

FACULTAD DE DERECHO

Escuela Académico Profesional de Derecho

Tesis

**Consecuencias jurídicas, administrativas y
económicas de las sentencias sobre la
aplicación de la Ley 31131 en los juzgados de la
Corte Superior de Justicia de Cusco-2022**

Daniel Corahua Alvarez
Alberto Ccorahua tancayllo
Pilar Huanca Unda

Para optar el Título Profesional de Abogado

Cusco, 2024

Repositorio Institucional Continental
Tesis digital



Esta obra está bajo una Licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" .

INFORME DE CONFORMIDAD DE ORIGINALIDAD DE TESIS

A : Eliana Mori Arciniega
Decano de la Facultad de Derecho

DE : Christian Oliver Silva Urday
Asesor de tesis

ASUNTO : Remito resultado de evaluación de originalidad de tesis

FECHA : 29 de Enero de 2024

Con sumo agrado me dirijo a vuestro despacho para saludarlo y en vista de haber sido designado asesor de la tesis titulada: "Consecuencias jurídicas, administrativas y económicas de las sentencias sobre la aplicación de la Ley 31131 en los Juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022", perteneciente al/la/los/las estudiante(s) DANIEL CORAHUA ALVAREZ, ALBERTO CCORAHUA TANCAYLLO y PILAR HUANCA UNDA, de la E.A.P. de Derecho; se procedió con la carga del documento a la plataforma "Turnitin" y se realizó la verificación completa de las coincidencias resaltadas por el software dando por resultado 20% de similitud (informe adjunto) sin encontrarse hallazgos relacionados a plagio. Se utilizaron los siguientes filtros:

- Filtro de exclusión de bibliografía SI NO
- Filtro de exclusión de grupos de palabras menores (Nº de palabras excluidas: 20) SI NO
- Exclusión de fuente por trabajo anterior del mismo estudiante SI NO

En consecuencia, se determina que la tesis constituye un documento original al presentar similitud de otros autores (citas) por debajo del porcentaje establecido por la Universidad.

Recae toda responsabilidad del contenido de la tesis sobre el autor y asesor, en concordancia a los principios de legalidad, presunción de veracidad y simplicidad, expresados en el Reglamento del Registro Nacional de Trabajos de Investigación para optar grados académicos y títulos profesionales – RENATI y en la Directiva 003-2016-R/UC.

Esperando la atención a la presente, me despido sin otro particular y sea propicia la ocasión para renovar las muestras de mi especial consideración.

Atentamente,



Asesor de tesis

DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD

Yo, DANIEL CORAHUA ALVAREZ, identificado(a) con Documento Nacional de Identidad No. 24716113, de la E.A.P. de Derecho de la Facultad de Derecho la Universidad Continental, declaro bajo juramento lo siguiente:

1. La tesis titulada: "Consecuencias jurídicas, administrativas y económicas de las sentencias sobre la aplicación de la Ley 31131 en los Juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022", es de mi autoría, la misma que presento para optar el Título Profesional de Abogado.
2. La tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente, para la cual se han respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas, por lo que no atenta contra derechos de terceros.
3. La tesis es original e inédita, y no ha sido realizado, desarrollado o publicado, parcial ni totalmente, por terceras personas naturales o jurídicas. No incurre en autoplagio; es decir, no fue publicado ni presentado de manera previa para conseguir algún grado académico o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados son reales, pues no son falsos, duplicados, ni copiados, por consiguiente, constituyen un aporte significativo para la realidad estudiada.

De identificarse fraude, falsificación de datos, plagio, información sin cita de autores, uso ilegal de información ajena, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a las acciones legales pertinentes.

20 de enero de 2024.



DANIEL CORAHUA ALVAREZ

DNI. No. 24716113

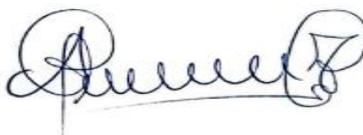
DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD

Yo, ALBERTO CCORAHUA TANCAYLLO, identificado(a) con Documento Nacional de Identidad No. 24886040, de la E.A.P. de Derecho de la Facultad de Derecho la Universidad Continental, declaro bajo juramento lo siguiente:

1. La tesis titulada: "Consecuencias jurídicas, administrativas y económicas de las sentencias sobre la aplicación de la Ley 31131 en los Juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022", es de mi autoría, la misma que presento para optar el Título Profesional de Abogado.
2. La tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente, para la cual se han respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas, por lo que no atenta contra derechos de terceros.
3. La tesis es original e inédita, y no ha sido realizado, desarrollado o publicado, parcial ni totalmente, por terceras personas naturales o jurídicas. No incurre en autoplagio; es decir, no fue publicado ni presentado de manera previa para conseguir algún grado académico o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados son reales, pues no son falsos, duplicados, ni copiados, por consiguiente, constituyen un aporte significativo para la realidad estudiada.

De identificarse fraude, falsificación de datos, plagio, información sin cita de autores, uso ilegal de información ajena, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a las acciones legales pertinentes.

20 de enero de 2024.



ALBERTO CCORAHUA TANCAYLLO

DNI. No. 24886040

DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD

Yo, PILAR HUANCA UNDA, identificado(a) con Documento Nacional de Identidad No. 60260564, de la E.A.P. de Derecho de la Facultad de Derecho la Universidad Continental, declaro bajo juramento lo siguiente:

1. La tesis titulada: "Consecuencias jurídicas, administrativas y económicas de las sentencias sobre la aplicación de la Ley 31131 en los Juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022", es de mi autoría, la misma que presento para optar el Título Profesional de Abogado.
2. La tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente, para la cual se han respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas, por lo que no atenta contra derechos de terceros.
3. La tesis es original e inédita, y no ha sido realizado, desarrollado o publicado, parcial ni totalmente, por terceras personas naturales o jurídicas. No incurre en autoplagio; es decir, no fue publicado ni presentado de manera previa para conseguir algún grado académico o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados son reales, pues no son falsos, duplicados, ni copiados, por consiguiente, constituyen un aporte significativo para la realidad estudiada.

De identificarse fraude, falsificación de datos, plagio, información sin cita de autores, uso ilegal de información ajena, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a las acciones legales pertinentes.

20 de enero de 2024.



PILAR HUANCA UNDA
DNI. No. 60260564

Consecuencias FINAL

ORIGINALITY REPORT

20%

SIMILARITY INDEX

20%

INTERNET SOURCES

4%

PUBLICATIONS

8%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	repositorio.ucv.edu.pe Internet Source	3%
2	hdl.handle.net Internet Source	3%
3	repositorio.untumbes.edu.pe Internet Source	1%
4	busquedas.elperuano.pe Internet Source	1%
5	repositorio.usmp.edu.pe Internet Source	1%
6	lpderecho.pe Internet Source	1%
7	dspace.unitru.edu.pe Internet Source	1%
8	Submitted to Pontificia Universidad Catolica del Peru Student Paper	1%
9	Submitted to Universidad Cesar Vallejo Student Paper	1%

10	scc.pj.gob.pe Internet Source	1 %
11	repositorio.upla.edu.pe Internet Source	1 %
12	pdfcoffee.com Internet Source	<1 %
13	repositorio.urp.edu.pe Internet Source	<1 %
14	img.lpderecho.pe Internet Source	<1 %
15	qdoc.tips Internet Source	<1 %
16	repositorio.uigv.edu.pe Internet Source	<1 %
17	46.210.197.104.bc.googleusercontent.com Internet Source	<1 %
18	repositorioacademico.upc.edu.pe Internet Source	<1 %
19	documentop.com Internet Source	<1 %
20	csjunin.gob.pe Internet Source	<1 %
21	www.spdtss.org.pe Internet Source	<1 %

22	renati.sunedu.gob.pe Internet Source	<1 %
23	Submitted to Universidad Peruana Los Andes Student Paper	<1 %
24	www.parthenon.pe Internet Source	<1 %
25	Submitted to Universidad Andina del Cusco Student Paper	<1 %
26	www.mindmeister.com Internet Source	<1 %
27	tesis.pucp.edu.pe Internet Source	<1 %
28	repositorio.unheval.edu.pe Internet Source	<1 %
29	www.iattc.org Internet Source	<1 %
30	www.readbag.com Internet Source	<1 %
31	repositorio.unap.edu.pe Internet Source	<1 %
32	idoc.pub Internet Source	<1 %
33	www11.urbe.edu Internet Source	<1 %

34

www.informatica-juridica.com

Internet Source

<1 %

35

Submitted to Universidad Tecnologica de los Andes

Student Paper

<1 %

36

repositorio.uandina.edu.pe

Internet Source

<1 %

37

repositorio.unprg.edu.pe:8080

Internet Source

<1 %

38

Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional. "Revista completa", Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, 2020

Publication

<1 %

39

www.repositorio.upla.edu.pe

Internet Source

<1 %

40

repositorio.ujcm.edu.pe

Internet Source

<1 %

41

repositorio.unjfsc.edu.pe

Internet Source

<1 %

42

repositorio.unsa.edu.pe

Internet Source

<1 %

43

sgp.pcm.gob.pe

Internet Source

<1 %

44 Submitted to Universidad Carlos III de Madrid <1 %
- EUR
Student Paper

45 fdocuments.ec <1 %
Internet Source

46 myslide.es <1 %
Internet Source

47 cdn.www.gob.pe <1 %
Internet Source

48 Submitted to Universidad Ricardo Palma <1 %
Student Paper

49 Submitted to Universidad Nacional del Centro <1 %
del Peru
Student Paper

50 repositorio.pucp.edu.pe <1 %
Internet Source

51 tesis.ucsm.edu.pe <1 %
Internet Source

52 www.garrigues.com <1 %
Internet Source

53 eltiempo.pe <1 %
Internet Source

54 Submitted to Universidad Continental <1 %
Student Paper

55	Submitted to Universidad de Córdoba Student Paper	<1 %
56	actualidadlaboral.com Internet Source	<1 %
57	fdocuments.es Internet Source	<1 %
58	Submitted to Universidad Católica San Pablo Student Paper	<1 %
59	Submitted to Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga Student Paper	<1 %
60	virtual.urbe.edu Internet Source	<1 %
61	www.congreso.gob.pe Internet Source	<1 %
62	www.leyes.congreso.gob.pe Internet Source	<1 %
63	www.mobbingargentina.com.ar Internet Source	<1 %

Exclude quotes On

Exclude matches < 20 words

Exclude bibliography On

Dedicatoria

A Dios, por permitirnos alcanzar esta meta profesional. A cada una de nuestras familias, quienes nos apoyaron en los momentos buenos y adversos de nuestra vida universitaria, así como también fueron motivo de superación.

También queremos dedicar este trabajo a todos nuestros docentes de la Universidad, quienes nos impartieron conocimientos, principios y valores, así como la perseverancia a no desmayar por circunstancias adversas; y por supuesto a la Universidad Continental, que no dudaron en brindarnos una oportunidad de poder concluir con nuestra formación como futuros profesionales de leyes; a nuestro asesor y demás autoridades universitarias, gracias por su respaldo.

Agradecimientos

Queremos expresar nuestro profundo agradecimiento a Dios, quien con su bendición ha llenado nuestras vidas; por supuesto a todos nuestros familiares por estar siempre presentes en cada paso.

A las autoridades universitarias de la primera casa de estudios superiores Universidad Continental, por darnos la oportunidad de hacer realidad nuestra meta profesional.

De la misma manera, nuestro agradecimiento a la Facultad de Derecho, en especial al Dr. Christian Oliver Silva Urday, quien nos brindó su apoyo incondicional como asesor, y para concretizar el presente trabajo de investigación.

ÍNDICE GENERAL

Portada.....	i
Dedicatoria	ii
Agradecimientos.....	iii
ÍNDICE GENERAL.....	iv
Índice de Tablas	vii
Índice de Figuras	ix
Resumen	x
Abstract.....	xi
Introducción.....	12
CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO.....	15
1.1. Planteamiento y formulación del problema	15
1.2. Delimitación de la investigación.....	19
1.2.1 Territorial.	19
1.2.2. Temporal.	19
1.2.3. Conceptual.....	19
1.3. Formulación del problema	20
1.3.1. Problema general.....	20
1.3.2. Problemas específicos.	20
1.4. Objetivos de la investigación.....	20
1.4.1. Objetivo general.	20
1.4.2. Objetivos específicos.....	21
1.5. Justificación de la investigación	21
1.5.1 Aspecto práctico.....	21
1.5.2. Aspecto teórico.....	22
1.5.3. Aspecto metodológico.....	22
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.....	23
2.1. Antecedentes	23
2.1.1. Antecedentes nacionales.	23
2.1.2. Antecedentes internacionales.	25
2.2. Bases teóricas	27
2.2.1. El contrato y la relación laboral.	28
2.2.2. Principios que orientan la relación laboral.	29

2.2.3. Principios que rigen el empleo público.	31
2.2.4. Elementos de la relación laboral.	37
2.2.5. Regulación legal de las contrataciones de personal y regímenes laborales según el derecho comparado.....	40
2.2.6. Teorías que sustentan la investigación.	42
2.2.7. Antecedentes históricos y proceso evolutivo de los regímenes laborales en el Perú.....	45
2.2.8. Tratamiento constitucional de los derechos laborales en el Perú.	48
2.2.9. Regímenes generales en materia laboral dentro de la administración pública...50	
2.2.10. Régimen de la carrera administrativa.	51
2.2.11. Régimen del decreto legislativo 728.	55
2.2.12. Régimen de contratación administrativa de servicios.	58
2.2.13. Régimen del servicio civil.....	60
2.2.14. Ley N° 27867 - Ley que regula a los gobiernos regionales.	63
2.2.15. Régimen laboral de los obreros dependientes de los gobiernos regionales.	63
2.2.16. Ley que regula el régimen de los obreros regionales y locales – Ley N° 30889.	64
2.2.17. FAG - Ley 29806: Contratación de personal altamente calificado en el sector público.....	65
2.2.18. Aplicación de la Ley 31131.	66
2.2.19. Objeto de la Ley 31131.	71
2.2.20. Caso de inconstitucionalidad de la Ley 31131.....	71
CAPÍTULO III. HIPÓTESIS Y VARIABLES	79
3.1. Hipótesis general	79
3.2. Hipótesis específicas.....	79
3.3. Categorización/operacionalización.....	80
CAPÍTULO IV. METODOLOGÍA	81
4.1. Enfoque de la Investigación	81
4.2. Tipo de investigación.....	82
4.3. Nivel de la investigación	82
4.4. Método y diseño de la investigación	82
4.5. Población y muestra.....	83
4.6. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	88

4.7. Técnicas de análisis de datos	89
CAPÍTULO V. RESULTADOS	90
5.1. Análisis de la jurisprudencia	90
5.2. Análisis de las sentencias	93
5.3. Análisis cuantitativo de las sentencias	104
5.4. Resultados dimensión: Consecuencias jurídicas	111
5.5. Resultados dimensión: Consecuencias administrativas	123
5.6. Resultados dimensión: Consecuencias económicas	129
5.7.1. Hipótesis General.	136
5.7.2. Hipótesis específica 1	137
5.7.3. Hipótesis específica 2	138
5.7.4. Hipótesis específica 3	140
CAPÍTULO VI. DISCUSIÓN	141
CONCLUSIONES	153
RECOMENDACIONES	155
REFERENCIAS	156
APÉNDICES	165

Índice de Tablas

Tabla 1 Distribución del personal CAS Administración Pública Ejercicio Fiscal 2021	18
Tabla 2 Regímenes de contratación laboral del sector público. Derecho Comparado	40
Tabla 3 Procesos de gestión.....	52
Tabla 4 Categorías	55
Tabla 5 Régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.....	57
Tabla 6 Selección de las sentencias	84
Tabla 7 Distribución de la muestra de estudio	88
Tabla 8 Análisis Jurisprudencial.....	90
Tabla 9. Análisis de las sentencias	93
Tabla 10 Información descriptiva sentencias, ítem 1	104
Tabla 11 Información descriptiva sentencias, ítem 2	104
Tabla 12 Información descriptiva sentencias, ítem 3	105
Tabla 13 Información descriptiva sentencias, ítem 4	106
Tabla 14 Información descriptiva sentencias, ítem 5	107
Tabla 15 Información descriptiva sentencias, ítem 6	108
Tabla 16 Información descriptiva sentencias, ítem 7	109
Tabla 17 Información descriptiva sentencias, ítem 8	109
Tabla 18 Información descriptiva sentencias, ítem 9	110
Tabla 19 Información descriptiva sentencias, ítem 10	110
Tabla 20 Consecuencias Jurídicas ítem 1	111
Tabla 21 Consecuencias Jurídicas ítem 2	112
Tabla 22 Consecuencias Jurídicas ítem 3	113
Tabla 23 Consecuencias Jurídicas ítem 4	113
Tabla 24 Consecuencias Jurídicas ítem 5.....	114
Tabla 25 Consecuencias Jurídicas ítem 6.....	115
Tabla 26 Consecuencias Jurídicas ítem 7	116
Tabla 27 Consecuencias Jurídicas ítem 8.....	117
Tabla 28 Consecuencias Jurídicas ítem 9	118
Tabla 29 Consecuencias Jurídicas ítem 10.....	119
Tabla 30 Consecuencias Jurídicas ítem 11	120
Tabla 31 Consecuencias Jurídicas ítem 12.....	121
Tabla 32 Consecuencias Jurídicas ítem 13.....	122

Tabla 33 Consecuencias Administrativas Ítem 1	123
Tabla 34 Consecuencias Administrativas Ítem 2	124
Tabla 35 Consecuencias Administrativas Ítem 3	125
Tabla 36 Consecuencias Administrativas Ítem 4	126
Tabla 37 Consecuencias Administrativas Ítem 5	127
Tabla 38 Consecuencias Administrativas Ítem 6	128
Tabla 39 Consecuencias Económicas Ítem 1	129
Tabla 40 Consecuencias Económicas Ítem 2	130
Tabla 41 Consecuencias Económicas Ítem 3	131
Tabla 42 Consecuencias Económicas Ítem 4	132
Tabla 43 Consecuencias Económicas Ítem 5	133
Tabla 44 Consecuencias Económicas Ítem 6	134
Tabla 45 Consecuencias Económicas Ítem 7	135
Tabla 46 Variable Ley 31131 y consecuencias jurídicas, administrativas y económicas .	137
Tabla 47 Relación de la dimensión consecuencias jurídicas y Ley 31131.....	138
Tabla 48 Relación de la dimensión consecuencias administrativas y Ley 31131	139

Índice de Figuras

Figura 1 Regímenes laborales para servidores públicos en el Perú.....	51
Figura 2 Distribución porcentual consecuencias jurídicas ítem 1	111
Figura 3 Distribución porcentual consecuencias jurídicas ítem 2	112
Figura 4 Distribución porcentual consecuencias jurídicas ítem 3	113
Figura 5 Distribución porcentual consecuencias jurídicas ítem 4	114
Figura 6 Distribución porcentual consecuencias jurídicas ítem 5	115
Figura 7 Distribución porcentual consecuencias jurídicas ítem 6	116
Figura 8 Distribución porcentual consecuencias jurídicas ítem 7	117
Figura 9 Distribución porcentual consecuencias jurídicas ítem 8	118
Figura 10 Distribución porcentual consecuencias jurídicas ítem 9	119
Figura 11 Distribución porcentual consecuencias jurídicas ítem 10	120
Figura 12 Distribución porcentual consecuencias jurídicas ítem 11	121
Figura 13 Distribución porcentual consecuencias jurídicas ítem 12	122
Figura 14 Distribución porcentual consecuencias jurídicas ítem 13	123
Figura 15 Distribución porcentual consecuencias administrativas ítem 1	124
Figura 16 Distribución porcentual consecuencias administrativas ítem 2	125
Figura 17 Distribución porcentual consecuencias administrativas ítem 3	126
Figura 18 Distribución porcentual consecuencias administrativas ítem 4	127
Figura 19 Distribución porcentual consecuencias administrativas ítem 5	128
Figura 20 Distribución porcentual consecuencias administrativas ítem 6	129
Figura 21 Distribución porcentual consecuencias económicas ítem 1	130
Figura 22 Distribución porcentual consecuencias económicas ítem 2	131
Figura 23 Distribución porcentual consecuencias económicas ítem 3	132
Figura 24 Distribución porcentual consecuencias económicas ítem 4	133
Figura 25 Distribución porcentual consecuencias económicas ítem 5	134
Figura 26 Distribución porcentual consecuencias económicas ítem 6	135
Figura 27 Distribución porcentual consecuencias económicas ítem 7	136

Resumen

El presente trabajo busca abordar las diversas posiciones que discuten la constitucionalidad de la Ley 31131. Estuvo centrado objetivamente en determinar en qué medida la transición del régimen CAS al régimen 728 y 276 influye en las entidades públicas. Desde el punto de vista metodológico fue desarrollado bajo un enfoque mixto, paradigma positivista, de tipo básico con un nivel descriptivo, diseño de campo no experimental. La muestra estuvo constituida por 35 sujetos y 10 sentencias. Los instrumentos aplicados fueron el cuestionario estructurado y la ficha de análisis documental. Los resultados demostraron que las implicancias más evidentes son la nulidad de despido incausado, la condición de contrato a plazo indeterminado o indefinido, y la reposición al puesto laboral. A nivel estadístico inferencial existe una influencia positiva moderada ($\rho .716$) entre la transición del régimen CAS al régimen 728 y 276 en las entidades públicas de acuerdo con la Ley 31131. Se concluye que la aplicación de la Ley 331131 trae como consecuencias jurídicas la discriminación en los regímenes laborales del sector público, vulneración del principio de igualdad de acceso al empleo público, reconocimiento parcial de derechos laborales y la estabilidad laboral; a nivel administrativo, la disminución de la productividad, y obstrucción de la formalidad laboral; y a nivel económico, el incremento en el gasto público.

Palabras claves: derechos laborales, inconstitucionalidad, servidor público, régimen de contratación laboral, régimen CAS, gasto público.

Abstract

The work designated as: Legal, administrative and economic consequences of the sentences on the application of Law No. 31131 in the Courts of the Superior Court of Justice of Cusco-2022, was carried out in order to address the various positions that discuss the constitutionality of Law No. 31131. It was objectively focused on determining to what extent the transition from the CAS regime to the 728 and 276 regime influences public entities. From the methodological point of view, it was developed under a mixed approach, positivist paradigm, basic descriptive level, non-experimental field design. The sample consisted of 35 subjects and 10 sentences. The instruments used were the structured questionnaire and the documentary analysis form. The results showed that the most evident implications are the nullity of unfair dismissal; the condition of indeterminate or indefinite term contract and the reinstatement to the job. At the inferential statistical level, there is a moderate positive influence ($\rho .716$) between the transition from the CAS regime to the 728 and 276 regimes in public entities according to Law No. 31131. It is concluded that the application of Law No. 331131 brings as legal consequences discrimination in the labor regimes of the public sector, violation of the principle of equal access to public employment, partial recognition of labor rights and labor stability; at the administrative level, the decrease in productivity, and obstruction of labor formality; and at the economic level, the increase in public spending.

Keywords: labor rights, unconstitutionality, public servant, labor contracting regime, CAS regime, public spending.

Introducción

El problema existente y multilateral de regímenes en el sector laboral gubernamental es una cuestión que ha sido debatida durante décadas. Esta situación genera una serie de distorsiones y desigualdades en el ámbito laboral, lo que dificulta una gestión eficiente y equitativa del capital humano en el ámbito público.

En el Perú, el conjunto normativo que tiene como misión regular las contrataciones del personal y los regímenes prestacionales de servicios para las entidades públicas ha atravesado a lo largo del tiempo múltiples cambios, resaltando que desde sus orígenes se concibiera como un vínculo laboral enmarcado dentro del derecho administrativo. Cabe destacar que dentro del proceso evolutivo han coexistido 15 regímenes laborales dentro los entes estatales que van desde generales hasta los denominados especiales, representando una verdadera anarquía y desequilibrio normativo dentro de la Administración pública, puesto que existen disposiciones que regulan de forma diferente las situaciones relacionadas con los derechos, deberes de los servidores, entes y modalidades.

Se debe advertir que dentro de las bases sólidas que contribuyen de manera efectiva para materializar el desarrollo de las instituciones estatales, una de ellas es poseer una eficiente administración no solo de recursos económicos, financieros y tecnológicos, sino también contar con un talento humano calificado, capacitado y capaz de afrontar con responsabilidad la ejecución de las labores que se le encomiendan, siendo la meritocracia uno de los valores fundamentales que promueve el logro de objetivos; por tanto, la realidad peruana en esta materia deja en evidencia la dispersión normativa que trae como resultado el quebrantamiento de las libertades laborales en asalariados públicos.

Por lo antes planteado, surge el presente estudio, a fin de analizar la realidad actual en materia laboral en el Perú, partiendo del análisis de la Ley 31131, que al permitir la incorporación de funcionarios contratados bajo el CAS a los regímenes de los DL 728 y 276

en un periodo de cinco años, busca eliminar la relegación de los regímenes laborales del sector público.

Por lo antes planteado, se enfatiza que actualmente existen diversas posiciones que han colocado en discusión la constitucionalidad de la Ley 31131, cuya aprobación fue originada por insistencia del Congreso de la República, dada su interferencia en las facultades concedidas al Poder Ejecutivo para disponer los recursos humanos del sector público, lo cual genera incertidumbre sobre las acciones desarrolladas por el Estado, por medio del Ejecutivo, impugna la legalidad de esta norma y pone en peligro una resolución que esperaban miles de empleados estatales.

En este sentido, el objetivo del presente trabajo de investigación es determinar en qué medida la transición del régimen CAS al régimen 728 y 276 influye en las entidades públicas de acuerdo con la Ley 31131, según el análisis de las sentencias en los juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco - 2022. Para tal fin, se ponen en práctica un conjunto de técnicas y métodos de investigación para alcanzar los objetivos propuestos; el trabajo fue desarrollado bajo el enfoque mixto, de tipo básico, con un nivel descriptivo, aplicando el método inductivo.

La investigación tiene un alcance temporal de seis meses, correspondiente al ciclo académico, tiempo en el cual se inicia el proceso de recopilación de información, recogida y análisis de datos. Cabe destacar que una de las limitantes del estudio ha sido precisamente el factor tiempo, el cual ha permitido solamente la selección de 35 sujetos y 10 sentencias emitidas por la Corte Superior de Justicia de Cusco que forman parte del proceso de investigación; sin embargo, la información que brindan es confiable y suficiente, lo cual no incide en los resultados que brinda el estudio, cuya estructura se describe a continuación.

El primer capítulo se compone de la descripción del contexto del problema, su delimitación, formulación, objetivos, así como también la justificación del estudio.

El segundo capítulo está compuesto por el análisis previo de estudios internacionales y nacionales, así como fundamentaciones teóricas y dogmáticas que construyen el marco teórico de la investigación.

En el tercer capítulo se encuentran plasmadas de manera general las hipótesis y variables de la investigación.

En el cuarto capítulo, se encuentran desarrollados los aspectos metodológicos aplicados durante la realización de la investigación.

En el quinto capítulo, se encuentran desarrollados los hallazgos de la investigación, con su respectivo análisis, además del contraste de hipótesis respectivo.

Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO

1.1. Planteamiento y formulación del problema

El Estado para efectivizar sus propósitos amerita trabajar de forma articulada y sostenida con los órganos administrativos, cuya responsabilidad implícita es conducir fehacientemente programas y políticas imprescindibles a los menesteres ciudadanos, en donde asumen un rol preminente los servidores públicos, quienes están al frente de dichos servicios, velando y garantizando la calidad en cada uno de ellos.

Por esta razón, la vinculación del personal público con el Estado es fundamental para servir al bienestar común, y es indispensable que el personal esté comprometido con los principios de eficiencia, transparencia, responsabilidad y ética en el ejercicio de sus funciones, ya que su labor está orientada centralmente a la satisfacción de las necesidades de las personas, ya sea a través de la provisión de servicios básicos, impartir justicia, formación, sanidad y otros elementos inherentes al bienestar social.

Actualmente, a nivel mundial, en los países democráticos todas las constituciones garantizan los derechos fundamentales y universales, entre los cuales destacan el derecho al trabajo, la igualdad, la vida y garantías sociales; siendo una de las bases para que un Estado de derecho pueda evolucionar y tener sus pilares bien cimentados gracias al aspecto protector y tuitivo, así como también el aspecto garantista de los derechos de la ciudadanía, como fin supremo de la sociedad.

En el Perú, la carta magna de 1993, de manera clara y expresa, reconoce los derechos laborales, y mediante normativas se encuentran diversos regímenes laborales conocidos que regulan la prestación de servicios dentro de la actividad privada y pública, que han venido coexistiendo de forma dispersa en el sistema jurídico, trayendo consigo un flagrante quebrantamiento del derecho laboral.

Al presente, se han evidenciado continuas coyunturas sociales y laborales que son el resultante de desequilibrios sistemáticos y dogmáticos, que, pese a buscar elidir las segregaciones en los regímenes laborales, han devenido en acciones antagónicas, a través de modificaciones en la naturaleza jurídica de los contratos CAS y la unificación de sus modalidades. Es por ello que debido a la situación actual que vive el Perú, sumada a los múltiples factores que han conllevado a una crisis en diferentes sectores de la sociedad, se ha visto afectada la parte política, social, económica y administrativa que se experimenta. Este supuesto desequilibrio legal da reconocimiento expreso a una alteración relacionada con las modalidades contractuales.

Por tanto, según Pacori (2016), posterior a la aplicación de la Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público (Ley 31131, 2021), las instituciones reguladas por el derecho público no pueden ejercer ningún tipo de contratación bajo el régimen CAS, trayendo como consecuencia que los prestadores de servicios que estaban bajo esa modalidad pasarán al régimen 276 o 728, todo esto de acuerdo con el régimen al que estaban sometidos en dicha entidad, generando una afectación grave a todas aquellas personas que para ese momento se encontraban en procesos de postulación para dicho régimen, ya que fueron suspendidos los procesos de contratación en todas las entidades públicas.

Por otra parte, existen posiciones encontradas en cuanto a la viabilidad legal de la presente ley vinculada a la afectación de tipo económico y sobre todo al aspecto relacionado con el presupuesto público, tales como limitación de introducción de trabajadores al sector público y la oposición a la modificación del servicio civil, dejando en evidencia la ausencia de una posible solución a la realidad problemática que motivó la puesta en vigencia de la mencionada norma, ya que la eliminación del CAS ha causado incertidumbre y serias preocupaciones por el incremento en las estructuras de costo de planillas que llegan a

alcanzar un 25 %, de acuerdo con lo expresado por Servicio Civil (Servir), así como también vulnera lo estipulado en los art. 79° y 43° de la Constitución, que limitan al Legislativo a normar con restricción lo relacionado con los gastos públicos e involucrarse dentro del plano competencial exclusivo del Ejecutivo en materia de talento humano dentro de este sector.

Se advierte que la Ley 31131 propiciaría la incorporación de alrededor de 286 mil empleados de la Ley 1057 a los Decretos Legislativos 276 y 728. Conduciendo a que el Ministerio de Economía desembolse alrededor de 3'637,105.50 Nuevos Soles, lo que entraría en conflicto con la armonía presupuestal (Almagro, 2021).

En atención a lo señalado anteriormente, el Tribunal Constitucional, por su parte, subraya la importancia de que las reformas en la función pública respeten el marco normativo, encuentren un equilibrio entre las necesidades de los funcionarios y el gasto público, y se basen en una comprensión adecuada de las necesidades reales de los empleados públicos. Además, destaca que cualquier propuesta alternativa debe ser evaluada cuidadosamente para garantizar su conformidad con la Constitución.

Por lo antes expuesto, se advierte la intensificación de una serie de incertidumbres al observar que el TC peruano ya ha declarado diversos casos controvertidos como inconstitucionales afectando de manera directa el incremento significativo del gasto público. Tal es el caso de la Ley 31039, que establecía las promociones de forma automática en el sector salud, vislumbrando la violación de lo contemplado en los art 78°, 79° y 118° inc. 7 de la Constitución Política del Perú de 1993, en donde quedan determinadas de manera precisa todas las facultades del Ejecutivo con relación a la administración del presupuesto público y las limitaciones del Congreso en cuanto a la creación e incremento de los gastos o erogaciones públicas junto con el principio de equilibrio presupuestal.

Según lo establecido en el Informe N° 383-2021-EF/53.04, presentado por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Estado, se observa la colocación del personal CAS durante el Ejercicio Fiscal 2021 (ver Tabla 1).

Tabla 1

Distribución del personal CAS Administración Pública Ejercicio Fiscal 2021

Entidad pública	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 del 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%
Junta Nacional de Justicia	154	0.05%
Jurado Nacional de Elecciones	138	0.04%
Tribunal Constitucional	114	0.03%
Total	286,797.00	100%

Nota: Tomado de Morales (2021), pp. 158-159.

Según esta información, la mayoría de los trabajadores de los CAS están empleados por el gobierno nacional, regional y local. Estos son los niveles de gobierno que concentran la mayor parte de los recursos presupuestarios de la nación, y son también los que deben orientar cualquier transformación estatal por la influencia poblacional, particularmente aquellas poblaciones financieramente vulnerables. En consecuencia, el órgano que se encarga de la rectoría dentro la esfera de modernización del sector público, es decir, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), como principal opositor a la exclusión del

régimen CAS y ve esta derogación como una afrenta a sus labores competenciales vinculadas a la organización y comisión de RRHH del sector público, ha recibido un serio llamado de atención a partir de que la mencionada ley diera inicio.

En virtud de lo anterior, la investigación estuvo orientada a realizar un análisis de las sentencias desarrolladas durante la diligencia de la Ley 31131 en los juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco - 2022, para determinar las consecuencias jurídicas, administrativas y económicas y la afectación tanto a la igualdad ante la ley como al carácter tuitivo del derecho laboral, los cuales deben ser asegurados por el Estado. Por estas razones, se espera un pronto anticipo y una positiva alineación constitucional de la ley.

1.2. Delimitación de la investigación

Según Estela y Moscoso (2019), “la delimitación dentro de un trabajo de investigación es primordial, ya que facilita al investigador a circunscribirse a un ámbito espacial, temporal y teórico” (p. 28).

1.2.1 Territorial

El presente estudio fue desarrollado en los juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco.

1.2.2. Temporal

El estudio contiguo se desarrolló de forma sincrónica en el año 2022.

1.2.3. Conceptual.

El presente estudio está conformado teóricamente por las siguientes variables: consecuencias jurídicas, administrativas y económicas y la aplicación de la Ley 31131, donde se realizó un análisis sobre la normatividad que regula la materia, además de los aspectos doctrinarios y jurisprudenciales, a fin de determinar en qué medida la transición del régimen CAS al régimen 728 y 276 influye en las entidades públicas de acuerdo con la Ley

31131, según el análisis de las sentencias en los juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco - 2022.

1.3. Formulación del problema

1.3.1. Problema general

¿En qué medida la transición del régimen CAS al régimen 728 y 276 influye en las entidades públicas de acuerdo con la Ley 31131, según el análisis de las sentencias en los juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022?

1.3.2. Problemas específicos.

P.E.1. ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas según la Ley 31131?

P.E.2. ¿Cuáles son las consecuencias administrativas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas según la Ley 31131?

P.E.3. ¿Cuáles son las consecuencias económicas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas según la Ley 31131?

1.4. Objetivos de la investigación

1.4.1. Objetivo general

Determinar en qué medida la transición del régimen CAS al régimen 728 y 276 influye en las entidades públicas de acuerdo con la Ley 31131, según el análisis de las sentencias en los juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco - 2022.

1.4.2. Objetivos específicos

O.E.1. Establecer cuáles son las consecuencias jurídicas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas según la Ley 31131.

O.E.2. Señalar las consecuencias administrativas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas según la Ley 31131.

O.E.3. Establecer las consecuencias económicas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas según la Ley 31131.

1.5. Justificación de la investigación

Según Estela y Moscoso (2019), “justificar significa dar explicación a la utilidad, dejando claro los beneficios y la importancia que tendrá el resultado del estudio para la sociedad en general, ámbito geográfico y esferas intelectuales o académicas” (p. 61).

1.5.1. Aspecto práctico

Un estudio es justificable desde una postura práctica cuando tiene la capacidad de promover la generación de aportes novedosos de forma directa o indirectamente vinculados a la situación problemática que se estudia desde su contexto real y actual (Baena, 2017). Por lo tanto, el presente estudio permitió determinar el impacto de la aplicación de la Ley 31131 en las entidades públicas, lo cual podría evidenciar efectos negativos en la administración de la prestación de servicios del Estado, advirtiéndose la existencia de múltiples debilidades y vacíos que se han tenido al momento de poner en aplicación una ley que no posee una estructura de forma adecuada, a fin de no vulnerar ningún derecho por su aplicación.

1.5.2. Aspecto teórico

Desde una perspectiva teórica, la investigación se justifica siempre y cuando tenga la capacidad de promover y generar nuevos conocimientos teóricos, doctrinarios y jurisprudenciales, haciendo posible la reflexión y discusión académica sobre el problema objeto de estudio, relacionando teorías y contrastando resultados (Blanco y Villalpando, 2012). Por tanto, permitió hacer un análisis sobre las sentencias emitidas por la Corte Superior de Justicia de Cusco vinculadas al tema, además de actualizar los aspectos doctrinarios y jurisprudenciales tanto nacionales como internacionales, fomentando la reflexión y estudio en la comunidad académica.

1.5.3. Aspecto metodológico

Metodológicamente se justifica, ya que fueron empleadas todas las reglas, pasos y técnicas metodológicas de forma adecuada a fin de alcanzar los objetivos propuestos. La aplicación de los instrumentos, una vez determinadas su confiabilidad y validez, permitió recoger información relevante con el objeto de construir las conclusiones y recomendaciones, por lo que el presente trabajo de investigación puede ser tomado como un estudio precedente para indagaciones venideras.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

Se despliega la teoría relevante conexas con la indagación en curso. En este apartado se desarrolla información de la mano de autores e investigaciones previas que nutren y respaldan este estudio (Ríos, 2017).

