



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Escrito N° : 1
Sumilla : Demanda de inconstitucionalidad

SEÑORA PRESIDENTA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

LUIS ALBERTO HUERTA GUERRERO, Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, designado por Resolución Suprema N.º 24-2017-JUS/CDJE e identificado con D.N.I N.º [REDACTED], en representación del Poder Ejecutivo, me apersono ante el Tribunal Constitucional para interponer **demanda de inconstitucionalidad** contra la **Ley N.º 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.**

1. APERSONAMIENTO Y PETITORIO

1. Al amparo de los artículos 47º y 203º de la Constitución Política del Perú; el Decreto Legislativo N.º 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado; el artículo 48.2 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 18-2019-JUS; y los artículos 98º y 99º del Código Procesal Constitucional, el Poder Ejecutivo interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público (en adelante, la Ley), aprobada por insistencia en el Congreso de la República, promulgada por su presidenta a.i. y publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 9 de marzo de 2021.

2. Se solicita al Tribunal Constitucional que declare la inconstitucionalidad total de la Ley por cuanto contraviene las siguientes disposiciones de la Constitución Política del Perú de 1993 (presentadas según el orden de desarrollo en la demanda):

- i) El artículo 43º, que reconoce el principio de separación de funciones, que comprende la obligación de cooperación entre órganos constitucionales.
- ii) El artículo 118º, inciso 17, sobre la competencia del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública.
- iii) El artículo 78º, que reconoce el principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria.
- iv) El artículo 79º, que prohíbe a los congresistas crear o aumentar gasto público.
- v) El artículo 118º, incisos 3, en concordancia con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sobre la competencia para dirigir el sistema administrativo de gestión de recursos humanos en el sector público.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



- vi) El artículo 40°, que reconoce la carrera administrativa como un bien jurídico constitucional basado en la meritocracia.

3. La demanda de inconstitucionalidad se presenta contra todo el texto de la Ley, por cuanto todos sus artículos se relacionan con su objeto principal, cual es incorporar a los trabajadores del sector público con Contrato Administrativo de Servicios (en adelante, CAS) en los regímenes laborales de los decretos legislativos 728 y 276.

2. LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA INTERPONER DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD

4. Conforme al artículo 203°, inciso 1, de la Constitución, el presidente de la República cuenta con legitimación activa para interponer demandas de inconstitucionalidad. Para ejercer esta facultad requiere del voto aprobatorio del Consejo de Ministros, conforme lo señala el primer párrafo del artículo 99° del Código Procesal Constitucional. El mismo Código establece, en el artículo 102°, inciso 1, que a la demanda de inconstitucionalidad respectiva se acompaña la certificación del acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros.

5. En concordancia con este procedimiento, en su sesión de fecha 28 de abril de 2021, el Consejo de Ministros aprobó la interposición de una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 31131 y designó al Ministro de Justicia y Derechos Humanos para que la interponga (Anexo 1-E). Mediante Resolución Ministerial N° 74-2021-JUS, de fecha 3 de mayo de 2021, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos delegó en el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional la representación del Poder Ejecutivo en el presente proceso (Anexo 1-F).

3. PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DE LA DEMANDA

6. Conforme al artículo 100° del Código Procesal Constitucional, la demanda de inconstitucionalidad contra una norma debe ser interpuesta dentro del plazo de seis años contado a partir de su publicación.

7. En el presente caso, la Ley N° 31131 se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” el 9 de marzo de 2021 (Anexo 1-D), por lo que la demanda se interpone dentro del plazo establecido a nivel normativo.

4. CONTENIDO DE LA NORMA OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

8. La Ley N° 31131 consta de cinco artículos, dos disposiciones complementarias finales y una disposición complementaria modificatoria. Analizadas en su conjunto, abordan las siguientes materias:

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



a) Incorporación de los trabajadores del régimen CAS a los regímenes laborales de los decretos legislativos 728 y 276

Conforme al artículo 1° de la Ley, su objeto es incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 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 N° 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS). Asimismo, el referido artículo 1° precisa que, en las entidades públicas cuyo régimen laboral es exclusivamente el del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, la citada incorporación se realiza respecto a este régimen.

Este mandato de incorporación es desarrollado mediante los demás artículos de la Ley. En este sentido, se establecen los requisitos que deben cumplirse (artículo 2°); se señala que se realiza de forma progresiva (artículo 3°); se dispone que hasta la incorporación de los trabajadores en los mencionados regímenes laborales, los contratos CAS tienen carácter indefinido y prohíbe nuevos contratos bajo esta modalidad (artículo 4°); se precisa que su implementación se financia con los recursos de cada entidad (artículo 5°); se dispone que durante la implementación de la Ley corresponde a la SUNAFIL la fiscalización de las condiciones laborales del personal CAS (Primera Disposición Complementaria Final) y se establece un plazo para la reglamentación de la Ley (Segunda Disposición Complementaria Final).

b) Carácter indefinido de los contratos CAS

En desarrollo de lo señalado en el artículo 1° de la Ley, el artículo 4° 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 5° y 10°, literal f), del Decreto Legislativo 1057.

c) Prohibición de contratación bajo el régimen CAS

En concordancia con el objeto de la Ley, el artículo 4° señala que, a partir de su entrada en vigencia, “ninguna entidad del Estado podrá contratar personal a través del régimen especial de contratación administrativa de servicios”, estableciendo algunas excepciones al respecto.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

5. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

9. La exposición de los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad de la Ley N° 31131 requiere la presentación previa de un conjunto de consideraciones relacionadas con: a) las normas adoptadas a favor del personal que labora en el Estado y que son resultado de un proceso de colaboración y coordinación entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo; b) las cifras sobre las personas que laboran en el Estado bajo el régimen CAS; c) el costo económico a ser asumido por las entidades estatales para la implementación de la incorporación del personal CAS a los regímenes laborales de los decretos legislativos 728 y 276; y, d) la relación entre el régimen CAS y la implementación de la Ley del Servicio Civil.

5.1 Relaciones de coordinación entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo respecto al servicio civil y el régimen CAS

10. El Congreso de la República y el Poder Ejecutivo han adoptado, de forma coordinada durante el proceso legislativo, normas a favor del servicio civil y las condiciones laborales de los trabajadores del Estado bajo el régimen CAS, como se aprecia a continuación:

- *Creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) – Año 2008:* Al amparo de la delegación de facultades legislativas otorgada por el Congreso de la República mediante la Ley N° 29157¹, el Poder Ejecutivo expidió el Decreto Legislativo N° 1023², Decreto Legislativo que crea a la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Conforme al artículo 1° de este decreto legislativo, la finalidad de SERVIR es “contribuir a la mejora continua de la administración del Estado a través del fortalecimiento del servicio civil”.

- *Creación y regulación del régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) – Año 2008:* Al amparo de la delegación de facultades legislativas otorgada por el Congreso de la República mediante la Ley N° 29157³, el Poder Ejecutivo expidió el Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios⁴. Conforme al artículo 1° de este decreto legislativo, su objeto es “garantizar los principios de méritos y capacidad, igualdad de oportunidades y profesionalismo de la administración pública” y es aplicable a todas las entidades públicas sujetas al Decreto Legislativo N.º 276 y a otras normas que regulen las carreras administrativas especiales, así

¹ Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 20 de diciembre de 2007.

² Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 21 de junio de 2008.

³ Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 20 de diciembre de 2007.

⁴ Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 28 de junio de 2008.



como a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728), excepto a las empresas del Estado.

- *Eliminación progresiva del CAS – Año 2012*: Mediante la Ley N.° 29849⁵ se estableció la eliminación progresiva del CAS y se otorgó derechos laborales adicionales a los trabajadores de este régimen. En la Primera Disposición Complementaria Transitoria de esta ley se establece que la eliminación del CAS “se produce de manera gradual a partir del año 2013, con la implementación del nuevo Régimen del Servicio Civil”. La aprobación de la mencionada ley por el Congreso de la República se dio como resultado, entre otras propuestas, de un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo (Proyecto 666/2011-PE).

- *Aprobación de la Ley del Servicio Civil – Año 2013*: Mediante la Ley N.° 30057⁶, Ley del Servicio Civil, se estableció un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, a fin de alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios. Esta norma aprobada por el Congreso de la República fue resultado de un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo (Proyecto 1846/2012-PE).

11. La emisión de estas normas con rango de ley sobre el servicio civil y el régimen CAS refleja la cooperación responsable, entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, para establecer un marco normativo que fortalezca la política en materia de gestión de recursos humanos en el sector público.

12. Por el contrario, cuando esta labor de coordinación no ha existido, se han emitido leyes manifiestamente inconstitucionales, que han sido cuestionadas por el Poder Ejecutivo ante el Tribunal Constitucional, siendo finalmente expulsadas del ordenamiento jurídico. Se pueden mencionar al respecto los siguientes casos⁷:

- *Inconstitucionalidad de la Ley de la Carrera del Trabajador Judicial*: El 10 de diciembre de 2018 el Poder Ejecutivo presentó una demanda de inconstitucionalidad contra Ley N.° 30745, Ley de la Carrera del Trabajador Judicial⁸, la cual fue admitida a trámite por el Tribunal Constitucional mediante auto de fecha 31 de enero de 2019. Con fecha 20 de agosto de 2020 se emitió la Sentencia N.° 432/2020 (expediente 29-2018-PI/TC), que declaró fundada la demanda, la cual fue publicada en el diario oficial “El Peruano” el 7 de noviembre de 2020.

⁵ Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 6 de abril de 2012.

⁶ Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 4 de julio de 2013.

⁷ En estos procesos de inconstitucionalidad, la representación del Poder Ejecutivo ante el Tribunal Constitucional estuvo a cargo de la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional.

⁸ Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 3 de abril de 2018.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

- *Inconstitucionalidad de la Ley sobre ascensos automáticos, nombramientos y beneficios para el personal de la salud*: El 31 de agosto de 2020 el Poder Ejecutivo presentó una demanda de inconstitucionalidad contra Ley N.º 31039, Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio del grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de salud⁹, la cual fue admitida a trámite por el Tribunal Constitucional mediante auto de fecha 3 de setiembre de 2020. Con fecha 15 de diciembre de 2020 se emitió la Sentencia N.º 1041/2020 (expediente 11-2020-PI/TC), que declaró fundada la demanda.

13. Los antecedentes descritos deben ser tomados en cuenta por el Tribunal Constitucional para el análisis de la presente demanda de inconstitucionalidad, en la cual se invoca, entre otros aspectos, la afectación por parte de la Ley N° 31131 de la necesaria colaboración que debe existir entre los órganos constitucionales del Estado para la regulación del servicio civil y la gestión de los recursos humanos en las entidades estatales.

5.2 Cifras sobre las personas que laboran en el Estado bajo el régimen CAS

14. Las personas que laboran en Estado bajo el régimen CAS y a quienes se aplicarían las medidas previstas en la Ley, según cifras proporcionadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, asciende a **286,797**¹⁰.

15. Esta cifra comprende a las entidades estatales que conforman el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los organismos constitucionalmente autónomos, de acuerdo con el siguiente detalle:

Entidad estatal	Personal CAS	Porcentaje
Poder Ejecutivo	120,520	42,02 %
Gobiernos regionales	70,398	24,54 %
Gobiernos locales	70,339	24,52 %
Poder Judicial	9,233	3,21 %
Ministerio Público	9,174	3,19 %
Registro Nacional de Identidad y el Estado Civil	3,317	1,15 %
Contraloría General de la República	2,057	0,71 %
Congreso de la República	557	0,19 %
Defensoría del Pueblo	521	0,18 %
Oficina Nacional de Procesos Electorales	275	0,09 %

⁹ Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 26 de agosto de 2020.

¹⁰ Informe N° 383-2021-EF/53.04, de fecha 13 de abril de 2021, numeral 2.66 (anexo 1-H).

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Junta Nacional de Justicia	154	0,05 %
Jurado Nacional de Elecciones	138	0,04 %
Tribunal Constitucional	114	0,03 %
Total	286,797	100 %

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

16. En el caso del Poder Ejecutivo, resulta importante señalar que la mayor cantidad de personas bajo el régimen CAS laboran en sectores que brindan servicios públicos esenciales a la ciudadanía o que son responsables de programas sociales, como Educación (21,170), Salud (15,211), Justicia y Derechos Humanos (12,061), Mujer y Poblaciones Vulnerables (9,939) y Desarrollo e Inclusión Social (9,276)¹¹.

5.3 Impacto económico de la aplicación de la Ley N° 31131

17. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, ha determinado el impacto económico que tendría la aplicación de la Ley N° 31131. En este sentido, la incorporación de **286,797 personas** que laboran bajo el régimen CAS a los regímenes de los decretos legislativos 728 y 276 tiene un costo estimado de **S/ 3 637 105 756,50**¹².

18. Con relación a este monto global, las mayores cifras se presentan en el Poder Ejecutivo (S/ 1 908 297 419,61), los gobiernos regionales (S/ 942 045 477,36), los gobiernos locales (482 969 407,79), el Ministerio Público (103 574 113,53) y el Poder Judicial (85 433 658,31)¹³.

5.4 Relación entre el régimen CAS y la implementación de la Ley del Servicio Civil

19. El régimen CAS fue creado mediante el Decreto Legislativo N° 1057, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 28 de junio de 2008. Como se señala en su exposición de motivos, el origen de este régimen estuvo relacionado con la necesidad de garantizar los derechos de las personas que venían brindando servicios al Estado mediante la modalidad de los contratos de servicios no personales e iniciar “un proceso de reordenamiento que se vincule con las normas de desarrollo del servicio civil”.

20. La creación del régimen CAS implicó que en las entidades estatales coexistieran, al mismo momento, trabajadores contratados bajo este régimen, junto con trabajadores de los regímenes de los decretos legislativos 276 y 728.

¹¹ Informe N° 383-2021-EF/53.04, de fecha 13 de abril de 2021, numeral 2.66 (anexo 1-H).

¹² Informe N° 383-2021-EF/53.04, de fecha 13 de abril de 2021, numeral 2.66 (anexo 1-H).

