



**UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO**

**FACULTAD DE DERECHO Y HUMANIDADES**  
**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**

Análisis de la ley n°31131 respecto a las infracciones a valores y bienes laborales y constitucionales. Lima-2021

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE:**

**Abogado**

**AUTOR**

Rodríguez Bengoa Vania Verónica (ORCID: 0000-0002-2087-3242)

**ASESOR**

Dra. Ordinola Quintana Nuria Shirley (ORCID: 0000-0002-0086-5384)

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN**

Derecho Laboral.

**Los Olivos - Lima - Perú**

**2020**

**Dedicatoria:**

Con mi más sincero y profundo amor, dedico este trabajo al forjador de mi camino, a mi padre celestial, a Él que me acompaña y siempre me levanta de mi continuo tropiezo. Al creador de mis padres y de las personas que más amo.

**Agradecimiento:**

A quien me impulsa y me motiva cada día, al motor que me hace funcionar y me llena de energía, mi hija, por ser siempre la fuerza que me obliga a subir más y más.

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

## Carátula

Dedicatoria.....	ii
Agradecimiento.....	iii
Índice de contenidos.....	iv
Índice de tablas.....	v
Resumen.....	vi
Abstract.....	viii
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>II. MARCO TEÓRICO.....</b>	<b></b>
<b>III. MARCO METODOLÓGICO.....</b>	<b>12</b>
Tipo y diseño de investigación.....	12
Categorías, subcategorías y matriz de categorización.....	14
Escenario de estudio.....	15
Participantes.....	15
Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	16
Procedimiento.....	18
Rigor científico.....	18
Método de análisis de datos.....	18
Aspectos éticos.....	19
<b>IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....</b>	<b>20</b>
<b>V. CONCLUSIONES.....</b>	<b>50</b>
<b>VI. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>51</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>52</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>55</b>

## **ÍNDICE DE TABLAS**

<b>Tabla N°01</b> Matriz de categorización .....	<b>15</b>
<b>Tabla N° 02.</b> Lista de entrevistados.....	<b>16</b>
<b>Tabla N° 03.</b> Validación de instrumentos .....	<b>17</b>

## RESUMEN

La investigación que se presenta, denominada “Análisis de la ley N°31131 respecto a las infracciones a valores y bienes laborales y constitucionales”, incluye una revisión exhaustiva realizada a diferentes fuentes de información, con el fin de determinar la constitucionalidad de esta norma que fue publicada el 9 de marzo del 2021 y que según señala la propia ley, establece medidas para erradicar la discriminación en los regímenes laborales en el sector público, aparentemente en beneficio de los servidores bajo el Régimen Espacial de Contratación Administrativa de Servicios regulado por el D,Leg. N°1057, De la investigación que se realizó, tenemos que esta ley se presenta como uno de los tantos intentos de lograr la igualdad ante la ley, conforme la Constitución dispone, para los servidores que trabajan en las entidades del Estado, desconociendo incluso la política pública de un servicio civil meritocrático.

Para la realización de este trabajo de investigación se hizo uso de la metodología a través de la aplicación de un enfoque cualitativo de tipo básico y se aplicó el diseño de teoría fundamentada. Adicionalmente fueron usados los instrumentos guía de entrevistas y guía de análisis documental para recolectar los datos y obtener toda la información más conveniente para confirmar el supuesto.

Por último, se llegó a las conclusiones, siendo la más importante que, la Ley N° 31131, no logra el objetivo que se propone, en tanto las medidas que la propia ley establece, atentan contra el derecho de igualdad, y la discriminación laboral que pretende erradicar se mantiene pues se ven afectados los propios trabajadores en distintos niveles de oportunidad y remuneración, lo que como se dijo confirma el supuesto jurídico planteado respecto a la inconstitucionalidad de esta Ley.

### **Palabras Clave:**

Inconstitucionalidad, Discriminación, Régimen Laboral, Derecho del Trabajo, Derecho Fundamental, Afectación/Vulneración



## **ABSTRACT**

The investigation that is presented, called "Analysis of Law No. 31131 regarding violations of labor and constitutional values and assets", includes an exhaustive review made to different sources of information, in order to determine the constitutionality of this norm that was published on March 9, 2021 and that, according to the law itself, establishes provisions to eradicate discrimination in public sector labor regimes, apparently for the benefit of employees under the Special Regime for Administrative Contracting of Services regulated by Legislative Decree 1057. From the investigation that was carried out, we have that this law is presented as one of the many attempts to seek equality before the law, as provided by the Constitution, for workers who provide their services in State entities, even ignoring the public policy of a meritocratic civil service.

To carry out this research work, the methodology was used through the application of a qualitative approach of a basic type and the grounded theory design was applied. Additionally, the Interview Guide and Document Analysis Guide instruments were used to achieve the most convenient data collection and information gathering to confirm the assumption.

Finally, the conclusions were reached, the most important being that Law No. 31131 does not achieve the proposed objective, since the measures that the law itself establishes, violates the right to equality, and labor discrimination that it seeks to eradicate is maintained because the workers themselves are affected at different levels of opportunity and remuneration, which, as said, confirms the legal assumption raised regarding the unconstitutionality of this Law.

### **Keywords:**

Unconstitutionality, Discrimination, Labor Regime, Labor Law, Fundamental Law, Impairment / Violation

**I. INTRODUCCIÓN.-** Sabemos que, desde hace muchas décadas, el Estado Peruano atraviesa una grave crisis en la prestación de servicios de la Administración Pública, que pone en evidencia la necesidad de aplicar una profunda reforma que garantice el acceso de todos los peruanos a servicios óptimos de salud, educación, seguridad y justicia. Para lograr esta reforma, el Estado, que tiene la obligación de garantizar el orden social, necesita de la prestación de servicios de colaboradores cuya fuerza de trabajo haga efectivo el funcionamiento de los servicios públicos, que van a materializar el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales, y el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

En este sentido, las normas que regulan la prestación de servicios para el Estado Peruano, han sido modificadas varias veces a través del tiempo, por ejemplo, en un inicio no se consideraba como una relación laboral a la vinculación de un servidor con el Estado, pues esta era regulada por el derecho administrativo; actualmente en el Perú, coexisten 15 regímenes laborales en las Entidades del Estado, entre generales y especiales, podemos mencionar por ejemplo en el Régimen General, con carrera (D.Leg. N°276), y sin carrera con vínculo laboral (D.Leg.N°728), y la contratación administrativa de servicios (D.Leg.N°1057), esta situación representa un desorden en la Administración Pública, en tanto cada régimen dispone diferentes derechos y deberes para los servidores públicos por lo que los jefes de personal se enfrentan a situaciones extremas ante la obligación de ajustarse a los requerimientos de cada norma.

Entendiendo que la cuestión laboral en el sector público es una problemática común, el presente estudio de investigación pretende adentrarse en la realidad laboral nacional, a partir del análisis de la constitucionalidad de la Ley N° 31131, ley que pretende erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, al disponer, entre otras cosas, que se incorpore a los servidores contratados bajo el Régimen de la Contratación Administrativa de Servicios, a los regímenes del D.Leg. 728, como al D.Leg. 276 en un plazo máximo de 5 años, ante este mandato, nos hallamos con algunos problemas y vacíos provocados por la misma ley los que serán fundamento del estudio.

Conforme a lo expuesto, , analizados en su concepto y evolución en el ámbito nacional, esto nos permitirá tener una visión amplia y clara sobre la situación laboral de los colaboradores del Estado.

Sobre el **problema de investigación**, se ha planteado como **problema general** ¿Es constitucional la ley 31131 que establece medidas para erradicar la discriminación en los Regímenes Laborales del Estado Peruano?, y como **primer problema específico**, se propone la interrogante ¿Qué medidas establece la Ley 31131 para eliminar la discriminación en los Regímenes Laborales del Estado Peruano? y como **segundo problema específico**, la pregunta fue ¿Los Regímenes Laborales creados por el Estado Peruano como empleador vulneran los Principios del Derecho del Trabajo?