2.1. Antecedentes

En el presente de trabajo de investigación, se ha incluido información como antecedentes tanto nacionales como internacionales, a fin de tener materia de análisis sobre las implementaciones de los diferentes regímenes laborales; teniendo así opiniones de destacados autores, según se describe.

En este apartado se presenta el estado en cuestión del problema, bajo la presentación de estudios precedentes actualizados, a fin de respaldar la investigación en curso, y sobre la base de una exégesis holística para determinar la relevancia, así como aportes para el mismo (Gallardo, 2017).

2.1.1. Antecedentes nacionales

En primer lugar, se tomó en consideración lo expuesto por Piscoya (2022) en su investigación *La modificación de la naturaleza jurídica del contrato administrativo de servicios como afectación del sentido unificador respecto a las modalidades contractuales*, cuyo objetivo fue determinar los factores que alteran el ámbito jurídico del CAS. La investigación fue de tipo descriptivo, empleando el método exegético jurídico, sistemático jurídico, hipotético deductivo y el método inductivo; fue aplicada una encuesta a los operadores de justicia. La conclusión logró determinar que, debido a un efecto inconstitucional en su estructura, la Ley 31131 es incapaz de alcanzar los resultados

previstos. En consecuencia, debe seguirse la Ley Servir-contractual, adecuada en su intención, pero infructífera en su actuación. El estudio descrito sirve de base a la investigación en curso, ya que representa una de las consecuencias jurídicas que se deslindan de la aplicación de la Ley 31131 y las necesidades de empleabilidad existentes, la discordancia legislativa que impera y que afecta a los prestadores del sector público.

Por otra parte, Palomino (2021), en su estudio sobre: “Análisis constitucional de la eliminación del régimen de contratación administrativa de servicios en la administración pública”, se centró en analizar una serie de leyes nacionales, así como precedentes de corte evolutivo, normativo y jurídico enfocados en el CAS. Para sus fines se basó en un enfoque cualitativo, apoyado de una tipología documental y el método hermenéutico, jurídico, analítico y sintético. Los hallazgos permitieron concluir que la Ley 31131 contiene una serie de disposiciones que se contraponen constitucionalmente, por lo cual sugiere que sea resuelto en tribunales, ente encargado de definir los límites de aplicación, o su derogatoria. Este estudio, así como el anterior, dan cuenta de que las leyes tienen vacíos en el ámbito de contratación, faltan determinaciones que garanticen la empleabilidad en el ejercicio de funciones de los prestadores de servicio a nivel público.

Del mismo modo, Huamán y Peña (2021) realizaron un trabajo sobre *La prohibición de contratación del régimen CAS frente al desempleo laboral: Ley N° 31131*, que buscó determinar cómo influye en las entidades públicas la transición del régimen CAS al 728 y 276. Para cumplir su propósito, se basaron en una investigación básica, apoyada de la teoría fundamentada y el método inductivo. Posterior al análisis se concluye que esta transición, hasta ahora indeterminada, afecta de forma paulatina la empleabilidad en el sector público, dada la prohibición existente, que impide la incorporación de personal de servicios propiciando la estatización de la empleabilidad, ya que no habrá más plazas disponibles a

futuro. Este tipo de hallazgos permite resaltar la importancia del estudio en curso, por cuanto plantean las consecuencias que han traído consigo las contrataciones bajo el CAS y otras modalidades más vigentes, que refieren los menesteres poblacionales en materia laboral y sus derechos.

Asimismo, Cornejo (2020) realizó un estudio sobre *Evolución de los contratos administrativos de servicio en las entidades públicas peruanas*, que estuvo centrado en comprender el progreso y trascendencia que tiene el CAS en el sector público a nivel nacional. Para sus fines, aplicó un enfoque cualitativo, sobre la base de una investigación básica, descriptiva y transversal. Una vez realizada la exégesis respectiva, concluye que el CAS es de suma relevancia para la empleabilidad, pues durante una década ubicada en el período 2009-2019 tuvo una adherencia del 22% de empleados, representando un 8% anual. Este estudio da cuenta de la importancia que tienen las modalidades de contratación en el ámbito económico y el crecimiento del empleo en el país, lo que reafirma la relevancia de llevar a cabo este estudio, considerando las fallas actuales en el sistema de administración pública con la aplicación legislativa de la Ley 31131.

De acuerdo con los autores antes citados, se evidencia que efectivamente la Ley 31131 prohíbe la contratación de nuevos trabajadores, afectando a las entidades públicas y a los trabajadores del sector estatal; por ende, algunas de estas entidades no han podido concluir con las acciones previstas en su plan operativo institucional (POI).

2.1.2. Antecedentes internacionales

En primer lugar, se tomó en consideración lo expuesto por Fernández y González (2020), quienes realizaron una investigación sobre “Empleo público en Argentina: características y cambios en su composición y formas de contratación entre 2003 y 2018”, cuyo objetivo era explorar la evolución de la dinámica de contratación a nivel privado,

incluyendo destituciones, y terminaciones de contratos en masas. Metodológicamente, la investigación es cuantitativa, nivel descriptivo. Los datos fueron extraídos del boletín fiscal que integra datos del régimen público y privado. El estudio concluyó que la multiplicidad de contratos de trabajo en ambos regímenes conlleva en la mayoría de las ocasiones a un desconocimiento de los nexos laborales, así como la estabilidad y el reconocimiento de beneficios a los empleados.

De igual manera, Villavicencio (2020) realizó un estudio donde analizó el “Régimen laboral de las empresas públicas ecuatorianas”, bajo las disposiciones previstas por el legislador. Fue un estudio de tipo explicativo y analítico, llegando a la conclusión de que los empleados públicos se rigen por el Código del Trabajo en el cual se establecen los parámetros clasificatorios, contemplados así en la Constitución; sin embargo, la realidad dista de la doctrina, ya que de forma paralela los servidores de carrera han de someterse a modalidades estatutarias de méritos y oposición reguladas por derecho público, mientras que los nexos administrativos son regulados por el derecho privado.

Por otra parte, Calderón y Suárez (2021) realizaron un estudio sobre *El contrato estatal de prestación de servicios y la configuración de nóminas paralelas en la administración pública*, cuyo objetivo fue determinar la dinámica normativa y jurisprudencial de los contratos descritos; el estudio fue enmarcado en un diseño metodológico con enfoque jurídico, abordado desde un enfoque holístico (cuantitativo-cualitativo), en el cual tuvo un método interdisciplinario dogmático con componentes analítico-descriptivos y hermenéutico-deductivos. Se llegó a la conclusión de que en la actualidad se ha evidenciado de manera fáctica que el mismo Estado tiene participación en la transgresión de los derechos fundamentales de los servidores públicos, vinculados por

medio de órdenes de prestación de servicios a quienes no se les ha reconocido los derechos que se estipulan en la ley laboral.

En este orden, Sanmartin (2017) realizó un estudio sobre el *Régimen jurídico del personal laboral en la administración pública: la reestructuración del Servicio Andaluz de Empleo*, cuyo objetivo fue analizar el régimen jurídico aplicado por la agencia mencionada. Fue un estudio cualitativo, de tipo documental, bajo el enfoque jurídico, legal y jurisprudencial, aplicando el método hermenéutico y dogmático-jurídico. Concluye que existen diversas perspectivas doctrinales que implican una concepción mixta de contrataciones basada en el derecho laboral en el caso de la administración pública, así como el derecho administrativo y laboral.

De acuerdo con los autores y los análisis que se desprenden de sus atribuciones, se tiene como puntos de concordancia con el trabajo en curso, estudios de corte internacional que evidencian la diversidad en contrataciones de servicios de trabajo y, por ende, también en legislaciones y normativas, no siendo indiferente de las políticas peruanas, sobre la que reposan múltiples modalidades de contrato de trabajo, que en este caso dejan entrever algunas falencias en el respaldo constitucional de las mismas, y de cómo estas repercuten en la empleabilidad a largo y corto plazo.

2.2. Bases teóricas

Involucran una elaboración minuciosa de los fundamentos teóricos y jurídicos, así como la formulación de las ideas y axiomas que conforman la estrategia elegida para abordar la situación en cuestión (Martins y Palella, 2012).

En tal sentido, serán desarrollados los aspectos más importantes relacionados con las variables que conforman el estudio; por ello, en el presente trabajo se realizó una

construcción progresiva partiendo de ideas difusas y relativamente con falta de precisión sobre el hecho estudiado, con el fin de profundizar y llegar a una comprensión sobre la conceptualización desarrollada.

Por lo antes expuesto, se afirma que la organización de las bases teóricas debe ser desarrollada de forma clara, precisa y sobre todo con información actualizada, con el objeto de mostrar una fundamentación sobre los conocimientos que dan explicación a las variables de estudio.

2.2.1. El contrato y la relación laboral

Para tener una mejor comprensión referente a las diferentes concepciones sobre la relación contractual, es decir, del acuerdo o nexo jurídico regulado por el derecho laboral, y tomando en consideración que el trabajo es reconocido como un derecho fundamental según la Constitución de 1993, surge como necesidad estudiar el contenido de esta institución jurídica, así como también entender los elementos que lo conforman, normas que lo regulan y las diversas modalidades.

De acuerdo con Landa (2014), una indagación acerca del derecho laboral en el Perú y su constitucionalidad, el Tribunal respectivo ha establecido como base del derecho dos aspectos, el primero referido al acceso y el segundo a la causa justa de despido.

Bajo esta misma premisa, la existencia del vínculo laboral se suscribe mediante la formulación del contrato. Pueden ser verbales o escritos, pero la mayoría de ellos deben realizarse por escrito, dado que este instrumento certifica la existencia de esta relación. Cuando el carácter transitorio de la obra o actividad lo requiera, podrán celebrarse por un tiempo determinado en función de su sincronización (Bayón y Arenas, 2019).

2.2.2. Principios que orientan la relación laboral

Son concebidos como una serie de postulados u orientaciones de carácter jurídico, filosófico y sociológico, así como también el conjunto de sentencias o resoluciones que posteriormente se convierten en criterios importantes que son utilizados por el juez, para resolver las controversias jurídicas y establecer como solución dentro del conflicto de interés en materia laboral.

De acuerdo con la opinión de Peralta (2017), son normas que están asentadas en la Constitución y que deben seguirse en la medida de lo posible en todas las interacciones laborales. El Tribunal Constitucional (2005) indica lo siguiente:

Son aquellos principios rectores que ayudan a la elaboración de normas laborales y proporcionan motivación inmediata o no para la resolución de problemas mediante su exegesis, diligencia o unificación dogmática. Debido a la disparidad inherente a la relación laboral, se considera al empresario como sujeto imponente y al trabajador como su opuesto. (Pleno jurisdiccional 008-2005-PI/TC, fundamento 19)

Al respecto, la carta magna en su art. 26 enuncia una diversidad de nociones de dicha naturaleza, a saber:

- *Indubio pro operario*: la norma se transforma incuestionablemente en un contenido ambiguo e indeterminado; en estos casos, cuando existe una inevitable ambigüedad sobre su significado, se hace necesaria la interpretación a favor del trabajador.
- La igualdad de oportunidades: alude a la ley contra la discriminación en cuestiones relacionadas con el empleo. El tratamiento esbozado tácitamente en el apartado 2) del artículo 2 de la Constitución, que menciona claramente la igualdad ante la ley,

plantea la cuestión de la plasmación de la isonomía. (...) políticas laborales libres de discriminación. En cuanto a los derechos laborales, esta norma de igualdad garantiza la igualdad de acceso a las perspectivas laborales.

La igualdad de protección ante la ley obliga al Estado a actuar de una determinada manera, ya sea aprobando leyes o impartiendo justicia. En este sentido, el artículo 103 de la Constitución obliga al Estado a imponer leyes en función de la naturaleza de los objetos, no en función de las personas. El Tribunal Constitucional solo puede apartarse de sus precedentes vinculantes cuando expresa los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la sentencia, y las razones por las cuales se aparta del precedente jurisprudencial, según el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. Estos requisitos se encuentran establecidos en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

En la Constitución Política del Perú (1993) solo se aplica a los derechos reconocidos, tal como lo señala el artículo 26, inciso 2. Por lo tanto, no están comprendidos aquellos que resulten de un convenio colectivo o costumbre. Esta última es la única situación en la que la irrenunciabilidad es efectiva. Solo cuando no hay manifestación de voluntad o cuando se enuncia de forma incoherente surte efecto la norma dispositiva.

La irrenunciabilidad solo es puesta en vigor por el Estado cuando las partes de la relación laboral no articulan sus intenciones de forma clara o completa. La norma taxativa, en cambio, es la que dirige y dispone sin tener en cuenta las preferencias de los participantes en la relación laboral. En esta situación, al trabajador no le está permitido "despojarse", permutar o renunciar a los derechos, privilegios o atribuciones que la ley le ha conferido.

2.2.3. Principios que rigen el empleo público

2.2.3.1. Principio de progresividad. Según Toselli (2011), el principio de progresividad consagra el derecho fundamental del ser humano a buscar constantemente la mejora del bienestar social, sustancialmente en términos de condiciones laborales.

Esto implica una responsabilidad importante para los legisladores, quienes deben tomar decisiones normativas que promuevan el avance y eviten retrocesos en el amparo de estos derechos. Asimismo, hace hincapié en que el principio de progresividad reconoce el derecho inalienable del ser humano a buscar constantemente mejorar su calidad de vida, lo cual implica que las leyes y políticas deben estar orientadas hacia el progreso sostenido de la calidad de vida tanto en general como específicamente en el ámbito laboral, incluyendo las condiciones de trabajo, los salarios y la empleabilidad.

En este sentido, el principio de progresividad implica que las decisiones legislativas deben ser cuidadosas y considerar los impactos a largo plazo. Se busca evitar retrocesos normativos y promover la defensa de los derechos humanos y generales.

Por otra parte, la opinión expresada por Toledo (2011) sobre el principio de progresividad y su doble dimensión plantea una perspectiva interesante, pero también puede ser objeto de análisis crítico. En primer lugar, la dimensión positiva del principio de progresividad, que implica un progreso paulatino hacia la satisfacción y universalidad de los derechos tutelados, parece ser una postura válida y coherente con el concepto de progresividad. Reconocer el ascenso y resguardo de las libertades pueden requerir decisiones estratégicas en función de consideraciones sociales, económicas o culturales. Esto implica que no siempre es posible lograr de manera inmediata la plenitud satisfactoria en materia de derechos, representando la necesidad de establecer prioridades y estrategias para avanzar gradualmente hacia ese objetivo.

Sin embargo, la dimensión negativa del principio de progresividad (no regresividad) o prohibición del retorno puede resultar problemática desde una figura de derechos humanos. Si se acepta el principio de no regresividad, se estarían fijando limitantes en la posibilidad de reducir o eliminar los derechos ya garantizados en determinado momento. Esto podría dificultar la adaptación de las políticas públicas y de los marcos legales a las realidades cambiantes, y podría restringir el aporte gubernamental para atender eficazmente los menesteres de la sociedad.

Además, el principio de no regresividad puede ser cuestionado en términos de su aplicabilidad universal. En algunos casos, podrían surgir situaciones en las que debido a circunstancias económicas, sociales o culturales sea necesario revisar o modificar ciertos derechos para garantizar el equilibrio y la viabilidad sistemática de amparo y promoción de derechos. Esto no implica necesariamente una postura regresiva, sino más bien una adaptación a las circunstancias cambiantes y una búsqueda de soluciones equitativas y sostenibles.

La idea de progresividad del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es un principio clave en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales. Este principio implica el compromiso de los Estados partes de dar pasos graduales hacia la plena realización de los derechos fundamentales, tanto a nivel nacional como a través de la cooperación internacional.

El enfoque de progresividad reconoce que el acatamiento de estos derechos puede requerir un avance gradual debido a las limitaciones económicas y otros desafíos a los que se enfrentan los Estados. Este enfoque reconoce la realidad de los recursos disponibles y permite una mayor flexibilidad en la ejecución de legislaciones y programas para promover y proteger estos derechos. El principio de progresividad implica que los Estados ejecuten

acciones concretas para avanzar hacia su plena efectividad. Las acciones pueden contener la adopción de leyes y políticas, así como la asignación de recursos económicos y técnicos para garantizar la accesibilidad educacional, sanitaria, habitacional, el trabajo digno, entre otros.

Además, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos destaca la preeminencia de la reciprocidad mundial, especialmente en los aspectos monetarios y técnicos, que logren efectivizar los derechos. Esto reconoce que los desafíos para garantizar estos derechos no se limitan a las fronteras nacionales y que la colaboración entre los Estados es fundamental para lograr avances significativos.

Por otra parte, De Diego (2010, citado en Toselli, 2011) sostuvo que tanto la progresividad como la irregresividad son conceptos distintos y se refieren a realidades diferentes. La progresividad implica avanzar, mejorar o desarrollarse de manera constante, mientras que la irregresividad implica no retroceder ni regresar hacia atrás. La progresividad está asociada al sustantivo de progresión y al verbo progresar, que indican un movimiento hacia adelante, un avance continuo o una mejora constante. Este concepto se utiliza en diversos contextos, como el progreso científico, el progreso social o el progreso personal.

Por otro lado, la irregresividad está relacionada con el sustantivo regresión y el verbo regresar, que implican retornar o volver hacia atrás. La irregresividad implica no retroceder, no volver a una etapa anterior o no regresar a un estado previo. Se emplea para referir eventos en los que se busca mantener o preservar los avances alcanzados, evitando cualquier tipo de regresión o retroceso. No obstante, sobre la diligencia de este principio, el TC en el fundamento 45 de la sentencia del Expediente N° 0020-2012-PI/TC, ha señalado lo siguiente:

Según este concepto, el Estado no puede implementar acciones “regresivas” que resulten en una situación peor que la ya establecida para asegurar la plena eficacia

de tales derechos. Sin embargo, este concepto no significa que sea imposible limitar el crecimiento del Estado en el ámbito de los derechos sociales siempre que existan factores de interés común que lo apoyen. (Tribunal Constitucional, 2012, p. 3)

2.2.3.2. Principio de meritocracia. De acuerdo con lo expuesto por Souza (2019), la meritocracia es un sistema en el cual las recompensas, premios o ventajas se otorgan con base en el mérito individual de una persona.

En este sistema, el criterio principal para determinar quién recibe una recompensa o se beneficia es el esmero y la entrega demostrados por esa persona, excluyendo otros factores como el origen social, político o económico.

Bajo el principio de meritocracia, se busca impulsar condiciones y recompensas equitativas a aquellos individuos que han demostrado un rendimiento superior, habilidades destacadas o logros excepcionales en un determinado campo o actividad. Se espera que aquellos que trabajen duro y se esfuercen más tengan mayores posibilidades de éxito y avance social. No obstante, es imperioso apuntar que el concepto de meritocracia también ha sido objeto de debate y críticas. Algunos argumentan que, en la práctica, el sistema de meritocracia puede perpetuar desigualdades existentes, ya que no todos los individuos tienen las mismas oportunidades o recursos iniciales para destacarse y alcanzar el éxito. Además, se sostiene que otros factores, como la accesibilidad educativa de calidad o las redes de contactos, también pueden influir en las oportunidades de mérito.

Al respecto, Colque (2015) indicó que este principio es un concepto esencial en la esfera laboral pública del derecho y en la administración del Estado en general; aunque no está expresamente establecido en la carta magna del Perú, se ha abordado y reconocido por

el Tribunal Constitucional a través de diversas sentencias, así como por las leyes que regulan la Administración pública.

La meritocracia tiene como basamento la dirección igualitaria de oportunidades, y el progreso en el ámbito laboral público debe basarse en los decoros y competencias de las personas, en lugar de consideraciones de origen social, político o cualquier otro factor no relacionado con la capacidad para desempeñar las funciones requeridas. En otras palabras, se busca que los puestos y ascensos dentro de la Administración pública se otorguen a aquellos individuos que demuestren tener las sapiencias, destrezas y práctica necesarias para desempeñar eficientemente sus responsabilidades.

Por otra parte, Briceño (2018) señaló que la meritocracia se basa en los méritos individuales, incluyendo el esfuerzo, el talento, la educación y la aptitud para un determinado trabajo, se busca premiar y reconocer el desempeño excepcional y los logros individuales en función de las posiciones jerárquicas que se alcanzan. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la implementación y efectividad de la meritocracia pueden ser objeto de debate y críticas debido a las desigualdades de origen y otras variables intervinientes en el mérito. En un sistema meritocrático, se valora y premia el desempeño excepcional y los logros individuales. Aquellos que demuestran habilidades destacadas, conocimientos especializados, esfuerzo constante y talento en una determinada área tienen mayores oportunidades de ascender en la jerarquía social o laboral.

La educación y la formación también desempeñan un papel importante en la meritocracia. Se considera que la apropiación cognoscitiva y habilidades relevantes mediante el adiestramiento formal o el aprendizaje continuo contribuyen al mérito individual y, por lo tanto, a la obtención de posiciones de jerarquía o ventajas en la sociedad.

El Tribunal Constitucional del Perú ha distinguido el principio de meritocracia como parte del derecho igualitario y no discriminatorio, garantizado en la Constitución; a través de sus sentencias, ha establecido que los procesos selectivos y compromisos con el personal en la Administración pública deben ser transparentes, imparciales y basados en criterios objetivos, como la evaluación de méritos y capacidades. Además, se ha pronunciado en contra de prácticas que vulneren este principio, como el nepotismo o el favoritismo.

Asimismo, la Ley Marco del Empleo Público en el Perú reconoce y promueve el principio de meritocracia, estableciendo la necesidad de fundamentar el ingreso, permanencia, mejoras remunerativas y ascensos de los solicitantes, a través de la participación en concursos abiertos y la contravención de actos fuera de estos parámetros.

Por tanto, la Ley Marco del Empleo Público (Ley 28175, 2004) efectivamente instaure disposiciones relevantes para promover la meritocracia en el empleo público. En el numeral 7 del artículo quinto del título preliminar de la ley, se establece claramente que el ingreso, permanencia, mejoras remunerativas y promociones se basan en las habilidades de los postulantes. Esto significa que los criterios de selección y promoción deben basarse en las habilidades, conocimientos y aptitudes de los individuos involucrados, en lugar de factores subjetivos o arbitrarios.

Además, el artículo 5° de la ley establece que el acceso al empleo público se realiza a través de concursos públicos y abiertos, por grupo ocupacional, sobre la base de los méritos y capacidades de las personas, lo cual busca garantizar la igualdad de oportunidades para todos los postulantes, asegurar que las decisiones de contratación y ascenso se tomen de manera objetiva y transparente. La ley también establece que la inobservancia de las normas de acceso al empleo público vulnera el interés general y que los actos administrativos que contravengan estas normas son nulos de pleno derecho. Esto implica que aquellos actos que

no se basen en el mérito y capacidad de los postulantes pueden ser invalidados, y las personas responsables pueden enfrentar consecuencias administrativas, civiles o penales según corresponda.

2.2.3.3. Principio de equilibrio presupuestal y provisión presupuestaria.

Según la opinión de Memenza (2022), el principio de equilibrio presupuestal se refiere a la necesidad de que los ingresos y gastos del Estado estén equilibrados en el presupuesto anual. Esto implica que los gastos no pueden exceder los ingresos disponibles, evitando así la generación de déficits presupuestarios. El artículo 77 de la Constitución Política establece que la administración económica y financiera del Estado se basa en el presupuesto aprobado anualmente por el Congreso. Esto significa que el presupuesto es la herramienta principal para planificar y gestionar los recursos públicos. Además, se establece que el presupuesto debe asignar los recursos de manera equitativa, programar y ejecutar los gastos de acuerdo con criterios de eficiencia y satisfacción de las necesidades sociales básicas, así como promover la descentralización.

La equidad en la asignación de recursos implica la consideración de menesteres sectoriales, distribución equitativa y justa de recursos. Por otro lado, los criterios de eficiencia se refieren a utilizar los recursos de la manera más efectiva y obtener el mayor beneficio posible con los mismos. Además, se busca descentralizar la ejecución del presupuesto, permitiendo una mayor participación y autonomía de las entidades territoriales en la gestión de los recursos públicos.

2.2.4. Elementos de la relación laboral

Para su establecimiento, fue preciso tomar en consideración lo expuesto por Lapiz (2020), al sostener que los elementos implícitos que definen la relación laboral son: la prestación personal de servicios, la subordinación y la remuneración.

2.2.4.1. Prestación de servicios. El primer requisito de un contrato de trabajo es la prestación personal de servicios, que debe realizar directamente el trabajador sin recurrir a terceros ni poder delegar. El trabajo debe realizarse personal y directamente, puede ser manual o intelectual.

El trabajador pone a disposición del contratante su actividad laboral (*operae*), inherente a su personalidad y no resultado de su aplicación (*opus*); esta es "*intuitio personae*", y no admite delegación en terceros, a diferencia del contrato familiar, en el que la prestación de servicios se realiza por varios miembros de la familia en el contrato de trabajo como regla general.

Por tanto, el servicio personal está relacionado con la capacidad del trabajador para desempeñar eficazmente sus responsabilidades; de lo contrario, no existe relación laboral si el trabajador es libre de contratar a personas en su propio beneficio para cumplir sus obligaciones (como ocurre con las consultoras).

2.2.4.2. La subordinación. Se define como la autoridad del empresario para dirigir, controlar y sancionar las acciones del trabajador en el contexto de la relación laboral, que es una asociación jurídica en la que el trabajador ofrece su actividad al empresario y concede a este la autoridad para llevarla a cabo.

Este componente se considera determinante en el contrato de trabajo, diferenciándolo de los contratos de obra, de servicios o de otras formas de contrato con obligación de prestación, incluido el *intuitio persona*. La subordinación se considera una autoridad privada en el contexto de la expansión de las actividades del empresario, ya que coloca al trabajador bajo la dependencia, las instrucciones, el control y las facultades sancionadoras del empresario.

Según estipula el artículo 1 de la Constitución Política, la subordinación se relaciona con el desarrollo de las actividades laborales y la prestación de servicios de acuerdo con las facultades que el régimen laboral otorga al empleador. Estas actividades y servicios deben desarrollarse con respeto a las personas y sus derechos. El trabajador desarrolla la actividad laboral en forma subordinada bajo las directrices y normas del empleador, quien ostenta la dirección en posesión de las facultades de precisar la forma, el modo de prestación del servicio, de supervisar (controlar la realización del servicio) y de disciplinar (mediante reglamento interno de trabajo y la legislación laboral).

Conforme al artículo 9 del Decreto Supremo N° 003-97- TR:

(...) Mediante la subordinación, el trabajador presta sus servicios bajo la dirección de su empresario, que puede controlar el trabajo, dar las instrucciones necesarias para su realización e imponer medidas disciplinarias, dentro de los límites de lo razonable, por cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones del trabajador.

La legislación permite a los empresarios modificar los turnos, días u horas de trabajo, así como el tipo y modalidad de trabajo, siempre que lo hagan de forma justa y teniendo en cuenta las necesidades del centro de trabajo.

2.2.4.3. La remuneración. Cabe mencionar que el tercer componente de la relación laboral es la indemnización, la cual se entiende como el pago por la labor prestada por el trabajador. A diferencia del contrato de carácter civil, el artículo 24 de la Constitución de la República (1993) reconoce la indemnización como un derecho del trabajador.

Es la retribución económica que el empresario entrega al trabajador de forma periódica a cambio de su esfuerzo. Un componente distintivo y propio del contrato de trabajo, que es, como se ha dicho, oneroso, es el interés económico y el fin perseguido por

el individuo que aporta su esfuerzo físico o intelectual en una vinculación laboral legal para obtener una retribución por el servicio prestado.

El artículo 24 de la Constitución ratifica que el trabajador tiene derecho a una retribución equitativa y suficiente, que provea a su bienestar material y espiritual y al de su familia. Se da prioridad al pago de los salarios y prestaciones sociales del trabajador sobre todas las demás obligaciones de la empresa. Con la participación de los grupos representativos de trabajadores y empresas, el Estado regula los salarios mínimos.

2.2.5. Regulación legal de las contrataciones de personal y regímenes laborales según el derecho comparado

En este estudio se toman en consideración los aspectos más resaltantes que guardan relación directa con las normas que regulan los regímenes de contratación de personal dentro del sector público (ver Tabla 2), desde una mirada del derecho comparado.

Tabla 2

Regímenes de contratación laboral del sector público según el derecho comparado

País	Norma legal	Análisis
Argentina Sobre esta materia existe heterogeneidad, la información sobre el empleo público resulta fragmentaria y solo logra ser reconstruida parcialmente a partir de diferentes fuentes de datos y perspectivas.	Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (Ley 25.164, 1999)	Establece que la relación laboral en la Administración se rige por los valores fundamentales que deben guiar la negociación colectiva. Los derechos y protecciones reconocidos a los empleados que trabajan para el Gobierno de los Estados Unidos constituirán unos mínimos que no podrán ser alterados en su perjuicio durante la negociación colectiva. Entre los temas tratados figuran el marco reglamentario, la autoridad legal, las barreras de acceso, las condiciones laborales, compromisos con los administradores públicos y el régimen disciplinario.

<p>Bolivia.</p> <p>Históricamente, el país ha determinado los derechos de los servidores públicos. Sin embargo, esto no se cumple en la realidad, ya que el Estado los usa para cubrir sus intereses.</p>	<p>La relación actual entre los empleados públicos y el Gobierno boliviano está delineada en el Estatuto del Funcionario Público (Ley 2027, 1999) y su correspondiente Reglamento N.º 25749.</p>	<p>Los objetivos de esta ley incluyen garantizar el crecimiento de la profesión administrativa, regular la relación entre el gobierno y sus empleados, y garantizar el desempeño de las funciones públicas con honor, franqueza, eficiencia y servicio a la comunidad.</p>
<p>Chile</p> <p>A pesar de la presencia de regímenes únicos aplicables a los trabajadores de ciertas entidades administrativas, tales como: municipalidades, CGR, Fuerzas Armadas, etc., Chile cuenta actualmente con la Ley 18834, que crea el régimen jurídico general de los empleados públicos.</p>	<p>El Estatuto Administrativo, que rige la interacción entre el Estado y los empleados públicos, fue establecido por la Ley 18.834 (2004).</p>	<p>Es un amplio sistema de regulación del empleo público que se aplica a los trabajadores regulares y se basa en principios jerárquicos, profesionales y técnicos. Garantiza la igualdad de oportunidades de acceso, el respeto en la función pública, la formación y la promoción, y la seguridad en el empleo.</p>
<p>Colombia</p> <p>Aún es necesario que el Estado colombiano modernice su estructura institucional, por lo que las personas idóneas deben ocupar cargos que son, en esencia, vocaciones únicas y no son susceptibles de elección pública, libre nombramiento o remoción.</p>	<p>La Ley 27 (1992) y la Ley 09 (2004) son las normas que regulan el empleo público y la carrera administrativa en el Estado colombiano.</p>	<p>Los objetivos de esta ley son controlar el sistema de empleo público y establecer los valores fundamentales que deben guiar la práctica de la gestión pública.</p>
<p>Venezuela</p> <p>Las organizaciones de los sectores público y privado atienden a públicos distintos y crecen de acuerdo con filosofías de actuación diferentes, aunque necesariamente comparten la misma realidad, interactúan con ella y operan dentro de ella.</p>	<p>La Ley 5557, del 13 de noviembre de 2001, a menudo conocida como Ley del Estatuto de la Función Pública, rige el sistema de gestión de personal de la República de Venezuela.</p>	<p>Regulariza las relaciones laborales entre los trabajadores civiles y las administraciones públicas federal, estatal y local.</p>

Nota. Elaborado a partir del análisis de diversas normativas de carácter internacional, doctrina e investigaciones previas.

2.2.6. Teorías que sustentan la investigación.

2.2.6.1. Teoría social y concepción del trabajo.

Es preciso señalar que, para esta teoría, el trabajo es concebido como una expresión pura y espontánea del logro humano, que posee un marcado vínculo entre los ciudadanos, dejando en evidencia la naturaleza biunívoca del trabajo dirigida a la construcción social, enmarcando al trabajo como un verdadero hecho social.

Es por ello que, de acuerdo con lo expuesto por Pereira (2008), ha existido un verdadero andamiaje progresivo e histórico que representó la evolución social y humana de manera significativa, constituyendo un acercamiento a las diversas visiones doctrinarias que sustentan la teoría social, principalmente en las incidencias del mundo laboral y de la sociología del trabajo, dejando en evidencia mundial una marcación de los modelos productivos mundialmente. Según esta teoría, se vislumbran serias falacias como la empleabilidad temporal, elisión del empleo tradicional, y acaecimiento de la flexibilidad laboral.

2.2.6.2. La teoría estatutaria.

Para dar explicación al contenido de esta teoría, se toma en consideración lo expuesto por Miranda (2004), quien señaló que la condición jurídica de los nexos laborales públicos es autónoma, resultante de la discrecionalidad exclusiva de la administración y su contenido; en consecuencia, implica una decisión del Estado-empleador.

En este caso, se vislumbra que en el sistema jurídico no existe la posibilidad de ningún tipo de negociación entre las partes, de conformidad con lo pautado en los cuerpos normativos que regularizan la materia, bajo el sustento relacionado con la no sindicalización, haciendo saber que el Estado según esta teoría niega el reconocimiento de los derechos laborales.

2.2.6.3. Teoría del trabajo como hecho social.

La concepción social del trabajo pretende dejar claro el elemento humano que posee inmersa dicha actividad, resaltando la prelación y vinculación con el aspecto ético y social, por encima de lo patrimonial, común en los nexos que tienen como fuente la generación de obligaciones recíprocas; por consiguiente, el trabajo asume una visión multidimensional debido a su arraigo progresista y humano (Oberto y Bencomo, 2018).

De acuerdo con lo afirmado, esta teoría del pensamiento se origina en Alemania y tiene como uno de sus mayores representantes a Karl Marx, fundador de la Escuela Materialista, quien afirmaba que la relación entre la burguesía y la clase obrera es por su naturaleza antagónica. Asimismo, señalaba que se produce una situación de explotación cuando el empresario se queda con la mayor parte de lo que crea el trabajador (plusvalía) y solo le paga una pequeña parte de su trabajo.

En este sentido, se debe señalar que el trabajo como factor de producción y una actividad desarrollada por el hombre, necesita la protección de normas a fin de asegurar y garantizar los derechos laborales, dirigido a alcanzar la justicia y un verdadero interés de tipo social. Por tanto, se debe tutelar el proceso de producción con el objeto de minimizar las desigualdades para mantener un equilibrio entre las partes y conseguir la paz social.

2.2.6.4. La teoría contractualista.

También es conocida como la teoría del derecho del trabajo; establece la existencia de un nexo contractual entre el servidor estatal y la entidad pública, dejando de lado la posición unilateralista, ya que exige la coparticipación de ambas partes en la relación laboral.

En tal sentido, de conformidad con lo sostenido por Miranda (2017):

Cuando el Estado actúa como empleador en una relación laboral con empleados públicos a través de contratos bilaterales, se reconoce la autonomía privada como fuente del Derecho en el empleo público. Sin embargo, esta autonomía está sujeta a regulaciones estatales y no debe infringir los derechos fundamentales de los empleados públicos ni contradecir las leyes laborales y normativas gubernamentales aplicables.

2.2.6.5. Teoría de la subordinación.

En el habitual sistema de resguardo del derecho del trabajo, donde la teoría que explica la subordinación toma en consideración la dependencia técnica, la dependencia económica y la dependencia jurídica, se destaca que la subordinación ha servido, a lo largo del desarrollo del derecho del trabajo, como el elemento distintivo en torno al cual ha girado la protección del trabajo humano.

En este orden, según la opinión de Ruiz (2009), esta teoría explica el elemento subordinación como uno de los elementos que han estado presentes a lo largo del desarrollo del derecho laboral; es un rasgo diferencial en torno al cual ha girado tradicionalmente la protección del trabajo humano en el sistema convencional de resguardo laboral, en el que el empresario ejerce la dirección y regulación sobre el trabajador en el caso de existencia de un contrato de trabajo para garantizar la efectividad de la relación laboral. Para llevar a cabo las tareas previstas en el contrato de trabajo, la subordinación es una potencialidad continua para todos, que deben obedecer las indicaciones del empresario y de sus agentes.

2.2.6.6. Teoría relacionista.

Esta idea fue desarrollada por Mario de la Cueva, docente mexicano. Para sustentar su posición, aclara la función intuitiva del derecho laboral y la significación del trabajo como

fuerza de satisfacción personal del hombre, que no puede estar sujeta a las leyes civiles del contrato (Saavedra, 2016).

Es por ello que a las distintas corrientes doctrinarias les ha inquietado la realidad problemática en cuanto a la adecuada fijación de la génesis o esencia de la relación contractual, vislumbrándose fórmulas que han facilitado la simulación de diversos criterios que restringen y sustraen responsabilidades que en la prestación de servicios personales derivan de las normas de trabajo. Asimismo, se enfatiza que la teoría relacionista tuvo su punto de partida en el derecho civil.

2.2.7. Antecedentes históricos y proceso evolutivo de los regímenes laborales en el Perú

El proceso histórico relacionado con la Administración pública y su normatividad en el Perú se desarrolla a fin de conocer los derechos de los servidores que han pertenecido a las entidades del Estado.

A través de la historia se han podido estudiar diversas teorías que dan explicación a la naturaleza de carácter jurídico relacionada con el vínculo contractual entre el Estado y sus servidores, y a su vez se han desarrollado una serie de posiciones sobre la separación o polarización entre ambos sectores, es decir, entre el público y el privado.

Asimismo, los múltiples criterios se han hecho presentes durante todo el proceso histórico relacionados con la posible unificación de los regímenes de contratación de los empleados dentro del sector público, vislumbrándose numerosas polémicas sobre la urgente necesidad de materializar dicha unificación.

En este sentido, se toma en consideración la opinión de Rojas (2021), quien señaló que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) viene a ser el ente rector que regula las

relaciones jurídico-laborales a nivel global desde 1919, permitiendo el establecimiento de relaciones entre los servidores y empleadores; a su vez, a nivel nacional, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) es la institución que regula dichas relaciones según los cuerpos legales en el Perú, mediante instrumentos normativos que han logrado regular dicha materia con el paso del tiempo hasta la actualidad.