¹³ Informe N° 383-2021-EF/53.04, de fecha 13 de abril de 2021, numeral 2.66 (anexo 1-H).



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

21. En el marco de la política del Estado respecto al servicio civil, en el año 2013 se promulgó la Ley N° 30057 (Ley del Servicio Civil), siendo uno de sus objetivos que exista un régimen laboral uniforme en el sector público. A mayo de 2021, según información proporcionada por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), en el marco del nuevo régimen del servicio civil se “han concursado 626 posiciones, de las cuales se han adjudicado 400”¹⁴.

22. En el caso de los trabajadores CAS, el objetivo es que quienes así lo deseen puedan acceder al nuevo régimen del servicio civil, para lo cual deben participar en los respectivos concursos públicos de méritos que se convoquen.

23. Sobre este tránsito, la Ley N° 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales, dispuso lo siguiente en su Primera Disposición Complementaria Transitoria:

“PRIMERA. La eliminación del Régimen Laboral Especial del Decreto Legislativo 1057 se produce de manera gradual a partir del año 2013, con la implementación del nuevo Régimen del Servicio Civil. Para tal efecto, en las leyes anuales de presupuesto del sector público se establecerán los porcentajes de ingreso para el nuevo Régimen del Servicio Civil”.

24. Sobre el mismo tema, en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, se establecieron dos disposiciones. Por un lado, la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria señala:

“CUARTA. Traslado de servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057 al régimen del Servicio Civil

Los servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057 pueden trasladarse voluntariamente y previo concurso público de méritos al régimen previsto en la presente Ley. Las normas reglamentarias establecen las condiciones con las que se realizan los concursos de traslado de régimen. La participación en los concursos para trasladarse al nuevo régimen no requiere de la renuncia previa al régimen de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057, según corresponda.

Los servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057 que ganen los concursos y opten voluntariamente por el traslado al nuevo régimen previsto en la presente Ley, dejan de pertenecer a los regímenes señalados [...]”.

25. De otro lado, la Séptima Disposición Complementaria Transitoria dispone lo siguiente:

¹⁴ Oficio N° 2679-2021-SERVIR-GDSRH, de fecha 5 de mayo de 2021 (Anexo 1-J). Las entidades públicas en donde se han llevado a cabo los concursos públicos de méritos son la Oficina de Normalización Previsional (ONP), la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

“SÉTIMA. Servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057

Los servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios, pueden presentarse a los concursos para puestos que se convoquen bajo el nuevo régimen previsto en la presente Ley [30057]. En caso de obtener un puesto, para ser efectivamente incorporados al nuevo régimen deben haber renunciado al régimen anterior y a partir de su traslado al régimen del Servicio Civil no tienen derecho a ninguna de las condiciones ni beneficios establecidos en él”.

26. Finalmente, el literal b) de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria dispone que “el régimen contemplado en el Decreto Legislativo 1057 es de aplicación hasta la culminación del proceso de implementación [del régimen de la Ley N° 30057] en cada entidad pública”.

27. En consecuencia, desde el año 2012 existe un marco normativo sobre la incorporación del personal CAS en la nueva carrera administrativa desarrollada en la Ley N° 30057, que no se realiza de forma automática sino a través de un concurso público de méritos, lo cual va en la línea de lo señalado por el Tribunal Constitucional, en el sentido que “si bien el legislador goza de discrecionalidad para la regulación de los regímenes laborales en el sector público”, la misma “debe ser conforme a los principios que orientan el ejercicio del servicio público. Dichos principios son la meritocracia, transparencia, e igualdad ante la ley”¹⁵.

6. FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY N° 31131

28. Para el análisis de la presente controversia, el Tribunal Constitucional debe tomar en cuenta que se encuentra ante un caso de especiales características por cuanto deberá 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.

29. La decisión a emitirse tendrá una repercusión importante en el desarrollo de tales relaciones, por lo que debe orientarse a evitar que situaciones similares se produzcan a futuro, es decir, que mediante una ley el Congreso de la República se decida de forma unilateral sobre los recursos públicos y la gestión de los recursos humanos, al margen de la Constitución, las competencias del Poder Ejecutivo y la ley de presupuesto. Las leyes de este tipo, con manifiestos vicios de inconstitucionalidad, solo generan falsas expectativas en materia laboral, que no solo dependen de una norma para su implementación sino de una sostenibilidad financiera en el tiempo a fin de garantizar el equilibrio fiscal.

¹⁵ Sentencia N° 1041/2020 (Expediente 11-2020-PI/TC), Caso de la ley de ascenso, nombramiento y beneficios para el personal de salud, de fecha 15 de diciembre de 2020, fundamento jurídico 108.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



30. Las falsas expectativas creadas mediante una ley aprobada sin contar con el financiamiento y la sostenibilidad financiera exigidas por la Constitución y la ley, solo van a dar lugar a reclamos antes las instancias estatales que se encuentran obligadas a cumplir la norma, situación que seguramente llegará a los tribunales y que dará lugar a sentencias que tendrán dificultades para ser cumplidas, en atención precisamente a la ausencia de recursos. Todo ello devendrá en un reclamo ciudadano contra el Estado y sus instituciones en general, y originará un conflicto social, cuyo origen será precisamente la emisión de leyes sin sostenibilidad económica en el tiempo.

31. Corresponde al Tribunal Constitucional analizar la presente demanda tomando en cuenta este escenario, a fin de hacer prevalecer los límites impuestos por la Constitución al Congreso de la República en materia del uso de los recursos públicos y la gestión de los recursos humanos en el sector público.

6.1 La Ley N° 31131 vulnera el principio constitucional de cooperación de poderes reconocido en el artículo 43° de la Constitución

32. Uno de los principios esenciales de todo Estado Constitucional, a fin de evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder, es el respeto y garantía del principio de separación de poderes o funciones, el cual ha ido evolucionando con el tiempo, siendo dotado de un contenido más amplio, siempre en la línea de alcanzar los fines del Estado Constitucional.

33. En diversos pronunciamientos originados como consecuencia de conflictos entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, el Tribunal Constitucional ha reiterado y ampliado su jurisprudencia sobre este tema. Al referirse al contenido del principio de separación de poderes reconocido en el artículo 43° de la Constitución, ha señalado que el mismo tiene los siguientes rasgos de identidad¹⁶:

- *Principio de separación de poderes propiamente dicho*: Hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal tiene, así como a las funciones que cada uno cumple.
- *Principio de balance entre poderes*: Hace referencia a la existencia de mecanismos de coordinación, mecanismos de control recíproco y mecanismos de equilibrio de poderes.
- *Principio de cooperación*: Implica que las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos se encuentren orientadas al cumplimiento de los fines del Estado, previstos en el artículo 44° de la Constitución, a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales, y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad (artículo 1° de la Constitución).

¹⁶ Fundamento jurídico 56 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 6-2018-PI/TC.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



- *Principio de solución democrática*: Implica que las relaciones entre los poderes públicos deben tender a establecer y preferir mecanismos de diálogo que permitan resolver las controversias.

