



"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD"

CARLOS AUGUSTO OLIVA NEYRA
MINISTRO

Lima, 05 FEB. 2019

OFICIO N° 201 -2019-EF/10.01

Señor

ZACARÍAS REYMUNDO LAPA INGA

Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, Pasaje Simón Rodríguez S/N, Lima

Presente.-

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 3451/2018-CR, Ley que faculta al RENIEC incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 y 276, a los trabajadores que se encuentran bajo el régimen CAS

Referencia : Oficio N° 075/2018-2019/CTSS-CR-(po.)

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al oficio de la referencia, mediante el cual solicita opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 3451/2018-CR, Ley que faculta al RENIEC incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 y 276, a los trabajadores que se encuentran bajo el régimen CAS.

Al respecto, remito adjunto copia del Informe N° 516 -2018-EF/53.04, elaborado por la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos de este Ministerio, para su conocimiento y fines.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Proveído N°

Secretaría Técnica

Firma

Fecha: 12/2/19



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

INFORME N° 516 -2018-EF/53.04

Para : Señor
HUGO PEREA FLORES
Viceministro de Economía encargado del Despacho Viceministerial
de Hacienda

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 3451/2018-CR, Ley que faculta
al RENIEC incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728
y 276, a los trabajadores que se encuentran bajo el régimen CAS

Referencia : a) Oficio N° 075/2018-2019/CTSS-CR-(po.)
b) Memorando N° 2726-2018-EF/50.06

Fecha : 28 DIC. 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación con el asunto del rubro, para informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el documento de la referencia a), el señor congresista Zacarías R. Lapa Inga, Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, remite al Ministerio de Economía y Finanzas el Proyecto de Ley N° 3451/2018-CR, Ley que faculta al RENIEC incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 y 276, a los trabajadores que se encuentran bajo el régimen CAS; solicitando emitir opinión técnica sobre el particular.
- 1.2. A través del documento de la referencia b), la Dirección General de Presupuesto Público, alcanza el pronunciamiento desde el punto de vista estrictamente presupuestal, respecto del Proyecto de Ley N° 3451/2018-CR.

II. ANÁLISIS

- 2.1. El Proyecto de Ley N° 3451/2018-CR, Ley que faculta al RENIEC incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 y 276, a los trabajadores que se encuentran bajo el régimen CAS, tiene por objeto la incorporación definitiva en planilla, del personal de todos los grupos ocupacionales y profesionales que laboran en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 y 276 según corresponda, de los trabajadores que se encuentran bajo el Régimen de Contrato Administrativo de Servicios – CAS.

Pronunciamiento de la Dirección General de Presupuesto Público

- 2.2. Sobre el citado Proyecto de Ley N° 3451/2018-CR, Ley que faculta al RENIEC incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 y 276, a los trabajadores que se encuentran bajo el régimen CAS, la Dirección General de Presupuesto



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

Público mediante Memorando N° 2726-2018-EF/50.06 de fecha 23 de noviembre de 2018, dirigido a esta Dirección General, señala lo siguiente:

(...)

Al respecto, en el marco de las competencias de esta Dirección General, legalmente establecidas en el artículo 4 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, no es competente para emitir opinión sobre temas de naturaleza laboral ni previsional, como es el caso de la incorporación al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores del RENIEC que se encuentran prestando servicio bajo el Régimen CAS.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente y desde el punto de vista estrictamente presupuestal se informa que en el proyecto de Ley N° 3282/2018-PE, Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 –aprobado como Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019– no se han previsto créditos presupuestarios que respalden el financiamiento de la incorporación al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores del RENIEC que se encuentran prestando servicio bajo el Régimen CAS.”