A su vez, Quiñones (2012) sostuvo que con el pasar de los años han existido diversas posiciones sobre la naturaleza jurídica de los servicios públicos, discutiendo el cómo se pueden alcanzar estándares de eficiencia, celeridad, calificación, eficiencia en los servicios y en los procesos, todo esto concebido desde los enfoques filosóficos que orientan la gestión pública, tratando de incorporar medios más viables de gobernabilidad dirigidos al mercado, proponiendo mayor discrecionalidad y controles sobre los procesos y resultados, disciplina y manejo de los recursos públicos.

Por otra parte, Ruiz (2009) aseveró que, en el Perú, han existido diversas opiniones con relación a las teorías que dan explicación a la naturaleza jurídica:

Las tesis divergentes, convergentes o mixtas de los regímenes laborales clásicos se han producido en el contexto de la lucha teórica sobre la naturaleza jurídica de la relación de empleo público. El debate doctrinal ha sido intenso: de las teorías privatistas a las publicistas y de éstas a las categorías laborales. (p.139)

Del mismo modo, Zegarra (2012), en su estudio sobre la teoría del servicio público y la configuración desde la perspectiva histórica, trajo a colación lo establecido en los modelos de España y Francia, haciendo un contraste con el sistema peruano y las diversas situaciones problemáticas que ha vivido, destacando y analizando que, con relación a la aplicabilidad de regímenes de distintas naturaleza, es decir, de derecho público o de derecho

privado a los servicios públicos, surge la necesidad de trabajar incansablemente por lo complejo del tema, a fin de hacer evaluaciones y poder dar reconocimiento de las tendencias o posiciones que consagren el ideal para aplicar a los servidores públicos, en el cual se aplique el derecho administrativo y los institutos del derecho del trabajo relacionados con el régimen de contratación laboral y sus consecuencias jurídicas.

Cabe destacar que, en el caso del Perú, se han podido presentar una serie de criterios diferentes a lo sostenido por las tesis o posiciones divergentes frente a los clásicos, existiendo claramente contraposiciones teóricas vinculadas a la lucha de carácter teórico sobre la naturaleza jurídica y evolución del nexo contractual Estado-servidores.

Asimismo, se viene haciendo mención a que se vislumbran una serie de situaciones problemáticas que dan origen a divisiones entre las entidades públicas con diferentes regímenes de carácter legal y que establecen las teorías equiparacionistas que han pretendido alcanzar una consolidación del empleo dentro del sector público, para modernizar la gestión y, a su vez, efectivizar la administración del talento humano, a fin de superar la duplicidad existente (Escalante, 2015).

En el proceso histórico vivido en el Perú, la Administración pública ha pasado por diversas etapas que van desde la época colonial (constituyéndose como uno de sus antecedentes más importantes) hasta la época del Mariscal Castilla, cuando fue aprobado el presupuesto por primera vez en la República, reconociéndose a los servidores públicos sus derechos, dando nacimiento a cuerpos normativos y oficinas en todo el país. Seguidamente, entró en vigor la Ley 2760 de 1918, que regulaba la asistencia de los servidores públicos. Es así, que la Constitución de 1920 regula que solo se podrá gozar de un sueldo del Estado, sin importar la función que ejerza; posteriormente, la Ley 7455 de 1931 otorga reconocimiento

a la estabilidad en los empleos públicos y establece las causas de separación (Palomino, 2021).

Cabe destacar que según la Ley 11377 del año 1950, por primera vez se determina el escalafón, constituyéndose de esta manera el Consejo Nacional del Servicio Civil, dando origen a la clasificación de los empleados. Es por ello que el Gobierno, tratando de sintetizar dentro de un solo instrumento normativo todo lo relacionado con la Administración pública, dicta el Decreto Legislativo 276, recogiendo principios que fueron establecidos en la Ley 11377, con énfasis en los derechos de los trabajadores del sector público, y presenta una clasificación de todas las entidades del Estado. Se puede afirmar que existen dentro del sector público varias modalidades de contratación, entre las cuales se pueden mencionar la contratación bajo el régimen privado regulado a través del Decreto Legislativo 728 y normas complementarias. Los tipos para manejar este régimen general de contratación es: el contrato a plazo fijo y contrato a plazo indeterminado (Palomino, 2021).

Según Palomino (2021) el objetivo de estas reformas es promover una Administración Pública más ágil, eficiente y orientada al servicio, así como mantener el compromiso y la motivación de los empleados públicos. La gestión de recursos humanos en el sector público debe evolucionar para adaptarse a las cambiantes demandas de la sociedad y para atraer y retener a empleados talentosos y comprometidos.

2.2.8. Tratamiento constitucional de los derechos laborales en el Perú

En el Perú, el tratamiento constitucional de los derechos laborales tiene origen desde la Constitución de 1920, luego de que las de 1860 y 1867 dieron los primeros pasos para materializar e implementar la abolición de la esclavitud. Por tanto, dicha constitución hace mención de los conocidos derechos de los trabajadores, donde se puede observar una

marcada incidencia de los movimientos sociales y por las demás legislaciones internacionales. Seguidamente, en 1933, se evidenció un desarrollo relevante en diversos tópicos relacionados con los derechos de los trabajadores causados por los actos de violencia, suscitados durante el mandato gubernamental de Sánchez Cerro.

Asimismo, en 1979, la Constitución presenta de manera amplia su contenido en cuanto a los derechos laborales, sumando a ello una normatividad más completa. A esta situación se anexaron otras de carácter supranacional que guardaban una estrecha relación con los derechos culturales, económicos, sociales, y los más conocidos como derechos humanos, luego de la trágica Segunda Guerra Mundial. Finalmente, la Constitución de 1993 presentó un aspecto de carácter restrictivo frente a la Constitución que le antecede, por la flexibilidad que la caracterizaba en cuanto a los derechos laborales reconocidos, convirtiéndose en objeto de múltiples disertaciones hasta la actualidad.

Al respecto, Herrera (2007) sostuvo que, en Perú, de acuerdo con la idea de los derechos adquiridos en materia laboral, se han producido una serie de cambios en los cuerpos normativos con posterioridad a la actualización de los acuerdos contractuales, sin que se modificaran sus efectos. De este modo, la derogación de una ley no afectaría a la ejecución del contrato laboral si los hechos relevantes ya se hubieran producido o satisfecho.

Es por ello que, según la Constitución Política, se encuentra contemplada la defensa a la dignidad humana, representando un deber del Estado y de la sociedad, tal como lo establece el artículo 1. Por otra parte, el artículo 2 establece que toda persona goza del derecho a contratar con fines lícitos, siempre y cuando respete los límites legales y el orden público. Asimismo, se define al trabajo como un derecho y deber, ya que viene a constituir el cimiento del bienestar social y facilita todos los medios de desarrollo de las personas. En este mismo orden, el artículo 23 concibe al trabajo como una prioridad que el Estado debe

atender por medio de la educación laboral y la promoción o fomento del empleo. En este artículo, se encuentra contemplado todo lo relacionado con la remuneración equitativa y adecuada para satisfacer las necesidades espirituales tanto materiales del trabajador como de su núcleo familiar (K. Córdova, 2021).

Por lo antes expuesto, todos los derechos protegidos constitucionalmente tienen carácter inalienable y deben entenderse en el contexto de la protección de los derechos de los trabajadores cuando se celebran y ejecutan contratos, partiendo de la base de que los trabajadores suelen estar en desventaja en las negociaciones y cuando realizan las actividades y tareas asignadas. Por lo tanto, aplicando esta teoría, es imposible que un trabajador proporcione ventaja alguna al empresario (E. Córdova y Rodríguez, 2021).

Finalmente, se puede concluir que la Constitución Política de 1993 ampara a todos los trabajadores como un deber y un derecho en los que el Estado tiene como prioridad su atención, a través de políticas de empleabilidad productiva y formación laboral, donde el trabajador reciba una paga justa e idónea acorde con su jornada.

2.2.9. Regímenes generales en materia laboral dentro de la Administración pública

Históricamente, la diversidad de regímenes laborales en los sectores económicos, tiene su origen en la época de la Revolución Francesa, en donde los servidores públicos eran concebidos como entes sociales, de allí surgió la necesidad de implementar nuevos regímenes laborales dentro del ámbito público como parte de la industrialización.

En este sentido, se toma en consideración lo expuesto por Gonzaga (2021), quien sostuvo que actualmente en el Perú la Administración pública se concibe como anárquica, producto de varios regímenes laborales que se aplican a los trabajadores del sector público,

trayendo como consecuencias las desigualdades de los servidores dentro de una misma entidad del Estado, a pesar de la existencia de dichos regímenes cuyas normas se encuentran dentro del contenido normativo de los Decretos Legislativos N° 276 (1984) y N° 728 (1991), en cuanto al ingreso, remuneración, beneficios y desvinculación laboral; además de distintas normas legales relacionadas con el tema en mención.

Ante lo descrito, es menester definir *régimen laboral*, que, según Espinal (2010), debe ser entendido como un proceso dotado de la reglamentación suficiente, vinculado a la situación jurídica entre personas naturales o entre una natural y una jurídica, y que deben apegarse a una serie de pautas legales donde se vislumbren las diversas características, así como también los derechos, deberes, obligaciones y beneficios otorgados según el régimen laboral con el cual se materializó la autocomposición o transacción.

Existen más de 15 regímenes laborales diferentes, según Servir (ver Figura 1). Esto provoca el caos en la Administración, ya que cada régimen impone derechos y obligaciones distintos a los empleados públicos.

Figura 1

Regímenes laborales para servidores públicos en el Perú.



Nota. Tomado de Servir (2016), p. 19.

2.2.10. Régimen de la carrera administrativa

En el Perú, se concibe a la carrera administrativa como el cúmulo de normas, procedimientos y principios orientadores que regulan la incorporación de los servidores

públicos, así como también el equilibrio entre los derechos y deberes que nacen de una relación laboral, cuya naturaleza es la prestación permanente dentro de las entidades del Estado.

En este sentido, Roca (2014) expone que este régimen tiene como fin regularizar el ingreso de los servidores y garantizar la estabilidad tomando en consideración la meritocracia y la evaluación del desempeño en actividades ejecutadas dentro de la entidad. Asimismo, según Servir (2016), el régimen de la carrera administrativa está conformado por un sistema que facilita la promoción y fomenta el desarrollo profesional de los servidores, con la finalidad de incrementar la calidad de los servicios.

Por otra parte, Nalvarte (2017) indicó que el sustento de este régimen se centra en un sistema de calificaciones sujetas a los méritos y calidad del servicio prestado, que incide directamente en la productividad de la entidad, constituyendo una institución jurídica que posee una naturaleza única, y su contraprestación por el servicio prestado se determina de acuerdo con la nivelación del colaborador.

Por su parte, Coronado (2020) señaló que los procesos de gestión de los servidores comprenden los siguientes procesos:

Tabla 3

Procesos de gestión de los servidores públicos

Selección	Se realiza con carácter obligatorio a través de un concurso público tomando en cuenta la meritocracia, y con relación a los que son nombrados su ingreso es realizado por medio del nivel inicial ocupacional al cual hace su postulación.
Capacitación	Este proceso viene a constituir más que un requerimiento es una obligación para poder tener acceso a los mecanismos promovidos en Ley de bases de la carrera administrativa, a fin de mejorar el servicio público.
Promoción	Dentro de este régimen queda prohibida la promoción automática y establece la realización de hasta dos concursos anuales de mérito para ascenso.
Evaluación	Se realiza de forma permanente y se califica en forma periódica de acuerdo con los criterios y puntajes que se establezcan.

Desplazamiento	Quedan establecidos diversas formas de desplazamiento de los servidores públicos para desempeñar diferentes funciones dentro y fuera de su entidad.
Sanciones	Las sanciones por faltas disciplinarias se determinan según su gravedad y son evaluadas caso por caso.
Remuneraciones e incentivos	De acuerdo con la Ley de bases de la carrera administrativa, para efectos de la carrera administrativa y el sistema único de remuneraciones, la administración pública constituye una sola institución, sin perjuicio del nivel de gobierno al que pertenezca un servidor en particular o a la estructura organizacional de cada entidad
Desvinculación	La Ley de bases de la carrera administrativa reconoce el derecho a la estabilidad laboral de los servidores de carrera, motivo por el cual ningún servidor puede ser cesado ni destituido por causas ajenas a las previstas en la Ley y sin previo proceso administrativo disciplinario.

Nota. Adaptado de Coronado (2020).

La Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Decreto Legislativo N° 276, 1984), con su reglamento, instituyen las regulaciones del régimen laboral en las instituciones públicas, con basamentos constitucionales. Sobre esta base definen la carrera administrativa como la agrupación de probidades, reglas y métodos que rigen la inserción, derechos y responsabilidades del servidor público, que brinden sus servicios de forma permanente a instituciones públicas (Título preliminar, Artículo 1).

Según Palomino (2021), en la gestión administrativa existe una categorización que admite tres grupos; entre ellos destacan los empleados seleccionados para cargos de confianza, los nombrados y los contratos bajo la personalización de servicios.

Por otra parte, Luyo (2019) sostuvo que la carrera administrativa es concebida como un bien que se encuentra protegido en el marco constitucional, específicamente en su artículo 40. No obstante, no tiene suficiente respaldo material, sino que se delega su ordenación a un legislador, la cual ha de tener una estimación subjetiva, sin inclusión de funcionarios que ejercen cargos de confianza o políticos.

Del mismo modo, se afirma que en el Perú el término carrera administrativa hace referencia al consolidado de procedimientos, valores y reglas cuya función es regular el acceso o incorporación del personal, así como derechos y responsabilidades de quienes proporcionan servicios permanentes a la Administración pública. El objetivo primordial es el ingreso de personal idóneo, con el objeto de garantizar su estabilidad y progreso, sobre los reconocimientos y evaluación de su desempeño dentro de los grados laborales determinados. El Decreto Legislativo 276, por su parte, establece que dicha carrera otorga a la ciudadanía el derecho de ejercicio, así como la responsabilidad de brindar sus servicios al Estado, permitiéndole alcanzar un desarrollo económico y social, tomando en consideración los méritos y el buen desempeño, todos esto dentro de un mismo sistema (Orozco, 2019).

En este orden, Ruiz (2009) aseveró que el Decreto Legislativo 276 tuvo como antecedente la Ley 11377 y dentro de sus elementos destacan: los principios administrativos, ámbito de aplicación y estructuración; procesos de reclutamiento y meritocracia; estabilidad laboral, deberes y obligaciones, negociaciones sindicales, seguridad y bienestar; justicia.

Asimismo, se dispone que para el ascenso consecutivo en los niveles laborales (14) deberán tenerse en cuenta los estudios de educación general, la formación especializada o la experiencia reconocida, así como una evaluación aceptable de las cualidades individuales y el tiempo de permanencia en el nivel (Ruiz, 2009).

Del mismo modo, Arteaga (2021) señaló que dentro de este régimen existen diversas categorías dentro de las cuales tiene su ámbito de aplicabilidad y se regulan todos los mecanismos y pasos.

Tabla 4

Categorías de los servidores públicos

El personal designado en cargos de confianza	Según el artículo 2 del Decreto Legislativo 276, no están comprendidos en la carrera administrativa los servidores públicos contratados ni los funcionarios que desempeñen cargos políticos o de confianza. En la práctica, el acceso a cargos correspondientes a autoridades, funcionarios públicos y empleados de confianza no tienen requisitos; sino, son producto de elecciones, decisiones políticas o decisión de quien los nombra.
Servicio público de carrera administrativa	Se considera así al ciudadano en ejercicio que presta servicios en las entidades del Estado dentro de la jornada legal, con nombramiento de la autoridad competente y cumpliendo las formalidades de ley. Presta servicios de naturaleza permanente, entendidos estos como el desempeño de funciones regulares y continuas requeridas por la Administración Pública para el cumplimiento de sus funciones. El servidor público de carrera está al servicio de la Nación. De acuerdo con el Decreto Legislativo N° 276, el personal nombrado en la carrera administrativa conforma los grupos auxiliares, técnicos y profesionales.
Servidor público contratado para servicios temporales	El Reglamento del Decreto Legislativo N° 276 establece en su artículo 38 que las entidades de la Administración Pública se encuentran habilitadas para contratar personal que realicen funciones de carácter temporal o accidental. Esta contratación puede ser para los siguientes fines: - Trabajos para obra o actividad determinada; - Labores de reemplazo de personal permanente impedido de prestar servicios, siempre y cuando sea de duración determinada.

Nota. Adaptado de Arteaga (2021).

2.2.11. Régimen del Decreto Legislativo 728

Este régimen tuvo su origen con el objeto de hacer una contraposición a la crisis de carácter económico de esa época, cuya orientación tuvo como misión establecer la igualdad de oportunidades de trabajo, y buscar el aseguramiento a la incorporación de las personas; fue creado para realizar un acomodamiento de los cuerpos normativos reguladores, a fin de predisponer la incorporación a puestos de trabajos.

Al respecto, Moreno (2020) afirmó que, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 728, el ámbito de aplicación de esta norma comprende a todas las empresas y trabajadores sujetos a la legislación laboral del sector privado. Adicionalmente, existe un

contrato de trabajo para toda persona natural que preste servicios remunerados y subordinados, el cual puede celebrarse libremente por tiempo indeterminado o sujeto a plazo definido, tal como lo señala el Decreto Legislativo N° 728, en su artículo 4. Dentro de los tipos de contratación que se pueden manejar bajo este decreto están el de plazo fijo y el de plazo indeterminado (Palomino, 2021).

Asimismo, la contratación se centra en el desarrollo institucional que actúa como soporte ante las transformaciones económicas. Esta reforma fue el impulso para la emisión del decreto, permitiendo que las instituciones de carácter público encargadas del control monetario, inflacionario, de déficit fiscal y de mercados (financiación, jurisdicción y propiedad intelectual) se adaptaran a las medidas que rigen a las actividades privadas, dando lugar a las denominadas “islas de eficiencia” (Servir, 2016).

Los organismos apegados a este régimen instauraron escalas de retribución diferenciales respecto al sistema único. Además, integraron personal altamente calificado en puestos de compromiso, por lo que quedaron exentos del ascenso por escalas. Los beneficios de este régimen implican flexibilidad en el manejo del recurso humano, en lo que respecta a la contratación, como a la determinación de la remuneración, la asignación de funciones, la evaluación del desempeño y la penalización en caso de incumplir alguna norma (Abarca, 2019).

Por otra parte, según Palomino (2021), es generalmente aceptado que el régimen laboral del sector privado sea de carácter contractual, y este controlado por las leyes relativas al trabajo. Las entidades que ejecutan contrataciones de acuerdo con esta normativa, se apoyan en el regimiento laboral privado. Por otro lado, estas instituciones también están sujetas a la normativa de derecho público, constituyendo un régimen mixto.

A fin de hacer una explicación más sistemática, en la Tabla 5 se destacan los elementos más importantes de este régimen, tomando en consideración la opinión de Gonzaga (2021).

Tabla 5

Régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728

Organización	Las instituciones públicas que, en el marco de sus competencias llegaron a implementar el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, determinaron que las escalas remunerativas de este régimen son diferentes al sistema de remuneraciones, además que los trabajadores sujetos a este régimen laboral no están en la obligación ni tienen la facultad de ascender de acuerdo a la estructura de niveles.
Selección y/o ingreso al servicio público	La Ley N° 28175 - “Ley Marco del Empleo Público” (LMEP), en su art. 5° contempla las formas de acceder a un empleo público; al igual que el ingreso a la carrera administrativa, este régimen establece los requisitos para acceder a un trabajo, el cual es mediante concurso público de méritos y de acuerdo al grupo ocupacional. Por otro lado, de acuerdo al artículo 6° de la Ley precitada, se tiene que, para poder realizar una convocatoria pública, se deben cumplir una serie de requisitos.
Capacitación brindada al trabajador	El Texto Único Ordenado (TUO) del Decreto Legislativo 728, en su artículo 84° establece que, todo empleador, con la finalidad de mejorar sus ingresos y la productividad laboral de sus trabajadores, debe de fomentar el desarrollo de capacitaciones.
Promoción o ascenso del trabajador	Dentro del régimen privado, no están establecidos los mecanismos legales que permitan a un trabajador acceder a la promoción o ascenso; no obstante, en la actualidad existen instituciones públicas que en el marco de sus competencias han realizado concursos internos, los cuales permitían al personal sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, poder acceder a un ascenso, 32 debido a que estas instituciones se encuentran reglamentadas por Documentos de gestión internos.
Evaluación del trabajador	Respecto a la actividad privada, no está reglamentada la evaluación del personal; sin embargo, debido a que la Ley del empleo público, es de aplicación a todos los servidores del Estado, las instituciones públicas en cumplimiento de lo establecido, deben de implementar una evaluación justa y equitativa.
Remuneración y beneficios del trabajador	El artículo 6° del “Texto Único Ordenado” (TUO) del Decreto Legislativo N° 728, establece que, la remuneración equivale al íntegro que percibe el trabajador como retribución a sus servicios prestados; esta retribución puede ser en dinero o especies, siempre y cuando sea de libre disponibilidad. Siendo así, la remuneración y beneficios de los servidores que están sujetos a esta norma, vienen a ser los siguientes: 1. Remuneración básica. 2. Gratificaciones; 3. Compensación por tiempo de servicio; 4. Asignación familiar; 5. Vacaciones anuales; y 6. Seguro social y pago de pensiones.

Desvinculación con el Estado	El Decreto Legislativo 728 contempla las distintas causales de extinción del contrato y/o desvinculación con el Estado; precisando que éstas están correlacionadas con la capacidad del trabajador y su buen comportamiento.
-------------------------------------	--

Nota. Adaptado de Gonzaga (2021).

2.2.12. Régimen de contratación administrativa de servicios

Viene a constituir una forma contractual que impide la temporalidad especial propia del Estado, en las que todas las entidades públicas pueden contratar según lo contemplado en este régimen, con excepción de las empresas del Estado y las de inversión pública.

Para Ricapa (2019), el CAS representa un área de práctica del derecho administrativo diferenciada que solo está disponible para el Estado. Según el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1057, se trata de un contrato privado de prestación personal de servicios administrativos entre una institución pública y una persona natural que presta servicios no autónomos. Se rige por las leyes de orden público y solo otorga a las partes los derechos y responsabilidades establecidos en el citado decreto y sus normas reglamentarias. No se rige por lo dispuesto en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Decreto Legislativo N° 276) ni está sujeto a las leyes laborales que rigen la actividad privada ni a ninguna otra ley singular de carrera.

Este régimen de contratación es una forma de contrato de carácter administrativo especial que por su naturaleza sui géneris que origina un nexo entre un prestador de servicios y el Estado. Según las normas que regulan la materia de forma específica, el artículo 3 del Decreto Legislativo 1057 y el artículo 1 del Decreto Supremo 075-2008-PCM, este régimen especial se encuentra regulado por normas de derecho público, otorgando a los prestadores de servicios sometidos a esta modalidad todas obligaciones, y deberes establecidos en el cuerpo normativo, excluyendo los derechos, provechos y remuneraciones que alcanzan a los empleados públicos inmersos en la coexistencia de regímenes (Palomino, 2021).

Becerra (2010) estableció, respecto del CAS, la existencia de una relación entre la administración y un tercero, mediante el establecimiento previo de beneficios y obligaciones, bajo un contrato. De igual manera, la reglamentación constriñe que se trata de una tipología o forma de contrato administrativo y privada del Estado, que establece los vínculos entre un organismo público y una persona natural que brinda sus servicios de forma dependiente y no subordinada. En este caso, el trabajador realiza actividades encomendadas por la entidad estatal, mientras el subordinado recibe una remuneración a cambio de sus servicios. Es importante señalar que, al igual que cualquier otro tipo de contrato de trabajo, este acuerdo conlleva una responsabilidad económica para el acreedor de servicios y su familia. El Tribunal Constitucional reafirma lo expuesto, mediante fundamento STC N° 002-2010-PA/TC, en el cual se diferencian el contrato de trabajo y administrativo, así como la jornada, y descansos.

Según Avalos y López (2018), la distinción de la conexión de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades establecida en la norma de la carrera administrativa derivada del Decreto Legislativo 1057 como fin y objeto del examen del CAS destaca que ninguna institución pública puede suscribir un contrato de servicios administrativos por una remuneración inferior a la mínima establecida. Los contratos de servicios administrativos celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de este reglamento podrán ser modificados por las entidades públicas y los particulares contratados para tales servicios.

En consecuencia, el objetivo del CAS es garantizar que la función pública se atenga a una serie de criterios. La norma CAS especifica el objetivo de la sustancia estatutaria del contrato antes que el bien como fin de la fórmula contractual. En el contexto de la contratación de empleados públicos, en la definición del objeto del contrato CAS de Ricapa (2019) se incluye lo siguiente:

- a. El establecimiento de responsabilidades contractuales o normativas a través de un contrato estatutario-legal entre las personas empleadoras públicas y la Administración.
- b. El establecimiento de un contrato con contenido jurídico-estatutario que regule los deberes contractuales o normativos entre la Administración y el personal empleado público.
- c. La modificación de los deberes contractuales o normativos entre la Administración y el personal laboral público a través de un contrato con lenguaje jurídico-estatutario.
- d. La extinción de responsabilidades contractuales o normativas entre la Administración y las personas empleadas públicas a través de un contrato con lenguaje jurídico-estatutario.

2.2.13. Régimen del servicio civil

El servicio civil en el Perú tiene sus orígenes en 1937, cuando se institucionalizó como una forma de regular la gestión de recursos humanos en el país. A lo largo de los años, se establecieron diferentes entidades encargadas de administrar y regularle. En sus inicios, la entidad responsable de este servicio fue la Intendencia General de Hacienda, que se encargaba de la gestión de los recursos humanos en el ámbito estatal. Posteriormente, esta entidad fue reemplazada por la Dirección General de Escalafón y Listas Pasivas, que asumió funciones similares.

Con el tiempo, se fueron implementando cambios en la estructura y funciones de las entidades encargadas del servicio civil. La Dirección General del Servicio Civil fue una de las siguientes instituciones que asumió este rol. Luego, se creó la Oficina Nacional de Personal (ONAP), que tuvo la responsabilidad de administrar el personal y establecer

políticas en materia de recursos humanos en el sector público. Posteriormente, se fundó el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), cuya finalidad era promover la formación y capacitación del personal del servicio civil, así como fortalecer la gestión de recursos humanos en el sector público (Iberico, 2011, citado en Iacoviello, 2015).

La Ley del Servicio Civil (Ley 30057) fue promulgada el 5 de julio de 2013 en el Perú. Esta ley tiene dos objetivos primordiales: el principio de meritocracia y el servicio al ciudadano. Uno de los principales enfoques de la Ley del Servicio Civil es el principio de meritocracia, es decir, el acceso a los puestos de trabajo en el servicio civil debe basarse en el mérito —las competencias, capacidades y experiencia de los candidatos— y no en influencias políticas o favoritismos. La ley busca asegurar que las personas más calificadas y aptas ocupen los cargos públicos, fomentando así una gestión eficiente y profesionalizada. El otro objetivo primordial es el servicio al ciudadano, ya que la ley busca que los servidores públicos le brinden un servicio de calidad y eficiente. Esto implica que deben estar comprometidos con el bienestar de la población y trabajar en función de satisfacer las necesidades de la sociedad. La ley establece normas y principios éticos para promover una cultura de servicio orientada al ciudadano. La Ley del Servicio Civil tiene como propósito general establecer un régimen laboral único para todas las personas que prestan servicios al Estado, ya sean empleados públicos, funcionarios o trabajadores de las entidades estatales. Esto implica que todos los servidores públicos tienen los mismos derechos y deberes en el ejercicio de su actividad pública, independientemente del sector o entidad en la que trabajen. Esta uniformidad busca eliminar la improvisación, la desidia y el clientelismo político que pueden afectar el desempeño y la imparcialidad en el servicio público (Moriano, 2022).

El origen de Servir como institución en 2008 fue un paso importante en la búsqueda de una gestión más eficiente y transparente de los recursos humanos en el sector público

peruano. Su creación como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado tenía como objetivo principal promover la meritocracia y lograr una mayor eficiencia en el servicio público, con el fin de servir mejor a los ciudadanos. Uno de los aspectos positivos de esta institución es su independencia funcional, su capacidad para ejercer su labor a nivel multisectorial e intergubernamental. Esto le otorga la autonomía necesaria para abordar los desafíos y realizar cambios en la gestión de recursos humanos en diferentes instituciones del Estado. La independencia funcional de Servir es fundamental para garantizar una actuación imparcial y objetiva en la implementación de políticas y programas relacionados con la gestión del servicio civil. Otra fortaleza es su enfoque en la meritocracia y la búsqueda de una mayor eficiencia en el servicio público. Estos principios son fundamentales para asegurar que las personas más capacitadas y competentes sean seleccionadas y promovidas en los cargos públicos, en lugar de basarse en influencias políticas o favoritismos. La implementación de un régimen de servicio civil basado en la meritocracia puede contribuir a mejorar la calidad de los servicios que se brindan a los ciudadanos (Ramírez, Cardenas y Godeau, 2022).

Es importante señalar que el proceso de implementación de Servir y la reforma del servicio civil en el Perú no ha estado exento de desafíos y críticas, ya que algunos argumentan que la institución ha enfrentado obstáculos en su capacidad de influir y coordinar eficazmente con todas las entidades del Estado, donde la implementación de reformas en la gestión de recursos humanos requiere un alto nivel de colaboración y coordinación con las diferentes instituciones públicas, lo que puede resultar difícil de lograr en un contexto político y administrativo complejo. Además, la implementación de un nuevo régimen de servicio civil implica un proceso de transición para las instituciones y los servidores públicos. Este proceso puede ser complejo y requiere un acompañamiento técnico

sólido por parte de Servir. No obstante, es importante asegurar que este acompañamiento técnico sea efectivo y esté disponible de manera oportuna para evitar dificultades y garantizar una transición exitosa.

2.2.14. Ley 27867 - Ley que regula a los gobiernos regionales

La organización, conformación y funciones de los gobiernos regionales en el Perú se encuentran señaladas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867, 2002). En cuanto a las leyes laborales que aplican a este sector, el artículo 44° del Decreto Legislativo 276 señala que los funcionarios y representantes de los gobiernos regionales están sujetos a las leyes que rigen la carrera pública, lo que implica que están sujetos a las leyes laborales del mismo Decreto. Este establece el régimen laboral para los servidores públicos en general, incluyendo los de los gobiernos regionales; es por ello que al estar sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, los servidores y funcionarios de los gobiernos regionales tienen derecho a los beneficios que este régimen contempla. Estos beneficios incluyen, por ejemplo, la estabilidad laboral, que implica que los servidores no pueden ser despedidos de manera arbitraria o sin justa causa. También incluye prestaciones sociales como vacaciones, gratificaciones, seguro social, entre otros (Gonzaga, 2021).

2.2.15. Régimen laboral de los obreros dependientes de los gobiernos regionales

La falta de precisión en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales respecto al régimen laboral aplicable a los obreros regionales es un aspecto que puede generar confusión y ambigüedad en la normativa. Esta falta de claridad puede tener implicaciones negativas tanto para los propios obreros regionales como para la gestión gubernamental en su conjunto. La ausencia de una clara definición del régimen laboral al que pertenecen los obreros regionales puede generar incertidumbre en cuanto a sus derechos y beneficios laborales. Si no se especifica el régimen al que están sujetos, puede haber interpretaciones divergentes y

situaciones en las que los obreros regionales no tengan acceso a los mismos derechos y beneficios que otros trabajadores del sector público. Esto puede generar inequidades y afectar la calidad de empleo de los obreros regionales.

Además, la falta de una normativa específica para los obreros regionales puede dificultar la regulación de sus condiciones laborales, salarios, horas de trabajo, entre otros aspectos. Esto puede llevar a situaciones de vulnerabilidad laboral y falta de protección para los obreros regionales. La existencia de dos posiciones diferentes, una establecida por la Ley que precisa el régimen laboral de los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales (Ley 30889, 2018), y otra establecida en la Ley de Presupuesto emitida anualmente por el Gobierno central, añade aún más complejidad y falta de uniformidad en el régimen laboral de los obreros regionales. Esta falta de coherencia puede generar confusiones y dificultades para la aplicación efectiva de los derechos laborales de los obreros regionales.

2.2.16. Ley que regula el régimen de los obreros regionales y locales – Ley 30889

Según Gonzaga (2021), esta ley plantea una distinción clara entre los obreros regionales, locales y el régimen de la carrera administrativa, lo que implica que estos obreros no gozan de los mismos derechos y beneficios que los servidores públicos sujetos a la carrera administrativa. Esto puede generar diferencias en las condiciones laborales y prestaciones sociales entre ambos grupos de trabajadores del sector público. Sin embargo, es importante tener en cuenta la opinión de Servir, que considera que, a pesar de lo establecido en la Ley 30889, los obreros regionales y locales no están excluidos de otras disposiciones que regulan la carrera administrativa. Esto significa que estas entidades públicas, incluyendo los obreros regionales y locales, podrían estar sujetas a diferentes normas y regulaciones en cuanto a su régimen laboral y condiciones de trabajo.

Esta interpretación de Servir plantea una perspectiva más amplia y compleja en relación con el régimen laboral de los obreros regionales y locales. Sugiere que, aunque la Ley 30889 establece su exclusión de la carrera administrativa, aún podrían estar sujetos a otras normativas que regulan la carrera administrativa en ciertos aspectos.

2.2.17. FAG - Ley 29806: Contratación de personal altamente calificado en el sector público

La Ley 25650 estableció la creación del Fondo de Apoyo Gerencial al Sector Público (FAG) con el objetivo de remediar convenientemente el asesoramiento competente brindado a las instituciones del Estado. Esta ley determinó que los recursos financieros del FAG provienen de donaciones y asignaciones del Tesoro destinadas a este fin.

Posteriormente, el Decreto de Urgencia N° 053-2009 modificó la Ley 25650 en varios aspectos. En su artículo 22°, estableció que la contratación a la que se refiere el artículo 3° de la ley se realizaría a través de la modalidad de locación de servicios, de acuerdo con las normas legales vigentes. Además, se precisó que estos contratos no estarían sujetos a las disposiciones de la Ley de Contrataciones del Estado ni a la Contratación Administrativa de Servicios. Esta modificación permitió contratar personal bajo esta modalidad para el desarrollo de asesorías, consultorías y actividades profesionales calificadas, así como para ocupar cargos de confianza requeridos, incluso en los gobiernos regionales.

Seguidamente, el 24 de noviembre de 2011 se publicó la Ley 29806, la cual regula la contratación de personal altamente calificado por parte de las entidades públicas. Esta contratación se realiza utilizando los recursos del Fondo de Apoyo Gerencial al Sector Público (FAG), creado por el Decreto Ley 25650.

La Ley 29806 establece las condiciones y requisitos para la contratación de personal altamente calificado, promoviendo la transparencia, la eficiencia en la selección y contratación de estos profesionales. Esta ley busca asegurar que las entidades públicas puedan acceder a profesionales altamente capacitados y especializados, contribuyendo así al mejoramiento de la gestión, así como al desarrollo del sector público (Hernández et al., 2017).

2.2.18. Aplicación de la Ley 31131

Se hace énfasis en que el propósito principal del presente trabajo de investigación es analizar las consecuencias que se pueden desprender por la aplicación de la Ley 31131, resaltando temas laborales dentro del sector público que siempre se han caracterizado por estar empañados por situaciones problemáticas y objeto de múltiples cuestionamientos. Ante ello, surgen diversos intentos para analizar de manera objetiva la constitucionalidad de la Ley 31131, ley que pretende erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.

La Ley 31131, publicada el 9 de marzo de 2021, procura, mediante el establecimiento de una serie de disposiciones, la erradicación de toda discriminación inmersa en el régimen laboral de la Administración pública, respaldada constitucionalmente. Es fundamental llamar la atención sobre la inexistencia de reglamentos derivados de las disposiciones que regulen su cumplimiento (2ª Disposición Complementaria Final Ley 31131), garantizando así la correcta aplicación de los procesos administrativos (Pacori, 2016).

Esta ley en referencia establece que, desde su entrada en vigor, las entidades públicas quedan desprovistas de la contratación mediante el CAS; por tanto, los empleados que ya estuvieran contratados pasan al régimen 276 o 728 dependiendo de la modalidad en la que estuvieran trabajando y la entidad. Esta ley tuvo un impacto significativo y serias

consecuencias en cuanto a la afectación a los servidores, ya que fueron suspendidos los ingresos y contrataciones. Según la Ley 31131, esto trajo consigo que los empleados sientan incertidumbre, inestabilidad y desvinculación laboral (Ordoñez, 2021).

La promulgación de la Ley 31131 significa una señal de alerta para la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), que se opone a la eliminación del CAS, pues estima que su derogación representa un agravio a las capacidades organizacionales y del recurso humano en la Administración pública. No obstante, desde el año 2003, fecha en que se aprobó la Ley del Servicio Civil (Ley 30057) —en la que se estimaba pertinente incluir derechos y beneficios de todos los regímenes laborales para poder ejecutar el proceso transitorio de los empleados del CAS unificado al Servir—, quedó sin efecto (Palomino, 2021).

Es importante señalar que, el Tribunal Constitucional que tiene la mayor autoridad para interpretar la Constitución ha dicho que la norma en cuestión es uno de los factores que conducen al tratamiento desconectado y desarticulado, conllevando a una planificación inadecuada en la gestión del recurso humano. Además, plantea su preocupación por el hecho de que, en el momento de la aprobación de la legislación, esta no contaba con el respaldo del Poder Ejecutivo, que, según el párrafo 3 del artículo 118 de la Constitución, es el órgano que tiene la autoridad para formular y gestionar la política laboral nacional. Además, el Tribunal Constitucional señaló que la legislación sacrifica la meritocracia, como principio rector en el proceso de acceso a los cargos en el sector público.