Respecto a la **justificación teórica** de la investigación realizada, esta se basó en revisar opiniones, ideas y conceptos relacionados al comportamiento del Estado Peruano como empleador y, específicamente a las infracciones a valores y bienes constitucionales con la promulgación de la Ley N°31131 que afectan a los trabajadores del sector público, este trabajo se realizó con el propósito de ofrecer algunas posibilidades que mejoren la realidad problemática planteada y favorezca de alguna manera la protección de los derechos laborales de los servidores públicos. Continuando con la **justificación práctica**, ésta residió en exhibir la realidad problemática que enfrentan los servidores que mantiene una relación laboral vigente con el Estado, en éste sentido se han desarrollado teorías que nos van a guiar a identificar la existencia de la vulneración de los derechos laborales de los trabajadores del Estado con la promulgación de la Ley N°31131, ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los Regímenes Laborales del sector público, con la intención de proponer posibles soluciones sobre la protección y progresión de los derechos laborales que amparan a los colaboradores del sector público, es decir, se intenta ofrecer una herramienta de conocimiento y defensa, al momento de acudir al órgano jurisdiccional en busca de tutela efectiva por los derechos que se hubieran vulnerado o estén en peligro de serlo. Y, sobre la **justificación metodológica**, esta investigación fue realizada de manera

meticulosa, pues pretende aplicar correctamente el enfoque cualitativo, así como el tipo y diseño de investigación y todos los aplicables. También se analizó diferentes recursos bibliográficos tendientes al logro de los objetivos planteados.

Sobre los **objetivos**, entendidos como la meta a alcanzar con el estudio realizado y como las pautas que guían el desarrollo de la investigación, se propuso como **objetivo general**, determinar si es constitucional la ley 31131 que establece medidas para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, como **primer objetivo específico**, determinar qué medidas establece la ley 31131 para eliminar la discriminación en los regímenes laborales del estado peruano, y como **segundo objetivo específico**, determinar si los regímenes laborales creados por el estado peruano como empleador vulneran los principios del derecho del trabajo.

Como consecuencia, surgen los supuestos como respuesta a las interrogantes planteadas y a los objetivos propuestos, y tenemos como **supuesto general**, La ley 31131, atenta contra la Constitución porque, distinto a lo que propone, fomenta aún más la discriminación en los regímenes laborales vigentes en las instituciones del Estado y vulnera principios y derechos del Derecho del Trabajo. Como **supuestos específicos**, tenemos que las medidas que establece la Ley, no eliminan la discriminación en los regímenes laborales del estado, en tanto el trabajador será considerado indistintamente dentro del régimen laboral vigente en la entidad y que se atenta contra principios laborales como el de progresividad, irrenunciabilidad, así como el de prohibición de hacer discriminaciones.

**II. MARCO TEÓRICO.-** La investigación realizada se ampara en estudios e investigaciones previas, realizadas en el mismo sentido, por autores tanto nacionales como internacionales, las que servirán para reforzar la teoría propuesta.

Como **antecedentes de carácter internacional**, presentamos la tesis, “*Una aproximación cualitativa al Empleo Público en la provincia de Buenos Aires. Representaciones sociales y percepciones subjetivas de los trabajadores estatales*”

*en la APP*”, presentada por Gil García, (2013) ante la Universidad de La Plata, concluye que, son los trabajadores públicos los que expresan su molestia respecto al ambiente de trabajo, a los salarios que perciben en tanto no son proporcionales a su esfuerzo y dedicación, a la falta de motivación respecto al progreso en su condición laboral, así como el concepto de que el Estado no valora su esfuerzo, a pesar de lo mencionado, los servidores se hallan comprometidos con su función y el puesto que ocupan, y porque mantienen la expectativa de crear una Carrera Administrativa y también porque valoran la estabilidad laboral y las prestaciones sociales que les ofrece el Estado. Sobre la identificación que tiene el trabajador con la entidad, existe una situación de malestar y rechazo a los llamados “funcionarios políticos”, pues “los trabajadores que sostienen el trabajo”, consideran, que aquellos, basan su trabajo en resultados visibles y a corto plazo, además de la desigualdad remunerativa y de la distribución de tareas, no existe el reconocimiento ni la posibilidad de crecimiento y desarrollo profesional, por lo que es fundamental para la autora, realizar una revisión de la legislación laboral en Buenos Aires, para revertir esta situación en pro de una prestación basada en el mérito, la evaluación del desempeño y la adecuación entre perfiles y puestos de trabajo que posibilite el crecimiento profesional bajo reglas previsibles.

También se ha considerado la tesis presentada por Ferreira y Lizana (2009), ante la Universidad de Chile, facultad de Derecho, bajo el título “*El Estado Empleador, Derechos del Trabajador y el Trabajo Decente*”, donde hace alusión al concepto acuñado por la Organización Mundial del Trabajo, sobre “Trabajo Decente”, que siempre ha estado relacionado a los trabajadores de la actividad privada y que no se asociaban al personal que labora para el Estado, y al iniciar una investigación al respecto, se encuentran con la problemática del Estado como empleador, cuestionando los derechos esenciales y el trabajo decente de los trabajadores fiscales, proponiendo una serie de mejoras, que deberán aplicarse en los organismos públicos, los que han sido creados para cumplir los fines del Estado en beneficio de la población, y que en general ponen de manifiesto que el estatuto administrativo y la legislación civil no son una herramienta que sirva para lograr un

óptimo servicio público, pues el estado no cumple con sus obligaciones laborales generando inconformidad entre sus trabajadores.

En el artículo *Los Empleados Públicos, La Cosa Pública*, de Sevillano (2020), respecto a la situación actual que atraviesa el Estado Español, señala que desde el 2008, el estado español gasta más de lo que recibe y por mucho que los impuestos suban, los ingresos continúan siendo bajos, por lo que se plantea como solución, reducir el coste de los empleados públicos, que junto con las prestaciones, es la mayor partida en el presupuesto nacional y no hay el dinero suficiente para pagar lo que actualmente cobran, por lo que sería conveniente eliminar las subvenciones que da el gobierno a los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, así como a las ONG, agrega que también se debería reducir hasta en menos de la mitad a la clase política y disminuir el gasto fiscal en aeropuertos, energía solar, autopistas, etc. Pero, a pesar de estas acciones, estas reducciones serían insuficientes para estabilizar el presupuesto, por lo que la única solución sería reducir el coste de los servidores del estado.

En el artículo “*El papel del Estado y las relaciones laborales: una geometría compleja y variable*”, realizado por Gonzáles-Posada (2018), para la Universidad de Valladolid, se plantea la interrogante ¿Cómo se puede articular el trabajo decente en el siglo XXI?, y propone prescripciones como, asegurar que los trabajadores se beneficien por igual del éxito económico de todos los sectores; fortalecer los sindicatos y las asociaciones empresariales en sus funciones, ya que nos encontramos ante un complejo mundo laboral en permanente cambio; cerrar las brechas en el campo salarial, en el tiempo de trabajo, en la acumulación de riqueza, y en las provisiones para la vejez; mejorar las condiciones de trabajo en cuanto a estabilidad y desarrollo profesional; se debe tender a garantizar un diseño tecnológico responsable donde los trabajadores puedan estar saludables, reduciendo el estrés con un trabajo seguro; dice también que se debe articular los conceptos de la legislación laboral de modo que sean aplicables en el trabajo digital; se trata de lograr la estabilidad económica para mantener la empleabilidad y preservar la seguridad social en el marco europeo.

