementado proporcionalmente.
- 3.31 En este punto cabe señalar que según lo dispuesto en el artículo 79° de la Constitución Política del Estado, los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

### IV. Conclusiones

En relación con el Proyecto de Ley N° 5142-2020-CR, no lo encontramos conforme por las siguientes razones:

- 4.1 El régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), carente de un conjunto de derechos que sí asisten a otros regímenes laborales, 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.
- 4.2 No resulta razonable ni estratégico incorporar servidores del régimen CAS al régimen de la Carrera Administrativa (D.L. N° 276), por las distorsiones que ello generaría desde el punto de vista técnico y por oponerse 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 Estado.
- 4.3 Un traslado automático de los servidores CAS del Ministerio de Salud al régimen de la Carrera Administrativa lesionaría el principio de igualdad de oportunidades que rige la misma y constituiría una flagrante trasgresión a uno de los requisitos para el ingreso a dicha carrera, como es el haber aprobado el respectivo concurso público, todo lo cual, en definitiva, desnaturalizaría el objeto de existencia de la Carrera administrativa, el cual es justamente la incorporación de personal idóneo en favor de una adecuada prestación de los servicios del Estado.
- 4.4 Actualmente confluyen diferentes regímenes laborales y contractuales de servidores públicos (régimen laboral público, régimen laboral privado, régimen laboral especial CAS, regímenes especiales), con distintas reglas de juego, crecimiento inercial del número de servidores públicos



PERÚ

Presidencia del  
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Universalización de la Salud"

y un sistema de compensaciones inequitativo a nivel interno y externo (al interior de una misma entidad pública y entre entidades públicas y niveles de gobierno).

- 4.5 Existe en marcha una reforma del servicio civil que busca, a través de la implementación de un régimen laboral único y exclusivo para el Estado (Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil) que los servidores públicos mejoren sus capacidades e ingresos, proyecten su línea profesional de trabajo y brinden mejores servicios a la ciudadanía, encontrándose a la fecha 479 entidades públicas de los 3 niveles de gobierno en pleno proceso de implementación de dicho régimen, debiendo ser los servidores CAS los primeros en incorporarse a este.
- 4.6 La LSC tiene por objeto 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 éstas, lo que supone la reforma del servicio civil.
- 4.7 La propuesta normativa no contiene un análisis adecuado del costo de su implementación, considerando que la incorporación de los servidores CAS del Ministerio de Salud al régimen del Decreto Legislativo N° 276 ocasionará ineludiblemente un costo al presupuesto público.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de oficio de respuesta respectivo.

Atentamente,

#### DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

**CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY**

Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil  
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/ear.

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\03 PL y dictámenes

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: GHPGD0H