Cáceres (2020) sostuvo que existe una diferencia sustancial entre el personal contratado bajo el régimen CAS (Contratación Administrativa de Servicios) y el personal contratado bajo la modalidad de locación de servicios. Esta diferencia radica principalmente en la naturaleza y duración de los servicios prestados. En el caso del personal contratado

bajo el régimen CAS, se espera que brinden servicios permanentes de acuerdo con las funciones y necesidades de la entidad empleadora. Estos contratos suelen tener una duración determinada, pero se espera que el personal desempeñe sus funciones de manera continua y estable en la entidad.

Por otro lado, el personal contratado bajo la modalidad de locación de servicios tiene una naturaleza más temporal y su contratación está orientada a suplir una necesidad específica o cubrir servicios públicos coyunturales. Estos contratos suelen ser por un período determinado y están vinculados a proyectos, programas u otras necesidades temporales de la entidad. Una vez que se cumple el objetivo o finaliza la necesidad, el contrato llega a su término.

Según Díaz (2019), es comprensible que la implementación de cambios en los regímenes laborales, como el caso del régimen CAS y la posterior promulgación de la Ley 31131, pueda generar preocupación y descontento entre los trabajadores afectados. Es importante considerar las implicancias y efectos que estas decisiones tienen sobre los derechos y beneficios de los trabajadores. Si la Ley 31131 afecta a los demás regímenes y establece desigualdades en el acceso a la Administración pública, es necesario analizar en qué medida se respeta el principio de meritocracia y cómo se garantiza la protección de los derechos de los trabajadores. La meritocracia implica que las decisiones de contratación y ascenso se basen en el mérito y la capacidad de los individuos, sin discriminación ni favoritismos. En cualquier proceso de cambio en los regímenes laborales, es fundamental que se respeten los derechos adquiridos de los trabajadores y que se brinden alternativas claras y justas para garantizar una transición adecuada hacia los nuevos regímenes; asimismo, se deben realizar evaluaciones exhaustivas de los impactos y que se consideren

medidas de mitigación para evitar la desigualdad y la afectación de los beneficios de los trabajadores.

En última instancia, la implementación de cambios en los regímenes laborales debe buscar el equilibrio entre las necesidades de eficiencia, mejora de la gestión pública, la protección de los derechos y beneficios de los trabajadores. Es recomendable buscar un diálogo constructivo entre los actores involucrados, incluyendo a los trabajadores, las autoridades competentes y los representantes sindicales, para encontrar soluciones que sean equitativas para todos los afectados.

Asimismo, es preciso considerar las preocupaciones planteadas sobre la Ley 31131, su impacto en los procesos de contratación y estabilidad laboral en el sector público. Si la ley genera una falta de vínculo laboral y reduce la estabilidad laboral que existía previamente, es comprensible que esto genere incertidumbre y preocupación entre los trabajadores; además, la falta de claridad en la definición de los trabajadores contratados bajo el régimen CAS de confianza puede generar confusión e inestabilidad adicional. Es por ello, que deben establecerse criterios claros y objetivos para determinar quiénes son considerados trabajadores de confianza, y se definan los derechos y garantías correspondientes para ellos. Todo proceso de cambio normativo, amerita tener en cuenta los impactos que este tendrá en los trabajadores y buscar soluciones que sean equitativas. Por consiguiente, se debe realizar un diálogo constructivo entre los actores involucrados, incluyendo a los trabajadores, las autoridades y los representantes sindicales, con el fin de abordar estas preocupaciones y encontrar soluciones que protejan los derechos y la estabilidad laboral de los trabajadores en el sector público (Muschi, 2021).

Mattos (2023) indicó que existe la necesidad de ejecutar un proceso de migración progresiva y ordenada de los trabajadores con contrato administrativo de servicios a los

diferentes regímenes laborales. La definición de un orden de prelación basado en criterios como la función desempeñada, la antigüedad del contrato, la edad del trabajador, la discapacidad y la igualdad de género puede ser una manera de garantizar un proceso más equitativo y justo. Si la Ley 31131 no establece dicha acepción, y simplemente traslada a todos los trabajadores sin considerar la función específica que desempeñan en sus puestos de trabajo, es comprensible que esto genere inquietud y posibles desequilibrios en los procesos de migración. La falta de criterios claros y transparentes puede generar incertidumbre y perjudicar a aquellos trabajadores que desempeñan funciones esenciales y permanentes en el sector público. Ante lo expuesto, se debe realizar un análisis detallado de las funciones y necesidades de cada puesto de trabajo para determinar el orden de prelación y establecer criterios justos y equitativos para el proceso de migración. Esto permitiría garantizar que los trabajadores más idóneos y necesarios para el funcionamiento de las instituciones públicas sean considerados en primer lugar. Es recomendable que se promueva un diálogo entre las autoridades competentes, los representantes de los trabajadores y otros actores relevantes para abordar estas preocupaciones y buscar soluciones que garanticen un proceso de migración ordenado, justo y respetuoso de los derechos de los trabajadores.

Cáceres (2020) afirmó que el aspecto económico es una preocupación relevante en el proceso de migración de los trabajadores del régimen CAS al régimen 728; es posible que algunas entidades públicas no cuenten con el presupuesto suficiente para asumir los mayores costos salariales que implica el régimen 728 en comparación con el régimen CAS. El caso mencionado del Poder Judicial ilustra esta situación, donde no solo se requiere presupuesto adicional para la incorporación de los trabajadores al régimen 728, sino también la adecuación de los perfiles de puestos y la necesidad de contar con personal capacitado para

trabajar con el expediente electrónico. Estos aspectos pueden generar desafíos adicionales en el proceso de migración.

Lo descrito implica considerar aspectos económicos y de capacitación en el diseño e implementación de cualquier proceso de migración de regímenes laborales. Así como, evaluar la viabilidad financiera y los recursos disponibles para asegurar una transición adecuada y sostenible. Además, se deben contemplar las necesidades específicas de cada entidad pública y sector en relación con las funciones y responsabilidades de los trabajadores contratados bajo el régimen CAS. Esto implica la identificación de las habilidades y conocimientos necesarios para desempeñar eficientemente las labores en el nuevo régimen y garantizar una adecuada continuidad de los servicios públicos.

2.2.19. Objeto de la Ley 31131

Según Pacori (2016), el objeto es doble y busca:

1. Integrar a los empleados que se encuentran bajo la modalidad de contratación según Decreto Legislativo 1057 (CAS) al Decreto 728.
2. Incorporar a los empleados que se encuentran bajo la modalidad de contratación según Decreto Legislativo 1057 (CAS) al Decreto 276.

En este caso, queda excluido que a los empleados CAS se les aplique la Ley 30057, así como los Decretos Legislativos 728 y 276; por ende, los sindicatos han autodenominado a este accionar como “Ley de eliminación del CAS”.

2.2.20. Caso de inconstitucionalidad de la Ley 31131

Según Memenza (2022), esta ley ha tenido un impacto negativo en la reforma del empleo público, por el hecho de promover regímenes laborales desalineados e impertinentes que afectan a los servidores públicos, teniendo por afectación principal el menoscabo en el

presupuesto público, al transitar de un régimen de contratación derivado del Decreto Legislativo 276 o 728.

El autor en mención afirmó que, efectivamente, uno de los impactos principales de la Ley 31131 es la contravención de celebrar contratos. Esta prohibición repercute negativamente en la capacidad del Estado para seguir prestando servicios, ya que implica que las entidades públicas se ven limitadas en la contratación de personal para llevar a cabo sus funciones. Esto puede generar dificultades para mantener la operatividad y el funcionamiento eficiente de dichas entidades.

En efecto, para que el Estado alcance sus fines y objetivos, las numerosas organizaciones que componen la Administración pública deben mantener su funcionamiento permanente. Para lograr esto, las entidades requieren de personal competente y capaz de suplir los menesteres sociales de forma responsable.

Al prohibir la contratación CAS, se limita la capacidad de las entidades públicas para contar con el personal necesario y adecuado en términos de cantidad y calidad. Esto puede afectar la continuidad de los servicios públicos, la eficiencia en la gestión y la capacidad de respuesta del Estado ante las demandas de la ciudadanía. Este accionar al que dirige la Ley 31131 ha sido objeto de demandas en virtud de su inconstitucionalidad, lo que puede observarse en la sentencia del TC registrada mediante Expediente 00013-2021-PI/TC.

Una de las dimensiones tomadas en cuenta en esta investigación fue la potestad constitucional del Poder Ejecutivo para controlar el marco administrativo de gestión de los recursos humanos en el sector público, dado que es fundamental para el funcionamiento efectivo del gobierno y la prestación de servicios públicos de calidad. Sin embargo, esta

autoridad debe ejercerse de manera responsable y en beneficio de la población en general, respetando los límites y garantías establecidos por la Constitución y el sistema legal.

En este sentido, las disposiciones de la Ley 31131 inciden en la reforma de la función pública, planificada e impulsada por el Poder Ejecutivo desde la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Esta reforma tiene como objetivo principal ordenar y armonizar la legislación laboral del sector público. En ese sentido, el Tribunal Constitucional enfatizó en su sentencia que la necesidad de establecer un sistema único que sustente la labor estatal y logre eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios laborales tiene su origen en el caos del empleo público ocasionado por los numerosos regímenes laborales que aún se encuentran vigentes y que frecuentemente colisionan entre sí.

Esta argumentación respalda la posición del Poder Ejecutivo, ya que las disposiciones de dicha ley contravienen la reforma del servicio civil promovida por el Ejecutivo y obstaculizan los esfuerzos por establecer un régimen laboral más ordenado y uniforme en el sector público. El Tribunal Constitucional, al ratificar la constitucionalidad de la Ley del Servicio Civil, destacó la necesidad de superar el caos y las contradicciones generadas por los múltiples regímenes laborales existentes en el empleo público.

Por tanto, el Poder Ejecutivo, de acuerdo con su competencia constitucional, tiene la responsabilidad de diseñar y dirigir la política laboral pública en el Estado, que implica establecer medidas y normas que promuevan una gestión eficiente de los recursos humanos, garantizando la planificación en la contratación, selección, evaluación y desarrollo de los servidores públicos. Sin embargo, la Ley 31131, al propiciar un tratamiento desarticulado en la gestión de los recursos humanos, genera una situación contraria a la planificación y a los objetivos del Poder Ejecutivo en materia laboral. Al prohibir la celebración de contratos administrativos de servicios y generar incertidumbre en la continuidad de la prestación de

servicios en el Estado, la ley dificulta la implementación de una política laboral coherente y planificada.

2.2.21. Consecuencias económicas y administrativas

El análisis presentado por Huamán y Peña (2021) destaca las potenciales consecuencias negativas de la Ley 31131 tanto para las entidades como para los trabajadores del sector público. Enfatizan que, la eliminación de la contratación administrativa de servicios se basa en la intención de mejorar las condiciones laborales y los derechos de los trabajadores en dicho sector. Sin embargo, como se mencionó, también puede tener consecuencias no deseadas en términos de flexibilidad y capacidad de las entidades públicas para satisfacer las necesidades cambiantes de la sociedad. La implementación efectiva de esta ley requerirá una planificación cuidadosa y consideración de las posibles implicaciones.

Además, se argumenta que estas medidas restrictivas tienen un impacto negativo en el desempleo laboral. Con la entrada en vigencia de la ley, se prohíbe a todas las entidades públicas realizar contrataciones bajo el régimen CAS, lo que ha llevado a la suspensión de estas contrataciones, perjudicando a aquellos que estaban buscando oportunidades laborales en el ámbito público. Aunque se menciona que el Estado ha aplazado las contrataciones a través de decretos de urgencia, se sostiene que esto solo representa una solución temporal que prolonga el impacto negativo de la norma.

En resumen, el análisis presentado por Huamán y Peña (2021) pone de relieve los posibles efectos negativos de la Ley 31131 en las entidades públicas y los trabajadores del sector público, entre ellos, la limitación en la contratación de nuevo personal, y la potencial repercusión en el desempleo laboral, así como la consideración de las medidas temporales implementadas como una solución insuficiente. Es por ello, que se debe tener en cuenta

diferentes perspectivas y evaluaciones para comprender plenamente las implicaciones de la ley en el contexto específico del sector público en Perú.

El análisis planteado destaca los posibles efectos y consecuencias negativas derivados de la aplicación de la Ley 31131, específicamente en relación con la prohibición de la contratación administrativa de servicios. Se examinan los siguientes aspectos clave:

1. Impacto en la meritocracia: Al trasladar a los trabajadores del régimen CAS a los regímenes laborales del Decreto Legislativo 728 o 276, que son contratos de plazo indeterminado, se modifica la temporalidad y se puede generar una falta de incentivo para que el personal se siga capacitando, ya que no tendría la necesidad de hacerlo al tener garantizada su permanencia en los puestos laborales.
2. Disminución de la productividad: Se plantea que las medidas restrictivas, al convertir los contratos en plazo indeterminado, podrían disminuir la productividad de las entidades públicas. Se argumenta que la mano de obra empleada por el Estado ya no necesitaría mantener sus competencias mediante formación continua. Esto podría generar un sistema estructural en el cual la falta de incentivos para la capacitación y actualización del personal pueda afectar la capacidad de satisfacer las necesidades del Estado y, en última instancia, perjudicar a la sociedad.

Según Memenza (2022), la Ley 31131 transgrede los principios constitucionales en materia presupuestaria al generar gastos adicionales no previstos en el Tesoro Público. La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, advirtió que la incorporación automática de los servidores públicos dedicados a la contratación administrativa de servicios bajo los regímenes de los Decretos

Legislativos Nos. 728 y 276 generaría costos adicionales a raíz de la implementación de esta ley.

Dicha observación no fue admitida por el Congreso, que decidió aprobar la ley a pesar de la generación de gasto público no previsto en el presupuesto. Desde esta perspectiva, se argumenta que la Ley 31131 viola los principios constitucionales relacionados con la gestión presupuestaria.

Bajo esta aseveración, la sostenibilidad financiera y el cumplimiento de los principios constitucionales en materia presupuestaria son aspectos fundamentales para el buen funcionamiento del Estado y la adecuada asignación de recursos. Por lo tanto, la preocupación planteada por Memenza (2022), respecto de los posibles efectos negativos en la gestión presupuestaria, debe ser tomada en cuenta y analizada en el contexto de la implementación de la Ley 31131.

Por otra parte, según Pineda (2022), la Ley 31131, al otorgar carácter indeterminado al régimen CAS, va en contra del principio del mérito establecido en el artículo 3 de la ley que regula el régimen del servicio civil. Esta medida frustra la labor de la entidad Servir y resulta contraria al objetivo de promover un sistema basado en el mérito en el servicio público.

El principio del mérito busca garantizar que los servidores públicos sean seleccionados y promovidos sobre la base de su capacidad, conocimientos y experiencia, en lugar de factores como el nepotismo o el favoritismo. Sin embargo, migrar a los servidores que se encontraban bajo el régimen CAS a los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N° 276 y N° 728 implicaría incluir a personas que originalmente fueron

contratadas bajo la modalidad de contrato de servicios no personales, lo cual no necesariamente se hizo con base en el mérito.

Este análisis plantea una preocupación legítima sobre la inconsistencia entre la intención de promover el principio del mérito en el servicio público y la inclusión automática de trabajadores del régimen CAS en otros regímenes laborales. Para que el sistema sea coherente y respete el principio del mérito, es necesario asegurar que las contrataciones y transiciones laborales se realicen sobre la base de criterios objetivos y transparentes que evalúen las habilidades y capacidades de los trabajadores.

En este sentido, se debe evaluar cuidadosamente la implementación de la Ley 31131 y considerar las implicaciones que tiene sobre el principio del mérito y la efectividad del régimen del Servicio Civil. Adicionalmente, buscar soluciones que promuevan una gestión eficiente y equitativa de los recursos humanos en el sector público, sin comprometer el mérito como principio fundamental que sustenta la Administración pública.

Según Rico (2021), la Ley 31131 restringe el mercado laboral y, en consecuencia, vulnera el artículo 22 de la Constitución Política del Perú. Este artículo establece el derecho al trabajo y prohíbe la discriminación en el ámbito laboral.

De acuerdo con esta perspectiva, la restricción del mercado laboral se produce debido a la prohibición de contratar personal a través del régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS), como establece la Ley 31131. Esta limitación afecta tanto a los empleadores públicos que necesitan contratar personal, como a los trabajadores que buscan oportunidades de empleo en el sector público.

Rico (2021) afirmó que esta restricción del mercado laboral genera una situación contraria al derecho al trabajo y a la igualdad de oportunidades, ya que impide la

contratación de nuevos trabajadores bajo el régimen CAS. Esto podría tener efectos negativos, como la reducción de oportunidades laborales, el estancamiento de la movilidad laboral y la falta de acceso a empleos en el sector público para aquellos que podrían beneficiarse de estas oportunidades.

CAPÍTULO III

HIPÓTESIS Y VARIABLES

Según Estela y Moscoso (2019), las hipótesis son una extensión objetiva de las preguntas que se plantearon originalmente, no son solo afirmaciones directamente relacionadas con las preguntas, sino que también son una afirmación que supone una respuesta no esperada (hipótesis alternativa) y, más aún, estas pueden ser la negación del supuesto (hipótesis nula).

3.1. Hipótesis general

La transición del régimen CAS al régimen 728 y 276 influye en las entidades públicas de acuerdo con la Ley 31131, según el análisis de las sentencias en los juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco - 2022, generando consecuencias de naturaleza jurídica, administrativas y económicas.

3.2. Hipótesis específicas

H.E.1. Las consecuencias jurídicas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la Ley 31131, se encuentran vinculadas con la dispersión normativa, específicamente referidas al reconocimiento parcial de derechos laborales, ocasionando un marco de protección insuficiente

H.E.2. Las consecuencias administrativas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la Ley 31313, se encuentran centradas en la disminución de la productividad dentro de las entidades públicas.

H.E.3. La consecuencia económica causada por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la Ley 31131, es el incremento en el gasto público de la entidad pública.

3.3. Categorización/operacionalización

Variable independiente: Consecuencias jurídicas, administrativas y económicas.

Variable dependiente: Aplicación de la Ley 31131.

CAPÍTULO IV

METODOLOGÍA

El abordaje metodológico involucra técnicas y procedimientos que se emplean para resolver los problemas y llevar a cabo la investigación, consistentes en decidir qué tipo de investigación se va a desarrollar, qué diseño, técnicas e instrumentos para la recolección de los datos y cuál será el procedimiento utilizado para el análisis y procesamiento de la información, a fin de estudiar las variables y poder alcanzar los objetivos planteados (Estela y Moscoso, 2019).

4.1. Enfoque de la Investigación

De acuerdo con el propósito de la investigación, se aplicó un enfoque mixto, que puede ser comprendido como un proceso que implica recolectar, analizar y verter información numérica y netamente cualitativa en un mismo estudio (Barrantes, 2014). Este enfoque permite, a través de la combinación de instrumentos de corte científico y desde las ciencias sociales, recopilar información complementaria, y con un mayor grado de profundidad permite en el caso de problemas jurídicos dar mayor consistencia a los resultados (Sánchez, 2013). Al respecto, Bechara (2018) sostuvo que los problemas de tipo jurídico no solo se explican a través del análisis de normativas jurídicas, ya que “por su condición en ocasiones es menester respaldar las complejidades sistémicas del derecho moderno con métodos cuantitativos” (p. 38).

La investigación en curso procura determinar en qué medida la transición del régimen CAS al régimen 728 y 276 influye en las entidades públicas según la Ley 31131, de acuerdo con el análisis de las sentencias en los juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco - 2022. Considerando el análisis de estas sentencias, ha sido

necesario recurrir a instrumentos cuantitativos, a fines de fortalecer los hallazgos derivados de los sujetos abordados durante la indagación.

4.2. Tipo de investigación

En cuanto a la tipología de investigación, se puede mencionar que fue de tipo básico, procura aportar nuevos conocimientos sobre la base de los existentes, aplicando la cognición, el análisis y el intelecto (Esteban, 2018). En correspondencia con las aseveraciones expuestas, con el estudio en curso se busca ampliar los conocimientos acerca de las consecuencias jurídicas, administrativas y económicas derivadas de la aplicación de la Ley 31131 en la legislación laboral peruana.

4.3. Nivel de la investigación

De conformidad con el nivel de indagación, se estipula en un nivel descriptivo, que de acuerdo con Arias (2012) conduce a conocimientos más amplios, mediante la observancia y caracterización de un evento desde su contexto real. En el caso de la investigación en curso, se ha seleccionado este tipo de investigación, ya que utiliza principalmente el método analítico y/o análisis jurisprudencial de forma implícita para desintegrar en partes menos complejas, a fines de tener un mayor respaldo de los resultados. En este caso específico, se desglosan las consecuencias jurídicas, administrativas y económicas derivadas de la Ley 31131.

4.4. Método y diseño de la investigación

En cuanto al método que se utilizó, fue el hipotético- deductivo-inductivo, también llamado empirista o racionalista; a partir de este método se parte de información generalizable para puntualizar un evento. Para este fin se emplean medios científicos, como la comprobación de hipótesis, que permitan determinar resultados (Gómez, 2004).

Con relación al diseño utilizado, se destaca que fue el diseño de campo no experimental. Según Hernández et al. (2010), estos estudios se llevan a cabo desde la observación, se limita cualquier intervención en el fenómeno para posteriormente analizarlos, pues en ningún momento se altera el contexto.

4.5. Población y muestra

Se destaca que dentro de toda investigación debe estar delimitado el contexto en el que se realiza, es vital designar la región en la que se lleva a cabo, los sectores y temas a los que se dirigen los esfuerzos metodológicos. Balestrini (2006) definió a la población como cualquier conjunto de elementos cuyas particularidades deben ser examinadas, y para las cuales los resultados alcanzados son legítimos.

En este caso, la población estuvo conformada por magistrados y asistentes judiciales, abogados especialistas en materia laboral, docentes universitarios en derecho laboral, así como también personal administrativo de la Municipalidad Provincial de Cusco, al igual que un conjunto de sentencias dictadas por los juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco en el periodo 2022.

Con relación a la muestra, Hernández et al. (2014) indicaron que es un subconjunto representativo del universo que permite generalizar los resultados del estudio. Definirla hace posible obtener una visión holística del fenómeno investigado sobre la cual se determina la información más pertinente y relevante.

Por tratarse de un enfoque mixto, se han considerado dos muestras. La primera se corresponde al análisis jurisprudencial (TC) de 10 sentencias, sujetas a revisión sistemática, bajo criterios de selección como lo son: las partes involucradas, la controversia laboral, la instancia de sentencia, la fecha de resolución (año 2022) y número de expediente (ver Tabla 6).

Tabla 6*Selección de las sentencias*

N°	Partes	Controversia	Instancia	Fecha resolución	Expediente
1	Demandado: Municipalidad Provincial del Cusco Demandante: Apaza Kadagand, Waldir Froilán	Restablecimiento y reconocimiento del derecho constitucional al trabajo y a la aceptación de actos necesarios para tal fin, consistente en la reposición al centro de trabajo. Reconocimiento del derecho contra el despido arbitrario.	Primera instancia	10/10/2022	00266-2022-0-1001-JR-LA-05
2	Demandado: Municipalidad Provincial del Cusco Demandante: Mamani Carbajal, Abigail	Reincorporación dentro del marco del Restablecimiento del derecho al trabajo de la demandante.	Primera instancia	03/10/2022	00182-2022-0-1001-JR-LA-05
3	Demandado: Municipalidad Provincial del Cusco Demandante: Apaza Supho, Miguel Ángel	Reposición laboral del demandante a tiempo indeterminado, bajo los alcances del régimen laboral del D. Leg. N° 1057 - en el mismo cargo y bajo las mismas condiciones laborales previas al despido.	Primera instancia	19/08/2022	00085-2022-0-1001-JR-LA-02
4	Demandado: Municipalidad Provincial del Cusco Demandante: Cuadros Zorrilla, Marco Antonio	Reincorporación dentro del marco del Restablecimiento del derecho al trabajo del demandante. Conforme a dicha normativa siendo su contrato de naturaleza permanente corresponde declare indeterminada la Contratación Administrativa de Servicios (CAS).	Primera instancia	19/07/2022	00179-2022-0-1001-JR-LA-05

5	<p>Demandado: Municipalidad Provincial del Cusco</p> <p>Demandante: Mercado Mesahuanca, Nilda</p>	<p>Reincorporación formulada por la actora, ello dentro del marco del Restablecimiento del derecho al trabajo del demandante.</p>	<p>Primera instancia</p>	<p>18/05/2022</p>	<p>00407-2022-0-1001-JR-LA-05</p>
6	<p>Demandado: Municipalidad Provincial del Cusco</p> <p>Demandante: Falcon Figueroa, Karina Margarita</p>	<p>Restablecimiento del derecho al trabajo de la demandante disponiendo su inmediata reincorporación al centro de trabajo como Arquitecto II de la Oficina de Catastro de la entidad demandada, bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 1057.</p>	<p>Primera instancia</p>	<p>10/05/2022</p>	<p>00563-2022-0-1001-JR-LA-05</p>
7	<p>Demandado: Municipalidad Provincial del Cusco</p> <p>Demandante: Álvarez López, Alexandra Aurora</p>	<p>Restablecimiento y reconocimiento del derecho al trabajo de la demandante, debiendo reincorporarla en su puesto habitual de trabajo bajo los alcances del Decreto Legislativo 1057, con una duración indeterminada, y con su mismo nivel remunerativo.</p>	<p>Primera instancia</p>	<p>29/04/2022</p>	<p>00180-2022-0-1001-JR-LA-03</p>
8	<p>Demandado: Municipalidad Provincial del Cusco</p> <p>Demandante: Gonzales Yucra, Dieter</p>	<p>Restablecimiento del derecho al trabajo de la demandante disponiendo su inmediata reincorporación al centro de trabajo como Arquitecto III de la Oficina de Catastro de la entidad demandada, bajo los alcances del Decreto Legislativo N.° 1057.</p>	<p>Primera instancia</p>	<p>20/04/2022</p>	<p>00515-2022-0-1001-JR-LA-05</p>
9	<p>Demandado: Municipalidad Provincial del Cusco</p> <p>Demandante: Álvarez Baca, María Teresa</p>	<p>Restablecimiento de los derechos constitucionales al debido procedimiento administrativo disciplinario y al trabajo de la que es titular la demandante, debiendo disponerse su Reposición a la Administración</p>	<p>Primera instancia</p>	<p>18/04/2022</p>	<p>00626-2022-0-1001-JR-LA-05</p>

		demandada Municipalidad Provincial del Cusco como Arquitecto III de la Oficina de Catastro de la entidad demandada con un contrato administrativo de servicios de carácter indefinido al amparo de lo establecido en el Art. 4 de la Ley 31131.			
10	<p>Demandado: Municipalidad Provincial del Cusco</p> <p>Demandante: Rojas Hermoza, Raúl Elio</p>	<p>Restablecimiento del derecho al trabajo del demandante disponiendo su inmediata reincorporación al centro de trabajo como abogado de asuntos penales de la Procuraduría Pública Municipal de la Municipalidad Provincial del Cusco, cargo desempeñado hasta el 31 de diciembre del 2021, bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 1057.</p>	Primera instancia	08/04/2022	00300-2022-0-1001-JR-LA-05

En el caso de la segunda muestra, y como complemento del análisis jurisprudencial, se seleccionaron 35 funcionarios, pertenecientes a la Corte Superior de Justicia y especialistas en derecho laboral, a través de los cuales se podrán sustentar las consecuencias jurídicas de las sentencias analizadas; los docentes universitarios y personal administrativo de la Municipalidad Provincial de Cusco permitirán obtener información sobre las consecuencias administrativas y las económicas que deslindan de los procesos judiciales inherentes a la entrada en vigencia de la Ley 31131, y las implicancias que ha traído su aplicación en el margen temporal que separa las contrataciones de personal y la oficialización de la norma.

Para la selección de estos funcionarios, se utilizó el método de muestreo por conveniencia, que implica seleccionar las unidades muestrales más convenientes para el estudio de acuerdo con la disposición que tienen respecto del investigador (Escudero y Cortés, 2018). Cabe destacar que este tipo de muestra (funcionarios) se empleó considerando principalmente la experiencia y relación que tienen con la implementación de la Ley 31131, lo cual implica un gran aporte para la investigación en curso, nutriendo los hallazgos derivados del análisis jurisprudencial, los cuales pueden ser explicados con mayor detalle desde diversas perspectivas y opiniones derivadas de los encuestados.

Criterios de inclusión

Fueron seleccionados magistrados en materia laboral, asistentes judiciales con más de cinco años de experiencia, abogados y docentes especialistas con estudios de maestrías y doctorados en materia laboral, con experiencia en docencia universitaria con más de cinco años de antigüedad. Asimismo, es imprescindible que cumplan con sus funciones en la jurisdicción objeto de estudio (Cusco).

Criterios de exclusión

En este caso, no han sido considerados abogados con experiencia inferior a los 10 años, sin especializaciones o estudios de posgrado, además de no encontrarse localizados en Cusco. En la Tabla 7 se aprecia cómo quedó la composición de la muestra.

Tabla 7

Distribución de la muestra de estudio

Encuestados	Cantidad
Magistrados, asistentes judiciales, abogados especialistas, personal administrativo.	35
Sentencias (análisis)	10
Total	45

4.6. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

La obtención de datos es un proceso que se ejecuta en forma planificada, objetiva, que define los pasos y recursos por emplear para que su obtención sea exacta y fiable (Bernal, 2010).

En este estudio, fueron utilizadas como técnicas el análisis documental y la encuesta; la primera, consistió en el análisis jurisprudencial y sentencias inherentes al tema de investigación, propiciando información vitalicia para el desarrollo de los resultados. Mientras la encuesta, tras la recogida metódica de información de acuerdo con el diseño de investigación preestablecido, aseguró el rigor de la información adquirida, solventando en términos descriptivos las intenciones de la indagación (Tamayo y Tamayo, 2014).

Sobre esta base, se implementaron dos tipos de instrumento. El primero fue la ficha de análisis documental, la cual permitió ordenar la información de las sentencias e interpretar los aportes más relevantes a fines de evitar ambigüedades, así como la jurisprudencia respectiva. El segundo fue el cuestionario estructurado, basado en cinco opciones de respuestas, que consistió en un listado de preguntas escritas que se entregó a los sujetos, quienes, en forma anónima, las respondieron por escrito (Arias, 2012). Ambos instrumentos han reforzado los hallazgos de la investigación, a fin de brindar información actualizada, inteligible y relevante sobre la materia en estudio, brindando además fiabilidad a los datos presentados.

4.7. Técnicas de análisis de datos

Para el análisis de los datos recogidos, se utilizó un fichaje, que comprende la aplicación de una serie procedimientos para gestionar, resumir y estructurar toda la información con el fin de reflexionar sobre ella y formalizar los argumentos pertinentes para obtener resultados relevantes en relación con el tema del estudio, utilizando criterios rigurosos y creíbles (Sánchez, 2013). Para tal propósito se han empleado los siguientes pasos:

- ✓ Análisis documental: Consistió en una valoración jurisprudencial y de sentencias inherentes al tema de investigación (Ley 31131).
- ✓ Tratamiento estadístico: se realizó a través del programa SPSS.

CAPÍTULO V

RESULTADOS

Después de aplicar el instrumento de recolección de los datos en el campo de estudio, se procedió a realizar las tablas y figuras correspondientes, para su interpretación y visualización gráfica.

5.1. Análisis de la jurisprudencia

A continuación, se presenta el análisis de las jurisprudencias seleccionadas para el estudio, una vez que han cumplido con los criterios establecidos en la revisión sistemática.

Tabla 8

Análisis jurisprudencial

Análisis de la sentencia emitida en el Expediente N.º 00013-2021-PI/TC	Análisis
Se ejecutó un análisis tomando los principales ejes.	La competencia constitucional del Poder Ejecutivo para dirigir el sistema administrativo de gestión de los recursos humanos en el sector público: Se tiene que, en primer lugar, es importante considerar que la Ley 31131 contradice los esfuerzos del Ejecutivo por establecer un sistema único y ordenado para el empleo público. La creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil y la implementación de la Ley del Servicio Civil fueron iniciativas orientadas a fortalecer la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios laborales en el sector público. Sin embargo, la Ley 31131 introduce disposiciones que generan un tratamiento desarticulado y sin una planificación debida en la gestión de recursos humanos del Estado, lo cual va en contra de la búsqueda de un sistema único y coherente. Adicionalmente, tiene un impacto en la autoridad constitucional del Poder Ejecutivo para formular y supervisar la política laboral pública. Con el fin de promover el interés público y asegurar la eficacia del sector público, la Constitución otorga al Poder Ejecutivo la facultad de

formular y dirigir la política laboral de la nación. No obstante, la Ley 31131 puede considerarse paradójica, pues impone normas que se contraponen a los objetivos y principios rectores de la reforma de la función pública impulsada por el Poder Ejecutivo.

La carrera administrativa como bien jurídico constitucional basado en la meritocracia y el derecho de acceso a la función pública o servicio público:

El análisis crítico de la afirmación planteada se centra en varios aspectos importantes. En primer lugar, es válido destacar que la función pública está relacionada con el desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado, independientemente del tipo de contrato que vincule al servidor con la Administración. En este sentido, el tipo de contrato, ya sea de contratación administrativa de servicios u otro, no debe ser el factor determinante para definir la pertenencia a la función pública. Además, es relevante mencionar que el legislador no puede ejercer una discrecionalidad absoluta al regular el ingreso a la carrera administrativa. Las regulaciones relacionadas con esta deben estar en armonía con los principios que rigen el servicio público, como la meritocracia, la transparencia y la igualdad ante la ley. Estos principios son fundamentales para garantizar un sistema de ingreso y promoción basado en el mérito y la capacidad de los servidores públicos.

En este contexto, la Ley 31131 plantea una manifestación de la arbitrariedad legislativa al ordenar la incorporación de personal contratado bajo la modalidad de contratación administrativa de servicios en los regímenes laborales regulados por los Decretos Legislativos N° 276 y 728. Esta disposición no considera adecuadamente los principios propios de la función pública y puede generar incongruencias en su cumplimiento.

La administración de la hacienda pública como competencia constitucional del Poder Ejecutivo y la prohibición de iniciativa de gasto público que alcanza al Congreso de la República:

Dado que una iniciativa como la de la Ley 31131 implica una injerencia en el manejo de las finanzas públicas y además afecta los principios de buena fe. Del marco normativo mencionado se desprende que, el Ejecutivo tiene la responsabilidad de manejar las finanzas públicas. Esto se ratifica en el artículo 79 de la Constitución, que establece que "el Congreso de la República no tiene iniciativa para

crear o aumentar gastos públicos." Es indiscutible que este estatuto viola flagrantemente la potestad del Ejecutivo sobre el manejo de los fondos públicos, así como la prohibición de gastar en ejercicio de la función legislativa.

Es por ello que el análisis crítico del marco normativo descrito sugiere que, si bien es importante definir claramente las competencias de cada poder y garantizar la responsabilidad financiera, también es fundamental salvaguardar los principios democráticos de división de poderes y participación ciudadana en la toma de decisiones. La evaluación de la Ley 31131 y su impacto en la administración de la hacienda pública debe tener en cuenta tanto las preocupaciones de equilibrio y unidad presupuestal como la necesidad de un debate y diálogo democrático efectivo.

La implementación de la Ley 31131 y su impacto en el Tesoro Público es un aspecto importante por considerar en el análisis. Si esta ley genera gastos adicionales no previstos, podría plantear desafíos en términos de planificación y gestión presupuestaria. Esto puede afectar el equilibrio presupuestal y la capacidad del Ejecutivo para administrar la hacienda pública de manera eficiente.

Es válido señalar que la transgresión de los principios en materia presupuestaria y la interferencia en las competencias del Poder Ejecutivo son preocupaciones legítimas. El cumplimiento de los principios presupuestarios es esencial para garantizar la estabilidad financiera y la responsabilidad en el uso de los recursos públicos.

5.2. Análisis de las sentencias

Tabla 9

Análisis de fallos judiciales en primera instancia

N°	Fecha Resolución	Demandante	Demandado	Del derecho	De los hechos	Fundamentos	Sentencia
1	10/10/2022	Waldir Froilán, Apaza Kadagand	Municipalidad Provincial de Cusco	El demandante solicita el restablecimiento y reconocimiento del derecho constitucional al trabajo y a la adopción de las medidas o actos necesarios para tal fin, consistente en la reposición al centro de trabajo del demandante al amparo de la Ley 1057. Reconocimiento del derecho contra el despido arbitrario. Se disponga y ordene la reincorporación al centro de trabajo como asesor legal de la Gerencia de Infraestructura, con el consiguiente cese del acto material del despido de hecho arbitrario e incausado producido en la misma fecha.	El Contrato Administrativo, el cual se pretende se declare indeterminado, se ha suscrito el día 9 de marzo de 2020, antes de la entrada en vigencia de la Ley 31131. Se han suscrito adendas al Contrato Administrativo, no una renovación. El actor firmó en un plazo determinado. Se sometió a concurso CAS, en la convocatoria se establecen las bases del proceso de selección y condiciones esenciales del contrato (duración del contrato) que es de 3 meses.	Se advierte que la fecha de extinción del contrato CAS es el 31 de diciembre de 2021. Asimismo, su contrato no es de necesidad transitoria o de suplencia, tal como se ha verificado. Las labores de la demandante han sido funciones que no están ligadas a las funciones o decisiones de cargo de confianza. Se adjudica la plaza al demandante como Asesor Legal de la Gerencia de Infraestructura y no como señala la demandada por necesidad de servicio.	Se ordenó el restablecimiento del derecho al trabajo de la demandante disponiendo su inmediata reincorporación al centro de trabajo.