34. En el presente caso, la Ley N° 31131 afecta el principio de separación de poderes, desde la perspectiva de cooperación entre órganos constitucionales, 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, en particular en una situación de emergencia en materia de salud como consecuencia del COVID-19, y en la implementación del nuevo régimen del servicio civil. Como se expuso de forma previa, existen antecedentes de un trabajo conjunto entre ambos órganos del Estado a favor de las condiciones laborales del personal CAS que trabaja en el Estado. Sin embargo, durante el procedimiento parlamentario que dio lugar a la Ley N° 31131, el Congreso no tomó en cuenta las observaciones que realizó el Poder Ejecutivo, en el sentido de existir dificultades para el financiamiento de las medidas que finalmente fueron establecidas a través de dicha norma, y en los problemas que generaría para la implementación del nuevo régimen del servicio civil.

35. El procedimiento para la aprobación de la Ley refleja la ausencia de acciones por parte del Congreso para evaluar su contenido e impacto en la economía y el servicio civil, desde la perspectiva de las relaciones con el Poder Ejecutivo, que implica el desarrollo de acciones conjuntas y de coordinación en beneficio de la persona y la sociedad. Por este motivo, la Ley N° 31131 resulta contraria al artículo 43° de la Constitución.

6.2 La Ley N° 31131 vulnera la competencia del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública reconocida en el artículo 118°, numeral 17, de la Constitución

36. El numeral 17° del artículo 118° de la Constitución Política del Estado dispone lo siguiente:

“Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

[...]

17. Administrar la hacienda pública”.

37. Al amparo de esta facultad, corresponde al Poder Ejecutivo administrar la Hacienda Pública, lo cual implica el análisis de los ingresos y gastos consignados en el presupuesto, que se viabiliza necesariamente a través de la políticas nacionales y sectoriales, cuyo diseño y supervisión constituye función exclusiva del Poder Ejecutivo, encabezado por el presidente de la República, de acuerdo con el artículo 4° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE). Asimismo, estas políticas son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. De igual modo, la LOPE define las políticas nacionales, así como 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



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Dentro de dichas políticas, están siempre presentes los propósitos de la Hacienda Pública.

38. El artículo 46° de la LOPE, por su parte, establece que los sistemas administrativos están a cargo de un ente rector y tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. En esta norma se precisan tres sistemas que forman parte de la competencia de administrar la hacienda pública, previstos en los numerales 3, 4 y 5:

- Presupuesto Público.
- Tesorería.
- Endeudamiento Público.

39. La competencia reconocida al Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública se ejerce y manifiesta de diversas formas y en diversos procedimientos, como ocurre en las diferentes fases de elaboración del presupuesto público. En concordancia con esto último, el artículo 78° de la Constitución reconoce al Poder Ejecutivo la iniciativa en la elaboración del presupuesto nacional, el cual debe encontrarse efectivamente equilibrado, mientras que el artículo 79° del texto constitucional señala que los representantes ante el Congreso “no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.

40. En el presente caso, las medidas establecidas en la Ley N° 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 señale que su implementación “se financia con cargo al presupuesto de cada entidad”, no subsana esta omisión.

41. En este sentido, la Ley N° 31131 genera un gasto público con repercusión en el presupuesto nacional, que asciende a un estimado de **S/ 3 637 105 756,50**¹⁷, y que tendría que ser cubierta con fondos públicos. Sin embargo, dicha norma no fue resultado de alguna iniciativa legal planteada por el Poder Ejecutivo sino de proyectos de ley presentados por diversas organizaciones políticas al interior del Congreso de la República. Además, a pesar de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo respecto a la falta de sostenibilidad presupuestal de las propuestas, el Congreso de la República decidió aprobar la Ley objeto de impugnación en el presente proceso. En un caso similar resuelto por el Tribunal Constitucional, se señaló lo siguiente¹⁸:

¹⁷ Informe N° 383-2021-EF/53.04, de fecha 13 de abril de 2021, numeral 2.66 (Anexo 1-H).

¹⁸ Sentencia N° 1041/2020 (Expediente 11-2020-PI/TC), Caso de la ley de ascenso, nombramiento y beneficios para el personal de salud, de fecha 15 de diciembre de 2020, fundamento jurídico 108.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

“Si bien el legislador goza de discrecionalidad para la regulación de los regímenes laborales en el sector público, ello no implica la libertad de presentar iniciativas que creen o aumenten el gasto público”.

42. Por estas razones, la Ley N° 31083 resulta contraria al artículo 118, numeral 17, de la Constitución, dado que se afectan las competencias del Poder Ejecutivo reconocidas constitucionalmente en materia de administración de la hacienda pública.

6.3 La Ley N° 31131 vulnera el principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria reconocido en el artículo 78° de la Constitución

43. En su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha desarrollado el concepto de Constitución presupuestaria, dándole el siguiente contenido¹⁹:

“26. La Constitución presupuestaria está integrada por todas las normas que rigen la actuación de los poderes del Estado a quienes el constituyente ha encomendado el ejercicio de competencias para la elaboración y aprobación del presupuesto anual. Como ha señalado este Tribunal a través de su jurisprudencia, la Constitución presupuestaria se rige por los principios de legalidad, competencia, justicia presupuestaria y el de equilibrio y estabilidad presupuestaria. La Constitución presupuestaria requiere la participación tanto del Poder Ejecutivo como del Congreso de la República.

27. 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. El Ejecutivo, 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 envía al Congreso el proyecto de Ley del Presupuesto en un plazo que vence el 30 de agosto de cada año”.

45. Con relación a esta materia, el artículo 78° de la Constitución reconocer el principio de equilibrio presupuestal, de acuerdo con el cual el proyecto de ley de presupuesto que remite el Poder Ejecutivo al Congreso de la República debe estar efectivamente equilibrado, por lo que no se puede disponer o autorizar gastos sin el financiamiento correspondiente; por el contrario, los ingresos y gastos del Estado deben estar balanceados²⁰.

¹⁹ Sentencia N° 151/2021 (Expediente 16-2020-PI/TC), Caso de la devolución de aportes al Sistema Nacional de Pensiones, de fecha 4 de febrero de 2021, fundamentos jurídicos 26 y 27.

²⁰ Ver al respecto la STC 4-2004-CC/TC, fundamentos jurídicos 9.4, 42 y 43; así como la STC 3-2013-PI/TC, 4-2013-PI/TC y 23-2013-PI/TC -acumulados-, fundamentos jurídicos 17-19.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



44. Sobre este principio, el Tribunal ha establecido los siguientes lineamientos²¹:

“28. [...] Dichos principios orientan la actuación de los órganos y poderes del Estado en el uso de los fondos del tesoro público. En atención al principio de interpretación de unidad de la Constitución, este Tribunal encuentra oportuno señalar que la prohibición de crear o aumentar el gasto público, que limita la potestad del Congreso de la República, debe interpretarse de conformidad con el principio de equilibrio presupuestal. En efecto, la previsión contenida en el artículo 79 de la Constitución tiene, entre otros objetivos, uno que aquí interesa de forma especial, que es el relacionado con la necesidad de mantener equilibrado el presupuesto. [...]