En el artículo *“Brecha salarial o discriminación laboral. Retribuciones y carrera de las mujeres en el sector público”*, de De Luxán M. J. (2019); se realiza el análisis del progreso del empleo y de las remuneraciones de la mujer en la Administración Pública en el estado español, y se resalta que existe una brecha salarial que afecta al empleo femenino, que tiene la tendencia a mejorar luego de la crisis económica, señala que existe un deterioro en la administración pública que pone en riesgo el fortalecimiento de las políticas de igualdad de género, añade la autora que en las políticas de provisión de puestos, existen pautas que favorecen la discriminación laboral, lo que dificulta el crecimiento profesional de las mujeres, luego del análisis, se presentan tres posibles propuestas para generar un cambio en el servicio público, que son: Rejuvenecer la administración y crecer en innovación, esto serviría para reforzar el peso del empleo femenino, Alterar o modificar el procedimiento de provisión de puestos de trabajo, lo que disminuiría la discriminación; y, por último, recalca la necesidad de ampliar la perspectiva del género respecto a las retribuciones del empleo público.

También se revisó el artículo *“La discriminación laboral por género en el sector de servicios de Ambato”* de Ortiz R. H (2016) y otros, donde se destaca que el desempleo es una situación constante que tiene efectos en diferentes ámbitos, como el económico y social, donde a pesar de los cambios en cuestión de igualdad de género en el mercado laboral, éste continúa siendo un factor determinante al momento de conseguir trabajo. Lo que demuestra la relación directa entre género y la falta de empleo en el sector de servicios del Ambato, siendo la discriminación por género la principal causa del desempleo y así como la escasa demanda laboral. Esto demuestra para los autores, que el modelo o la estructura de la asignación de tareas, se organiza conforme al sexo y provoca desigualdad al dejar de lado las capacidades y aptitudes de los servidores.

A continuación presentamos dentro de los **antecedentes de alcance nacional**, la tesis de Ruiz (2019), titulada *“Los regímenes Laborales y su relación con el desempeño laboral de los trabajadores de la UGEL 016”*, 2017, presentada para lograr el título de Maestro en educación con mención en docencia y gestión

educativa, en la que se concluye que, los Regímenes Laborales, guardan una proporción importante y directa con el desempeño laboral de los trabajadores públicos, y dado que actualmente en nuestro país coexisten 15 regímenes laborales en las entidades del estado, esto lleva a un estado de caos, ya que cada régimen contiene beneficios, deberes y derechos diferentes para los servidores públicos de nuestro país.

Tenemos también la tesis de Acuña (2018), titulada *“Convencionalización de la Contratación Administrativa de Servicios”*, para obtener el grado de Magister ante la Universidad Pontificia Católica del Perú, que dice que en la normativa que rige el derecho Laboral Peruano están contrapuestos principios y garantías cuya consecuencia es la afectación de diversos derechos laborales en el sector público y, sobre todo por las tantas modalidades de contratación en este sector, lo que genera desigualdad y desequilibrio, en cuanto al régimen de Contratación Administrativa der Servicios, específicamente señala que además se genera discriminación laboral frente a los otros regímenes existentes en el Estado, plantea una posible solución en una Acción de Convencionalidad que lleve a un pronunciamiento jurisprudencial por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a fin de delimitar la aplicación de los principios del Derecho al Trabajo en todos los países sometidos a su jurisdicción, para que los contratos de trabajo sean elaborados conforme a lineamientos fijados por máximo intérprete de los derechos humanos en América.

En la tesis *“Análisis Jurídico del Derecho a la igualdad en los Regímenes Laborales Especiales de Promoción del Empleo Productivo en el Perú en 2011”*, presentada por Peralta (2017), para optar el título de Abogado ante la Universidad Nacional de San Agustín, el autor señala que estos regímenes, si bien no llegan a transgredir los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y proponen combatir el subempleo, tienen como característica fundamental, la de impulsar la reducción de derechos laborales, con la consecuencia de lograr trabajadores menos costosos y más atractivos para los empleadores, que ven reducidos los costos de sus planillas, que les sirve para incrementar el presupuesto de sus operaciones;

señala el autor que esta situación se refleja, sobre todo, en los Regímenes Laborales de los trabajadores del sector de la exportación no tradicional D.Ley N°22342; de los trabajadores del Sector Agrario (Ley N°27360), de los trabajadores de las micro y pequeñas empresas (Ley N°28015 y su Reglamento D.S. N°0092003-TR) y para los trabajadores sujetos al Régimen de la Contratación Administrativa de Servicios (RECAS), resaltando la importancia de la revisión de las condiciones que establece éste régimen, puesto que funciona como un régimen complementario a cualquiera de los otros tres que existen paralelamente en el Estado Peruano, con la finalidad de reducir los beneficios laborales para combatir el subempleo de los SNP, permitiendo poner a los trabajadores en planilla de manera temporal hasta que, supuestamente, exista el presupuesto público para ubicarlos en el régimen correspondiente.

En la tesis *“Discriminación en Derechos Laborales del Régimen Público y Privado en los trabajadores de ESSALUD a partir de 2005”* de Silva, L. (2018), se describe la discriminación laboral que existe entre los regímenes laborales vigentes en la Red Asistencial de Salud de Lambayeque, donde los trabajadores que prestan sus servicios, pertenecen a diferentes regímenes a pesar de la similitud de sus labores, y donde cada régimen tiene diferentes o más beneficios y ventajas que el otro, lo que conlleva a la desigualdad y la discriminación entre los trabajadores. Se demuestra con el estudio, que al existir tal diferencia entre los beneficios o prestaciones de los regímenes laborales ante labores similares, se da la discriminación laboral, lo que origina una violación a la Constitución, por lo que es urgente uniformizar el sistema laboral y exista un único régimen, que elimine cualquier tipo de discriminación en el sector público. Se concluye que el régimen laboral privado tiene mejores condiciones para los servidores públicos, en cuanto a los beneficios que perciben y como consecuencia a las remuneraciones.

En este punto, nos referimos a la tesis presentada por Céspedes (2019), denominada *“La vulneración de los derechos laborales en el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios CAS, en la Corte Superior Lima Norte 2017”*, para obtener el grado de Doctora en derecho ante la Universidad

Nacional Federico Villareal, en la que expone las importantes conclusiones que la vulneración de los derechos laborales en éste Régimen es alto, señalando los mismos trabajadores encuestados, que el derecho a la permanencia en el puesto de trabajo, el nivel de incorporación a la Carrera Administrativa de Servicios, el reconocimiento de la relación laboral, el pago de la asignación por escolaridad, el reconocimiento de la CTS, así como el reconocimiento de derechos sindicales es nulo. Recomendando la autora que se deben unificar los regímenes laborales en el sector público, para así promover una política laboral respetuosa de los derechos fundamentales de todos los trabajadores y de los principios laborales, que el Estado Peruano debe considerar que no se manejan solo recursos económicos sino, personas, a las que se les debe respeto como tales y a su dignidad, defendiendo tanto sus derechos laborales como su bienestar conforme a un estado social de derecho, señala también que las regulaciones laborales deben someterse a los requerimientos y a la progresión de los derechos reconocidos en normas y tratados internacionales vinculantes para el Perú, dice que todos los trabajadores son seres humanos libres, con metas y derechos fundamentales que deben ser tratados con una actitud responsable y respetuosa por parte del Estado, cuidando de no lesionar sus derechos, así sea muy grande y real la necesidad de organizar el servicio público, sostiene también la importancia de la intervención del Ministerio de Trabajo y las demás entidades pertinentes, para velar por los derechos y libertades sindicales de los servidores públicos, así como de sus organizaciones representativas.