2	03/10/2022	Mamani Carbajal, Abigail	Municipalidad Provincial de Cusco	El demandante solicita se declare contraria a derecho la actuación material de término de contrato contenida en la Carta N° 873-2021-ORH-OGA-MPC de fecha 20 de diciembre del 2021, emitida por la directora de la Dirección de Recursos Humanos de la municipalidad, disponiéndose el cese de la actuación material de presunto término de Contrato Administrativo de Servicios de fecha 9 de marzo del 2020, sin justificación alguna.	El contrato suscrito tiene fecha previa al 10 de marzo de 2020, antes de la entrada en vigencia de la Ley 31131. El demandante suscribió conscientemente un contrato a tiempo determinado. Su cargo es transitorio. Es de precisar que se han suscrito adendas al CAS con objeto de prórroga del contrato, no como renovación.	Las funciones asignadas a la actora descritas en el numeral 4.10 de la presente sentencia son de naturaleza permanente toda vez que guardan relación con las funciones asignadas a dicha entidad según el artículo 51° de su ROF. Se advierte que su contrato administrativo de servicios no es de necesidad transitoria o de suplencia. A la demandante se le habría contratado por necesidad de servicio, frase que no está enmarcada en la excepción por cuanto toda Administración tiene o tendrá la necesidad de servicio de contratar al personal necesario por más que la plaza se encuentre prevista en los instrumentos de gestión de la entidad.	Se declara fundada la demanda. En consecuencia, corresponde amparar la pretensión de reincorporación formulada por la actora, ello dentro del marco del Restablecimiento del derecho al trabajo de la demandante. Conforme a dicha normativa siendo su contrato de naturaleza permanente corresponde declare indeterminada la contratación administrativa de servicios CAS.
---	------------	--------------------------------	---	--	--	--	---

3	19/08/2022	Miguel Ángel Apaza Supho	Municipalidad Provincial de Cusco	<p>El demandante indica que inició su labor en la institución a través de una convocatoria realizada el 13 de junio de 2019 con culminación el 29 de febrero del 2020 bajo regulación del Decreto Leg. N° 1057. A posteriori, participa en un concurso adjudicándosele la plaza de Profesional de Audiovisuales a través de un nuevo contrato del 9 de marzo al 8 de junio de 2020, el mismo que fue prorrogado en varias ocasiones mediante adendas hasta el 31 de diciembre de 2021. No obstante, tres días antes del vencimiento se notifica su culminación arbitraria. Destaca que la prestación de servicios como trabajador CAS permanente se suscitó a partir del 9 de marzo de 2021 a través de la Ley 31131. Lo cual indica que se debió dar continuidad como trabajador a tiempo indeterminado.</p>	<p>Indica que el contrato se suscitó el día 9 de marzo de 2020, antes de la entrada en vigencia de la Ley 31131. Asimismo, refiere que el demandante al concursar a la convocatoria CAS, suscribió conscientemente un contrato a tiempo determinado. Complementariamente, sostiene que el cargo en cuestión (Profesional de Audiovisuales en la Oficina de Relaciones Públicas y Protocolo de la Municipalidad Provincial de Cusco) no es de naturaleza permanente.</p>	<p>Al revisar las funciones inherentes a la plaza que ocupó el demandante se consiente su inherencia al área principal de la Municipalidad, determinando así su labor como permanente; al finalizar la relación no indican las razones de culminación de acuerdo con el Art. 10 “Extinción de contrato”, no habiéndose cometido ninguna falta por parte del trabajador.</p>	<p>La demanda se declara fundada, corresponde ordenar la reposición laboral del demandante a tiempo indeterminado, bajo los alcances del régimen laboral del D. Leg. N° 1057 - en el mismo cargo y bajo las mismas condiciones laborales previas al despido.</p>
---	------------	--------------------------	-----------------------------------	---	---	---	--

4	19/07/2022	Cuadros Zorrilla, Marco Antonio	Municipalidad Provincial de Cusco	El demandante indica que ingresó el 12 de mayo de 2015 y prestó servicios hasta el 31 de diciembre de 2021, con un tiempo de servicio de seis años, siete meses y 19 días ocupando el cargo de Profesional en Tecnologías de la Información en la Oficina de Informática de la Municipalidad Provincial del Cusco; alega que durante su labor se publicó la Ley 31131, cuya vigencia inició el 10 de marzo del 2021, la cual refiere que los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, motivo por el cual puede ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada. Desde sus inicios los contratos no hacen mención alguna a labores transitorias, de suplencia o de confianza, por lo que no era posible terminar los CAS.	El CAS N° 094-2020-ORH/OGA/GM-MPC, pretende se declare indeterminado, suscribiendo que dicho contrato tiene fecha del día 9 de marzo de 2020, es decir, antes de la entrada en vigencia de la Ley 31131. Es de precisar que, si bien se han suscrito adendas al CAS, estas han tenido por objeto la prórroga del contrato, no se ha considerado en ningún momento una renovación. Se evidencia que el actor firmó en un plazo determinado. El cargo de Profesional en Tecnologías de la Información en la Oficina de Informática no está considerado dentro de	El art. 4 de la Ley 31131 señala que no puede ser cesado ni destituido sino por causa justa debidamente comprobada y con sujeción al procedimiento establecido en él, lo que en caso de autos no habría sucedido, razón por la cual debe ser repuesto. Las funciones asignadas al actor descritas en el numeral 4.10 de la presente sentencia desarrolladas en la Oficina de Informática de la Municipalidad Provincial del Cusco son de naturaleza permanente toda vez que guardan relación con las funciones asignadas a dicha entidad según el artículo 76° de su ROF.	Se declara fundada. Corresponde amparar la pretensión de reincorporación formulada por el actor, ello dentro del marco del Restablecimiento del derecho al trabajo del demandante. Conforme a dicha normativa siendo su contrato de naturaleza permanente corresponde declare indeterminada la contratación de servicios CAS.
---	------------	--	---	---	--	---	---

				una plaza de naturaleza permanente.
5	18/05/2022	Mercado Mesahuanca, Nilda	Municipalidad Provincial de Cusco	<p>La demandante ingresó a laborar el 4 de julio del 2018; respecto a dicho periodo, laboró hasta el 31 de diciembre del 2019; posteriormente ingresa a laborar el 9 de marzo del 2020 hasta el 31 de diciembre del 2021 en el cargo de Auxiliar Administrativo. En fecha 9 de marzo del 2020 inicia prestación de servicios a través del CAS hasta el 8 junio de 2020. En fecha 22 de diciembre del 2021 se pone en conocimiento la Carta N° 856-2021-ORH-OGA-MPC, cuyo asunto es la conclusión del contrato CAS, estando vigente su relación laboral, con fecha 9 de marzo de 2021 cuando se emite la Ley 31131, vigente desde el 10 de marzo del 2021.</p> <p>El contrato suscrito tiene fecha previa al 10 de marzo de 2020, antes de la entrada en vigencia de la Ley 31131. El demandante suscribió conscientemente un contrato a tiempo determinado. Su cargo es transitorio. Es de precisar que se han suscrito adendas al CAS con objeto de prórroga del contrato, no como renovación</p> <p>Las funciones asignadas a la actora descritas en el numeral 4.10 de la presente sentencia desarrolladas en la Gerencia de Tránsito, Vialidad y Transporte son de naturaleza permanente, toda vez que guardan relación con las funciones asignadas a dicha entidad según el artículo 102° de su ROF. El actor interpuso recurso de apelación contra la Carta N° 856-2021-ORH-OGA-MPC, la cual fue resuelta por el Tribunal del Servicio Civil mediante la Resolución N° 00267-2022-SERVIR/TSC-Segunda Sala habiéndose pronunciado de forma favorable sobre el carácter indeterminado del contrato CAS celebrado entre la actora y la demandada.</p> <p>Se ampara la pretensión de reincorporación formulada por la actora, ello dentro del marco del Restablecimiento del derecho al trabajo del demandante.</p>

6	10/05/2022	Falcón Figuroa, Karina Margarita	Municipalidad Provincial de Cusco	La demandante ganó la plaza de Arquitecto II de la Oficina de Catastro de la Municipalidad Provincial del Cusco el 9 de marzo de 2020, mismo que fue extendido mediante adendas hasta el 31 de diciembre del año 2021, fecha en que da por concluida la relación sin causa disciplinaria o relativa a la capacidad de la trabajadora. Y que de acuerdo con la entrada en vigencia de la Ley 31131, la entidad empleadora debió considerar dicho contrato como uno de carácter indefinido, al amparo de la norma antes citada y, no dar por concluido el contrato; más aún que el mismo no era uno de carácter temporal debido a alguna necesidad transitoria o a una suplencia.	El Contrato Administrativo de Servicios se suscribió el 9 de marzo de 2020, antes de la entrada en vigencia de la Ley 31131, por lo que no se cumple con este requisito. Asimismo, las adendas al Contrato Administrativo han tenido carácter de prórroga y no de renovación. El cargo que ocupó de acuerdo con la Ordenanza Municipal N° 035-2013-MPC para la oficina de catastro es determinado y transitorio. Las bases del concurso establecieron como condiciones esenciales del contrato la duración (3 meses), periodo aceptado por la demandada, quien se suscribió al contrato a tiempo determinado.	Las funciones asignadas y desarrolladas por la demandante son de naturaleza permanente toda vez que guardan relación con las funciones asignadas a dicha entidad según el artículo 75° de su ROF. Existe previamente un recurso de apelación fundado que señala que el contrato de la actora no podía ser extinguido. De otra parte, de los documentos citados se aprecia que el contrato administrativo de servicios celebrado entre las partes es de fecha posterior a la publicación de la Ley 31131, por lo que este contrato efectivamente pasó a tener una duración indeterminada, como además ha sido manifestado también por el Tribunal del Servicio Civil.	Se declara fundada. Se ordena el restablecimiento del derecho al trabajo de la demandante disponiendo su inmediata reincorporación al centro de trabajo como Arquitecto II de la Oficina de Catastro de la entidad demandada, bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 1057.
---	------------	---	---	---	---	--	--

7	29/04/2022	Álvarez López, Alexandra Aurora	Municipalidad Provincial de Cusco	<p>La demandante señala que el 28 de diciembre de 2021 se le obliga a firmar la finalización del contrato con fecha del 31 de diciembre de 2021. Al no estar conforme con el contenido impugnó, pero a la fecha no tiene respuesta de su apelación; asimismo, refiere que se apersonó a su centro de trabajo (3 y 4 de enero de 2022), no le dejaron ingresar ni registrar asistencia, lo que hizo constar en la Constatación Policial del 4 de enero de 2022. Señala que, estando vigente su contrato de trabajo, en fecha 9 de marzo de 2021 se publicó la Ley 31131, que refiere que los contratos CAS son de carácter indefinido; por lo que pueden ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada; por lo cual no procedía dar término a su relación contractual CAS.</p>	<p>En el caso de autos, la demandante suscribió el contrato CAS, en fecha 9 de marzo de 2020, antes de la entrada en vigencia de la Ley 31131. El cargo de abogada de la Oficina General de Administración de la Municipalidad Provincial del Cusco no está considerado dentro de una plaza de naturaleza permanente y que la demandante tampoco cumple los requisitos como Abogado III; la demandante suscribió el contrato CAS, luego de haber postulado a la convocatoria, en la que expresamente se establecía que el periodo de contratación, no corresponde a una plaza de naturaleza permanente.</p>	<p>Se encuentra acreditado que la demandante al momento de la entrada en vigencia de la Ley 31131 se encontraba laborando para la Municipalidad Provincial del Cusco en el cargo de Abogado de la Oficina General de Administración, habiendo ingresado a ocupar dicho cargo por concurso CAS. Sus labores de Abogado han sido consideradas después de evaluación como una labor de naturaleza permanente que incide en las labores constantes respecto a los procesos de contratación, expedientes de contratación y bases administrativas de competencia en las funciones principales de la Municipalidad.</p>	<p>Se declara fundada, así como la nulidad de la Carta N°917-2021-ORH-OGA-MPC, de fecha 20 de diciembre de 2021 por ser contraria a derecho. Se ordena el restablecimiento y reconocimiento del derecho al trabajo de la demandante, debiendo reincorporarla en su puesto habitual de trabajo bajo los alcances del Decreto Legislativo 1057, con una duración indeterminada, y con su mismo nivel remunerativo.</p>
---	------------	--	---	--	---	--	--

8	28/04/2022	Álvarez Baca, María Teresa	Municipalidad Provincial de Cusco	<p>La demandante ingresó por concurso público en febrero de 2020, con la finalidad de desempeñarse como Arquitecto 111 en la Oficina de Catastro de la Municipalidad Provincial del Cusco, habiéndosele adjudicado dicha plaza. Ha prestado sus servicios profesionales a mérito del CAS suscrito el 9 de marzo de 2020.</p> <p>El plazo del contrato antes citado fue objeto de ampliación mediante adendas al mismo hasta el 31 de diciembre de 2021. Es importante precisar que la demandante también se ha desempeñado realizando funciones distintas a las establecidas en su contrato. La plaza en la que se ha desempeñado forma parte de la estructura orgánica de la entidad. Las labores que realizó la demandante corresponden a unas de naturaleza permanente.</p>	<p>El Contrato Administrativo de Servicios (CAS), el cual se pretende se declare indeterminado, fue suscrito el día 9 de marzo de 2020, es decir, antes de la entrada en vigencia de la Ley 31131. Se han suscrito adendas a dicho contrato, estas han tenido por objeto la prórroga, manteniendo el contrato en sus mismas condiciones, entre ellas el carácter determinado y en ningún momento se ha establecido una renovación del mismo. El cargo de arquitecto III que el actor suscribió es determinado y transitorio. Existió consentimiento al suscribir contrato a tiempo determinado.</p>	<p>Las funciones asignadas al actor descritas en el numeral 4.10 de la presente sentencia desarrolladas por Catastro de la Municipalidad Provincial del Cusco son de naturaleza permanente toda vez que guardan relación con las funciones asignadas a dicha entidad según el artículo 75° de su ROF. El contrato administrativo de servicios celebrado entre las partes tenía como última fecha de vigencia el 31 de diciembre del 2021, fecha posterior a la publicación de la Ley 31131, por lo que este contrato pasó a tener una duración indeterminada, como además ha sido manifestado también por el Tribunal del Servicio Civil en la Resolución N°</p>	<p>Se ordenó el restablecimiento del derecho al trabajo de la demandante disponiendo su inmediata reincorporación al centro de trabajo como Arquitecto III de la Oficina de Catastro de la entidad demandada Municipalidad Provincial del Cusco, cargo desempeñado hasta el 31 de diciembre del 2021, bajo los alcances del Decreto Legislativo No 1057.</p>
---	------------	-------------------------------	---	--	---	--	--

9	20/04/2022	Gonzales Yucra, Dieter	Municipalidad Provincial de Cusco	<p>El recurrente indica que ingresó a prestar servicios a favor de la Municipalidad Provincial de Cusco en fecha 1 de setiembre de 2019 bajo la modalidad de un CAS, en el cargo de jefe de Audiovisuales de la Oficina de Relaciones Públicas, contrato que fue suscrito con fecha de vencimiento 28 de febrero del 2020 continuando su labor a partir del 9 de marzo en el mismo cargo y también mediante concurso público. No debe perderse de vista que a partir del 09-03-2020 asumió dicha función sin solución de continuidad, aun cuando el periodo de 8 días comprendido entre el 1 al 8 de marzo del 2020 no afecta la continuidad conforme con diversos ejecutorias emitidas por la Corte Suprema de Justicia de la República, cargo que ha venido desempeñando</p>	<p>El CAS que se pretende se declare indeterminado se ha suscrito el día 9 de marzo de 2020, antes de la entrada en vigencia de la Ley 31131. Además, se han suscrito adendas al mismo que no han sido objeto de prórroga, manteniendo el contrato en sus mismas condiciones, entre ellas el carácter determinado del contrato, y en ningún momento se ha establecido una renovación del mismo. El actor se sometió a un concurso CAS que sostiene bases del proceso de selección y condiciones esenciales del contrato (duración), condiciones del contrato que el demandante aceptó.</p>	<p>Las disposiciones relativas a la temporalidad del contrato, el límite de la prórroga o renovación, e incluso la regulación, contenidas en el reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, no podrán ser aplicadas ante los contratos que han adquirido vigencia indeterminada. Las funciones asignadas al actor descritas en el numeral 4.10 de la presente sentencia están a cargo de un director, quien depende de Alcaldía. La contratación del demandante ha sido por necesidad de servicios, aunado a ello el cargo es de confianza por cuanto depende directamente del alcalde; el actor no se encuentra bajo los alcances de la Ley 31131.</p>	<p>Se declara infundada. No corresponde amparar la pretensión de reincorporación formulada por el actor, ello dentro del marco del Restablecimiento del derecho al trabajo del demandante.</p>
---	------------	---------------------------	---	--	--	---	--

				hasta la fecha de extinción del vínculo laboral.
10	08/04/2022	Rojas Hermoza, Raúl Elio	Municipalidad Provincial de Cusco	<p>El demandante desde el inicio de su relación laboral trabaja en forma única y exclusiva para la Municipalidad Provincial de La Convención desarrollando labores como abogado de Asuntos Penales de la Procuraduría Pública Municipal de la Municipalidad Provincial del Cusco. Hasta el día de su despido acumuló un récord laboral de 1 año y 9 meses de servicios ininterrumpidos. En vista de que fue contratado para desarrollar labores de naturaleza principal y permanente, y teniendo condición establecida, se encuentra amparado el art. 4 de la Ley 31131, en cuya virtud no puede ser cesado ni destituido sino por causa justa debidamente comprobada y con sujeción al procedimiento establecido en él, es decir, estando</p> <p>El CAS N° 055-2020-ORH/OGA/GM- MPC, el cual se pretende se declare indeterminado, se ha suscrito el día 9 de marzo de 2020, es decir, antes de la entrada en vigencia de la Ley 31131; se han suscrito adendas al Contrato Administrativo de Servicios, estas han tenido por objeto la prórroga del contrato, y en ningún momento se ha establecido una renovación del mismo. El ahora demandante firmó en un contrato a plazo determinado que no ha sido objeto de renovación con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 31131. El cargo no está</p> <p>Las funciones asignadas al actor descritas en el numeral 4.10 de la presente sentencia desarrolladas en la Procuraduría Pública Municipal en materia penal son de naturaleza permanente toda vez que guardan relación con las funciones asignadas a dicha entidad según el artículo 29° de su ROF. En el presente caso, se advierte que su contrato administrativo de servicios no es de necesidad transitoria o de suplencia, tal como se ha verificado del Contrato Administrativo de Servicios N° 055-2020, por lo que esta Sala considera que, sí le es aplicable lo dispuesto en la Ley N° 31131, dado que el contrato del impugnante se encontraba</p> <p>Declaración fundada. Se ordenó el restablecimiento del derecho al trabajo del demandante disponiendo su inmediata reincorporación al centro de trabajo como abogado de Asuntos Penales de la Procuraduría Pública Municipal de la Municipalidad Provincial del Cusco, cargo desempeñado hasta el 31 de diciembre del 2021, bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 1057.</p>

vigente mi contrato al 10 de marzo de 2021, habiendo acumulado más de 1 año y 9 meses de servicios ininterrumpidos alcanzó el derecho a la protección contra el despido arbitrio e injustificado y eventualmente cualquier acto que disponga su cese o restitución tiene que estar sustentado en alguna causal, la misma que debe ser resuelta en un proceso disciplinario al cual no ha sido sometido; por el contrario, teniendo la condición de trabajador indeterminado la demandada procedió a despedirle.	considerado dentro de una plaza de naturaleza permanente, por lo que no se cumple con este requisito. El actor se sometió a concurso CAS, donde las bases del proceso de selección se establecen como condiciones esenciales del contrato (duración del contrato), entonces se evidencia que existió consentimiento al suscribir contrato a tiempo determinado.	vigente hasta el mes de diciembre del 2021, por ser dicho contrato de carácter indefinido al amparo de la Ley 31131. Ante lo descrito, se declara fundada la apelación interpuesta.
---	---	---

5.3. Análisis cuantitativo de las sentencias

En este apartado, se presentan los datos que se han concentrado de las sentencias y se han representado de forma cuantitativa.

Tabla 10

Información descriptiva sentencias, ítem 1

¿Son pretensiones relevantes en la aplicación de la Ley 31131?	f	%
Se reconozca judicialmente su derecho como trabajador(a) a plazo indefinido dentro de los alcances del Decreto Legislativo N° 31131.	4	40
Nulidad del despido incausado y se disponga la reposición en el cargo que ocupaba antes de ser despedido bajo mismas condiciones laborales.	6	60
Total	10	100

De las sentencias analizadas en la Tabla 10, se pudo recabar que las pretensiones de la Ley 31131 más preminentes en aplicabilidad son aquellas donde se dispone la nulidad del despido incausado y la reposición de cargos con un 60%, seguida del reconocimiento judicial como trabajador indefinido (40%).

Tabla 11

Información descriptiva sentencias, ítem 2

¿Fue aplicada de manera adecuada la Ley 31131 en el presente proceso judicial?	f	%
SÍ	9	90
NO	1	10
Total	10	100%

El análisis de la Tabla 11 revela que en un 90% de las sentencias revisadas sí aplican adecuadamente la Ley 31131, mientras que en un 10% no se aplica, es decir, disponen la incorporación de los trabajadores con Contrato Administrativo de Servicios (CAS) a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos 276 y 728.

Desde el punto de vista cualitativo, y una vez realizado el análisis de las sentencias objeto de estudio e interpretación, se pudo inferir que, según las sentencias analizadas, se dispone la incorporación de los trabajadores con contrato administrativo de servicios (CAS) a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos 276 y 728.

Al promover la incorporación de los trabajadores CAS a los regímenes laborales antiguos, se genera una falta de coherencia en la planificación de la gestión de recursos humanos del Estado. Esto se debe a que estos regímenes laborales, contemplados en los Decretos Legislativos 276 y 728, son considerados obsoletos y no se alinean con los objetivos de mejorar los derechos y las condiciones laborales de los servidores públicos.

Tabla 12

Información descriptiva sentencias, ítem 3

De los fundamentos de la sentencia para poder determinar si es amparable o no la pretensión del actor ¿Qué puntos controvertidos se fijaron?	f	%
Determinar el tipo de contratos que vinculó a las partes	1	10%
Determinar si al caso de autos es aplicable la Ley 31131 o está dentro de las excepciones establecida en dicha norma.	2	20%
Si como consecuencia de la aplicación de la Ley 31131, el demandante fue despedido ilegalmente.	1	10%
Analizar si procede se declare contraria a derecho la actuación de la entidad demandada consistente al despido ilegal.	1	10%
Evaluar si procede se reconozca judicialmente su derecho a ser considerada como trabajadora a plazo indefinido dentro de los alcances del D. Legislativo N° 31131.	2	20%
Determinar si es factible se disponga su reposición	1	10%
Evaluar si es factible se disponga que la entidad demandada proceda a efectuar el pago de sus remuneraciones dejadas de percibir y sus correspondientes beneficios laborales durante el periodo dejado de laborar por responsabilidad de dicha institución.	2	20%
Total	10	100%

Posterior a la revisión de las sentencias, en la Tabla 12 se identificó a nivel de los fundamentos que determinan el amparo o pretensión del actor que un 20%

corresponde a casos de autos aplicables a Ley 31131 o está dentro de sus excepciones; 20% evalúa si procede el reconocimiento judicial del derecho a ser considerada como trabajadora a plazo indefinido dentro de los alcances del Decreto Legislativo (Caso: Mercado Mesahuanca, Nilda); 20% evalúa si es factible que se disponga que la entidad demandada proceda a efectuar el pago de sus remuneraciones en el contexto previsto; el resto de las opciones se presentan en un 10%, entre ellas despidos ilegales, reposiciones o contratos que vinculan a las partes.

Desde el punto cualitativo, se desprende del análisis de las sentencias que la norma que modificó las causas de cese del Decreto Legislativo N° 1057 y estableció que desde el 10 de marzo de 2020 el contrato CAS será considerado como uno de carácter indeterminado y que, en caso de despido sin causa justificada, el juez declara su nulidad y ordena la reposición del trabajador, ha introducido cambios significativos. Antes de esta modificación, el contrato CAS se regía por causales de cese establecidas en el Decreto Legislativo N° 1057, lo que permitía la terminación del contrato sin necesidad de una causa específica. Sin embargo, la norma modificada establece que el contrato CAS será considerado como uno de carácter indeterminado.

Tabla 13

Información descriptiva sentencias, ítem 4

¿Según la sentencia analizada centrada en la aplicación de la Ley 31131, se cumple con el objeto de erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público?	f	%
SÍ	9	90
NO	1	10
Total	10	100

Los hallazgos precisados en la Tabla 13 indican que un 90% de las sentencias analizadas tiene por objeto suprimir discriminaciones del régimen laboral del ámbito público, mientras un 10% no respaldan este enunciado, puesto que se evidencian despidos bajo actos extintivos del empleador prohibidos en el ordenamiento jurídico.

Cabe destacar que según el análisis realizado, la Ley 31131 tiene como objetivo principal el traslado progresivo de los servidores públicos que se encuentran bajo el régimen CAS (Contrato Administrativo de Servicios) y que desarrollan labores permanentes en las entidades del Estado, hacia los regímenes laborales establecidos en el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, y en el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. Asimismo, se hace hincapié que la Ley 31131 ha generado controversia y ha sido objeto de análisis en términos de su constitucionalidad y sus impactos en la gestión de recursos humanos en el sector público. Por lo tanto, es fundamental estar al tanto de las actualizaciones y las interpretaciones legales relevantes en relación con esta ley.

Tabla 14

Información descriptiva sentencias, ítem 5

Según el análisis de la sentencia, ¿existe una adecuación, respecto de los principios y derechos laborales en ellos garantizados, sin vulnerar el principio de progresividad y no regresividad dentro del sistema jurídico peruano?	f	%
SÍ	9	90
NO	1	10
Total	10	100

De acuerdo con la adecuación, garantías y vulnerabilidades, en la Tabla 14 se muestra que un 90% de las sentencias analizadas son efectivas, dado el respeto y valoración de los principios y derechos laborales; mientras un 10% no, puesto que se

vulnera el principio de progresividad y no regresividad como la irrenunciabilidad al trabajo y la estabilidad laboral.

Al hacer referencia al principio de progresividad, la aplicación de la Ley 31131 puede generar discusiones en relación con el principio de progresividad y no regresividad en el sistema jurídico peruano. Estos principios están relacionados con el respeto y la protección de los derechos fundamentales, incluyendo los derechos laborales, y establecen que las medidas adoptadas por el Estado para avanzar en la garantía y ejercicio de estos derechos deben ser progresivas y no pueden ser retrocedidas sin justificación válida.

En el contexto de la Ley 31131, surge la pregunta de si el traslado de los servidores públicos del régimen CAS hacia los regímenes laborales del Decreto Legislativo N° 728 y el Decreto Legislativo N° 276 es compatible con el principio de progresividad y no regresividad. Algunos argumentos podrían plantear que este traslado representa una mejora en los derechos laborales y una mayor estabilidad laboral para los servidores públicos, lo que estaría en línea con el principio de progresividad.

Tabla 15

Información descriptiva sentencias, ítem 6

¿Son principales consecuencias jurídicas de la aplicación de la Ley 31131 según el análisis de la sentencia?	f	%
Nulidad de despido incausado y reposición al puesto laboral	6	60
Condición de contrato plazo indeterminado o indefinido	4	40
Total	10	100

Los resultados de la Tabla 15 indican que un 60% de las consecuencias jurídicas derivadas de la ley estudiada radican en la nulidad de despidos incausados y reposiciones del puesto laboral; y el 40% de condiciones de contratos por ambos plazos.

Del análisis, se infiere que la disposición que establece que los contratos administrativos de servicios serán considerados indefinidos y solo podrán ser despedidos por causa justa debidamente comprobada, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 31131, busca evitar que los trabajadores bajo el régimen CAS sean despedidos sin una causa justificada, lo que contribuye a proteger sus derechos laborales y a garantizar un trato justo en el ámbito laboral.

Asimismo, la legislación ha establecido que desde su vigencia ninguna entidad estatal puede ejecutar contrataciones CAS, con exenciones donde estas se encuentren en vigencia y aplique a renovación, a fin de no irrumpir con la vinculación laboral.

Tabla 16

Información descriptiva sentencias, ítem 7

¿Existe la debida correlación entre los hechos y la decisión final?	f	%
SÍ	9	90
NO	1	10
Total	10	100

Los datos presentados en la Tabla 16 indican que existe una asociación debida en el 90% de las sentencias, es decir, se corresponden los hechos con las decisiones finales en las sentencias examinadas, mientras que un 10% no muestra relación alguna, dado que no estaban sujetas a la modalidad de contratación correcta (carácter especial).

Tabla 17

Información descriptiva sentencias, ítem 8

¿Se consideran pertinentes las razones de la decisión emitida según el análisis de la sentencia y esta da respuesta al problema jurídico planteado?	f	%
SÍ	9	90
NO	1	10
Total	10	100

De las sentencias objeto de análisis expuestas en la Tabla 17, se entrevisté que el 90% son pertinentes, se corresponden con las demandas de los trabajadores y un 10% no cumplen con dar respuesta al problema jurídico de estos, vulnerando sus derechos fundamentales y a la estabilidad laboral.

Tabla 18

Información descriptiva sentencias, ítem 9

Conforme a las pretensiones planteadas de la sentencia analizada, ¿la sentencia en primera instancia fue?	f	%
Infundada	1	10
Fundada en parte	2	20
Fundada	7	70
Total	10	100

Los resultados de la Tabla 18 refieren que el 70% de las pretensiones planteadas son fundadas, un 20% en parte y un 10% infundadas.

Tabla 19

Información descriptiva sentencias, ítem 10

¿Cuáles son las consideraciones finales que se desprenden del análisis de la sentencia desde los ámbitos jurídicos, económicos y administrativos?	f	%
Condición de contrato plazo indeterminado o indefinido	4	40
Reposición al puesto laboral y nulidad de despido incausado	6	60
Total	10	100

De acuerdo con la Tabla 19 se tienen como consideraciones finales que un 60% de las sentencias responde a la reposición de puesto laboral y nulidad de despidos incausados, y un 40% al condicionamiento de contratos de acuerdo con su modalidad de plazos.

5.4. Resultados dimensión: Consecuencias jurídicas

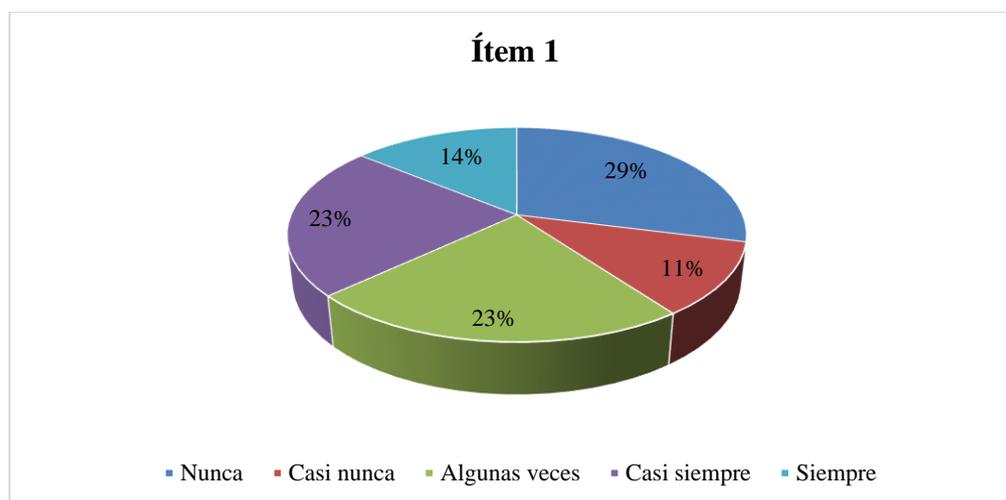
Tabla 20

Ítem 1. ¿Cree usted que la ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público cumple con su objetivo?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
10	29	4	11	8	23	8	23	5	14	35	100

Figura 2

Distribución porcentual Consecuencias jurídicas ítem 1



Los datos representados en la Tabla 20 y en la Figura 2 respecto al ítem 1 sobre las disposiciones en cuestión y su cumplimiento señalan que un 29% estima que nunca cumplen su objetivo; 11% casi nunca; 23% algunas veces, un 23% casi siempre y siempre un 14%. En este caso, los datos se inclinan a un cumplimiento inefectivo dada su tendencia a la opción nunca.

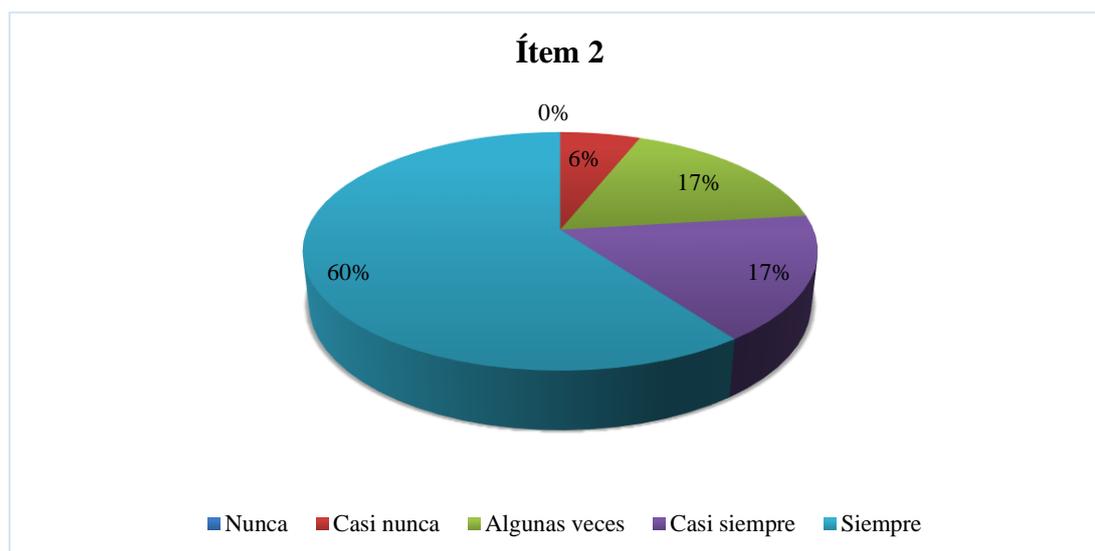
Tabla 21

Ítem 2. ¿Cree usted que el cuestionamiento sobre la inconstitucionalidad de la Ley 31131 deberá ser resuelto por el Tribunal Constitucional, que definirá los límites formales y materiales para su derogatorias o subsistencia en el orden jurídico nacional?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
0	0	2	6	6	17	6	17	21	60	35	100

Figura 3

Distribución porcentual Consecuencias jurídicas ítem 2



Sobre la base de la Tabla 21 y la Figura 3, referente al ítem 2, se obtuvo que los consultados indican un 6% casi nunca, 17% algunas veces, 17% casi siempre y un 60% siempre, lo que denota que el cuestionamiento sobre la inconstitucionalidad de la Ley 31131 debe ser resuelto por el TC.

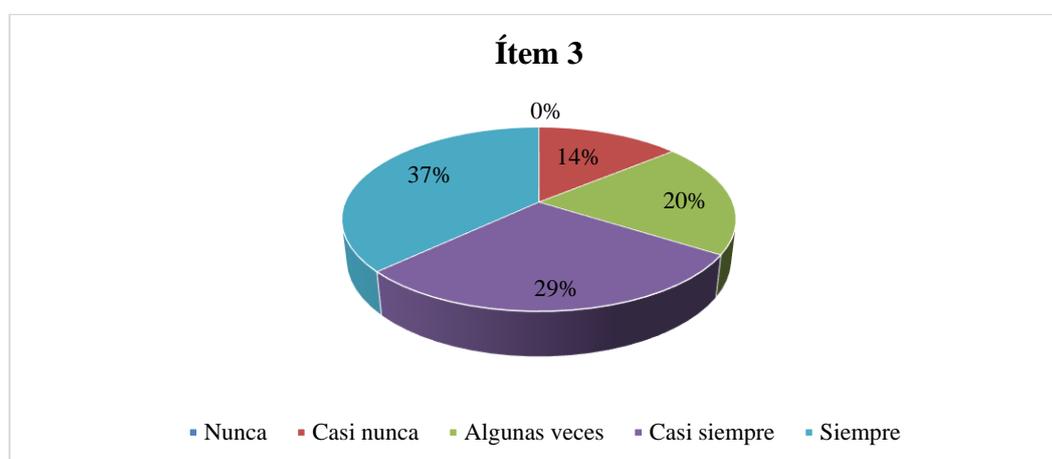
Tabla 22

Ítem 3. ¿Considera usted que la dispersión normativa existente en materia laboral ha producido desorden y malestar en los cientos de miles de trabajadores, con especial énfasis en los trabajadores del Estado?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
0	0	5	14	7	20	10	29	13	37	35	100

Figura 4

Distribución porcentual Consecuencias jurídicas ítem 3



Los hallazgos derivados del ítem 3 representados en la Tabla 22 y en la Figura 4 denotan que un 14% considera que casi nunca la normativa genera desorden y malestar, mientras un 20% algunas veces, el 29% casi siempre y un 37% afirma que siempre, siendo el porcentaje más alto obtenido.