29. [...] este principio implica que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal perturbe el proceso de desarrollo económico del país. El equilibrio presupuestal es un principio fundamental de nuestro modelo constitucional y se sustenta en el objetivo de no comprometer las perspectivas económicas de las generaciones futuras. Este principio impone límites a la adopción de medidas que demanden gasto público. La conciencia de la escasez de recursos públicos para atender las obligaciones del Estado subyace a este principio.

[...]

31. Incluso, este Tribunal ha reconocido que el control del gasto público es un fin que, además de legítimo, ostenta una marcada trascendencia social (sentencia emitida en los Expedientes 0012-2018-PI/TC y 0013-2018-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. Por ello, este Tribunal observa que las autoridades deben evitar la aprobación de medidas que puedan desestabilizar la economía y mellar las reservas del tesoro, ya que esto afectaría la posibilidad de ejecutar los fines propios del Estado y comprometería las perspectivas económicas de las generaciones futuras.

[...]

35. En ese sentido, con el fin de salvaguardar los principios de equilibrio y estabilidad presupuestaria, todo proyecto de ley que incida en el presupuesto público, además de los requisitos de habilitación de creación o aumento de gasto que recae en el Poder Ejecutivo, debe acreditar la disponibilidad de recursos para su ejecución [...].

37. Como ya se señaló en los párrafos precedentes, la aprobación de medidas que demanden gasto público requiere de la participación del órgano administrador de la hacienda pública, esto es, del Poder Ejecutivo. Además, el ejercicio de dicha competencia debe contrastarse con los principios que orientan las disposiciones de la Constitución presupuestaria, el de equilibrio presupuestal y estabilidad presupuestaria, que operan como freno al endeudamiento público”.

45. En el presente caso, la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley N° 31131 respecto a las personas que laboran en el Estado bajo el régimen CAS, no solo requiere de recursos para el presente ejercicio fiscal 2021, sino la sostenibilidad en el

²¹ Sentencia N° 151/2021 (Expediente 16-2020-PI/TC), Caso de la devolución de aportes al Sistema Nacional de Pensiones, de fecha 4 de febrero de 2021.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



tiempo; lo que ocasionaría gastos no presupuestados para el Estado. Como se indicó líneas arriba, conforme a la evaluación realizada por el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, la aplicación de la norma implica un costo estimado de **S/ 3 637 105 756,50**²².

46. Por lo expuesto, la Ley 31131 resulta contraria al principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 78 de la Constitución, en tanto implica un incremento de recursos del tesoro público, por cuanto la incorporación de los trabajadores CAS en los regímenes de los decretos legislativos 728 y 276 conlleva un gasto público no previsto en los pliegos presupuestales de los órganos de la administración pública.

6.4 La Ley N° 31131 vulnera la prohibición de los congresistas en materia de iniciativa de gasto prevista en el artículo 79° de la Constitución

47. El artículo 79° de la Constitución establece que “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos [...]”. Conforme lo expuso el Poder Ejecutivo durante el procedimiento parlamentario, la implementación de las disposiciones contenidas en la Ley demandará mayores recursos al Tesoro Público, por lo que se trata de una norma que contraviene el referido artículo constitucional.

48. Con relación a este tema, corresponde citar lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley N° 29620, Ley que crea la Universidad Nacional Intercultural de Quillabamba, tramitada en el Expediente N° 8-2015-PI/TC. En este caso, el Tribunal señaló:

“40. Al respecto, este Tribunal ha señalado que las normas que generan gastos traen graves consecuencias que podrían afectar a otros sectores, pues se alteraría la cadena de pagos del sistema financiero, ya que al exigirse el desembolso de una determinada cantidad de dinero para favorecer a unos, podría dejarse de cubrir necesidades de otros, con el resultado de incumplimiento de determinados objetivos trazados, lo que produciría un desbalance financiero, pues cada organismo del Estado programa sus gastos y en base a su presupuesto planifica los objetivos a realizar (Sentencia 0032- 2008-PI/TC, fundamento 16).”

41. Las limitaciones aplicables al Congreso de la República para crear gasto público han sido explicadas de manera más amplia por este Tribunal en los fundamentos 30 y 32 de la Sentencia 0007-2012-PI/TC:

[...] 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*, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, *ex novo*,

²² Informe N° 383-2021-EF/53.04, de fecha 13 de abril de 2021, numeral 2.66 (anexo 1-H).

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

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".

[...]

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 aun creando gastos que escapan a la proyección técnica diseñada por el Gobierno [...].”

49. De igual manera, en la demanda de conflicto de competencia interpuesta por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo, sobre el presupuesto del primero, tramitado bajo el Expediente N° 4-2002-CC, el Tribunal Constitucional reconoció que la iniciativa de gasto que ostenta el Congreso de la República se limita exclusivamente a su propio presupuesto, y no sobre el resto de entidades de la Administración Pública. Así, el Tribunal Constitucional, citando a la doctrina, señaló que: “el presupuesto es una manifestación más del control jurídico-político del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, como corolario del sometimiento de la actividad financiera del Estado al imperio de la ley, propio de todo Estado de Derecho, y como expresión de la Teoría de la separación de poderes”²³. En esa perspectiva, añade la referida sentencia²⁴, los fines de la actividad presupuestal pueden resumirse en:

- a) Facilitar el conocimiento y control político-parlamentario del programa económico del Ejecutivo.
- b) Coadyuvar a la ejecución eficiente y a la fiscalización administrativo-financiera por parte de la Contraloría General de la República.
- c) Prever los posibles efectos económicos y sociales de los programas de ingresos y gastos fiscales durante un ejercicio presupuestal.
- d) Interpretar, a través de los programas de obras, servicios y cometidos, el sentido de la noción bien común.

50. Por las consideraciones expuestas, los congresistas de la República no tienen capacidad para proponer iniciativas que incrementen el gasto en el Presupuesto General de la República, circunstancia que se presenta en el caso de la Ley N° 31131, por lo que contraviene el artículo 79° de la Constitución. Ello, sin perjuicio de lo dispuesto por el principio de cooperación de poderes y de los mecanismos de coordinación entre las distintas entidades estatales en materia presupuestaria, que han sido señalados anteriormente y que tampoco han sido respetados durante el procedimiento de aprobación de la Ley.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 4-2002-CC, fundamento jurídico 6.

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 4-2002-CC, fundamento jurídico 7.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

6.5 La Ley N° 31131 vulnera la competencia del Poder Ejecutivo para dirigir el sistema administrativo de gestión de los recursos humanos

6.5.1 Marco normativo general sobre la competencia del Poder Ejecutivo

51. El numeral 3° del artículo 118° de la Constitución Política del Estado dispone lo siguiente:

“Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

[...]

3. Dirigir la política general del Gobierno”.

52. Como desarrollo de esta norma constitucional, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece en el artículo 4° lo siguiente con relación a la competencia exclusiva de este poder del Estado para el diseño de las políticas nacionales, siendo éstas las que conforman la política general del Gobierno:

“Artículo 4.- Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo

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. [...]”.