Para demostrar la importancia de nuestra investigación, debemos conocer y entender nociones básicas pero fundamentales, en este sentido nos referimos primero a la "*Administración Pública*", y bajo la idea de Moraga, C. (2007), quien conceptúa al estado como un agente económico con la mayor intervención en el mercado nacional, y en nuestro país, el Estado ha asumido roles y límites para justificar su intervención, así vemos lo que está regulado en el art. 60° de la Constitución, que dispone que el estado puede intervenir como agente económico en materia empresarial, siempre que cuente con autorización legal expresa y existan razones de alto interés público o conveniencia nacional que guíen su rol subsidiario.

Agrega Moraga, C. (2007), que la Administración Pública existe en razón del poder público y que ejerce funciones jurisdiccionales, dentro del marco de las relaciones contractuales que impulsa el estado, donde se advierten una serie de operaciones comerciales que incluyen desde la adquisición de bienes y servicios, hasta la contratación de personal para cubrir la necesidad de prestar servicios a la propia comunidad. Opina la autora que la Contratación Administrativa debe ser considerada una categoría jurídica por medio de la que se crean, modifican, regulan o extinguen relaciones jurídicas; además porque tiene características específicas sobre los contratos privados, que se someten a normas de derecho público, las que van a determinar su contenido, por lo tanto, van a delimitar su actuar como Administración Pública.

**III.MARCO METODOLÓGICO.-** Esta parte de la investigación reviste de gran importancia pues a decir de Franco (2011), el marco metodológico son las acciones que van a analizar y descifrar el fondo del problema propuesto, todo a través de procedimientos que incluyen la técnica de recolección de datos, especificando el camino que se seguirá para realizar el estudio; este camino consiste en recolectar los conceptos y elementos del tema que se investiga, los que se dividen en diferentes campos para ser analizados individualmente.

Por otro lado, Arias (2012) sostiene que el conjunto de procedimientos, pasos y técnicas que se utilizan para formular y resolver problemas es lo que se conoce como el marco metodológico, y como parte de este marco, se formulan hipótesis posibles que podrán ser confirmadas o descartadas con los medios que se utilizaron para realizar la investigación del problema. Para Tamayo y Tamayo (2012), el marco metodológico es todo un proceso por el que, el investigador se proyecta a obtener la información que pueda verificar, corregir o ampliar el conocimiento.

En resumen, el marco metodológico que trataremos en este capítulo, se refiere a la aplicación ordenada y secuencial de las ideas, nociones y conceptos que se han expuesto en el marco teórico, es allí que radica la importancia de la aplicación

de las técnicas y la progresiva metodología que fundamenta la teoría seleccionada para justificar el estudio del tema elegido.

### **3.1 Tipo y diseño de investigación**

Respecto a la **investigación cualitativa**, para Cerrón (2019) el objetivo de éste tipo de investigación, es la comprensión y está centrada en la búsqueda de los hechos, en la perspectiva personal del investigador desde el inicio de la investigación, así como la interpretación de los hechos y de los sucesos, esperando obtener una descripción profunda, una comprensión experiencial y múltiples realidades, es decir, el investigador construye un nuevo conocimiento.

Balcázar Nava Patricia, Gonzales Arriata, López Fuentes Norma, Gurrola Peña Gloria Margarita y Moysén Chimal Alejandra, (2013), proponen como características de la investigación cualitativa, las siguientes:

- Es inductiva
- Tiene una perspectiva holística, es decir, percibe a la persona como un todo
  - Se producen efectos sobre las personas investigadas o entrevistadas
    - Percibe a los sujetos dentro de un marco de referencia de ellos mismos □ El investigador aparta sus creencias, pero igual, éstas serán el punto de inicio que le servirá para interpretar la realidad que está estudiando.
    - Estudia la organización social y cultural de un grupo
    - Es adecuada para el análisis de fenómenos complejos

Considerando todo esto, para realizar este trabajo se utilizó el enfoque cualitativo, para guiar el estudio de una problemática jurídica desde la apreciación de los sujetos participantes; se pretende determinar si la ley 31131, que establece medidas para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público. Para lo que se realizó la recolección de datos usando la guía de entrevistas para los abogados litigantes especialistas en derecho constitucional y laboral y se aplicó la guía de análisis documental, con el propósito de demostrar las afectaciones jurídicas propuestas.

Para Heath (1997), el fin de la investigación cualitativa, llamada también “naturalística” varía de acuerdo con el paradigma de investigación predominante, generalmente, al hablar de investigación cualitativa, se debe describir e interpretar algunas cuestiones humanas, a menudo en palabras propias de los individuos seleccionados en vez de solo considerar la perspectiva del investigador. Para Fuster (2019), la investigación cualitativa, debe ser entendida como una categoría de diseños de investigación que extraen descripciones que adoptan la forma de entrevistas, narraciones, notas de campo, transcripciones de audio y video cassettes, registros escritos de todo tipo, fotografías, películas y artefactos. Para la autora, gran parte de los estudios se ocupan del entorno de acontecimientos y se concentran en la investigación de los contextos naturales o tomados tal y como se hallan, más que ser reconstruidos o modificados por el investigador.

Las interrogantes planteadas, se conformaron a partir de dos categorías: **(REGÍMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO/PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO)**, y se pretendió definir las y establecer su relación entre sí, o sea, establecer la incidencia de los tantos Regímenes Laborales vigentes en el sector público en el Derecho al Trabajo. Adicionalmente, al finalizar el trabajo de investigación, se facilitó una teoría que pretende la comprensión de la disyuntiva planteada.

En resumen, se aplicó este diseño porque las conclusiones a las que se llegaron, se fundamentaron en los datos recolectados y en las teorías seleccionadas y que se vinculan al problema de investigación. Para Maxell (2013), la recolección de datos en los estudios cualitativos, se refieren a un proceso por el que se van resolviendo progresivamente los problemas, en este proceso coinciden los aspectos relacionados con el muestreo, formulación y verificación de las hipótesis.

### **3.2 Categorías, subcategorías y matriz de categorización**

De acuerdo a Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010), el proceso de categorización consta de la agrupación de elementos, que son pasibles de ser reunidas, para dar lugar a dimensiones más importantes que le van a dar mayor

significación a los datos obtenidos. En el estudio efectuado, se seleccionó dos categorías independientes y sus tres subcategorías.

)

**Tabla N° 01: Matriz de Categorización**

CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS
Categoría 01: RÉEGIMEN CAS EN EL SECTOR PÚBLICO	SUBCATEGORÍA 01: carácter permanente de la labor del servidor CAS
	SUBCATEGORÍA 02: carácter temporal de la labor del servidor CAS
	SUBCATEGORÍA 03: problema remunerativo en el régimen CAS
CATEGORÍA 02: PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO	SUBCATEGORÍA 01: principio de progresividad
	SUBCATEGORÍA 02: principio de irrenunciabilidad
	SUBCATEGORÍA 03: principio de igualdad de trato y no discriminación

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

### 3.3 Escenario de estudio

Este estudio se realizó en la ciudad de Arequipa, bajo una óptica a nivel nacional, se determinó en base al espacio en el que se realizó tanto el proceso de investigación como las entrevistas. Se recalca que, las entrevistas se aplicaron a profesionales especialistas en la rama. Es menester comentar que las entrevistas que se aplicaron fueron, en su mayoría, virtuales, puesto que así lo solicitaron y decidieron desarrollarlas los especialistas.

### 3.4 Participantes

Taylor y Bogdan (1992) explica que la observación participante, se refiere a la investigación que incluye la interacción entre el investigador y los informantes, durante la cual se recoge la información sistemáticamente y no de manera intrusiva. Por tanto, en base a estos conceptos, los sujetos seleccionados para intervenir en

este trabajo de investigación, son profesionales del derecho especialistas en derecho laboral y constitucional, y con la información ofrecida, nos permitieron confirmar los supuestos planteados y ampliar los conocimientos para formular una opinión contundente respecto al tema investigado.