Pronunciamiento de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos

2.3. En el marco de la competencia establecida para la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos en el artículo 106¹, del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado por Decreto Supremo N° 117-2014-EF, corresponde señalar que la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 3451/2018-CR presenta como argumentos de sustento de la indicada iniciativa legislativa, lo siguiente:

- La problemática de la inestabilidad laboral de los trabajadores del RENIEC, que crea descontento institucional.
- La medida, como solución a la problemática, garantizará la continuidad de los programas y proyectos, mejorando el desempeño de los trabajadores del RENIEC.
- Se beneficiará a los trabajadores y sus familias, con el acceso a los derechos laborales y beneficios sociales, debido a que el ingreso del trabajador se transformará de temporal a permanente, dejando atrás la incertidumbre de la inestabilidad.

2.4. Al respecto, corresponde señalar que el Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, fue materia de un proceso de inconstitucionalidad, Expediente N° 00002-2010-PI/TC, en el cual el Tribunal Constitucional, mediante sentencia de fecha 07 de setiembre de 2010, declaró infundada la demanda y estableció que el artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1057 debe interpretarse de conformidad con el fundamento 47 de dicha sentencia, esto es, que en toda actividad interpretativa

¹ “Artículo 106.- Dirección General de Gestión de Recursos Públicos

La Dirección General de Gestión de Recursos Públicos es el órgano de línea del Ministerio encargado de realizar el análisis financiero y técnico sobre las políticas en materia de remuneraciones, compensaciones económicas, beneficios económicos y de las pensiones de los regímenes contributivos atendidos por el Estado, que impliquen el uso de recursos públicos, conforme a las leyes respectivas, y de proponer medidas en estas materias. Depende del Despacho Viceministerial de Hacienda.”



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

hecha respecto del denominado “contrato administrativo de servicios” deba entenderse que dicho contrato es propiamente un régimen “especial” de contratación laboral para el sector público, el cual resulta compatible con la Constitución Política del Perú.

- 2.5. Mediante sentencia emitida en fecha 18 de abril de 2011, Expediente N° 00010-2010-PI/TC, el Tribunal Constitucional declaró improcedente una nueva demanda de inconstitucionalidad, señalando que mediante la sentencia recaída en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC, dicho Tribunal ya confirmó la constitucionalidad, por el fondo, del impugnado Decreto Legislativo N° 1057, y por argumentos sustancialmente iguales a los planteados, con lo que se reafirmó que el contrato administrativo de servicios (CAS) es compatible con el marco legal y constitucional, con lo que legislar en relación a su temporalidad o transitoriedad en modo alguno puede ser considerado como inconstitucional. En ese sentido, la alegada “problemática de la inestabilidad laboral” en clara alusión al carácter transitorio del CAS, no resiste mayor análisis al haber sido reconocido por el supremo intérprete constitucional la compatibilidad de dicho régimen laboral especial con la Constitución.
- 2.6. En lo que respecta a los derechos laborales, la Ley N° 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales (06.04.2012), mediante el artículo 2° que modificó el artículo 6° del indicado decreto legislativo, establece los derechos que se otorgan a los trabajadores del régimen CAS², constituyendo un efectivo reconocimiento del otorgamiento de derechos laborales a los trabajadores que se sujetan a las disposiciones y reglas que regulan dicho régimen de CAS, en línea con lo señalado por el TC que estableció que dicho régimen CAS es un sistema de contratación

² “Artículo 6.- Contenido

El Contrato Administrativo de Servicios otorga al trabajador los siguientes derechos:

- a) Percibir una remuneración no menor a la remuneración mínima legalmente establecida.*
- b) Jornada máxima de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales. Cuando labore en una entidad en la que existe una jornada de trabajo reducida establecida para los trabajadores sujetos a los regímenes laborales generales, le será aplicable tal jornada especial.*
- c) Descanso semanal obligatorio de veinticuatro (24) horas consecutivas como mínimo.*
- d) Un tiempo de refrigerio, que no forma parte de la jornada de trabajo.*
- e) Aguinaldo por Fiestas Patrias y Navidad, conforme a los montos establecidos en las leyes anuales de presupuesto del sector público.*
- f) Vacaciones remuneradas de treinta (30) días naturales.*
- g) Licencias con goce de haber por maternidad, paternidad, y otras licencias a las que tienen derecho los trabajadores de los regímenes laborales generales.*
- h) Gozar de los derechos a que hace referencia la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.*
- i) A la libertad sindical, ejercitada conforme a lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo 010-2003-TR, y normas reglamentarias.*
- j) A afiliarse a un régimen de pensiones, pudiendo elegir entre el Sistema Nacional de Pensiones o el Sistema Privado de Pensiones, y cuando corresponda, afiliarse al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo.*
- k) Afiliación al régimen contributivo que administra ESSALUD. La contribución para la afiliación al régimen contributivo que administra ESSALUD tiene como base máxima el equivalente al 30% de la UIT vigente en el ejercicio por cada asegurado. Cuando el trabajador se encuentre percibiendo subsidios como consecuencia de descanso médico o licencia pre y post natal, le corresponderá percibir las prestaciones derivadas del régimen contributivo referido en el párrafo anterior, debiendo asumir la entidad contratante la diferencia entre la prestación económica de ESSALUD y la remuneración mensual del trabajador.*
- l) Recibir al término del contrato un certificado de trabajo.*

Los derechos reconocidos en el presente artículo se financian con cargo al presupuesto institucional de cada entidad o pliego institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.”



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

laboral independiente, que tiene sus propias reglas de contratación al que se sujetan los trabajadores bajo su ámbito.

- 2.7. El régimen del Servicio Civil –Ley N° 30057– que importa una reforma de la carrera administrativa, tiene por objeto el establecimiento de un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, sin considerar a los que no se encuentren comprendidos en la citada Ley, impulsa el proceso de transición de las entidades públicas al referido régimen del Servicio Civil, de manera progresiva y gradual, en la perspectiva que estas alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, promoviendo el desarrollo de las personas que lo integran, entre ellos, el personal sujeto a CAS. En posibilidad de tránsito a dicho marco legal se comprende a los trabajadores del RENIEC, que incluye a los que se sujetan bajo el régimen CAS.



Por lo que, no corresponde facultar al RENIEC a incorporar a sus trabajadores del régimen CAS al régimen del Decreto legislativo N° 728 y 276 (De la información registrada en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público, se obtiene que la entidad no presenta personal sujeto al Decreto Legislativo 276), toda vez que implica un factor de distorsión de la implementación de la política del proceso de la reforma del sistema de gestión de recursos humanos prevista por la Ley N° 30057, contrariando con ello el sentido de dicho marco normativo, el cual permite una adecuada implementación de la compensación económica del puesto; no resultando viable establecer medidas que conlleven otorgar aumentos de remuneración y beneficios que vayan en paralelo y que tendrá un efecto multiplicador, además debido a que las restricciones y principios presupuestarias que rigen al Estado vedan en el presente año la posibilidad de incremento.

- 2.8. En consecuencia, de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, no se desprende sustento técnico alguno que permita demostrar la necesidad de un tratamiento distinto a los trabajadores del régimen CAS del RENIEC, que permita su incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728. En ese sentido, se considera que el RENIEC debiera proceder con iniciar el tránsito a la carrera del servicio civil, en el marco de lo establecido por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- 2.9. Por otro lado, es menester tener presente la prohibición del incremento de remuneraciones, retribuciones, compensaciones económicas y beneficios de cualquier naturaleza establecida en el artículo 6^o3 de la Ley N° 30693, Ley de