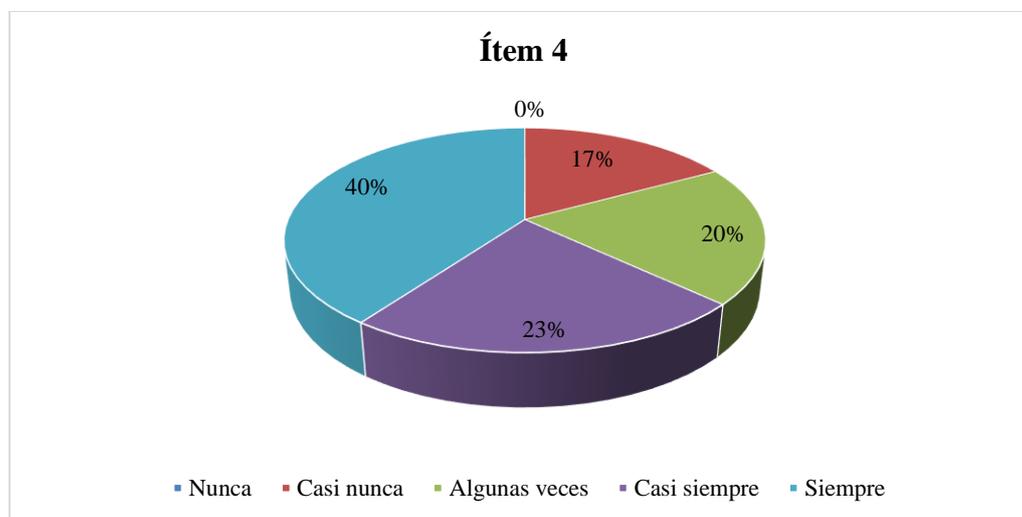
Tabla 23

Ítem 4. El Tribunal Constitucional señala que la Ley 31131 vulnera el principio de igualdad de acceso al empleo público. ¿Cree usted que esta ley contraviene a dicho principio?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
F	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
0	0	6	17	7	20	8	23	14	40	35	100

Figura 5

Distribución porcentual Consecuencias jurídicas ítem 4



De acuerdo con la Tabla 23 y la Figura 5, respecto al ítem 4, se logró un porcentaje de 17% para la opción casi nunca, 20% algunas veces, 23% casi siempre y un 40% siempre. Este último porcentaje es el más alto y denota una contravención del principio de igualdad referido en la ley objeto de estudio respecto de la accesibilidad al empleo público.

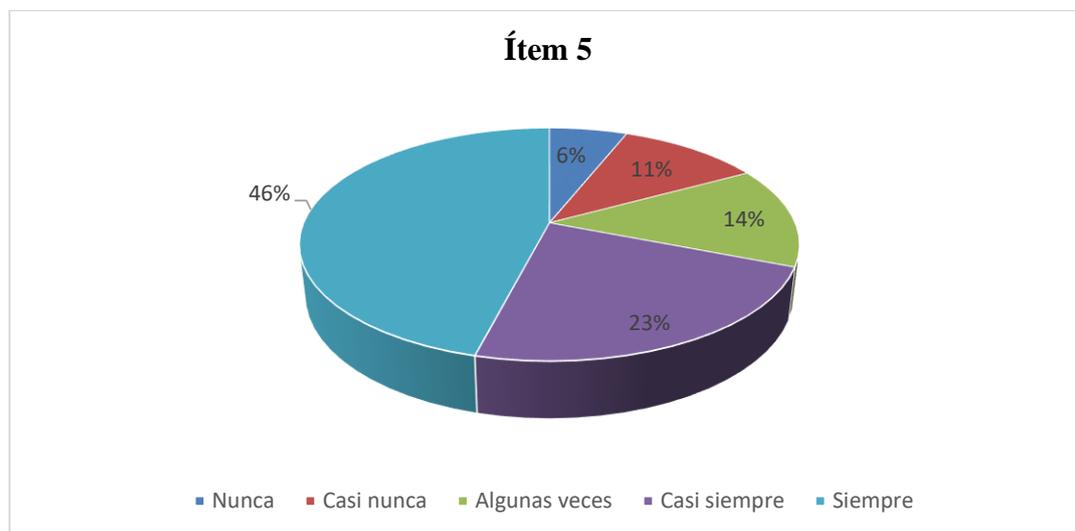
Tabla 24

Ítem 5. ¿Considera usted que las consecuencias jurídicas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la Ley 31131, están referidas al reconocimiento parcial de derechos laborales, ocasionando un marco de protección insuficiente?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
F	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
2	6	4	11	5	14	8	23	16	46	35	100

Figura 6

Distribución porcentual Consecuencias jurídicas ítem 5



La Tabla 24 y la Figura 6 presentan los resultados obtenidos del ítem 5, que en la oportunidad indican un 6% nunca, 11% casi nunca, el 14% algunas veces, un 23% casi siempre y el restante 46% siempre. Al ser este último el porcentaje mayor se deduce que la Ley 31131 propicia un marco de protección insuficiente con relación a los derechos laborales.

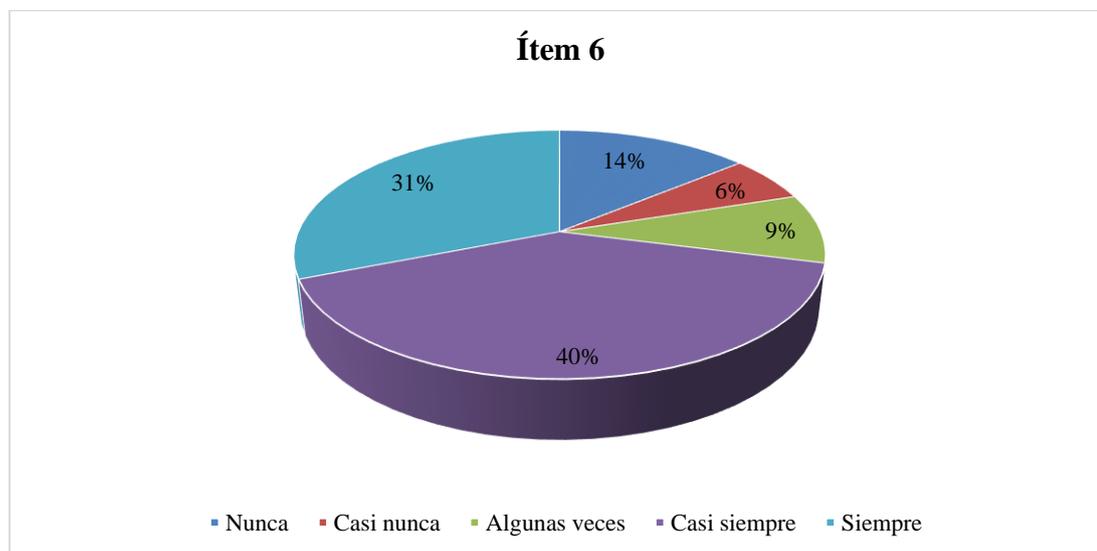
Tabla 25

Ítem 6. ¿Cree usted que la falta de reglamentación de algunas de las disposiciones de la Ley 31131 es obstáculo para su aplicación y cumplimiento?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
5	14	2	6	3	9	14	40	11	31	35	100

Figura 7

Distribución porcentual Consecuencias jurídicas ítem 6



Posterior a la exégesis del ítem 6 desde las opiniones de los encuestados expuestas en la Tabla 25 y Figura 7, se obtuvo un 14% para nunca, 6% casi nunca, 9% algunas veces, 40% casi siempre y el 31% respondió siempre. De acuerdo con esto, el porcentaje de mayor rango deriva a la opción casi siempre, indicando que existen obstáculos en la aplicabilidad y desempeño de la referida ley.

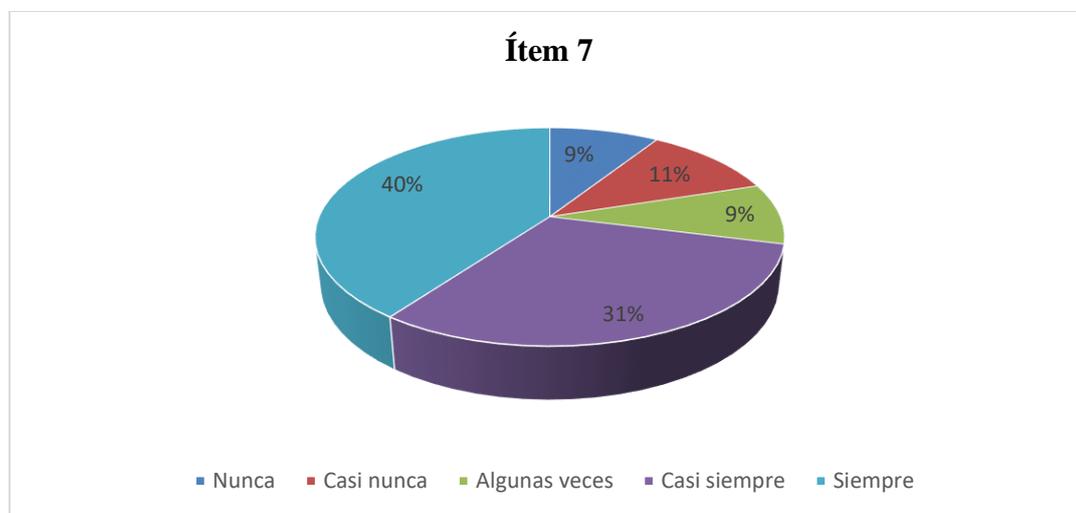
Tabla 26

Ítem 7. ¿Considera usted que con la aplicación de la Ley 31131 se estaría conculcando el derecho de aquellos servidores que al 10/03/2021 tenían vínculo vigente con la entidad, supuesto de hecho que deberá ser definido en el reglamento a fin de evitar arbitrariedades?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
3	9	4	11	3	9	11	31	14	40	35	100

Figura 8

Distribución porcentual Consecuencias jurídicas ítem 7



En la Tabla 26 y en la Figura 8, se visualizan los resultados del ítem 7, el cual arrojó un 9% para la opción nunca, 11% casi nunca, 9% algunas veces, 31% casi siempre y el restante 40% respondió siempre. Este mayor porcentaje indica que la Ley 31131 está siendo aplicada para conculcar los derechos laborales.

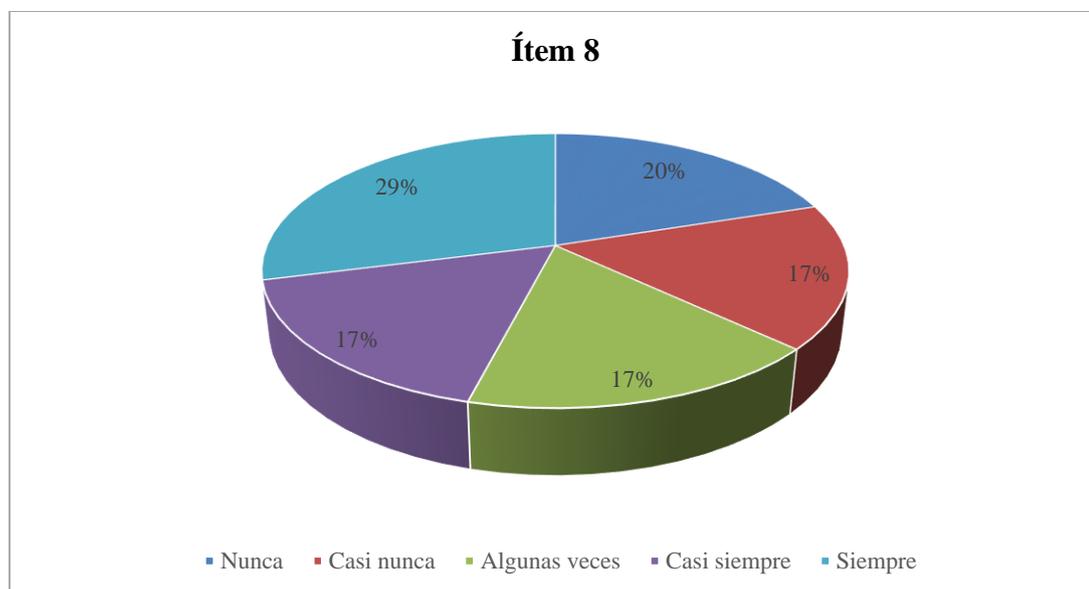
Tabla 27

Ítem 8. ¿Cree usted que la Ley 31131 establece de qué manera se determinará el régimen laboral exclusivo de las entidades públicas?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
7	20	6	17	6	17	6	17	10	29	35	100

Figura 9

Distribución porcentual Consecuencias jurídicas ítem 8



En la Tabla 27 y en la Figura 9, correspondiente al ítem 8, se logró un 20% en la opción nunca, 17% casi nunca, algunas veces y casi siempre, mientras un 29% respondió siempre, que de los porcentajes es el mayor, determinando que la Ley 31131 sí establece a nivel de las entidades públicas el régimen laboral.

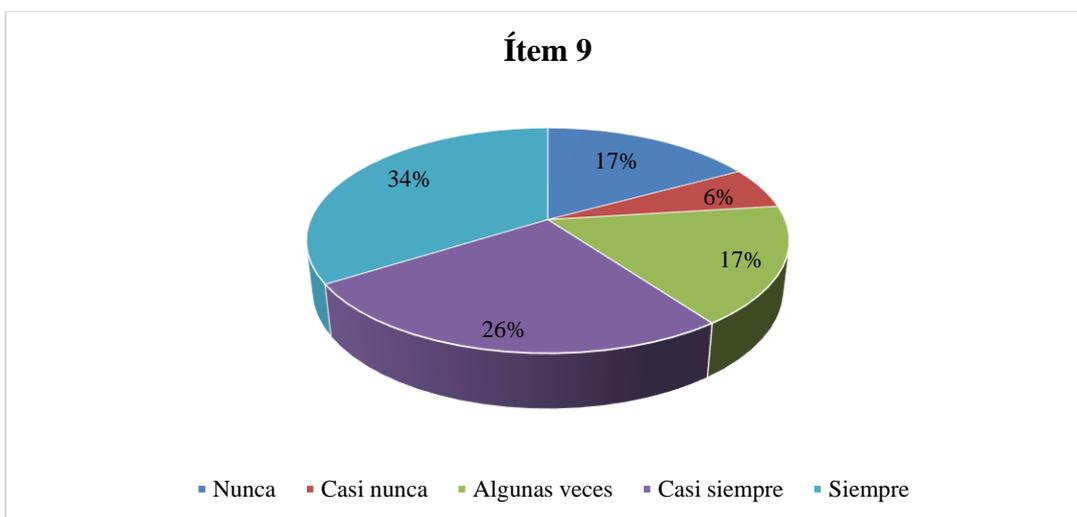
Tabla 28

Ítem 9. ¿Cree usted que la ley que elimina la modalidad contractual del CAS debe prevalecer en tanto corresponde al reconocimiento de derechos laborales y el acceso al beneficio de la estabilidad laboral?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
6	17%	2	6%	6	17%	9	26%	12	34%	35	100%

Figura 10

Distribución porcentual Consecuencias jurídicas ítem 9



Partiendo de los datos representados en la Tabla 28 y en la Figura 10 asociados al ítem 9, se logró recopilar la siguiente información: los funcionarios respondieron un 17% nunca, 6% casi nunca, 17% algunas veces, 26% casi siempre y con un rango mayor de 34% siempre, con lo que se infiere que la ley tratada en este estudio tiende a elidir el modo CAS.

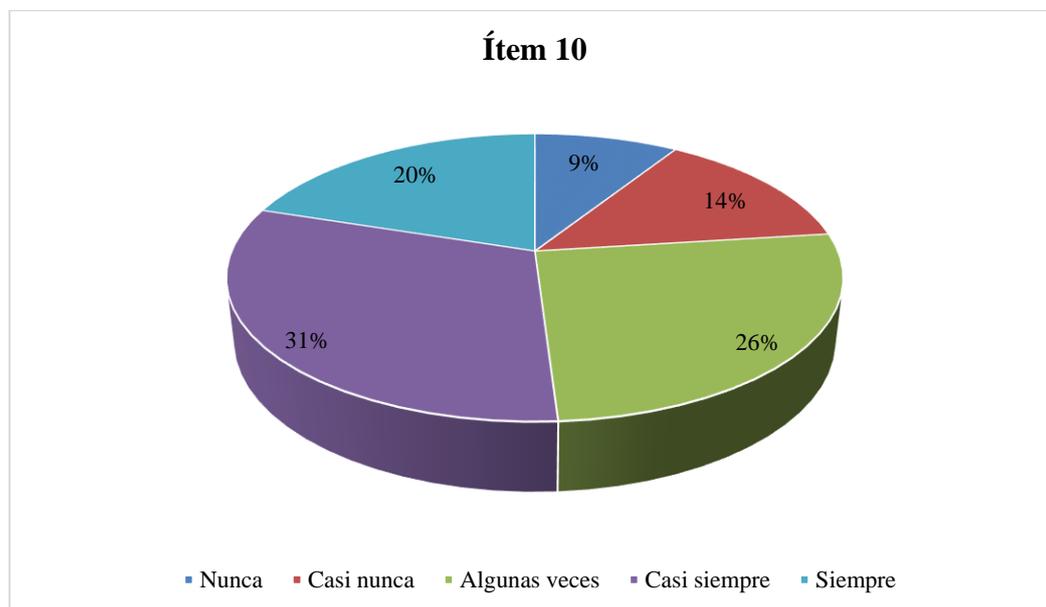
Tabla 29

Ítem 10. ¿Considera usted que la Ley 31131 busca darles a los trabajadores estatales el mismo esquema de negociación colectiva que hay en el sector privado, pero no toma en cuenta los límites presupuestales que hay en el sector público?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	F	%	f	%
3	9	5	14	9	26	11	31	7	20	35	100

Figura 11

Distribución porcentual Consecuencias jurídicas ítem 10



Respecto a los resultados alcanzados para el ítem 10, en la Tabla 29 y en la Figura 11 se visualiza para un 9% nunca, 14% casi nunca, el 26% algunas veces, un 31% casi siempre y el restante 20% respondió siempre. En este caso, se afirma que la existencia de la Ley 31131 trae consigo límites presupuestales en el marco de negociaciones laborales colectivas.

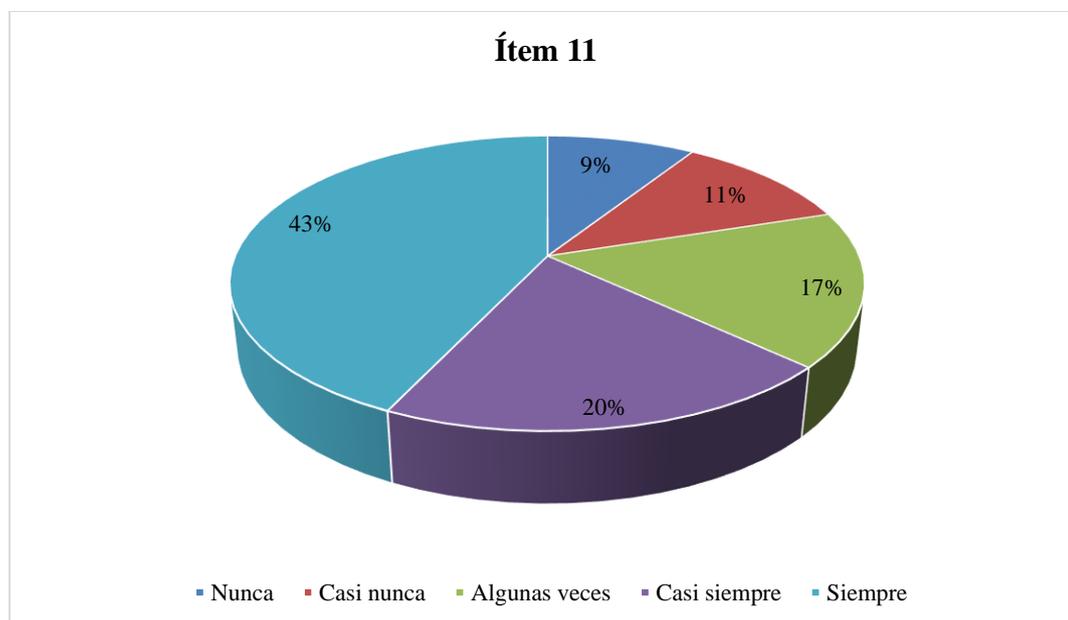
Tabla 30

Ítems 11. ¿Cree usted que con la vigencia de la Ley 31131, el derecho al trabajo se ve restringido vulnerando el artículo 22 de la Constitución Política del Perú?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
F	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
3	9	4	11	6	17	7	20	15	43	35	100

Figura 12

Distribución porcentual Consecuencias jurídicas ítem 11



En la Tabla 30 y la Figura 12 se representan los resultados alcanzados mediante el ítem 11, planteamiento que obtuvo una inclinación positiva, indicando un 9% nunca, 11% casi nunca, 17% algunas veces, 20% casi siempre y un amplio y definitivo 43% siempre.

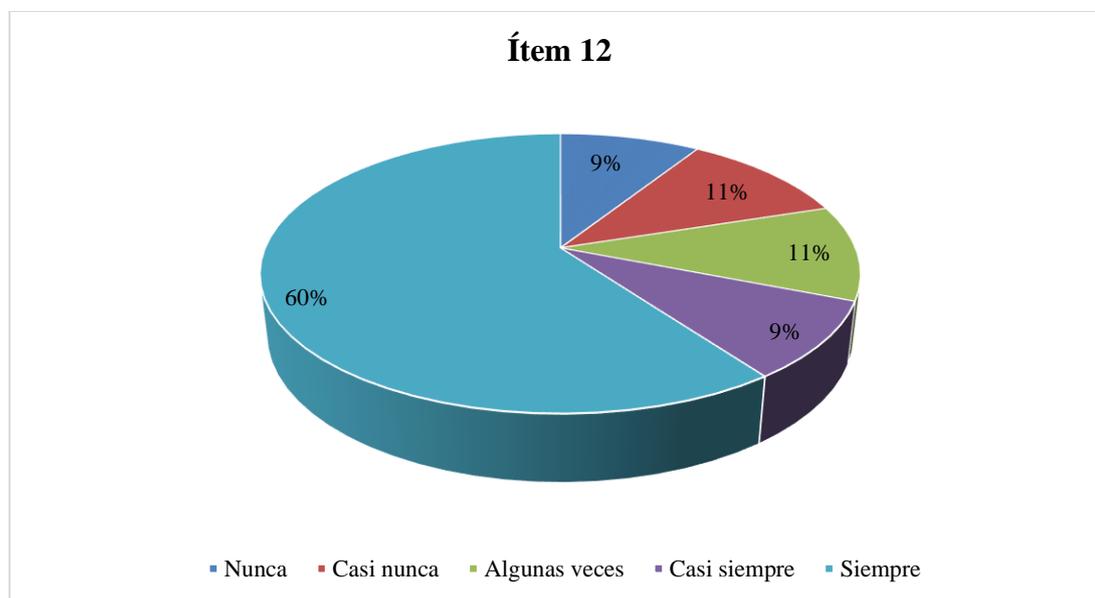
Tabla 31

Ítem 12. ¿Cree usted que sería conveniente la existencia de un único y exclusivo régimen para los servidores del Estado?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
3	9	4	11	4	11	3	9	21	60	35	100

Figura 13

Distribución porcentual Consecuencias jurídicas ítem 12



Continuando con la línea de hallazgos, se tienen a través de la Tabla 31 y la Figura 13 los datos obtenidos del ítem 12, del cual se logró recabar un 9% para la opción nunca, 11% para casi nunca y algunas veces, mientras que para casi siempre 9% y siempre un representativo 60%.

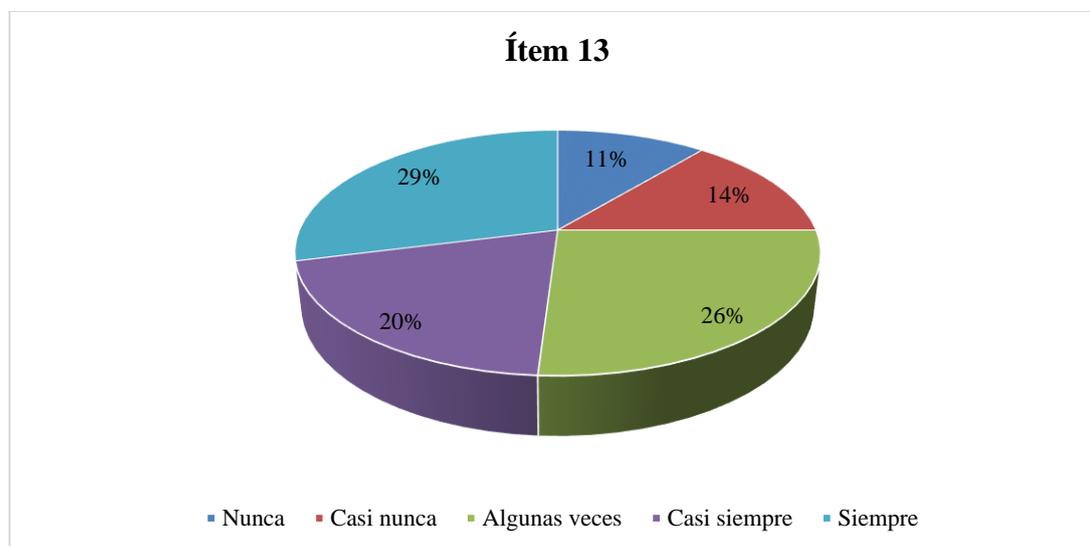
Tabla 32

Ítem 13. El Tribunal Constitucional señala que la Ley 31131 vulnera el principio de meritocracia. ¿Cree usted que realmente se vulneró dicho principio?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
4	11	5	14	9	26	7	20	10	29	35	100

Figura 14

Distribución porcentual Consecuencias jurídicas ítem 13



Bajo la misma perspectiva del análisis, se exponen los resultados logrados en el ítem 13, en este caso desarrollados mediante Tabla 32 y la Figura 14, los mismos que refieren sobre la vulneración meritocrática derivada de la Ley 31131. Un 11% señala que nunca, otro 14% casi nunca, el 26% algunas veces, un 20% casi siempre y el restante 29% respondió siempre.

5.5. Resultados dimensión: Consecuencias administrativas

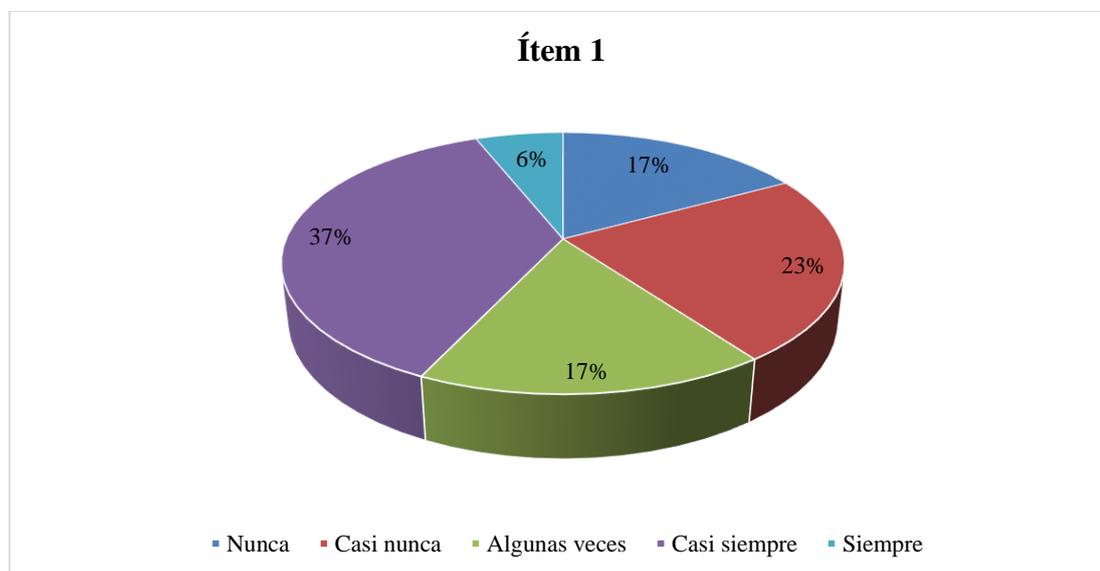
Tabla 33

Ítem 1. ¿Cree usted que las consecuencias administrativas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la Ley 31131, se encuentran centradas en la disminución de la productividad dentro de las entidades públicas?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	F	%	f	%	f	%	f	%	f	%
6	17	8	23	6	17	13	37	2	6	35	100

Figura 15

Distribución porcentual Consecuencias administrativas ítem 1



En la Tabla 33 y la Figura 15 se registran los datos obtenidos del ítem 1, que indican un 17% para nunca, 23% casi nunca, el 17% algunas veces, 37% casi siempre y el 6% respondió siempre.

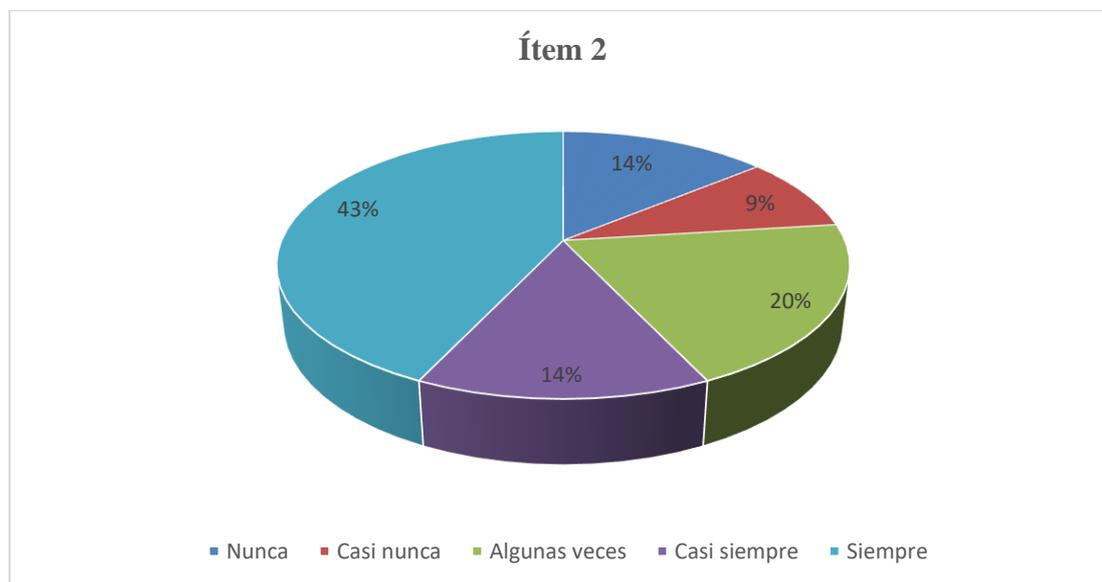
Tabla 34

Ítem 2. ¿Cree usted que la Ley 31131, aprobada por asistencia por el Congreso de la República, interfiere en las atribuciones otorgadas al Poder Ejecutivo para administrar los recursos humanos del sector público?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
5	14	3	9	7	20	5	14	15	43	35	100

Figura 16

Distribución porcentual Consecuencias administrativas ítem 2



En la Tabla 34 y la Figura 16, correspondiente al ítem 2, se obtuvo un valor de 14% para nunca, otro 9% casi nunca, el 20% algunas veces, un 14% casi siempre y el restante 43% respondió siempre.

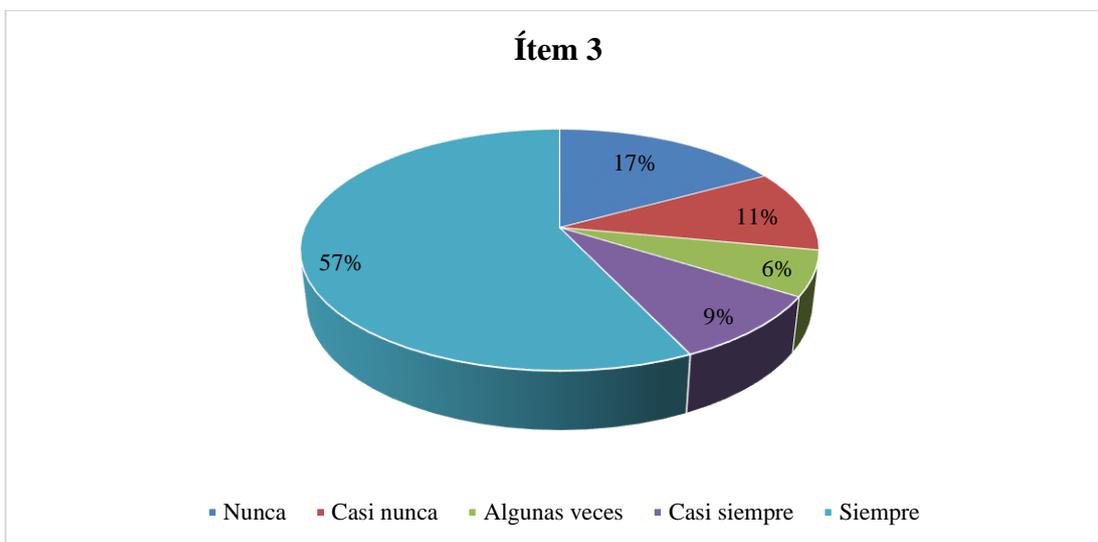
Tabla 35

Ítem 3. ¿Considera usted que la Ley 31131 limita el ingreso de trabajadores a la Administración pública?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
6	17	4	11	2	6	3	9	20	57	35	100

Figura 17

Distribución porcentual Consecuencias administrativas ítem 3



En la Tabla 35 y la Figura 17 se visualizan los resultados del ítem 2, donde se observa lo siguiente: un 17% manifestó que nunca, otro 11% casi nunca, el 6% algunas veces, un 9% casi siempre y el restante 57% respondió siempre.

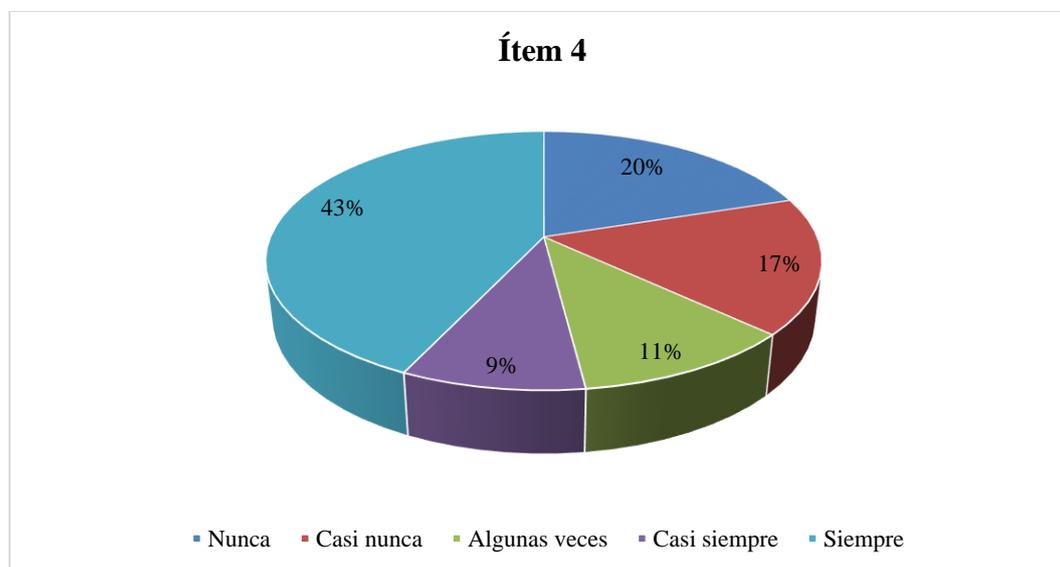
Tabla 36

Ítem 4. ¿Considera usted que la Ley 31131 restringe y vulnera el derecho al trabajo en el sector público (trabajo formal) en cuanto a los regímenes laborales generales?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	F	%	f	%	f	%	f	%
7	20	6	17	4	11	3	9	15	43	35	100

Figura 18

Distribución porcentual Consecuencias administrativas ítem 4



Sobre la base de los datos representados a través de la Tabla 36 y la Figura 18, correspondiente al ítem 4, se obtuvo un 20% para la opción nunca, 17% casi nunca, 11% algunas veces, un 9% casi siempre y el 43% respondió siempre, para referir la vulneración del derecho al trabajo de acuerdo con la ley analizada.

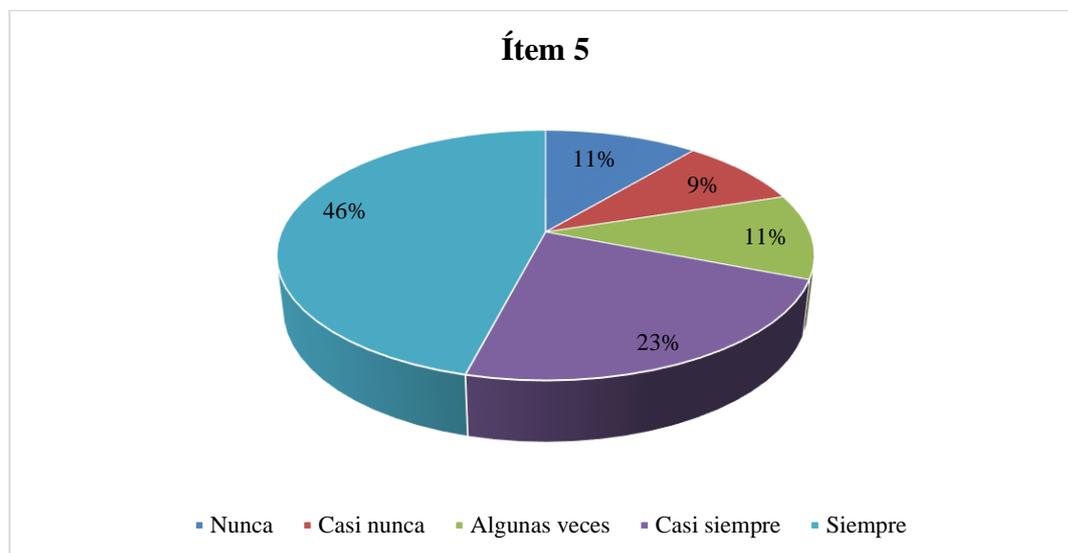
Tabla 37

Ítem 5. ¿Cree usted que la incorporación de los trabajadores CAS a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos 728 y 276 implican costo excesivo e imprevisto para el Estado?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
4	11	3	9	4	11	8	23	16	46	35	100

Figura 19

Distribución porcentual Consecuencias administrativas ítem 5



Siguiendo la línea de interpretaciones, se tienen los datos expuestos en la Tabla 37 y en la Figura 19 que muestran los porcentajes logrados en el ítem 5, de lo que deviene un 11% para la escala nunca, el 9% se inclinó hacia casi nunca, 11% algunas veces, el 23% casi siempre y, representando a la mayoría, 46% manifestó siempre.