53. En concordancia con lo señalado en esta disposición del bloque de constitucionalidad, mediante Decreto Supremo N° 4-2013-PCM, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 9 de enero de 2013, se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, definida en el artículo 1° como “el principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú, que [establece] 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”. En el numeral 3.2 del Anexo del Decreto Supremo N° 4-2013-PCM se señala que uno de los pilares centrales de la Política de Modernización de la Gestión Pública es el servicio civil meritocrático. Esto último debe ser entendido como el conjunto de medidas institucionales que articula y gestiona a los servidores públicos, armoniza los intereses de la sociedad y los derechos de los servidores públicos, y tiene como propósito principal el servicio al ciudadano.

54. En consecuencia, dentro de la competencia constitucional del Poder Ejecutivo para dirigir la política general del gobierno se encuentra la de dirigir la política de modernización de la gestión pública, que requiere un servicio civil basado en la

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

meritocracia, a fin de que el sector público alcance resultados a favor de los ciudadanos y el desarrollo del país.

55. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo también establece los denominados sistemas administrativos del Estado, siendo uno de ellos el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

56. En cuanto a la definición sobre los sistemas, la LOPE señala en el artículo 43° que “son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno”. Respecto a los sistemas administrativos, el artículo 46° los define como aquellos que “tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso”.

57. La misma LOPE dispone que el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos es de aplicación nacional y que el Poder Ejecutivo tiene la rectoría del mismo. Respecto a los alcances del referido sistema administrativo, el Decreto Legislativo N° 1023, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 21 de junio de 2008, señala lo siguiente:

“El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos - en lo sucesivo, el Sistema - 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”.

58. Con relación al objetivo del servicio civil, el Artículo I del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023 señala que se orienta “a la consecución de los objetivos de la administración pública y los intereses de la sociedad”. Por su parte, el artículo II del referido título dispone que “el servicio civil es el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, que debe armonizar los intereses de la sociedad y los derechos de las personas al servicio del Estado”.

59. Por lo tanto, 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.

60. Con relación a los diferentes aspectos que forman parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1023 señala lo siguiente:

“El Sistema comprende:

a) La planificación de políticas de recursos humanos.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

- b) La organización del trabajo y su distribución.
- c) La gestión del empleo.
- d) La gestión del rendimiento.
- e) La gestión de la compensación.
- f) La gestión del desarrollo y la capacitación.
- g) La gestión de las relaciones humanas.
- h) La resolución de controversias”.

61. Con relación a la planificación de las políticas de recursos humanos corresponde indicar que “permite organizar la gestión interna de recursos humanos, en congruencia con los objetivos estratégicos de la entidad”²⁵, mientras que la gestión del empleo “incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos de servidores en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos desde la incorporación hasta la desvinculación”²⁶. Sobre ambos aspectos, corresponde indicar lo siguiente²⁷:

“[...] la Planificación de los Recursos Humanos en la Administración Pública nacional se rige por las reglas previstas en la Ley N° 30057, específicamente las previstas en el proceso de transición de las entidades al régimen del Servicio Civil. Este proceso comprende el análisis situacional de los recursos humanos y el desarrollo de sus funciones, la propuesta de reorganización respecto a la estructura de recursos humanos y la valorización de los puestos de la entidad; cuyo objetivo final es [la] optimización de los recursos humanos de las entidades, de tal forma que les permitan alcanzar niveles de eficacia y eficiencia y prestar servicios de calidad a la ciudadanía”.

62. En atención a lo expuesto, forma parte de las competencias del Poder Ejecutivo la rectoría con relación al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, cuya finalidad es ofrecer a la ciudadanía una gestión pública eficiente y de calidad, que, asimismo, sea ordenada y coherente.

6.5.2 Afectaciones de la Ley N° 31131 a la política nacional en materia de recursos humanos en el sector público

63. A pesar del marco normativo descrito en la sección anterior, las medidas previstas en la Ley N° 31131 generan consecuencias negativas, como se expondrán a continuación, que impactan en la política estatal sobre los recursos humanos del sector público, que se encuentra bajo la dirección del Poder Ejecutivo, contraviniendo la Constitución, la LOPE y la normativa sobre el tránsito del personal CAS al nuevo régimen del servicio civil.

²⁵ Ver al respecto el numeral 3.1 del artículo 3° del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio civil, aprobado por Decreto Supremo N° 40-2014-PCM, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 13 de junio de 2014.

²⁶ Ver al respecto el numeral 3.3 del artículo 3° del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio civil, aprobado por Decreto Supremo N° 40-2014-PCM, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 13 de junio de 2014.

²⁷ Ver al respecto el Informe Legal N° 82-2021-SERVIR-GG-OAJ, numeral 2.24 (anexo 1-I).

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



6.5.2.1 La Ley N° 31131 contraviene los objetivos de la reforma del servicio civil

64. En sus observaciones a la autógrafa de ley (Anexo 1-G), el Poder Ejecutivo señaló que las medidas previstas en ella resultaban contrarias a los objetivos de la reforma del servicio civil. Al respecto, indicó 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 público”.

65. En este sentido, la incorporación prevista en la Ley N° 31131 provoca que “la dimensión de los recursos humanos en las entidades sea improvisada y reactiva, contraviniendo la planificación antes señalada. Además, al no contar con el respaldo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, transgrede la política nacional de servicio civil, cuyo diseño es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo”²⁸.

6.5.2.2 La Ley N° 31131, al establecer el carácter indefinido de los contratos CAS, perjudica las convocatorias públicas para ocupar plazas en el nuevo régimen del servicio civil

66. El artículo 4° de la Ley N° 31131 establece que, desde su entrada en vigencia y “hasta que se produzca la incorporación [a los regímenes de los decretos legislativos 728 y 276] a que se refiere el artículo 1, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido”. En este sentido, el carácter indefinido de los contratos de los trabajadores CAS se encuentra condicionado a su incorporación a los regímenes laborales de los decretos legislativos 728 y 276, razón por la cual, si se declara la inconstitucionalidad de la medida de incorporación, por conexidad resulta inconstitucional el carácter indefinido de los contratos CAS.

67. Sin perjuicio de ello, corresponde indicar en esta sección que el carácter indefinido de los contratos CAS va en contra de la progresiva incorporación de las personas que laboran bajo este régimen al nuevo régimen del servicio civil establecido mediante la Ley N° 30057. Esta progresiva incorporación, previo concurso público de méritos, forma parte

²⁸ Informe Legal N° 82-2021-SERVIR-GG-OAJ, de fecha 20 de abril de 2021, numeral 2.25.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



de la política en materia de gestión de los recursos humanos, y como tal se encuentra prevista, como se indicó anteriormente, en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales, así como en la Segunda, Cuarta y Séptima disposiciones complementarias transitorias de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

68. A lo expuesto debe agregarse que la ausencia de recursos económicos para implementar la incorporación prevista en la Ley, 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. Asimismo, en algún momento, en el marco de las convocatorias a realizarse para ocupar plazas bajo el nuevo régimen del servicio civil previsto en la Ley N° 30057, corresponderá dejar sin efecto las contrataciones CAS relacionadas con las mismas funciones de tales plazas, lo cual es acorde con el carácter transitorio de dicho régimen. En este escenario, el carácter indefinido de los contratos CAS puede perjudicar las convocatorias públicas para ocupar plazas en el nuevo régimen del servicio civil, lo cual va en contra de la política y gestión estatal sobre los recursos humanos del sector público, que se orienta a evitar que las funciones de un solo puesto o plaza laboral sean realizadas, a la vez, por dos personas bajo regímenes laborales diferentes, siendo lo adecuado que sea realizada por un solo trabajador y, de manera progresiva, en el marco del nuevo régimen del servicio civil.