**TABLA N° 02:** *Relación de entrevistados, Abogados especialistas en materia laboral y constitucional*

Nombres y Apellidos	Grado Académico	Institución	Experiencia Laboral
Felipe Bouroncle San Martín	Abogado	Corte Superior de Justicia de Arequipa	25 años
Luis Fernando Castro Herrera	Abogado Litigante	Independiente	26 años
Eduardo Gerald Aparicio	Abogado	Congreso de la República	18 años
Vladimir Fuentes Calderón	Abogado Litigante	Independiente	26 años
Robinson Castro Zegarra	Abogado Litigante	Independiente	45 años
Claudia Fuentes Calderón	Abogado Litigante	Independiente	8 años
Jorge Luis Rodríguez Rodríguez	Abogado Litigante	Independiente	12 años
Iván Hurtado Frisancho	Abogado	Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre	20 años
Giuliana Rocío Flores Gómez	Abogado Litigante	Independiente	25 años

**FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA**

### 3.5 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Según Ritzer (2002), la observación tiende a poner en evidencia las proposiciones y los constructos que parten de una base de datos o de fuentes de información; y a través de ésta se logra obtener información sobre un problema, proceso o hecho para después describirlo y hacer un análisis e interpretación de la

información. Tomando los datos clasificados y organizados como punto de partida, se construyen las categorías.

También se utilizó la técnica del análisis doctrinario, por medio del que se recolectó abundante información de fuentes bibliográficas; y, para darle confiabilidad y validez a los instrumentos utilizados y a la información obtenida, se contó con la evaluación y la certificación de tres expertos en la materia.

La **Entrevista**: es una técnica de mayor utilidad para recabar los datos en la investigación de tipo cualitativa utilizada en este trabajo, la entrevista es una conversación que por medio de un diálogo sencillo, sirve como instrumento técnico de comunicación interpersonal entre el investigador y el sujeto de estudio, con el fin de lograr respuestas verbales a las interrogantes planteadas sobre el tema investigado. Martínez (1988) sugiere cualquier tipo de estímulo para complementarla y obtener información, argumenta que es más eficaz completos, además de ofrecer la oportunidad de aclarar dudas en el proceso.

**Guía de entrevista**: es la manera de manifestar instrumentalmente la técnica de la entrevista, consta de preguntas agrupadas de acuerdo a temas y categorías basadas en los objetivos propuestos y en la bibliografía relacionada. Debe centrarse en encontrar precisión en las respuestas, de manera que consiga recopilar datos más organizados y útiles; teniendo esto en cuenta, se propusieron cinco preguntas para el objetivo general, cuatro para el primer objetivo específico y tres para el segundo objetivo específico. Se debe precisar que, la formulación de las preguntas se realizó conforme al marco teórico analizado, precisamente en las investigaciones previas y también de acuerdo al desarrollo de las categorías y subcategorías.

**TABLA N° 03: Validación de Instrumentos**

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO			
INSTRUMENTO	DATOS GENERALES	CARGO O INSTITUCIÓN	PORCENTAJE
GUIA DE	Tito Capcha Carrillo	Docente UCV, Lima Norte	95%
	Ángel F. La Torre Guerrero	Docente UCV, Lima Norte	95%

ENTREVISTAS	Rolando Javier Vilela Apón	Docente UCV, Lima Norte	95%
PROMEDIO			95%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

### 3.6 Procedimiento

Para realizar este trabajo se utilizó el enfoque cualitativo de diseño de teoría fundamentada, esto dio la posibilidad de examinar y comprender la búsqueda que se realizaba; posteriormente se clasificó la información en base a un criterio de prioridad e importancia de todo lo obtenido en el análisis doctrinario y en las entrevistas aplicadas. Finalmente, se sistematizó la información obtenida, con una tendencia metódica y ordenada para integrar todos los resultados, esta sistematización nos condujo a enunciar las conclusiones y formular las recomendaciones.

### 3.7 Rigor científico

Stein (1990), apunta que el investigador debe intentar ver, sentir y construir un mundo cognitivo, conforme lo hacen los sujetos investigados, con el fin de comprender la apreciación del investigado. La construcción de la realidad cultural, es diferente para cada observador, por lo que el método cuantitativo tiene como premisa principal que la investigación realizada solo puede acceder al conocimiento de la realidad. Esta parte del estudio científico se relaciona con el valor y la calidad de la investigación, en la que resaltan aspectos como la ética del autor al tiempo que desarrolla el estudio, que está vinculada a los instrumentos que utiliza y al trabajo de recolección de datos, que da confiabilidad a la investigación efectuada.

### 3.8 Método de análisis de datos

Gil, J. (1994), explica que el acopio continuo y el posterior análisis de datos es un proceso que crea un condicionamiento recíproco entre la información obtenida y la teoría que surge del análisis de datos, y que se orientan a una nueva recolección de información. Este condicionamiento se concreta en un diseño como la selección secuencial que se confluye mutuamente, es decir, mientras la investigación continúa, se van encontrando nuevos conceptos para realizar un nuevo análisis. En

este caso se analizó la relación entre las categorías: **RÉGIMEN CAS EN EL SECTOR PÚBLICO Y LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO**, y sus subcategorías. Para establecer esta relación, se usó diferentes métodos de análisis, así tenemos el interpretativo, de integración, argumentativo, comparativo hermenéutico e inductivo.

### **3.9 Aspectos éticos**

Expresa Ñaupas, H. (2014) que la indiferencia, el desprecio y el rechazo por las pautas éticas, se consagran en la religión, las leyes y la influencia de la familia y las instituciones educativas, aparentemente, se trata de un problema tan antiguo como el hombre mismo, en este sentido, se concibe a la investigación científica como una empresa social que puede estar tan contaminada moralmente como la sociedad en sí, esto repercute en los científicos y los investigadores. En este trabajo se siguió las directrices de las normas APA (American Psychological Association) y normas de derecho a la propiedad intelectual, al haber citado correctamente a todos los autores estudiados y consignados en el trabajo; por lo tanto se cumplió con los preceptos éticos y legales establecidos.

#### IV: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Como paso siguiente, corresponde exponer los resultados obtenidos al aplicar y analizar la entrevista alcanzada a los especialistas en derecho laboral y constitucional y al hacer el análisis de la guía documental.

Se considera esta sección como una de las partes fundamentales del trabajo de investigación, puesto que respalda el supuesto desde una perspectiva real brindada por los entrevistados-participantes, quienes son profesionales especialistas en la materia, es decir son los protagonistas en el uso, interpretación y aplicación de la normatividad vigente y cuya opinión es fundamental al momento de ejercer su patrocinio a los trabajadores que prestan sus servicios en la Administración Pública.

En cuanto al análisis realizado a la guía de entrevistas, se presentó como **objetivo general**, determinar si es constitucional la Ley N° 31131, que establece medidas para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, teniendo como primera pregunta referente al traslado progresivo de los servidores públicos vinculados a la entidad a través del Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios:

*¿Cree usted que la Ley N°31131, promueve la erradicación la discriminación en los Regímenes Laborales del Estado, por qué?*

El experto laboralista Castro Herrera opina que esta ley no promueve dicha erradicación, porque si bien es cierto los derechos laborales son evolutivos, los propios trabajadores encontraran algunos inconvenientes como equiparar los ingresos remunerativos percibidos como trabajadores vinculados al régimen CAS, y se enfrentarán una reducción económica en el caso que en la entidad o institución solo haya el régimen 276, por lo que los impulsaría a buscar el régimen 728 que quizás no exista en esa determinada institución pública. Añade que la adecuación será muy complicada pues no se ha reglamentado de acuerdo a las modalidades de las instituciones públicas.