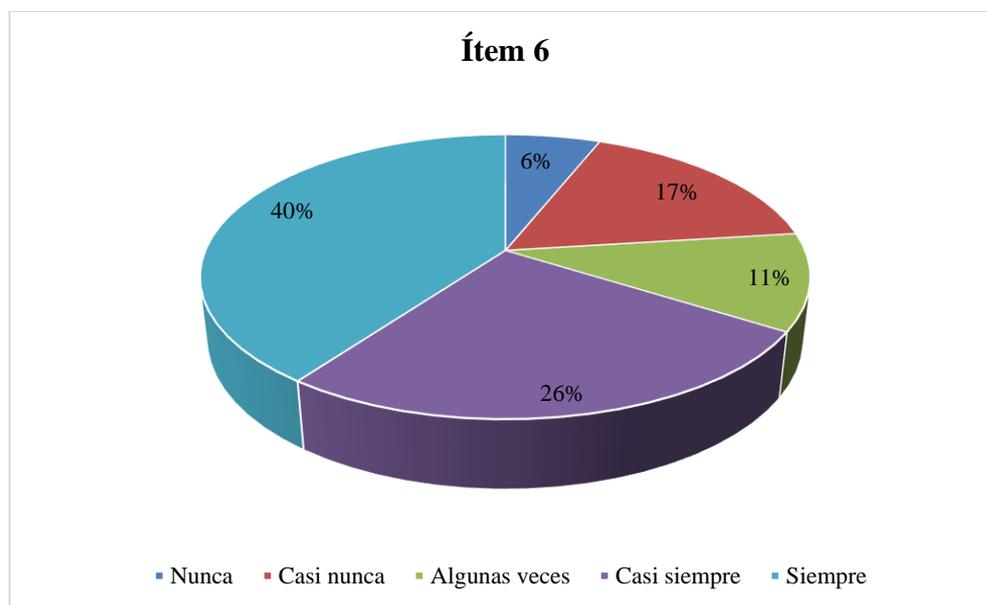
Tabla 38

Ítem 6. ¿Considera usted que la Ley 31131 impacta directamente sobre los procesos de selección y suscripción de contratos CAS?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
2	6	6	17	4	11	9	26	14	40	35	100

Figura 20

Distribución porcentual Consecuencias administrativas ítem 6



Respecto de los resultados del ítem 6 de la dimensión consecuencias administrativas, expuestos a través de la Tabla 38 y la Figura 20, se obtuvo para la opción nunca un 6%, casi nunca 17%, algunas veces 11%, casi siempre 26% y el restante 40% respondió siempre, afirmando que la Ley 31131 impacta directamente sobre los procesos de selección y suscripción de contratos CAS.

5.6. Resultados dimensión: Consecuencias económicas

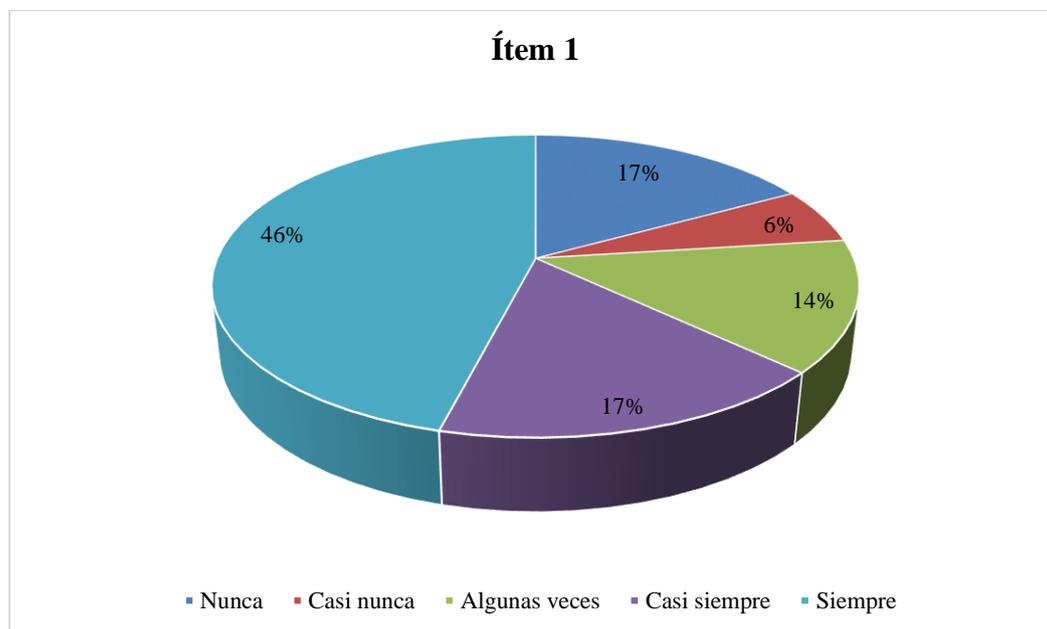
Tabla 39

Ítem 1. ¿Cree usted que la Ley 31131 genera una afectación de tipo económico al presupuesto público y administrativo ante el excesivo gasto público por el aumento de las planillas?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
6	17	2	6	5	14	6	17	16	46	35	100

Figura 21

Distribución porcentual Consecuencias económicas ítem 1



En concordancia con las consecuencias económicas, se presentan los resultados derivados del ítem 1, expuestos en la Tabla 39 y en la Figura 21, respectivamente, en las que se distribuyen los porcentajes alcanzados indicando un 17% para nunca, 6% casi nunca, el 14% algunas veces, un 17% casi siempre y el restante 46% respondió que siempre se generan afectaciones del tipo económico con énfasis en el presupuesto público.

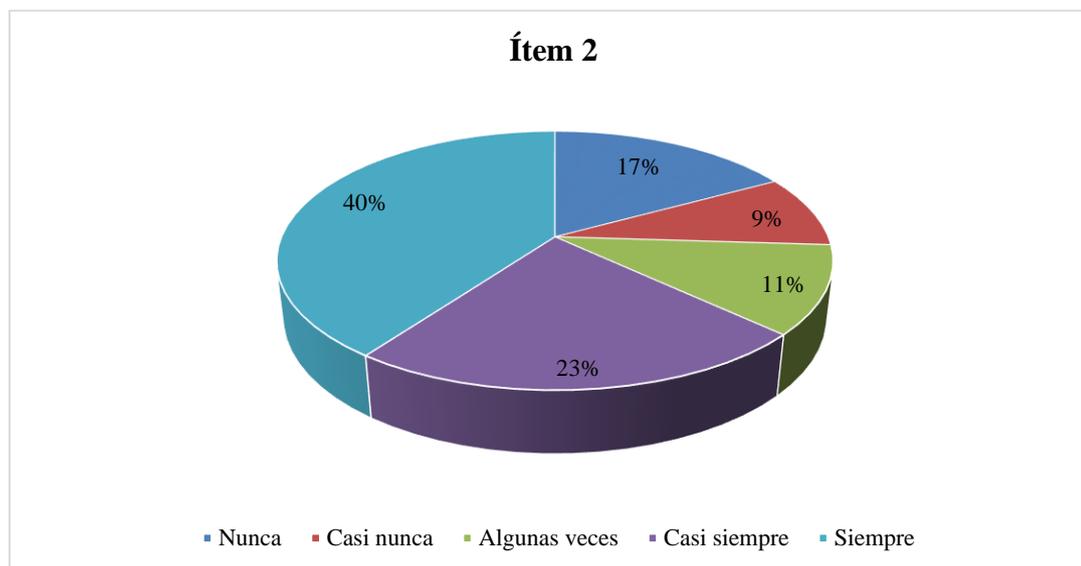
Tabla 40

Ítem 2. ¿Cree usted que las consecuencias económicas causada por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la Ley 31131, es el incremento en el gasto público de la entidad pública?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
6	17	3	9	4	11	8	23	14	40	35	100

Figura 22

Distribución porcentual Consecuencias económicas ítem 2



En la Tabla 40 y en la Figura 22, correspondientes al ítem 2, se recabaron los siguientes porcentajes: un 17% indicó que nunca, otro 9% casi nunca, el 11% algunas veces, un 23% casi siempre y el restante 40% respondió que siempre hay consecuencias de tipo económico que afectan la contratación administrativa.

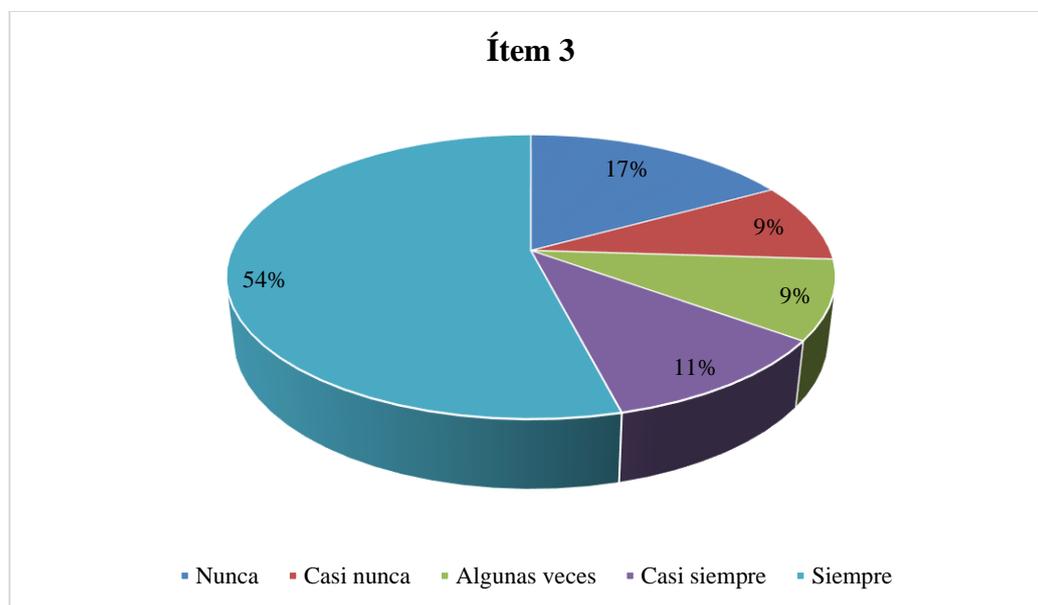
Tabla 41

Ítem 3. ¿Considera usted que la Ley 31131 limita el ingreso de trabajadores a la Administración pública?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
6	17	3	9	3	9	4	11	19	54	35	100

Figura 23

Distribución porcentual Consecuencias económicas ítem 3



Basados en los datos expuestos en la Tabla 38 y en la Figura 23, correspondientes al ítem 3, los encuestados refieren en un 17% que nunca, 9% casi nunca, el 9% algunas veces, un 11% casi siempre y el restante 54% respondió siempre. Esta información permite concluir que la Ley 31131 limita el ingreso de trabajadores a la Administración pública.

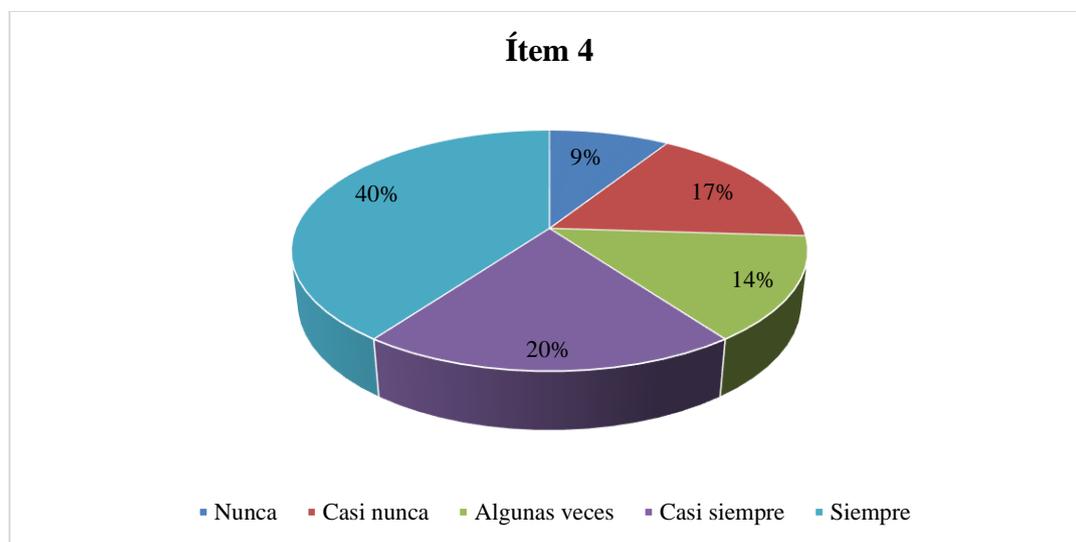
Tabla 42

Ítem 4. ¿Considera que la Ley 31131 vulnera las competencias del Poder Ejecutivo al expedir una norma que impacta en la economía nacional?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
3	9	6	17	5	14	7	20	14	40	35	100

Figura 24

Distribución porcentual Consecuencias económicas ítem 4



En la Tabla 42 y en la Figura 24 se representan los datos recabados a través del ítem 4, donde el 9% manifestó que nunca, 17% casi nunca, 14% algunas veces, 20% casi siempre y 40% respondió que siempre.

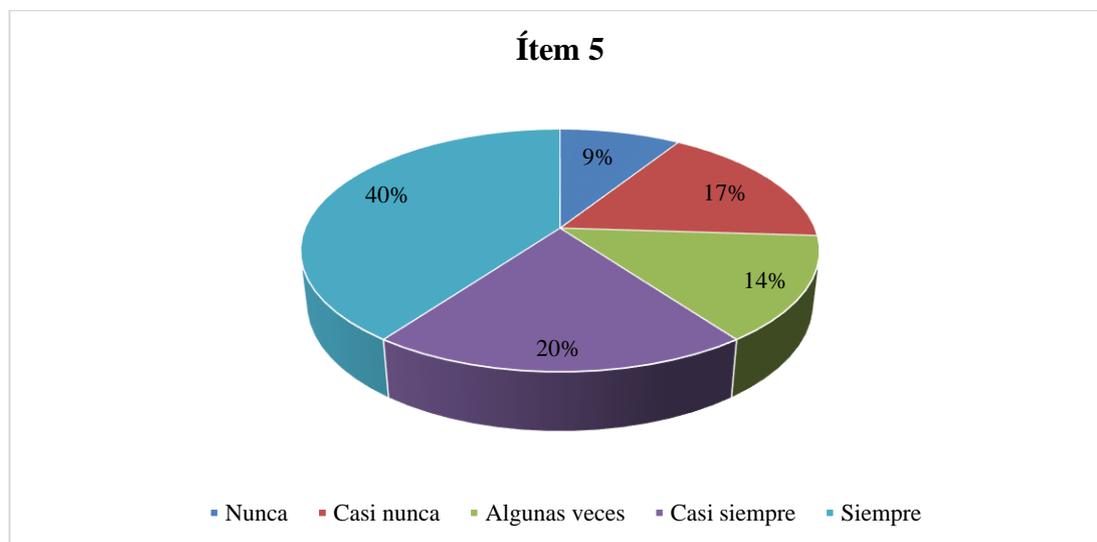
Tabla 43

Ítem 5. ¿Considera que la Ley 31131 impacta directamente sobre los procesos de selección y suscripción de contratación de personal?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
3	9	6	17	5	14	7	20	14	40	35	100

Figura 25

Distribución porcentual Consecuencias económicas ítem 5



Nota. Elaboración propia

Los datos plasmados mediante Tabla 43 y la Figura 25 muestran los hallazgos porcentuales obtenidos para el ítem 5 de la dimensión consecuencias económicas, refiriendo de la mano de los encuestados y su posición respecto al impacto directo de la ley sobre los puntos antes especificados que un 17% considera nunca, otro 9% casi nunca, el 14% algunas veces, un 23% casi siempre y el restante 37% respondió siempre.

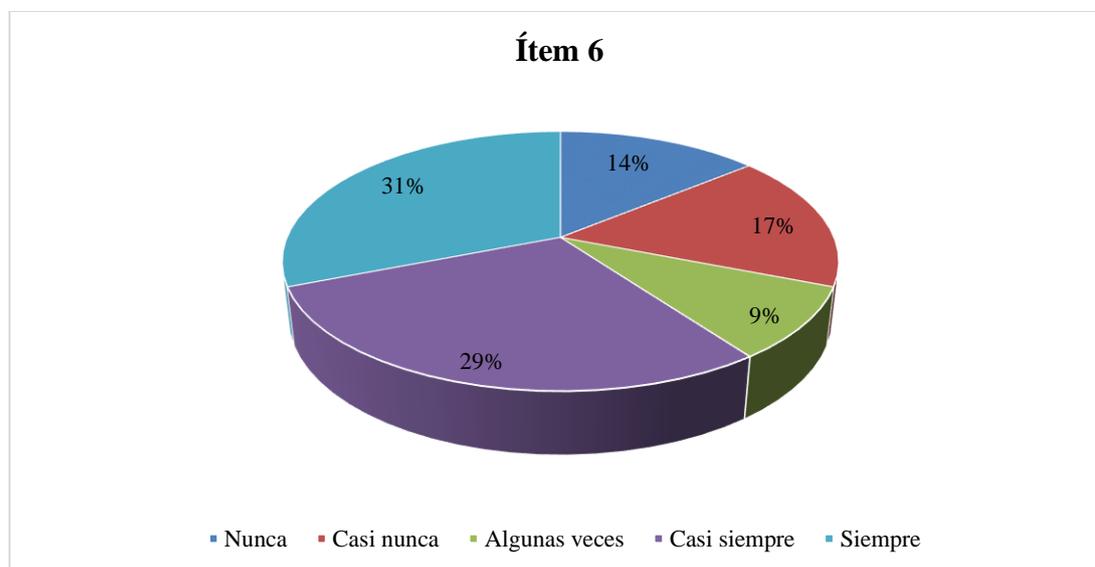
Tabla 44

Ítem 6. ¿Cree usted que esta norma puede limitar la negación u otorgamiento de derechos sociales a los trabajadores por incidencia económica generada a las entidades públicas?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
5	14	6	17	3	9	10	29	11	31	35	100

Figura 26

Distribución porcentual Consecuencias económicas ítem 6



En la Tabla 44 y en la Figura 26 se presentan los hallazgos alcanzados a través del ítem 6, referente a la obstaculización de la ley investigada sobre la posible negación u otorgamiento de derechos sociales, a lo que los encuestados expresaron un 14% nunca, otro 17% casi nunca, el 9% algunas veces, un 29% casi siempre y el restante 31% respondió siempre.

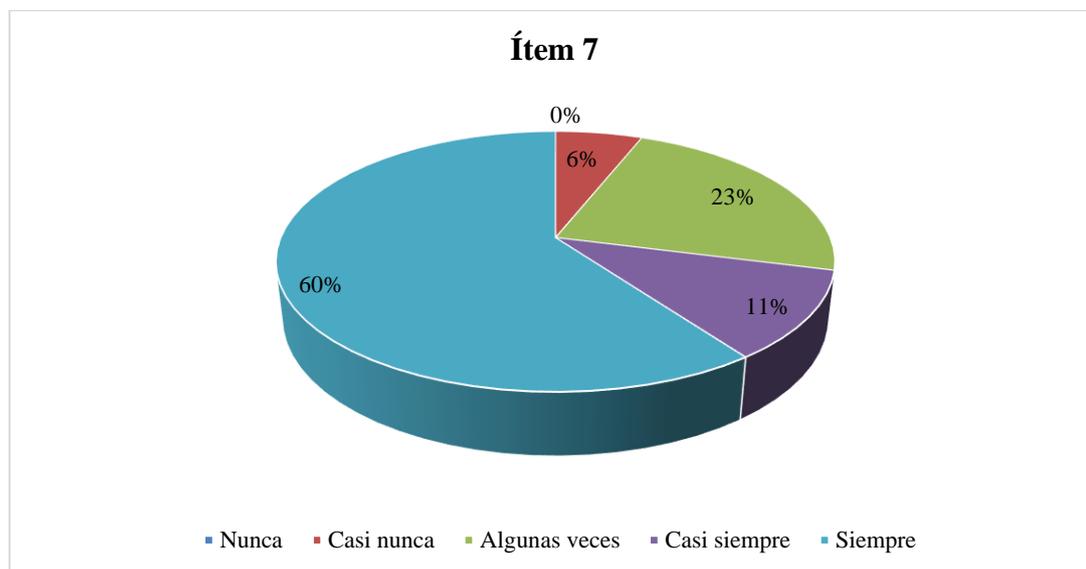
Tabla 45

Ítem 7. ¿Cree usted que seguirá existiendo discriminación, pero esta vez enfocada en las remuneraciones, externalidades negativas que no han sido evaluadas durante el proceso de formulación de ley?

Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Total	
f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
0	0	2	6	8	23	4	11	21	60	35	100

Figura 27

Distribución porcentual Consecuencias económicas ítem 7



En la Tabla 45 y en la Figura 27, se visualizan los resultados del ítem 7 sobre la existencia de discriminación remunerativa derivadas de la Ley 31131. Ante la consulta, respondieron un 6% casi nunca, 23% algunas veces, 11% casi siempre y el restante 60% respondió siempre.

5.7. Contraste de hipótesis

5.7.1. Hipótesis general

H0: La transición del régimen CAS al régimen 728 y 276 no influye en las entidades públicas de acuerdo con la Ley 31131, según el análisis de las sentencias en los juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022, generando consecuencias de naturaleza jurídica, administrativa y económica.

H1: La transición del régimen CAS al régimen 728 y 276 influye en las entidades públicas de acuerdo con la Ley 31131, según el análisis de las

sentencias en los juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022, generando consecuencias de naturaleza jurídica, administrativa y económica.

Tabla 46

Variable Ley 31131 y consecuencias jurídicas, administrativas y económicas

		APLEY	CJAE
Rho de Spearman	APLEY	Coeficiente de correlación	1,000
		Sig. (bilateral)	,716**
		N	,000
	CJAE	Coeficiente de correlación	35
		Sig. (bilateral)	,716**
		N	1,000

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

En la Tabla 46, se detallan los resultados estadísticos obtenidos al relacionar la variable aplicación de la Ley 31131 y las consecuencias jurídicas, administrativas y económicas, observándose un rho de Spearman de .716 con un p valor de <0,01, lo que indica que entre las variables existe una relación positiva alta; por consiguiente, se rechaza la hipótesis nula (H0).

5.7.2. Hipótesis específica 1

H0: Las consecuencias jurídicas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la Ley 31131, no se encuentran vinculadas con la dispersión normativa, específicamente referidas al reconocimiento parcial de derechos laborales, ocasionando un marco de protección insuficiente.

H1: Las consecuencias jurídicas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la Ley 31131,

se encuentran vinculadas con la dispersión normativa, específicamente referidas al reconocimiento parcial de derechos laborales, ocasionando un marco de protección insuficiente.

Tabla 47

Relación de la dimensión Consecuencias jurídicas y Ley 31131

			CJUR	APLEY
Rho de Spearman	CJUR	Coeficiente de correlación	1,000	,567**
		Sig. (bilateral)	.	,000
		N	35	35
	APLEY	Coeficiente de correlación	,567**	1,000
		Sig. (bilateral)	,000	.
		N	35	35

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

En la Tabla 47, se detallan los resultados estadísticos obtenidos al relacionar la dimensión consecuencias jurídicas y la variable aplicación de la Ley 31131, observándose un rho de Spearman de .567 con un p valor de <0,01, lo que indica que existe una relación positiva moderada; por consiguiente, se acepta la hipótesis alterna (H1).

En este caso, las consecuencias jurídicas que se han generado son la reposición al puesto laboral, nulidad de despido incausado, discriminación en los regímenes labores del sector público, la vulneración del principio de igualdad de acceso al empleo público, derechos y estabilidad laborales.

5.7.3. Hipótesis específica 2

H0: Las consecuencias administrativas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la

Ley 31313, no se encuentran centradas en la disminución de la productividad dentro de las entidades públicas.

H1: Las consecuencias administrativas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la Ley 31131, se encuentran centradas en la disminución de la productividad dentro de las entidades públicas.

Tabla 48

Relación de la dimensión Consecuencias administrativas y Ley 31131

		CADM	APLEY
Rho de Spearman	CADM	Coefficiente de correlación	1,000
		Sig. (bilateral)	,594**
		N	35
APLEY	CADM	Coefficiente de correlación	,594**
		Sig. (bilateral)	1,000
		N	35

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

En la Tabla 48, se detallan los resultados estadísticos obtenidos al relacionar la dimensión consecuencias administrativas y la variable aplicación de la Ley 31131, observándose un rho de Spearman de .594 con un p valor de <0,01, lo que indica que existe una relación positiva moderada; por consiguiente, se acepta la hipótesis alterna (H1).

Por su parte, se indica que las consecuencias administrativas detectadas son la disminución de la productividad de las entidades públicas; interferencia en las atribuciones otorgadas al Poder Ejecutivo para administrar el recurso humano del sector público, así como la obstrucción a la formalidad laboral.

5.7.4. Hipótesis específica 3

H0: Las consecuencias económicas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la Ley 31131, son el incremento en el gasto público de la entidad pública.

H1: Las consecuencias económicas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la Ley 31131, son el incremento en el gasto público de la entidad pública.

Tabla 49

Relación de la dimensión Consecuencias económicas y Ley 31131

			CECON	APLEY
Rho de Spearman	CECON	Coeficiente de correlación	1,000	,366*
		Sig. (bilateral)	.	,031
		N	35	35
	APLEY	Coeficiente de correlación	,366*	1,000
		Sig. (bilateral)	,031	.
		N	35	35

*. La correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral).

En la Tabla 49, se detallan los resultados estadísticos obtenidos al relacionar la dimensión consecuencias administrativas y la variable aplicación de la Ley 31131, observándose un rho de Spearman de .366 con un p valor de <0,01, lo que indica que existe una relación positiva baja; por consiguiente, se acepta la hipótesis alterna (H1).

En la oportunidad, las consecuencias económicas detectadas son el incremento del gasto público, el costo excesivo e imprevisto para el Estado que trae consigo la incorporación de los trabajadores CAS a los Decretos 728 y 276.

CAPÍTULO VI

DISCUSIÓN

Luego de establecer, resolver y exhibir los datos, se tiene que gracias a la revisión de las legislaciones, sentencias y opiniones de empleados del sector público se pudo escudriñar a profundidad las implicancias que tiene la Ley 31131 sobre el régimen laboral, específicamente la transición del CAS al 728 y 276, considerando el abordaje de las consecuencias jurídicas, administrativas y económicas que se hallan interconectadas, y que de acuerdo con Quiñones (2012) permiten el alcance de gestiones más eficientes, céleres, calificadas y eficaces en los servicios que se brindan tanto a nivel procedimental que rodean la gestión pública como al del control de recursos.

De conformidad con el objetivo general del estudio: Determinar en qué medida la transición del régimen CAS al régimen 728 y 276 influye en las entidades públicas de acuerdo con la Ley 31131, según el análisis de las sentencias en los juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022, se indica que existe una divergencia jurídica sobre los regímenes laborales que implican una lucha entre la praxis y la teoría, siendo impertinentes, ya que la transición del régimen CAS al régimen 728 y 276 implica cambios en la forma de contratación y gestión del personal en las entidades públicas, lo que provoca que algunas entidades enfrenten desafíos en la implementación de la ley, como la necesidad de ajustar sus presupuestos para hacer frente a los nuevos costos laborales. A nivel estadístico inferencial, se comprueba que existe una influencia positiva moderada ($\rho = .716$) entre la transición del régimen CAS al régimen 728 y 276 en las entidades públicas de acuerdo con la Ley 31131.

Asimismo, se destaca que la Ley 31131, si bien busca mejorar las condiciones laborales de los trabajadores del sector público al permitir su transición del régimen CAS al régimen 728 y 276, puede generar consecuencias jurídicas en cuanto a la preponderancia de la discriminación laboral hacia el sector público, vulneraciones al derecho y estabilidad laboral, así como desigualdades y desprotección para algunos trabajadores durante el proceso. La implementación de la ley debe realizarse con un enfoque de igualdad y justicia laboral para todos los trabajadores del sector público, resguardando sus derechos laborales, cumplimiento de contratos y competencia profesional.

Dentro de las diversas consecuencias jurídicas, predominan la discriminación laboral, vulneraciones al derecho y a la estabilidad laboral, violando el principio de progresividad, que, según Toselli (2011), consagra el derecho fundamental del ser humano a buscar constantemente la mejora del bienestar social, sustancialmente en términos de condiciones laborales. Asimismo, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos resalta la importancia de la cooperación internacional, especialmente en los aspectos económicos y técnicos, para alcanzar la plena efectividad de estos derechos.

De la misma manera, la suspensión de ingresos y contrataciones en el régimen CAS, de acuerdo con la Ley 31131, tiene un impacto significativo y serias consecuencias en los servidores y trabajadores afectados, ya que la incertidumbre laboral, la inestabilidad económica, la desvinculación laboral, las dificultades en la prestación de servicios públicos, la desmotivación y la pérdida de talento son algunas de las repercusiones que esta medida puede generar. Es necesario que, las autoridades

consideren estas consecuencias y busquen soluciones que mitiguen el impacto negativo en los servidores y trabajadores del sector público (Muschi, 2021).

Por tanto, la suspensión de ingresos y contrataciones también puede tener un impacto en la prestación de servicios públicos, ya que, si no se contratan nuevos trabajadores o no se renuevan los contratos de los existentes, se podría generar una reducción de personal en algunas entidades, lo que afectaría la capacidad para brindar servicios de calidad a la ciudadanía. Por otra parte, la desmotivación y pérdida de talento puede generar desmotivación entre los trabajadores del sector público, especialmente en aquellos que han sido formados y capacitados para ejercer sus funciones. La percepción de que no hay oportunidades de empleo o desarrollo profesional puede llevar a la pérdida de talento y conocimiento en el sector público.

En este mismo orden, se trae a colación lo expuesto por Díaz (2019), quien sostuvo que la implementación de cambios en los regímenes laborales, como es el caso analizado, trae como consecuencia la generación de serias preocupaciones y descontento entre los trabajadores afectados, siendo importante que estas decisiones se lleven a cabo de manera justa y equitativa, respetando el principio de meritocracia y garantizando la protección de los derechos laborales de todos los trabajadores. La transición hacia el régimen 728 y 276 debe representar una mejora en las condiciones laborales y no una disminución de derechos o una desigualdad en el acceso a la Administración pública. Se hace hincapié en que si la nueva ley afecta a los demás regímenes y establece desigualdades en el acceso a la Administración pública, se debe analizar cómo se respeta el principio de meritocracia y cómo se garantiza la protección de los derechos de los trabajadores, ya que la igualdad de oportunidades, el respeto al mérito, la protección de los derechos laborales y la participación de los trabajadores son

elementos clave para asegurar una transición justa y equitativa que no genere discriminación ni precarización laboral.

Mientras, a nivel administrativo se ha identificado la disminución de la productividad en las entidades públicas, interferencia en las atribuciones del Poder Ejecutivo sobre el manejo del RRHH, y obstrucción a la formalidad laboral. Esto irrumpe con el principio de meritocracia, pues el artículo 5° de la ley establece que el acceso al empleo público se realiza a través de concursos públicos y abiertos, por grupo ocupacional, sobre la base de los méritos y capacidades de las personas, que busca garantizar la igualdad de oportunidades para todos los postulantes y asegurar que las decisiones de contratación y ascenso se tomen de manera objetiva y transparente.

Es por ello que la implementación de cambios en los regímenes laborales debe buscar un equilibrio entre la eficiencia y mejora de la gestión pública, y la protección de los derechos y beneficios de los trabajadores, donde el diálogo constructivo entre los actores involucrados es esencial para encontrar soluciones justas y equitativas que beneficien a todas las partes, siendo fundamental que cualquier cambio se realice de manera transparente y respetando el marco legal vigente, para asegurar una transición justa y equitativa que fortalezca tanto a la Administración pública como a los derechos de los trabajadores. Además, se debe contar con un marco jurídico claro y transparente que regule los cambios en los regímenes laborales. La legislación debe establecer los procedimientos y criterios para la transición y garantizar que se respeten los derechos laborales de los trabajadores afectados.

En este sentido, se afirma que es comprensible que las entidades públicas busquen eficiencia y mejora en la gestión, ya que esto puede traducirse en una prestación más efectiva y eficiente de los servicios públicos, donde la revisión y

actualización de los regímenes laborales deben ser necesarias para adaptarse a los cambios en la sociedad y en la Administración pública, y para mejorar la productividad y la calidad del trabajo en el sector público.

Por otro lado, es crucial proteger los derechos y beneficios de los trabajadores, ya que son ellos quienes contribuyen al funcionamiento y éxito de la Administración pública, debido a que los trabajadores merecen un trato justo y equitativo, así como condiciones laborales que garanticen su estabilidad y bienestar. Cualquier cambio en los regímenes laborales debe considerar el impacto que tendrá en los trabajadores y buscar soluciones que no vulneren sus derechos ni precaricen sus condiciones laborales.

Por su parte, a nivel económico, se constriñe un evidente impacto sobre el presupuesto del gasto público con un incremento no previsto y excesivo. Este accionar infringe el principio de equilibrio presupuestal, que, según Memenza (2022), se refiere a la necesidad de que los ingresos y gastos del Estado estén equilibrados en el presupuesto anual. Esto implica que los gastos no pueden exceder los ingresos disponibles, evitando así la generación de déficits presupuestarios. El artículo 77 de la Constitución Política establece que la administración económica y financiera del Estado se basa en el presupuesto aprobado anualmente por el Congreso, bajo el principio de equilibrio presupuestal y provisión presupuestaria.

Ante esta situación, se destaca lo expuesto por Cáceres (2020), quien sostuvo que las entidades cuenten con una planificación adecuada y un presupuesto suficiente para asumir los mayores costos salariales y los desafíos adicionales que implica la transición. Además, se debe garantizar que la migración se realice de manera justa y equitativa, respetando los derechos y condiciones laborales de los trabajadores, ya que la implementación exitosa de la migración requerirá una gestión responsable y

comprometida que permita mejorar las condiciones laborales de los trabajadores y fortalecer la gestión pública.

Dentro de este contexto, la planificación debe contemplar no solo los aspectos económicos, sino también los aspectos organizacionales y de capacitación del personal, siendo indispensable asegurarse de que los recursos financieros y humanos estén disponibles para llevar a cabo la migración de manera eficiente y sin afectar la calidad de los servicios públicos.

Por otra parte, se enfatiza que el aspecto económico no debe ser el único factor por considerar en el proceso de migración; también es importante garantizar que los trabajadores sean incorporados al nuevo régimen laboral de manera justa y equitativa, respetando sus derechos y condiciones laborales.

Esta información coincide con los resultados obtenidos por Huamán y Peña (2021), al considerar que esta transición en su condición no determinante afecta sosegadamente tanto a los empleados como a los empleadores del sector público, ya que insta prohibiciones que limitan tajantemente la afiliación de personal de servicios propiciando la estatización de la empleabilidad, ya que no habrá más plazas disponibles a futuro. Este tipo de hallazgos destaca las consecuencias que han traído consigo las contrataciones bajo el CAS y otras modalidades más vigentes, que refieren las necesidades de la población en materia de empleo y de sus derechos. Consecuente con los hallazgos explicitados, Piscoya (2022) agregó que la Ley 31131 modifica la naturaleza jurídica del contrato administrativo de servicios, revistiéndose de insuficiencia por el efecto de inconstitucionalidad estructural; por lo tanto, debe seguirse el sentido unificador respecto a las modalidades contractuales (Ley Servir), que resulta adecuada en su finalidad, pero ineficaz en su ejecución.

En relación con el objetivo específico 1: establecer cuáles son las consecuencias jurídicas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la Ley 31131, se logró identificar como principales consecuencias la discriminación laboral en los regímenes laborales del sector público. Las instituciones públicas están trasgrediendo en derecho laboral el principio protector, puesto que, a diferencia del civil, prevalece la igualdad y la no discriminación. Asimismo, se debe garantizar la condición más beneficiosa para el trabajador en términos del contrato, en donde se busca que prevalezcan condiciones favorables; en este caso, seguir la regla *in dubio pro operario*, es decir, interpretar la norma a favor del trabajador. Adicionalmente, se vulnera el principio de igualdad de acceso al empleo público, el reconocimiento parcial de derechos laborales, y la estabilidad laboral, siendo necesario llevar al Tribunal Constitucional el establecimiento de las formalidades inherentes. En efecto, una de las causas que ha devenido en los problemas detectados en este estudio ha sido la libertad interpretativa que ha traído esta nueva ley respecto del artículo 1 y 4.

Por tanto, la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la Ley 31131, puede tener consecuencias jurídicas que afectan los regímenes laborales del sector público, ya que se presentan situaciones de discriminación laboral, vulneración del principio protector del derecho laboral, afectación del principio de condición más beneficiosa, vulneración del principio de igualdad de acceso al empleo público, y reconocimiento parcial de derechos laborales y estabilidad. Ante ello, estas consecuencias deben ser evaluadas y analizadas con detalle para garantizar que la transición hacia otros regímenes laborales se realice de manera justa, equitativa y respetando los derechos de los trabajadores. En caso de que

existan controversias sobre la legalidad o constitucionalidad de la prohibición, deben presentarse ante el Tribunal Constitucional como una opción para resolver las formalidades inherentes y asegurar el respeto a los derechos laborales de los trabajadores del sector público.

En el primero, se determina que los contratos CAS son de carácter indefinido, los despidos solo pueden ejecutarse bajo causas comprobadas justamente y no por vencimiento de contrato como previamente era ejecutado; considerando que la norma entró en vigencia el 10 de marzo de 2021, presupone que los contratos celebrados hasta dicha fecha serán los que adquieren la condición de indefinidos, pero la norma no se refiere a eso, sino a que a partir de la fecha dispuesta tendrán una condición contractual. Por consiguiente, si después de esta fecha se siguen celebrando estas contrataciones, adquirirán la condición de indefinido. No obstante, un razonamiento distintivo ha conducido a que los nuevos CAS, en divergencia de los anteriores al 10 de marzo del 2021, hayan sido expuestos a despidos sin causa justificada, generando situaciones discriminatorias por cuanto se han otorgado tratamientos diferenciales a situaciones iguales de los trabajadores CAS. Esto ha devenido en demandas masivas que han objetado el despido injustificado, restituciones de puestos de trabajo y la inserción a la condición indeterminada.