6.5.2.3 La Ley N° 31131 afecta el desarrollo de las actividades del Estado debido al impedimento para contratar personal bajo el régimen CAS

69. Las labores del Estado son permanentes y varían según los requerimientos de la ciudadanía, siendo necesario contar con el número de personas que permitan atender las demandas ciudadanas hacia la gestión pública. Sin embargo, el artículo 4° de la Ley ha establecido la imposibilidad de contratar personal para que labore en el Estado bajo la modalidad del CAS, con lo cual se restringen las decisiones que debe tomar el Poder Ejecutivo respecto a la gestión de los recursos humanos del Estado, por cuanto no podrá atender aquellos requerimientos de la ciudadanía que impliquen contar con mayor personal.

70. Esta situación se encuentra descrita en los antecedentes (Anexo 1-K) que dieron lugar a la expedición de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia 34-2021²⁹, por medio de la cual se estableció una autorización excepcional para la contratación de personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057:

“[...] se advierte que la precitada Ley [31131] no ha establecido una Disposición Complementaria Transitoria que permita garantizar la culminación de las contrataciones del personal que se encontraba en proceso de selección, en el marco de lo dispuesto por el

²⁹ Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 31 de marzo de 2021.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Decreto Legislativo N° 1057; y, en general, de las contrataciones de personal que en el presente Año Fiscal [2021], se tenían previsto realizar, para garantizar la prestación de los servicios públicos que brindan las entidades de la Administración Pública de los tres niveles de gobierno a la ciudadanía.

Ello, viene afectando el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública, al haberse impedido la contratación de personal indispensable, bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, incorporaciones que ya se encontraban programadas y presupuestadas para el Año Fiscal 2021.

De acuerdo a ello, considerando las actividades que se han incrementado con ocasión de la continuidad de la COVID-19 y las medidas adoptadas para mitigar el efecto de la pandemia y la necesidad de la reactivación económica del país, se ha visto que es imprescindible que se habilite por una norma con rango de ley, la contratación excepcional de personal que permitan [sic] garantizar el adecuado funcionamiento de la entidad. [sic] Cuya vigencia es [sic] temporal es el 31 de diciembre de 2021.

[...]

La iniciativa legislativa no se contrapone al orden constitucional ni a la legislación vigente; al contrario, la misma es emitida como una excepción temporal a la prohibición de contratación bajo al régimen del contrato administrativo de servicios, prevista en el artículo 4 de la Ley N° 31131. [sic] Con la finalidad de permitir la continuidad operativa de las entidades de los tres niveles de gobierno, para garantizar la cobertura de los servicios que brinda la ciudadanía”.

71. En consecuencia, la Ley N° 31131 afecta la gestión de los recursos humanos del sector público para el desarrollo de las actividades del Estado, debido al impedimento para contratar personal bajo el régimen CAS.

6.5.2.4 La Ley N° 31131 incrementa las deficiencias de los decretos legislativos 276 y 728 para regular la labor de los servidores públicos

72. El Decreto Legislativo 276 fue expedido con la finalidad de contar con un marco normativo sobre la carrera administrativa. Sin embargo, no se obtuvieron los resultados esperados y en la práctica es un régimen cerrado.

73. Por su parte, el Decreto Legislativo 728 regula las relaciones laborales en el ámbito privado. Como tal, no establece normas específicas sobre una carrera administrativa; sin embargo, es un régimen laboral que se ha aplicado para determinados trabajadores de la administración pública. Como lo expuso el Poder Ejecutivo en sus observaciones a la autógrafa de la Ley (Anexo 1-G):

“El régimen regulado por el D.L. N° 728, desde su aplicación al ámbito público, ha representado problemas que se propone superar con la implementación del nuevo régimen del servicio civil. La racionalidad de dicho régimen, diseñado para el sector privado, prescinde del interés público, dotando de relevancia al interés privado del empleador, que busca incrementar ganancias, como del trabajador, que busca satisfacer sus necesidades a través de la remuneración. En el sector público, por el contrario, se busca crear valor público y beneficiar a la ciudadanía”.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



74. En este sentido, la realidad actual evidencia que las normas contenidas en los decretos legislativos 276 y 728 se aplican a los trabajadores del sector público para atender aspectos relacionados estrictamente con su régimen laboral antes que desde una perspectiva de desarrollo de una carrera administrativa.

75. 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.

6.5.2.5 Reducción de los ingresos del personal CAS que se incorpore al régimen del decreto legislativo 276

76. Los ingresos de las personas que laboran en el Estado constituyen uno de los aspectos centrales a nivel del marco normativo sobre la función pública, pues solo una adecuada política de ingresos garantiza que los profesionales y técnicos más calificados postulen a las convocatorias públicas y permanezcan en el sector público.

77. Con relación a este tema, la Ley N° 31131 no ha establecido medida alguna respecto a los ingresos del personal CAS que pasaría al régimen del decreto legislativo 276. Dado que no ha previsto que los servidores CAS mantendrán las remuneraciones que venían percibiendo, su traslado automático podría dar lugar a una disminución de las mismas. A modo de ejemplo se puede señalar lo siguiente³⁰:

“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”.

78. En consecuencia, la implementación de la Ley N° 31131, en vez de coadyuvar a mejorar los ingresos de las personas que laboran en el sector público, podría generar situaciones de reducción de los mismos, debido a la ausencia de análisis en el debate

³⁰ Informe N° 383-2021-EF/53.04, de fecha 13 de abril de 2021 (anexo 1-H).

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



parlamentarios sobre el traslado automático del personal CAS al régimen del Decreto Legislativo N° 276.

6.6 La Ley N° 31131 vulnera el artículo 40° de la Constitución que reconoce la carrera administrativa como un bien jurídico constitucional basado en la meritocracia

79. El artículo 40° de la Constitución Política de 1993 señala que “[l]a ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos”. A partir de esta disposición constitucional, la carrera administrativa ha sido reconocida como un bien constitucionalmente protegido, siendo obligación del Estado garantizar el ingreso, los derechos, los deberes y responsabilidades de los servidores públicos en igualdad de condiciones.

80. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado, en el fundamento jurídico 44 de la sentencia recaída en el Expediente N.° 8-2005-PI/TC, al amparo de lo dispuesto en el artículo 40° de la Constitución, que la carrera pública administrativa es un bien jurídico garantizado por la Constitución. Asimismo, ha establecido que la carrera administrativa constituye un instrumento técnico normativo de administración del personal en el ámbito del sector público, que cumple con una doble función. En el fundamento jurídico 80 de la sentencia recaída en el Expediente N.° 25-2013-PI/TC y otros (acumulados) ha señalado lo siguiente:

“El reconocimiento a nivel constitucional de la carrera administrativa busca, de un lado, establecer el estatuto jurídico en el que se desarrollen los aspectos medulares del servicio civil relacionados con los derechos y deberes de los servidores públicos sobre la base de la igualdad y el mérito, a fin de que las entidades alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad; y por otro, preservar a los servidores públicos al margen de la injerencia política o de otra análoga, a fin de garantizar el normal desarrollo de la función pública con sujeción a la Constitución y los valores derivados de ella”.