³ **Artículo 6. Ingresos del personal**

Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, Ministerio Público; Jurado Nacional de Elecciones; Oficina Nacional de Procesos Electorales; Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; Contraloría General de la República; Consejo Nacional de la Magistratura; Defensoría del Pueblo; Tribunal Constitucional; universidades públicas; y demás entidades y organismos que cuenten con un crédito presupuestario aprobado en la presente ley, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, prohibición también contemplada en igual articulado de la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, por consiguiente, el traslado o incorporación de los trabajadores del RENIEC del régimen CAS al régimen del decreto legislativo N° 728 implicaría un egreso no presupuestado habida cuenta que, a modo de ejemplo, cabe señalar que el régimen del Decreto Legislativo N° 728 contempla que en Fiestas Patrias y Navidad los trabajadores perciben una gratificación equivalente a una remuneración, en cambio en el régimen CAS los trabajadores perciben aguinaldos conforme a los montos establecidos en las leyes anuales de presupuesto, verificándose así, con dicha medida, una clara y directa contravención a la prohibición, establecida en los respectivos artículos 6 de las Leyes de Presupuesto del Sector Público para los Años Fiscales 2018 y 2019.

2.10. Adicionalmente, es pertinente señalar que la implementación de la medida planteada en el proyecto de ley, en el supuesto que el personal CAS sea incorporado al régimen del D. Leg. 728 (la entidad no presenta personal del D. Leg. 276), conllevaría un costo e impacto presupuestal aproximado que a continuación se detalla:



Categoría	N° Servidores	Costo Mensual de la Medida	Costo Anual de la Medida*
Profesionales	1 009	3 597 061,55	63 223 658,60
Técnicos	641	995 673,95	18 684 570,07
Auxiliares	1 540	949 691,55	20 880 645,27
Total	3 190	5 542 427,05	102 788 873,93

* Costo incluye escolaridad, gratificaciones y CTS

2.11. En suma, aceptar la propuesta normativa significaría una clara afectación del principio de Equilibrio Presupuestal recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú. Además, devendría en una contravención del artículo 79 de la Constitución Política del Perú, toda vez que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

III. CONCLUSIÓN

Con lo señalado por la Dirección General de Presupuesto Público y por las consideraciones expuestas por la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos, el Proyecto de Ley N° 3451/2018-CR, Ley que faculta al RENIEC incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 y 276, a los trabajadores que se encuentran bajo el régimen CAS, deviene en inviable, en mérito a lo siguiente:

- i) El contrato administrativo de servicios (CAS) es compatible con el marco legal y constitucional de conformidad con lo resuelto por el Tribunal Constitucional, en

se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

consecuencia su temporalidad o transitoriedad en modo alguno puede ser considerado como inconstitucional, por lo que se encuentra vigente y rigiendo.

- ii) Los trabajadores sujetos al Decreto Legislativo N° 1057, tienen previsto a su favor el otorgamiento de derechos laborales en el artículo 6° del Decreto Legislativo N° 1057, modificado por el artículo 2° de la Ley N° 29849.
- iii) Facultar al RENIEC incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 y 276, implica un factor de distorsión de la implementación de la política del proceso de la reforma del sistema de gestión de recursos humanos prevista por la Ley N° 30057, contrariando con ello el sentido de dicho marco normativo, el cual permite una adecuada implementación de la compensación económica del puesto.
- iv) La posibilidad de incorporar mejoras en las condiciones salariales de los servidores de todos los regímenes, entre ellos los sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 1057, se encuentra prevista en el régimen del Servicio Civil regulado por la Ley N° 30057, a cuyo tránsito debiera arribarse.
- v) Se verificaría una clara y directa contravención a la prohibición del incremento de remuneraciones, retribuciones, compensaciones económicas y beneficios de cualquier naturaleza establecida en los respectivos artículos 6 de las Leyes de Presupuesto del Sector Público para los Años Fiscales 2018 y 2019.
- vi) Devendría en una clara afectación del principio de Equilibrio Presupuestal recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, de conformidad con lo señalado por la Dirección General de Presupuesto Público. Asimismo, contraviene el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, toda vez que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

Lo que se hace de su conocimiento para los fines pertinentes.

Atentamente,

ADRIANA MINDREAU ZELASCO
Directora General
Dirección General de Gestión de Recursos Públicos