Un contraste estadístico comprueba que las consecuencias jurídicas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la Ley 31131, se encuentran vinculadas con la dispersión normativa, específicamente referidas al reconocimiento parcial de derechos laborales, ocasionando un marco de protección insuficiente con un rho de .567. Estos resultados son consistentes con los de Palomino (2021), quien sostuvo que la referida ley contiene una

serie de disposiciones que se contraponen constitucionalmente, por lo cual sugiere que sea resuelta en tribunales, ente encargado de definir los límites de aplicación, o su derogatoria.

Por su parte, los resultados difieren con el aporte de Sanmartin (2017), al indicar que existen diversas perspectivas doctrinales que implican una concepción mixta de contrataciones basada en el derecho laboral en el caso de la Administración pública, así como en el derecho administrativo y laboral, puesto que la realidad se reviste de inconstitucionalidad y divergencia.

Sobre el objetivo específico 2, señalar las consecuencias administrativas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la Ley 31131, se logró ubicar la inestabilidad laboral y la disminución de la productividad dentro de las entidades públicas, interferencia en las atribuciones otorgadas al Poder Ejecutivo para administrar los recursos humanos del sector público, y obstrucción de la formalidad laboral. Estos hallazgos, al ser contrastados estadísticamente, indican que las consecuencias administrativas se encuentran centradas en la disminución de la productividad dentro de las entidades públicas con un rho de Spearman de .594, siendo positiva moderada su relación con la Ley 31131.

Estas consecuencias manifiestan el atropello al principio de igualdad, puesto que los trabajadores de este régimen se encuentran en desventaja frente a otros regímenes laborales, no existe una compensación por el tiempo de servicio (CTS), no cuentan con gratificaciones y, en consecuencia, tienen inestabilidad laboral, porque no hay una renovación del contrato, lo cual afecta el artículo 1 y 26 de la Constitución de la República del Perú, que procuran homologar los principios protectores y de igualdad compensatoria.

Ante la desnaturalización de los contratos civiles a laborales, la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1057 y la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento General de la Ley 30057, que establecen la prohibición de prorrogar o suscribir contratos de prestación de servicios no personales que impliquen prestaciones no autónomas, definen claramente las responsabilidades para el titular de la entidad. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto Legislativo 1057, las condiciones de vencimiento del contrato y cualquier prórroga implícita de las mismas con posterioridad a ello, constituyen una infracción administrativa que debe ser resuelta a través de un proceso disciplinario.

Estos resultados se relacionan con los de Villavicencio (2020), quien agregó que los empleados públicos se rigen por el Código del Trabajo en el cual se establecen los parámetros clasificatorios, contemplados así en la Constitución; sin embargo, la realidad dista de la doctrina, ya que de forma paralela los servidores de carrera han de someterse a modalidades estatutarias de méritos y oposición reguladas por derecho público, mientras que los nexos administrativos son regulados bajo derecho privado. Sobre esta base, Fernández y González (2020) agregaron que la multiplicidad de contratos de trabajo en ambos regímenes conlleva en la mayoría de las ocasiones a un desconocimiento de las relaciones laborales, así como la estabilidad laboral y el reconocimiento de beneficios a los empleados, vulnerándose reiterativamente los derechos fundamentales de los empleados.

Sobre el objetivo específico 3, establecer las consecuencias económicas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la Ley 31131, el estudio logró fijar el incremento en el gasto público de la entidad pública, la vulneración de las competencias del Poder Ejecutivo al expedir

una norma que impacta en la economía nacional, que causa discriminación, pero esta vez enfocada en las remuneraciones, externalidades negativas que no han sido evaluadas durante el proceso de formulación de ley. Al contrastar estadísticamente las variables se logró detectar un coeficiente rho de Spearman .366, que reitera que la consecuencia de mayor peso económico es el incremento en el gasto público de la entidad pública.

Sobre esta base, coinciden los hallazgos de Calderón y Suárez (2021), quienes resaltan que actualmente existen evidencias fácticas sobre la bilateralidad del mismo Estado al tener participación en la transgresión de los derechos fundamentales de los servidores públicos vinculados por medio de órdenes de prestación de servicios a quienes no se les ha reconocido los derechos que se estipulan en la Ley laboral.

Igualmente, Cornejo (2020) explica que la modalidad CAS es de suma relevancia para la empleabilidad, pues durante una década ubicada en el período 2009-2019 tuvo una adherencia del 22% de empleados, representando un 8% anual en la economía. Los hallazgos perjudican de forma directa el trabajo como factor de producción, que amerita garantías a los fines de asegurar los derechos de los trabajadores, dirigidas a alcanzar la justicia y un verdadero interés de tipo social. Por tanto, se debe tutelar el proceso de producción con el objeto de minimizar las desigualdades para mantener un equilibrio entre las partes y conseguir la paz social.

No obstante, el sistema jurídico peruano carece de negociaciones que otorguen participación del empleado público ante decisiones inherentes a la Administración pública, de conformidad con lo establecido en los cuerpos normativos que regulan la materia, bajo el sustento relacionado con la no sindicalización, haciendo saber que el

Estado, según esta teoría, niega el reconocimiento de los derechos laborales, además de violar el principio de meritocracia.

CONCLUSIONES

1. Con base en el objetivo general, se pudo concluir que las implicancias más evidentes son la nulidad de despido incausado, la condición de contrato a plazo indeterminado o indefinido, y la reposición al puesto laboral, generando consecuencias de naturaleza jurídica, administrativa y económica. A nivel estadístico inferencial, se comprueba que existe una influencia positiva moderada ($\rho .716$) entre la transición del régimen CAS al régimen 728 y 276 en las entidades públicas de acuerdo con la Ley 31131.
2. Con relación al objetivo específico 1, se pudo concluir que dentro de las consecuencias jurídicas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas según la Ley 31131 se tiene la reposición al puesto laboral y la nulidad de despido incausado. La ley no cumple su objetivo de erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, puesto que se vulnera el principio de igualdad de acceso al empleo, el reconocimiento parcial de derechos laborales y la estabilidad laboral. Asimismo, se evidenció un contraste estadístico capaz de comprobar que las consecuencias jurídicas causadas por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas, según la Ley 31131, se encuentran vinculadas con la dispersión normativa, específicamente referidas al reconocimiento parcial de derechos laborales, ocasionando un marco de protección insuficiente con un ρ de $.567$.
3. Respecto al objetivo específico 2, se pudo concluir que las consecuencias administrativas son la disminución de la productividad dentro de las entidades públicas, interferencia en las atribuciones otorgadas al Poder Ejecutivo para

administrar los recursos humanos del sector público, obstrucción de la formalidad laboral, además de la implicancia financiera que conduce al costo excesivo e imprevisto para el Estado tras la incorporación de los trabajadores CAS a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos 728 y 276.

4. Con relación al objetivo específico 3, se pudo concluir que las consecuencias económicas son el incremento en el gasto público de la entidad pública, la vulneración de las competencias del Poder Ejecutivo al expedir una norma que impacta en la economía nacional, causa discriminación, pero esta vez enfocada en las remuneraciones, externalidades negativas que no han sido evaluadas durante el proceso de formulación de ley. Al contrastar estadísticamente las variables, se logró detectar un coeficiente rho de Spearman .366, que reitera que la consecuencia de mayor peso económico es el incremento en el gasto público de la entidad pública.

RECOMENDACIONES

1. Al Tribunal Constitucional y al Legislativo, se sugiere la creación de mecanismos tutelares efectivos a fin de brindar la protección de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, de conformidad con lo establecido en los principios del Derecho General del Trabajo, con el objeto proteger al trabajador dentro de la relación laboral como la parte débil.
2. Al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, se recomienda garantizar, reconocer y respetar la adecuación progresiva de la ley, considerando el principio de progresividad y no regresividad de los derechos laborales dentro del sistema jurídico constitucional peruano.
3. Se recomienda hacer un tratamiento idóneo y progresivo al presupuesto público nacional, de forma equilibrada, a fin de que no sea afectado agresivamente, de acuerdo con los recursos presupuestales propios de cada entidad.
4. Cualquier reforma en el ámbito laboral de la Administración pública debe ser el resultado de un análisis riguroso y exhaustivo, y que se aborden las controversias y problemas de raíz. Esto implica considerar las diversas perspectivas e impactos antes de implementar cualquier cambio normativo, siendo recomendable respetar la Ley Servir y realizar un análisis exhaustivo de la Ley 31131, para asegurar la coherencia con los principios de igualdad, meritocracia y eficiencia en la gestión del empleo público. El proceso debe ser cuidadoso, involucrando a los actores relevantes y evitando la improvisación, para abordar las controversias y problemas subyacentes de manera efectiva y garantizar soluciones sostenibles en beneficio de la sociedad en su conjunto.

REFERENCIAS

- Abarca, J. (2019). *La contratación del trabajador que labora como auxiliar en los órganos de apoyo de la Municipalidad Distrital de Huayopata y el Decreto Legislativo N° 1057* [Tesis de licenciatura, Universidad Andina del Cusco]. Repositorio institucional. <https://hdl.handle.net/20.500.12557/3088>
- Almagro, L. (2021). *Efectos de la Ley CAS N°31131 y la discriminación de los regímenes laborales del sector público* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional José Faustino Carrión]. Repositorio institucional. <http://hdl.handle.net/20.500.14067/6061>
- Arias, F. (2012). *El proyecto de investigación: introducción a la metodología científica*. Caracas: Episteme.
- Arteaga, C. (2021). *La desnaturalización de los contratos de locación de servicios en los casos de locadores que realizan funciones de obreros en la Municipalidad Provincial del Callao* [Tesis de licenciatura, Universidad Ricardo Palma]. Repositorio institucional. <https://hdl.handle.net/20.500.14138/3846>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir). (2016). Los regímenes laborales en el Perú. En *El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma* (pp. 19-88). Lima: Autor. <https://bit.ly/3mEyHLz>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir). (23 de diciembre de 2019). Informe Técnico 2019-SERVIR-GPGSC. *Gob.pe*. <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/1269532-informe-tecnico-2019-2019-servir-gpgsc>
- Avalos, V. y López, A. (2018). *Modelo EOQ para reducir los costos de inventarios en la empresa Clasa S.A.C., Trujillo 2018* [Tesis de licenciatura, Universidad Privada del Norte]. Repositorio institucional. <https://hdl.handle.net/11537/14774>
- Baena, G. (2017). *Metodología de la investigación: serie integral por competencias* (3a ed.). Ciudad de México: Grupo Editorial Patria. <https://goo.su/h9ymk>
- Balestrini, M. (2006). *Cómo se elabora un proyecto de investigación*. Caracas: Consultores y Asociados.
- Barrantes, R. (2014). *Investigación: un camino al conocimiento. Un enfoque cualitativo, cuantitativo y mixto*. San José: EUNED.

- Bayón, J. y Arenas, A. (2019). Relaciones laborales ¿Una realidad estructural, coyuntural o un perjuicio instaurado a nivel mundial? *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(87), 737-759.
<https://www.redalyc.org/journal/290/29060499008/>
- Becerra, K. (2010). El contrato administrativo de servicios y la jurisprudencia de la justicia ordinaria post sentencia STC N°00002-2010-/PI-TC. *Derecho y Cambio Social*, 8(26), 1-30.
https://www.derechoycambiosocial.com/revista026/contrato_administrativo_d_e_servicios.pdf
- Bechara, A. (enero-diciembre de 2018). Investigación-acción-jurídica: escenarios para una investigación activa y crítica en el derecho. *Jurídicas CUC*, 14(1), 211-232.
<http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.14.1.2018.10>
- Bernal, A. (2010). *Metodología de la investigación: administración, economía, humanidades y ciencias sociales* (3a ed.). Bogotá: Pearson Educación.
- Blanco, M. y Villalpando, P. (2012). Nociones científicas del protocolo de investigación. En K. Sáenz, F. Gorjón, M. Gonzalo y C. Díaz (Eds.), *Metodología para investigaciones de alto impacto en las ciencias sociales* (pp. 9-46). Madrid: Dykinson. http://eprints.uanl.mx/8565/1/r11_3.pdf
- Briceño, G. (2018). *Meritocracia*. Euston96. <https://www.euston96.com/meritocracia/>
- Cáceres, K. (3 de diciembre de 2020). *Resolución de Secretaría General N° 025-2020-AGN/SG*. Lima: Archivo General de la Nación.
<http://repositorio.agn.gob.pe/xmlui/handle/123456789/1925>
- Calderón, M. y Suárez, M. (2021). *El contrato estatal de prestación de servicios y la configuración de nóminas paralelas en la administración pública* [Tesis de maestría, Universidad Libre de Colombia]. Repositorio institucional. <https://hdl.handle.net/10901/20159>
- Colque, A. (2015). *Análisis de la aplicación del principio de meritocracia en el acceso a la administración pública en el precedente constitucional vinculante Huatuco* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa]. Repositorio institucional. <http://repositorio.unsa.edu.pe/handle/UNSA/2202>
- Constitución Política del Perú. (1993). Diario Oficial El Peruano.

- Córdova, E. y Rodríguez, M. (2021). *Los derechos laborales en el Perú durante la emergencia sanitaria Covid-19*. Alicante: Área de Innovación y Desarrollo.
- Córdova, K. (2021). *Aplicación de una habilitación urbana con prototipo de vivienda taller ecosostenible para mejorar las actividades industriales en el distrito de Castilla, Piura, Perú - 2021* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de Piura]. Repositorio institucional. <https://repositorio.unp.edu.pe/handle/20.500.12676/2664>
- Cornejo, J. (2020). *Evolución de los contratos administrativos de servicio en las entidades públicas peruanas* [Tesis de grado, Universidad Norbert Wiener]. Repositorio institucional. <https://hdl.handle.net/20.500.13053/3819>
- Coronado, D. (2020). *Relación entre la calidad de servicio y la satisfacción de los clientes que asisten al supermercado Plaza Vea en la ciudad de Moquegua, Arequipa, 2019* [Tesis de licenciatura, Universidad Católica San Pablo]. Repositorio institucional. <https://hdl.handle.net/20.500.12590/16327>
- Creswell, J.W. y Creswell, J.D. (2018) *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Los Ángeles: Sage.
- Decreto Legislativo N° 276. Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones. Congreso de la República del Perú (2013). <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0080/ley-carrera-administrativa-reglamento.pdf>
- Díaz, K. (2019). *El empleo público como disciplina autónoma: la necesidad de superar el diletantismo entre lo laboral y lo administrativo*. Anuario de Investigación del CICAJ 2018-2019 (pp. 291-314). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento Académico de Derecho. Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/169964>
- Escalante, P. (2015). *Introducción a la administración y gestión pública*. Huancayo: Fondo Editorial de la Universidad Continental. <https://hdl.handle.net/20.500.12394/2187>
- Escudero, C. y Cortés, L. (coords.). (2018). *Técnicas y métodos cualitativos para la investigación científica*. Machala (Ecuador): TMACH. <http://repositorio.utmachala.edu.ec/handle/48000/12501/>

- Espinal, A. (marzo de 2010). Inversión pública y gestión descentralizada: ¿distopía de la gestión pública? [Informe especial]. *Gestión Pública y Desarrollo*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/565C09E63241369A0525825D0072A4B3/\\$FILE/GPYD-32.PDF](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/565C09E63241369A0525825D0072A4B3/$FILE/GPYD-32.PDF)
- Esteban, N. (2018). *Tipos de investigación* [Artículo académico, Universidad Santo Domingo de Guzmán]. <https://core.ac.uk/download/pdf/250080756.pdf>
- Estela, J. y Moscoso, V. (2019). *Metodología de la investigación científica*. ¿Cómo hacer una tesis? Lima: Editora Jurídica Grijley.
- Fernández, A. y González, M. (2020). Empleo público en Argentina: características y cambios en su composición y formas de contratación entre 2003 y 2018. *Trabajo y Sociedad*, 21(35), 545-571. <https://goo.su/HD8yxov>
- Gallardo, E. (2017). *Metodología de la investigación: manual autoformativo interactivo*. Huancayo: Universidad Continental. <https://hdl.handle.net/20.500.12394/4278>
- Gómez, R. (2004). *Evolución científica y metodológica de la economía*. Eumed.net. <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/rgl-evol/index.html>
- Gonzaga, J. (2021). *Reconocimiento judicial de beneficios sociales del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 al personal obrero público*, Dirección Regional de Transportes - Tumbes 2020 [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de Tumbes]. Repositorio institucional. <http://repositorio.untumbes.edu.pe/handle/20.500.12874/2649>
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6a ed.). México D.F.: McGraw-Hill / Interamericana Editores.
- Herrera, A. (2007). *La construcción de la democracia en el campo (1975-1988): el sindicalismo agrario socialista en la Transición española*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/fondo/pdf/95286_all.pdf
- Hotmart. (13 de diciembre de 2022). ¿Qué significa meritocracia y cuáles son los mitos y verdades sobre este sistema? <https://blog.hotmart.com/es/meritocracia/>

- Huamán, R. y Peña, J. (2021). *La prohibición de contratación del régimen CAS frente al desempleo laboral: Ley N.º 31131* [Tesis de licenciatura, Universidad César Vallejo]. Repositorio institucional. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/80933>
- Iacoviello, M. (2015). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2116C1196CDAF27305257F1B007445C4/\\$FILE/Diagnóstico_del_BID_2015_Servicio_Civil_Peru.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2116C1196CDAF27305257F1B007445C4/$FILE/Diagnóstico_del_BID_2015_Servicio_Civil_Peru.pdf)
- Landa, C. (2014). El derecho del trabajo en el Perú y su proceso de constitucionalización: análisis especial del caso de la mujer y la madre trabajadora. *Thēmis*, (65), 219-241. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10870>
- Lapiz, R. (2020). *La motivación del personal y la calidad de servicio a los usuarios en la Ugel del Datem del Marañón - 2017* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle]. Repositorio institucional. <https://repositorio.une.edu.pe/handle/20.500.14039/5983?show=full>
- Ley 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Congreso de la República (2021). <https://goo.su/mzacZp2>
- Ley 31131. Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público. Congreso de la República del Perú (2021). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1933248-1>
- Luyo, M. (2019). La carrera administrativa: su necesaria observancia para la regulación de la negociación colectiva en materia remunerativa de los servidores públicos en el Perú. *Derecho & Sociedad*, (53), 171-182. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/21799>
- Martins, F. y Palella, S. (2012). *Metodología de la investigación cuantitativa*. Caracas: Fedupel.
- Mattos, S. (2023). *Afectación al principio de igualdad laboral con la coexistencia de distintos regímenes laborales en la Administración pública*. [Tesis de licenciatura, Universidad Continental]. Repositorio institucional <https://hdl.handle.net/20.500.12394/12936>

- Memenza, V. (2022). *La deconstrucción del empleo público mediante resoluciones judiciales consecuencias de la inaplicación del régimen de contratación administrativa de servicios en el caso de los obreros municipales* [Tesis de maestría, Universidad de San Martín de Porres]. Repositorio institucional. <https://hdl.handle.net/20.500.12727/10069>
- Miranda, G. (2004). Instituciones y perspectivas del derecho laboral público. *Derecho & Sociedad*, (23), 61-75. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16848>
- Morales, C. (2021). Notas a la situación jurídica de los contratos administrativos de servicios a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional que declara la inconstitucionalidad de los artículos 1°, 2°, 3° y 5° y disposiciones complementarias y finales de la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público: ¿el final de un principio? *Laborem*, (25), 145-160. <https://www.sptss.org.pe/wp-content/uploads/2021/12/25-2021-Agenda-del-Derecho-Laboral-Peruano-145-160.pdf>
- Moreno, J. (2020). *La inobservancia del artículo 37 de la Ley N° 27972 en la contratación del personal obrero de la Municipalidad Provincial de Huancayo, 2014-2018* [Tesis de licenciatura, Universidad Peruana Los Andes]. Repositorio institucional. <https://hdl.handle.net/20.500.12848/3062>
- Moriano, N. (2022). *La implementación de la Ley del Servicio Civil y la mejora de la gestión institucional en la UNMSM* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Repositorio institucional. <https://hdl.handle.net/20.500.12672/17607>
- Muschi, F. (9 de marzo de 2021). Perú: Se establecen disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público. *Garrigues*. https://www.garrigues.com/es_ES/noticia/peru-establecen-disposiciones-erradicar-discriminacion-regimenes-laborales-sector-publico
- Nalvarte, P. (octubre de 2017). Conceptos y alcances básicos de las asociaciones público-privadas. *Derecho & Sociedad*, (49), 321-337. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/19898/>

- Oberto, T. y Bencomo, T. (julio-diciembre de 2018). Explicación y comprensión del trabajo como hecho social. *Revista ARJÉ*, 12(23), 167-177. <http://arje.bc.uc.edu.ve/arje23e/art18.pdf>
- Ordoñez, L.E. (2021). *Gestión humana y su relación con la responsabilidad social primaria en la gerencia distrital de la Corte Superior de Justicia, Arequipa, 2021* [Tesis doctoral, Universidad Continental]. Repositorio institucional. <https://repositorio.continental.edu.pe/handle/20.500.12394/10220?mode=full>
- Orozco, K. (2019). *Regímenes laborales en la administración pública y satisfacción laboral en los trabajadores de la Biblioteca Nacional del Perú - 2018* [Tesis de licenciatura, Universidad Tecnológica del Perú]. Repositorio institucional. <https://hdl.handle.net/20.500.12867/2555>
- Pacori, J. (2016). *Los principios y fundamentos de la negociación colectiva en el sector público*. En M. Carrillo (Ed.), VII Congreso Nacional del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (pp. 293-315). Lima: Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/Congreso-Nacional-VII-Full-293-315.pdf>
- Palacios, D. (2022). *La tutela laboral frente al despido: el régimen de los obreros municipales* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Hermilio Valdizán]. Repositorio institucional. <https://hdl.handle.net/20.500.13080/7571>
- Palomino, N. (enero-junio de 2021). Análisis constitucional de la eliminación del régimen de contratación administrativa de servicios en la administración pública. *Derecho Público Económico*, 1(1), 129-145. <http://dx.doi.org/10.18259/dpe.2021008>
- Peralta, J. (2017). *Análisis jurídico del derecho a la igualdad en los regímenes laborales especiales de promoción del empleo productivo en el Perú 2011-2016* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa]. Repositorio institucional. <http://repositorio.unsa.edu.pe/handle/UNSA/4695/>
- Pereira J. (2008). Teoría social y concepción del trabajo: una mirada a los teóricos del siglo XIX. *Gaceta Laboral*, 14(1), 81-101. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=33614104>
- Pineda, K. (2022). *El debilitamiento de la reforma del servicio civil a causa de la aplicación de la Ley N° 31131 y la Sentencia N° 979/2021* [Trabajo académico

- de segunda especialidad, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/24524>
- Piscoya, N. (2022). *La modificación de la naturaleza jurídica del contrato administrativo de servicios como afectación del sentido unificador respecto a las modalidades contractuales* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo]. Repositorio institucional. <https://hdl.handle.net/20.500.12893/10421>
- Quiñones, S. (2012). La flexibilidad laboral en España y Perú: análisis de ciertos aspectos diferenciadores. *Derecho PUCP*, (68), 309-334. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201201.011>
- Ramírez, C., Cardenas, H. y Godeau, J. (2022). Implementación de la ley del servicio civil en Perú en servidores públicos. *Ciencia Latina Revista Multidisciplinar*, 6 (5), 2911-2936. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i5.3292
- Ricapa, J. (2019). *Contrato Administrativo de Servicios -CAS- y derecho al trabajo en la Municipalidad del distrito de Yanacancha, 2019* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión]. Repositorio institucional. <http://repositorio.undac.edu.pe/handle/undac/2442>
- Rico, G. (4 de marzo de 2021). ¿Cuáles son los efectos y las vicisitudes que afrontaremos con la vigencia de la Ley 31131? *LP Pasión por el Derecho*. <https://lpderecho.pe/cuales-efectos-vicisitudes-vigencia-ley-31131/>
- Ríos, G. (2017). *¡Hagamos juntos tu tesis de derecho! Teoría y práctica*. Lima: Ideas Solución Editorial.
- Roca, E. (2014). *Cómo mejorar tus habilidades sociales* (4a ed.). Valencia: ACDE.
- Rojas, Y. (2021). *Contratación de trabajadores obreros y la vulneración de derechos laborales en la Municipalidad Provincial de Chachapoyas, 2017-2018* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas]. Repositorio institucional. <https://hdl.handle.net/20.500.14077/2262>
- Ruiz, R. (2009). Teorías que explican la subordinación. *Temas Socio-Jurídicos*, 27(56), 81-92. <https://revistas.unab.edu.co/index.php/sociojuridico/article/view/6>
- Saavedra, R. (julio-diciembre de 2016). Revalorando el derecho laboral. *Cátedra Villarreal*, 4(2), 169-176. <https://doi.org/10.24039/cv20164270>

- Sanmartin, F. (2017). *Régimen jurídico del personal laboral en la administración pública: la reestructuración del Servicio Andaluz de Empleo* [Tesis doctoral, Universidad Pablo de Olavide de Sevilla]. Repositorio institucional. <http://hdl.handle.net/10433/5385>
- Sánchez, J. (2013). Paradigmas de investigación educativa: de las leyes subyacentes a la modernidad reflexiva. *Entelequia*, (16), 91-102. <https://www.researchgate.net/publication/257842598>
- Tamayo y Tamayo, M. (2004). *El proceso de investigación científica*. México: Editorial Limusa.
- Terry, M., Núñez, W., y Aranibar, J. (2017). *Propuesta de un sistema de selección de funcionarios de la alta dirección de los ministerios del Perú* [Tesis de maestría, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas]. Repositorio institucional. <http://hdl.handle.net/10757/622786>
- Toledo, O. (2011). El principio de progresividad y no regresividad en materia laboral. *Derecho y Cambio Social*, 8(23), 1-12. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5500749>
- Toselli, C. (2011). El principio de progresividad y su aplicación jurisdiccional. *Revista Eletrônica*, 7(119), 112-124. <https://hdl.handle.net/20.500.12178/78415>
- Villavicencio, L. (junio de 2020). Régimen laboral de las empresas públicas ecuatorianas. *Revista de la Facultad de Jurisprudencia*, (7), 366-404. <https://doi.org/10.26807/rfj.v7i7.255>
- Zegarra, D. (2012). Del servicio público a los servicios de interés general: la evolución del *service public* en el sistema jurídico. *Revista de Derecho Administrativo* [PUCP], 1(12), 13-43. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13487>

APÉNDICES

Apéndice A. Matriz de consistencia

Problema General	Objetivo General	Hipótesis General	VARIABLE	METODOLOGIA
¿En qué medida la transición del régimen CAS al régimen 728 influye en las entidades públicas de acuerdo a Ley N° 31131, según el análisis de las sentencias en los Juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022?	Determinar en qué medida la transición del régimen CAS al régimen 728 influye en las entidades públicas de acuerdo a Ley N° 31131, según el análisis de las sentencias en los Juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022.	La transición del régimen CAS al régimen 728 influye en las entidades públicas de acuerdo a Ley N° 31131, según el análisis de las sentencias en los Juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022, generando consecuencias de naturaleza jurídica, administrativas y económicas.	V.I: Consecuencias jurídicas, administrativas y económicas.	<p>Enfoque: Mixto</p> <p>Tipo: Descriptivo</p> <p>Método: básico inductivo</p> <p>Diseño: De campo, no experimental</p> <p>Técnica: Análisis Documental y la Encuesta</p> <p>Instrumentos de recolección de datos: Cuestionario</p> <p>Método de análisis: Análisis documental e indagación.</p>
Problemas Específicos	Objetivos Específicos	Específicas	V.D: Aplicación de la Ley 31131	<p>Población: 35 sujetos especialistas en Derecho Laboral (Magistrados, docentes y abogados), sentencias.</p> <p>Muestra: 10 sentencias y 35 sujetos participantes manera puntual y estratégica a un grupo de participantes, donde será utilizado el método de muestreo por conveniencia.</p>
¿Cuáles son las consecuencias jurídicas causada por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas según la Ley N.° 31131?	Establecer cuáles son las consecuencias jurídicas causada por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas según la Ley N.° 31131.	H.E.1. Las consecuencias jurídicas causada por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas según la Ley N.° 31131, se encuentran vinculada con la dispersión normativa, específicamente referidas al reconocimiento parcial de derechos laborales ocasionando un marco de protección insuficiente		
¿Cuáles son las consecuencias administrativas causados por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas según la Ley N.° 31131?	Señalar las consecuencias administrativas causados por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas según la Ley N.° 31131	H.E.2. Las consecuencias administrativas causados por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas según la Ley N.° 13313, se encuentran centrados en la disminución de la productividad dentro de las entidades públicas.		
¿Cuáles son las consecuencias económicas causada por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas según la Ley N.° 31131?	Establecer las consecuencias económicas causada por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas según la Ley N.° 31131	H.E.3. Las consecuencias económicas causada por la prohibición de contratación administrativa de servicios en las entidades públicas según la Ley N.° 31131, es el incremento en el gasto público de la entidad pública.		

Apéndice B. Operacionalización de las variables

Título: Consecuencias jurídicas, administrativas y económicas de las sentencias sobre la aplicación de la Ley 31131 en los Juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022.					
Objetivo General: Determinar en qué medida la transición del régimen CAS al régimen 728 influye en las entidades públicas de acuerdo a Ley N° 31131, según el análisis de las sentencias en los Juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022.					
Categorías	Definición conceptual	Definición Operacional	Dimensión	Indicadores	Técnicas e Instrumento
Aplicación de la Ley 31131	El objeto de la presente ley es incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado, contratados bajo el Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios.	Se obtendrá la medición de la variable a través de la aplicación del cuestionario estructurado a la muestra seleccionada y del análisis de las sentencias.	Naturaleza Imposición de medidas restrictivas Restricción de oportunidades laborales	Objeto Prohibición de contratación administrativa en entidades públicas. Restricción en la igualdad de contrataciones Jurídicas Administrativas Económicas	Enfoque: Mixto Tipo: Básica-descriptiva. Diseño: De campo, no experimental Método: inductivo Técnicas: Encuesta Observación y revisión Bibliográfica
Consecuencias Jurídicas, económicas y administrativas.	Es el acto resultante de aquellas situaciones jurídicas reconocidas por las normas, las cuales sobrevienen en virtud de la realización de los distintos supuestos contemplados en ella (supuesto de hecho)	Las consecuencias jurídicas, administrativas y económicas serán medidas a través de la encuesta aplicada a la muestra y por medio del análisis de las sentencias.	Consecuencias		

Apéndice C. Ficha de análisis documental



Instrumento

(Ficha de análisis documental)

Consecuencias jurídicas, administrativas y económicas de las sentencias sobre la aplicación de la Ley 31131 en los Juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022.

Objetivo: Determinar en qué medida la transición del régimen CAS al régimen 728 influye en las entidades públicas de acuerdo con la Ley N° 31131, según el análisis de las sentencias en los Juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022.

Revisión de 10 expedientes dentro de los cuales serán analizadas las sentencias dictadas por los Juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco, en el periodo 2022.

FICHA DE ANÁLISIS DE SENTENCIA

Marcar con una “x” en el casillero que corresponda a la valoración que considere más apropiada del análisis de sentencia.

1. ¿Son pretensiones relevantes en la aplicación de la Ley 31131?

Nulidad del despido incausado	
Se reconozca judicialmente su derecho a ser considerada como trabajadora a plazo indefinido dentro de los alcances del D. Leg. N° 31131	
Se disponga su reposición en el cargo que ocupaba antes de ser despedido	
Se disponga que proceda a efectuar el pago de sus remuneraciones dejadas de percibir y sus correspondientes beneficios laborales en el periodo que dejó de laborar.	

2. ¿Fue aplicada de manera adecuada la Ley 31131 en el presente proceso judicial?

SÍ	
NO	

3. De los fundamentos de la sentencia es para poder determinar si es amparable o no la pretensión del actor. ¿Qué puntos controvertidos se fijaron?

Determinar el tipo de contratos que vinculó a las partes	
Determinar si al caso de autos es aplicable la Ley N° 31131 o está dentro de las excepciones establecidas en dicha norma.	

Si como consecuencia de la aplicación de la Ley N° 31131 la actora fue despedida ilegalmente.	
Analizar si procede se declare contraria a derecho la actuación de la entidad demandada consistente al despido ilegal.	
Evaluar si procede se reconozca judicialmente su derecho a ser considerada como trabajadora a plazo indefinido dentro de los alcances del D. Legislativo N° 31131.	
Determinar si es factible se disponga su reposición	
Evaluar si es factible se disponga que la entidad demandada proceda a efectuar el pago de sus remuneraciones dejadas de percibir y sus correspondientes beneficios laborales durante el periodo dejado de laborar por responsabilidad de dicha institución.	

4. ¿Según la sentencia analizada centrada en la aplicación de la Ley 31131, se cumple con el objeto de erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público?

SÍ	
NO	

5. ¿Según el análisis de la sentencia, existe una adecuación y respeto a los principios y derechos laborales en ellos garantizados, sin vulnerar el principio de progresividad y no regresividad dentro de nuestro sistema jurídico peruano?

SÍ	
NO	

6. ¿Son principales consecuencias jurídicas de la aplicación de la Ley 31131 según el análisis de la sentencia?

Nulidad de despido incausado	
Condición de contrato plazo indeterminado o indefinido	
Reposición al puesto laboral	
Pago de remuneración de los meses que dejó de percibir	

7. ¿Existe la debida correlación entre los hechos y la decisión final?

SÍ	
NO	

8. ¿Se consideran pertinentes las razones de la decisión emitida según el análisis de la sentencia y esta da respuesta al problema jurídico planteado?

SÍ	
NO	

9. ¿Conforme a las pretensiones planteadas de la sentencia analizada, en primera instancia fue?

Infundada	
Fundada en Parte	
Fundada	

10. ¿Cuáles son las consideraciones finales que se desprenden del análisis de la sentencia desde los ámbitos jurídicos, económicos y administrativos?

Apéndice D. Cuestionario estructurado



Instrumento

Cuestionario Estructurado

Consecuencias jurídicas, administrativas y económicas de las sentencias sobre la aplicación de la Ley 31131 en los Juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022.

Objetivo: Determinar en qué medida la transición del régimen CAS al régimen 728 influye en las entidades públicas de acuerdo con la Ley N° 31131, según el análisis de las sentencias en los Juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022.

INSTRUCCIONES

A continuación, se presenta una serie de enunciados a los que debe responder atendiendo a la escala propuesta, debiendo marcar con un equis (X) la opción que más se ajuste a su opinión. Agradecemos que sus respuestas sean responsables. La escala indicada es la siguiente: 1-Nunca, 2-Casi nunca, 3-Algunas veces, 4-Casi Siempre, 5-Siempre. Agradecemos de antemano que revise su cuestionario antes de entregarlo.

Apéndice E. Cuestionario estructurado. Variable: Consecuencias administrativas y económicas.



Instrumento

Cuestionario Estructurado

Consecuencias jurídicas, administrativas y económicas de las sentencias sobre la aplicación de la Ley 31131 en los Juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022.

Objetivo: Determinar en qué medida la transición del régimen CAS al régimen 728 influye en las entidades públicas de acuerdo con la Ley N° 31131, según el análisis de las sentencias en los Juzgados de la Corte Superior de Justicia de Cusco-2022.

Variable: Consecuencias administrativas y económicas

INSTRUCCIONES

A continuación, se presenta una serie de enunciados a los que debe responder atendiendo a la escala propuesta, debiendo marcar con un equis (X) la opción que más se ajuste a su opinión. Agradecemos que sus respuestas sean responsables. La escala indicada es la siguiente: 1-Nunca, 2-Casi nunca, 3-Algunas veces, 4-Casi Siempre, 5-Siempre. Agradecemos de antemano que revise su cuestionario antes de entregarlo.

Apéndice F. Análisis de confiabilidad

Análisis de confiabilidad

Estadísticas de fiabilidad

Aifa de Cronbach	Aifa de Cronbach basada en elementos estandarizados	N de elementos
.997	.997	25

Apéndice G. Validación del instrumento de recolección de datos



VALIDACIÓN DEL INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS

I. DATOS GENERALES:

- 1.1. APELLIDOS Y NOMBRES DEL EXPERTO:
- 1.2. PROFESIÓN:
- 1.3. CARGO ACTUAL:
- 1.4. INSTRUMENTO A VALIDAR:
- 1.5. AUTORES:

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

Nº	INDICADORES	CRITERIOS	SI	NO	SUGERENCIAS
1	CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje apropiado.			
2	OBJETIVIDAD	Esta formulado de acuerdo a las hipótesis* u objetivos* planteados.			
3	ACTUALIDAD	Adecuado al avance de la ciencia y tecnología.			
4	ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica			
5	SUFICIENCIA	Comprende los aspectos de cantidad y calidad del instrumento			
6	INTENCIONALIDAD	Está de acuerdo para validar las variables de las hipótesis.			
7	CONSISTENCIA	Está basado en fundamentos teóricos v/o científicos.			
8	COHERENCIA	Existe coherencia entre las categorías			
9	METODOLOGÍA	La estrategia responde al propósito del supuesto categórico			
10	PERTINENCIA	El instrumento es útil para la presente investigación.			

*según sea el enfoque del estudio (cuantitativo, cualitativo o mixto)

Fuente: APROBADO: 90-100% (8-10PGTAS.) / Si observa el 50% (corregir) / Si es menor al 50% replantear).

OPINIÓN DE APLICABILIDAD:

PROMEDIO DE VALORACIÓN:

FECHA
FIRMA DEL EXPERTO
POST FIRMA