Por otro lado, Bouroncle San Martín, abogado penalista, sostiene que la ley bajo análisis que tiene el objetivo de incorporar a los trabajadores vinculados a la entidad por el CAS, a los regímenes laborales 276 y 728 vigentes en las entidades públicas, en tanto, señala que esta situación sería beneficiosa para los trabajadores, porque éstos regímenes contienen más y mejores beneficios, es decir se lograría la estabilidad laboral bajo regímenes más completos.

A su vez, Fuentes Calderón V., experto laboralista opina que la Ley N°31131, sí promueve la erradicación de la discriminación en los regímenes laborales del Estado, porque el Régimen CAS estableció condiciones laborales que disminuyeron los derechos que como ciudadano le corresponden a cualquier trabajador.

Asimismo, Rodríguez, señala que la Ley N°31131, sí promueve la erradicación de la discriminación en los regímenes laborales del Estado, porque la incorporación progresiva de los servidores públicos del régimen CAS a los regímenes 728 y 276 les otorgará una estabilidad importante y necesaria.

Por otro lado, Fuentes Calderón C., opina por el contrario, que si bien es cierto la igualdad de trato y la no discriminación laboral debería ser una cuestión indiscutible y permanente entre los trabajadores que prestan sus servicios en las entidades del Estado, existe gran diferencia entre cada régimen laboral vigente, llámese vacaciones, gratificaciones, ascenso progresivo, entre otras, que de obligar al trabajador CAS a someterse indistintamente al régimen imperante en la entidad, se estaría atentando contra los principios protector y de progresividad del Derecho del Trabajo.

Al respecto Pinto Huamachuco, dice que no se cumple con el fin de erradicar la discriminación laboral en los regímenes del estado, porque la ley establece disposiciones para que los trabajadores de diversas entidades del Estado que desarrollan actividades de tipo permanente y que están vinculados a la entidad a través del régimen CAS, sean incorporados a los regímenes laborales de los D.Leg. N° 276 y 728, atentando la misma ley contra la naturaleza temporal del contrato administrativo de servicios.

Adicionalmente Hurtado Frisancho, abogado especialista en gestión pública, sostiene que la ley no cumple con su objetivo, pues pretende incluir a todos los trabajadores sin ninguna distinción basada en capacidades o competencias en un único régimen.

Sobre la pregunta formulada respecto a las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de la Hacienda Pública y gestión de los recursos humanos en el sector público:

*¿Considera usted que la Ley N° 31131, vulnera las competencias del Poder Ejecutivo al expedir una norma que impacta en la economía nacional?*

La mayoría de los entrevistados coincidió en señalar que el Congreso de la República ha cometido un exceso en cuanto al poco análisis realizado respecto al costo que se ocasionará al Estado, pues con incorporación de un número significativo de trabajadores del sector público con mayores beneficios labores a un régimen diferente, va a implicar necesariamente un mayor gasto estatal.

Álvarez Abril, sostiene que la incorporación de los trabajadores CAS no atenta contra la economía del Estado en tanto el Congreso tiene la facultad de iniciativa económica, por lo estaría plenamente autorizado.

Rodríguez por su parte dice que, el manejo del presupuesto que tenga cada entidad pública significará un reto para asumir este costo por la incorporación de una gran población trabajadora, pero que se debe tener en cuenta la necesidad de cambio que exige nuestro irregular sistema y en las actuales condiciones en que nos encontramos o que nos posiciona el panorama económico post-Covid 19.

Hay que resaltar que el Congreso carece de iniciativa de gasto.

Para Fuentes Calderón V., la contratación de un gran número de personal implica el pago de todos los conceptos que le corresponden al trabajador, a menos que el CAS haya sido utilizado para discriminar al trabajador respecto de la remuneración que se le asigna, de modo tal que para el especialista en mención, no hay impacto económico en virtud de que el Estado cumple con reconocer a cualquier trabajador, de cualquier régimen laboral, todos sus derechos.

Asimismo, Castro señala que la Ley N° 31131, sí vulnera las competencias del Poder Ejecutivo al expedir una norma que impacta en la economía nacional,

porque implica una modificación presupuestaria pues solo escogiendo, como se permite al trabajador, el cambio al régimen 728, la cantidad de beneficios económicos supera en exceso lo que implicaba el gasto en el régimen CAS, y en esta norma no se ha establecido como se procederá a regular el presupuesto de cada institución pública.

El especialista Hurtado Frisancho, añade que el Congreso no ha evaluado las consecuencias de emitir una norma que ya había sido observada por el Ejecutivo, por esa y otras condiciones establecidas en la norma, pues el gasto que se ocasionará al Estado, de mantener vigente esta normativa, generará aun un mayor desequilibrio e inestabilidad económica, dada la precariedad del sistema económico y presupuestal de nuestro país.

Pinto Huamachuco, también expresa su desacuerdo con la aprobación de esta ley por insistencia, por las mismas razones del desequilibrio económico al que se sometería al Estado por la falta de análisis respecto al costo-beneficio de incorporar un gran número de trabajadores a un régimen diferente al que están vinculados.

En este caso, cabe resaltar que los expertos coinciden en que la promulgación por insistencia de la Ley N° 31131, vulnera las competencias del Poder Ejecutivo al expedir una norma que impacta en la economía nacional, ya que acarrea serios problemas económicos para el Estado, pues en el caso de las entidades públicas que cuentan con el régimen 728, tienen un nivel salarial inferior al que concede el CAS, es el caso típico del Poder Judicial, que precisamente no cuenta con un presupuesto para la incorporación de nuevos trabajadores. En el caso de aquellas entidades que cuentan con el régimen laboral 276, los gestores de recursos humanos enfrentarán un potencial incumplimiento de la ley por imposibilidad material, pues en muchos casos, la compensación al servidor público, se realiza por CAFAE, con lo que resulta materialmente imposible que se dé al trabajador CAS una compensación igual o incluso parecida a la que percibe bajo ese régimen.

En cuanto a la tercera pregunta:

*¿Cree usted que se ha alterado la interacción que debe existir entre el Ejecutivo y el Congreso de la República al aprobar y promulgar la Ley N° 31131?*

Se obtuvo que, para Rodríguez, el Congreso de la República simplemente está cumpliendo con su función legislativa, y ya que la ley no ha sido declarada inconstitucional no se altera el equilibrio de poderes.

Para Bouroncle, es cierto que se ha dañado la interacción que debe existir entre el Ejecutivo y el Congreso, pero que esto es tan solo una muestra más que abona en la crisis entre estos dos poderes del Estado.

De igual forma Fuentes V., considera que el Congreso se ha excedido en sus facultades, sobre todo porque esta sobrerregulando un punto que está regulado en la propia norma (La eliminación del contrato CAS está prevista en la Primera disposición complementaria transitoria de la Ley N° 29849), lo que genera un conflicto con el Poder Ejecutivo.

Álvarez, señala que si se ha alterado la interacción que debe existir entre el Ejecutivo y el Congreso de la República al aprobar y promulgar la Ley N° 31131, tomando la postura que ambos poderes deberían actuar de manera unánime, más aún en temas de derecho laboral tocando temas de ámbito económico y beneficios laborales y económicos.

Fuentes C., añade que se pone en evidencia la lucha de poderes, y el Congreso a pesar de su transitoriedad, ha tomado una postura de defensor de los derechos laborales y de la constitucionalidad sin considerar la directa afectación de los intereses presupuestales públicos del Estado; además, ante el panorama de la pandemia y la urgente necesidad de cubrir los requerimientos de personal por la ausencia justificada del personal afectado por la COVID 19, el Estado había autorizado de manera excepcional a las entidades públicas comprendidas en el Artículo 2° del D. Leg. N°1057, la contratación de servidores civiles bajo el régimen CAS, pero al publicarse la Ley N°31131, por insistencia del Congreso, donde se prohíbe la contratación CAS desde la fecha de promulgación de la ley, se ha creado una innecesaria confrontación entre poderes del Estado y un estado de incertidumbre general para las instituciones de la Administración Pública.