81. En este sentido se advierte, en primer lugar, que la carrera pública administrativa permite que el Estado alcance y concretice sus fines constitucionales y, en segundo lugar, que debe contar con un marco jurídico para asegurar los derechos, deberes y responsabilidades de los trabajadores. La estructura de una carrera pública administrativa debe analizarse desde la perspectiva del servicio público que se brinda o de la función que la administración pública ha de ejecutar. Dicha estructura debe armonizar los derechos de los servidores con los principios del servicio público (sentencia citada del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.° 25-2013-PI/TC y otros, fundamentos jurídicos 25 y 26).

82. Si bien la carrera administrativa es un bien jurídico garantizado por la Constitución, esta le ha impuesto al legislador la obligación de establecer las condiciones, los derechos, deberes y responsabilidades a través de una ley; pero respetando los criterios antes



mencionados, en particular la igualdad y el mérito, así como los principios que subyacen al establecimiento de los diferentes regímenes laborales del sector público y los derechos de los trabajadores.

83. Respecto de los límites del legislador al configurar los derechos, condiciones, deberes y responsabilidades del servidor público, el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 82 de la citada sentencia del Expediente N.º 25-2013-PI/TC, precisó lo siguiente:

“82. 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 en condiciones de igualdad (artículos 2.2 y 3 de la Constitución), el principio del ejercicio de la función pública al servicio de la Nación (artículo 39 de la Constitución), el derecho a la adecuada protección contra el despido arbitrario en la administración pública (artículo 27 de la Constitución), entre otros”.

84. El acceso al servicio 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.

85. En esta línea, el Tribunal Constitucional “[...] ha desarrollado la importancia de la meritocracia (mérito personal y capacidad profesional) para el ingreso a la administración pública, estableciendo que ésta constituye un criterio objetivo fundamental en el ingreso y permanencia en la actividad estatal para la prestación de un servicio público”³¹. Asimismo, ha precisado los contenidos del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, cuales son: “i) acceder o ingresar a la función pública; ii) ejercerla plenamente; iii) ascender en la función pública; y iv) condiciones iguales de acceso”³². Además, ha determinado que “el derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito, el cual vincula plenamente al Estado y a toda entidad pública en general. Esto significa que este principio vincula positivamente al legislador a que la regulación sobre el acceso a toda función pública, observe irrestrictamente el principio basilar del acceso por mérito; asimismo, que toda actuación de la administración

³¹ STC N.º 5057-2013-PI/TC, fundamento jurídico 20.

³² STC N.º 25-2005-PI/TC, fundamento jurídico 43.



del Estado y de toda entidad pública, en general, observa tal principio en todos sus actos en relación al acceso a la función pública de las personas”³³.

86. La exigencia del mérito para el acceso a la carrera pública constituye un mandato imperativo de observancia obligatoria que también se deriva del artículo 5° de la Ley N° 28175, Ley marco del Empleo Público³⁴. La inobservancia a esta regla de acceso es sancionada con la nulidad de los actos administrativos, según el artículo 9 de la misma ley³⁵, dado que son normas de carácter transversal a todas las entidades estatales.

87. En la presente demanda se sostiene que la Ley N° 31131 no ha respetado los límites que debe observar el Congreso, derivados de la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al momento de legislar sobre la carrera pública administrativa. De manera específica, la Ley resulta contraria al artículo 40° de la Constitución por cuanto, bajo la incorporación prevista el artículo 1°, establece el ingreso automático de determinado personal CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo 276, sin respetarse el principio de la meritocracia, ampliamente desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

POR LO EXPUESTO:

Solicito admitir la demanda de inconstitucionalidad, continuar el proceso conforme a las disposiciones del Código Procesal Constitucional y declararla fundada en todos sus extremos.

PRIMER OTROSÍ: ANEXOS

Adjunto a la demanda los siguientes anexos:

- 1-A Copia simple del Documento Nacional de Identidad de Luis Alberto Huerta Guerrero.
- 1-B Copia simple de la Resolución Suprema N° 024-2017-JUS, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 2 de febrero de 2017, mediante la cual se designa a Luis Alberto Huerta Guerrero como Procurador Público Especializado en Materia Constitucional.
- 1-C Impresión de la Papeleta Electrónica de colegiatura y habilitación de Luis Alberto Huerta Guerrero (Registro CAL N° 41824).
- 1-D Copia simple de la Ley N° 31131, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 9 de marzo de 2021.

³³ STC N° 25-2005-PI/TC, fundamento jurídico 50.

³⁴ Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 19 de febrero de 2004. El artículo 5° de esta ley señala: “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”.

³⁵ El artículo 9° señala: “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”.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

- 1-E Constancia expedida por el secretario del Consejo de Ministros, que certifica la aprobación -en su sesión del 28 de abril de 2021- de la autorización para la interposición de la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 31131.
- 1-F Copia de la Resolución Ministerial N° 74-2021-JUS, de fecha 3 de mayo de 2021, expedida por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante la cual se delega representación procesal a la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional.
- 1- G Observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley.
- 1- H Informe N° 383-2021-EF/53.04, de fecha 13 de abril de 2021.
- 1- I Informe Legal N° 82-2021-SERVIR-GG-OAJ, de fecha 20 de abril de 2021.
- 1- J Oficio N° 2679-2021-SERVIR-GDSRH, de fecha 5 de mayo de 2021.
- 1- K “Exposición de motivos de la propuesta de artículo”, remitida a la Procuraduría por la Autoridad Nacional del Servicio Civil mediante Oficio N° 2679-2021-SERVIR-GDSRH, de fecha 5 de mayo de 2021.

SEGUNDO OTROSÍ: DELEGACIÓN DE REPRESENTACIÓN

Delego representación en Sofía Liliana Salinas Cruz (Registro CAC N.º 7637), Jorge Luis Palacios Palacios (Registro CAL N.º 65928), Aldo Zela Villegas (Registro CAL N.º 40433) y Lizbeth Yvonne Esteba Gutiérrez (Registro CAA N° 8689), para que en virtud del Decreto Legislativo N.º 1326 representen a esta Procuraduría en el presente proceso.

TERCER OTROSÍ: AUTORIZACIÓN

Autorizo a Javier Efraín Regalado Mejía (██████████), Carmen Johana Limaylla Cárdenas (██████████) y Fiama Lucía Gamboa Huamán (██████████) para efectos de recabar y tramitar copias certificadas, oficios, exhortos, partes y otros en el presente proceso.

Lima, 10 de mayo de 2021

LUIS ALBERTO HUERTA GUERRERO

Procurador Público Especializado en Materia Constitucional
Registro CAL N° 41824

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”