Tenemos como resultado final que ante la formulación de la pregunta *¿Cree usted que se ha alterado la interacción que debe existir entre el Ejecutivo y el Congreso de la República al aprobar y promulgar la Ley N° 31131?*, el total de los especialistas entrevistados, coincide en responder que ciertamente se ha alterado la interacción que debe existir entre estos poderes del Estado, pues el Congreso no ha considerado importantes condiciones analizadas previamente por el Ejecutivo, que el adicional al reto de enfrentar una pandemia, debe enfrentar la oposición con la institución con la que debería integrar una unidad, repercutiendo esta unidad en beneficio de la población.

A la pregunta:

*¿Cree usted que la incorporación de los trabajadores CAS a los Regímenes Laborales de los Decretos Legislativos 728 y 276 implica un costo excesivo e imprevisto para el Estado?*

Fuentes V., sostiene que a menos que se haya usado el régimen laboral CAS para disminuir o privar de sus derechos a los servidores públicos respecto de otros que realicen un trabajo igual o equivalente, no representa un costo excesivo e imprevisto para el Estado, porque la Ley N° 29849 establece los mismos derechos de cualquier otro trabajador vinculado a la entidad sea por el régimen 728 o 276, con la salvedad de la duración del contrato.

Para Rodríguez, tal vez sí se ha ocasionado un costo imprevisto, pero no excesivo, pues lo que se debería considerar es que el Estado estará actuando como corresponde en defensa de los derechos constitucionales de los trabajadores.

Por otro lado los especialistas Castro, Bouroncle, Hurtado, Pinto y Fuentes C., consideran que con la incorporación obligatoria de los trabajadores CAS a los regímenes vigentes en las entidades públicas, impuesta por la Ley N°31131, sí implica un costo excesivo e imprevisto para el Estado, pues en la medida que tengamos un estado con una excesiva carga de servidores que laboran para el sector público, se a generará un mayor gasto, a lo que se suma el hecho que estos trabajadores van a gozar de estabilidad laboral que a largo plazo se puede convertir en una cuestión desastrosa para la economía nacional, pues se obliga al Estado a

asumir un mayor costo que implican los derechos asimilados, así como la eventual desvinculación del trabajador. Coinciden en señalar que esta norma se ha aprobado sin tener a la vista una proyección a mediano plazo de los cambios presupuestales, pues no se tiene una estadística real de trabajadores CAS en todas las instituciones públicas, y en qué número o proporción serían incorporados a cada uno de los regímenes laborales vigente.

En cuanto a la pregunta:

*¿El Congreso de la República procedió adecuadamente al aprobar la Ley N° 31131 por insistencia?*

A esta interrogante la mayoría de nuestros entrevistados, pues Fuentes V., Hurtado, Pinto, Álvarez, Fuentes C., Rodríguez y Bouroncle, coinciden en opinar que, sin atender las observaciones expresadas por el Ejecutivo, el Congreso transgredió sus facultades al aprobar por insistencia la Ley N°31131, ya que ésta representa un golpe a la reforma del empleo público que pretende la Autoridad Nacional del Servicio Civil, además de un menoscabo al presupuesto nacional por el tránsito de los servidores contratados bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios que implica la reformulación que se deberá operar en la planilla de pagos. Adicionalmente señalan que el Congreso está legislando en forma reiterativa algo que ya estaba regulado por norma anterior, es decir, lo normado en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 29849 por la Ley N° 29849, lo que genera un conflicto con el Poder Ejecutivo.

Pasando al análisis realizado al **primer objetivo específico**, que consistió en determinar las medidas que establece la Ley N°31131 para eliminar la discriminación en los regímenes laborales del estado peruano, respecto a los aspectos de carácter indefinido de los CAS que la Ley N° 31131 ha considerado, se hizo la pregunta:

*¿La Ley N°31131, colisiona con el Decreto Legislativo N° 1057, por qué?*

A lo que los especialistas Hurtado, Fuentes V., Rodríguez, Pinto, y Fuentes C., y Castro, opinan que la Ley N°31131, colisiona específicamente con la Ley N° 29849, "Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del

Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales”, porque, como el propio nombre de la norma lo señala, la eliminación progresiva del Régimen CAS ya estaba regulada, por el contrario, lo que no se ha hecho, es cumplirla y porque pese a su declaración de constitucionalidad, afecta derechos laborales como el derecho a la igualdad ante la ley, pues por el mismo trabajo realizado o servicio prestado había menos derechos a los servidores CAS y específicamente se diseña para otorgar a los trabajadores una estabilidad que el D. Leg. N°1057 no les otorgaba.

Por otra parte, Bouroncle considera que no existe colisión de normas, por cuanto, señala, que se da un tránsito del Decreto Legislativo N°1057 a la Ley N°31131 que es ciertamente más beneficioso para los servidores vinculados a la Institución bajo al régimen CAS, siempre que se cumpla ciertos requisitos establecidos en la propia Ley.

Sobre la interrogante propuesta:

*¿Considera usted legal que los Contratos Administrativos de Servicios, se hayan constituido en contratos de renovación indefinida, por qué?*

Los especialistas Fuentes V. Frisancho, Pinto y Fuentes C., consideran ilegal la conversión de los contratos CAS en contratos de renovación indefinida, porque esa renovación indefinida representa una flagrante violación constitucional a los derechos del trabajador, ya que conforme dispone la ley bajo análisis, los servidores públicos vinculados bajo el régimen CAS, serán vinculados de manera automática e inmediata al régimen operante en cada entidad, sea el 276 o 728, sin haber sido sometidos a una evaluación previa, sin tomar en cuenta la meritocracia, sin considerar la condición remunerativa, entre otras.

Castro, por su parte sostiene que los contratos CAS no son de renovación indefinida, y que el problema será trasladado a cada institución pública, pues al parecer del entrevistado, la norma dejará que sean las propias instituciones las que determinaran cuales son los trabajadores que desempeñan labores de tipo permanente y cuales realizan una labor temporal, para luego otorgar estabilidad dentro del régimen 728 o 276, caso contrario se da por culminado el contrato CAS, y ello implicara procesos judiciales de igual manera.

Rodríguez y Bouroncle, apuntan que debido a la actual coyuntura de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de la COVID-SARS19, la renovación indefinida de los trabajadores sujetos al régimen CAS, es conveniente pues garantiza la estabilidad laboral para un gran sector de la población económicamente activa que presta sus servicios en las entidades del Estado y, añaden que desde un enfoque positivista, se fortalecen los principios del derecho laboral al proteger la circunstancia más favorable al trabajador.

En la siguiente pregunta:

*¿Cree usted que, en los Contratos Administrativos de Servicios se configura la excepcionalidad de labores de necesidad transitoria?*

La mayoría de los entrevistados respondieron coincidentemente que no, porque este tipo de contratación, se ha utilizado indistintamente para todo tipo de servicios prestados por los trabajadores sometidos al régimen CAS, tanto para obreros como para empleados, así desempeñaran labores de tipo permanente, además opinan que este modelo de contratación se ha venido aplicando con el propósito de “torcer la ley” e incumplir con las obligaciones laborales del Estado respecto de sus trabajadores. Se recalca sin embargo que, al haber quedado establecida en la ley la expresa prohibición de ingreso de personal a las instituciones públicas, a través del régimen CAS, debe considerarse en una norma de igual rango la prestación excepcional de servicios de necesidad transitoria. Precisamente, tenemos un claro ejemplo de lo señalado, dentro del marco de la actual coyuntura ocasionada por el COVID-SARS19, cuando el Estado ha autorizado las contrataciones administrativas de servicios por medio de decretos de urgencia, y la misma autorización en la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021 (Ley N°31084).

Bouroncle por el contrario sostiene que sí se configura dicha excepcionalidad en los Contratos Administrativos de Servicios, siempre que no colisione con otra norma del mismo rango.

Respecto a la pregunta:

*¿Considera que la Ley 31131, impacta directamente sobre los procesos de selección y suscripción de contratos CAS?*

Los especialistas dicen que la Ley N°31131, sí impacta sobre los procesos de selección y la posterior suscripción de contratos CAS, puesto que, si bien establece expresamente la prohibición de la contratación por este régimen, en otro extremo, concede a los trabajadores vinculados bajo el régimen CAS, la condición de una contratación a plazo indeterminado, es decir, establece un vínculo laboral de carácter permanente. Añaden además que sería absurdo continuar con procesos de selección bajo esa modalidad a sabiendas que esta ley modificará el espíritu del tipo de contratación.

Este análisis respalda el supuesto específico 01 propuesto, respecto a que las medidas que establece la Ley, no eliminan la discriminación en los Regímenes Laborales del Estado, en tanto el trabajador será considerado indistintamente dentro del régimen laboral vigente en la entidad, sin considerar la afectación de sus derechos laborales, sus capacidades o su condición remunerativa.

En lo concerniente al **segundo objetivo específico**, determinar si los regímenes laborales creados por el estado peruano como empleador vulneran los principios del derecho del trabajo, sobre el traslado de los trabajadores contratados bajo el Régimen CAS a los Regímenes 276 y 728, según el régimen laboral vigente en la Entidad Pública se formuló la siguiente interrogante

*¿Considera usted que se afectan derechos y beneficios laborales de los servidores públicos?*

Los especialistas entrevistados, señalan que conforme lo establece el D. Leg 1057 y como lo ha ratificado el Tribunal Constitucional mediante sentencia dictada en el Exp. N° 00002-2010-PI/TC, los contratos CAS tienen una naturaleza laboral, pero con derechos mutilados o diminutos, pues la labor que desempeñan los servidores públicos sin distinción del régimen al cual estén sometidos, son iguales, por lo que los derechos y beneficios deberían ser iguales para todos los trabajadores sin distinción alguna. Sabemos que todo cambio que promueva un beneficio siempre será en mejor es beneficioso y forma parte del derecho laboral, el contrato CAS no lo es.

Sobre la cuestión:

*¿Cree usted que sería conveniente la existencia de un único y exclusivo régimen para los servidores del Estado, por qué?*

De los 9 especialistas entrevistados, 7 acuerdan en que no es conveniente la existencia de un único régimen laboral en la Administración Pública, pues conviven diversas instituciones con fines y objetivos distintos, y la responsabilidad, las funciones y las labores que desempeñan los servidores también son muy variadas, siendo en algunos casos altamente especializados; por lo que pretender igualar a todos y utilizar la misma media para calcular esfuerzo y resultado no es lo óptimo, por cuanto se tendría que establecer un criterio jurídico que haga que todos los trabajadores estatales tengan las mismas condiciones laborales, sin embargo, existen grandes deficiencias en el sistema laboral, pues el empleado público goza de una estabilidad que impide la posibilidad de evaluar su productividad y competitividad, esto hace que la prestación del servicio público en las diferentes entidades del estado, sea deficiente, por lo que debe haber un cambio radical equiparable al del sector privado, pues ni las remuneraciones del sector público son atractivas ni su desempeño como factor humano, por lo que, según los expertos se requiere un cambio en el sistema laboral peruano de inmediato, siempre en base a la protección de los derechos de los trabajadores y sobre todo de los principios del Derecho del Trabajo.

Por otro lado, los especialistas Fuentes V., y Rodríguez, sostienen que sí debería existir un único y exclusivo régimen laboral para el sector público ya que así se eliminaría la discriminación y se cumplirían con los principios de igualdad de trato y de remuneración, dispuestos en los convenios C100 y C111 de la OIT de los que el Perú es suscriptor y se encuentran en vigor, asimismo señalan que se respetarían los derechos a la integridad, a la igualdad ante la ley, a trabajar libremente y a la protección contra el despido arbitrario, consagrados en la Constitución, de modo que se crearía una situación ideal de igualdad y se promovería el orden en la Administración Pública.

Este análisis lleva a confirmar el supuesto específico 02, sobre el punto que se refiere a que la Ley N°31131, atenta contra principios laborales como el principio

rector de la protección del derecho al trabajo, el principio de la aplicación de la norma y condición más ventajosa, así como el de prohibición de hacer discriminaciones, en tanto se percibe que en las instituciones públicas impera el desorden y la inestabilidad y la le bajo análisis no ha calculado la posibilidad de mantener la condición ni la aplicación de la norma más ventajosa al trabajador pues los trabajadores CAS verán afectados sus beneficios económicos laborales así como una segura reducción en su remuneración.

A continuación, respecto al instrumento **guía de análisis documental**, de acuerdo a la información obtenida de los autores estudiados, se lograron los resultados siguientes: para el **objetivo general**, que es determinar si es constitucional la Ley N° 31131, que establece medidas para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, se analizaron tres documentos.

Así tenemos el artículo *DISCRIMINACION EN LAS RELACIONES LABORALES* de Castro, J. (2001), donde define la discriminación laboral a partir del análisis de instrumentos y doctrina internacional, y señala que la discriminación es cualquier distinción, exclusión y preferencia de trato que se produce en razón de la existencia del vínculo laboral, y que se basa en la religión, el sexo, la opinión política, sindicación u otra que pueda ser irracional e injustificada y que altere o provoque desigualdad en el trato en el trabajo u ocupación. De esta definición, el autor apunta que la discriminación laboral puede darse tanto al estar vigente, es decir al haber desigualdad salarial por un trabajo de igual valor, diferenciación en la capacitación y formación profesional, o en aspectos vinculados a la misma prestación del servicio; al no haberse iniciado aún, por ejemplo en el acceso al empleo; o al ya haberse extinguido, en cuanto a la diferencia de pensión y condición de jubilación o cese.

Castro, J.(2001), explica que una relación laboral atraviesa por diferentes etapas, entre las que distingue: el estado previo a la existencia de la relación laboral, que es el proceso en que se da la oferta del empleo y la celebración del contrato; cuando se plantean los requisitos y el acceso al empleo, aquí la discriminación se hace evidente en la distinción, exclusión o preferencia de trato que ocurre al

momento de hacer la selección del personal , menciona por ejemplo los test preocupacionales, como los test de embarazo que se les exige a las mujeres para acceder a un empleo.

Continuando con Castro, J.(2001), explica que en la etapa de vigencia de la relación laboral los problemas discriminatorios se dan en torno a las facultades que tiene el empleador para enfrentar ciertas cuestiones y sobre todo que, durante el ejercicio de esas facultades es que radican esas conductas discriminatorias. Por último y una vez que la relación laboral queda extinguida cuestiona el cómo y bajo qué condiciones el despido puede considerarse injustificado por discriminatorio. Tenemos así que el autor sostiene que, en cada etapa de las relaciones laborales, se pueden configurar conductas discriminatorias.

Podemos hacer mención también al rol de la O.I.T., que Castro, J.(2001) incluye en su estudio y, señala que la Organización ha intervenido a través de Convenios y Recomendaciones ratificados por diferentes Estados, con el propósito de que en las relaciones laborales se respete la igualdad de trato, todos estos instrumentos se han mantenido vigentes y han contribuido a la evolución de las legislaciones laborales locales que tienden a garantizar la no discriminación en el empleo y la ocupación. Hace referencia por ejemplo la Conferencia General de la O.I.T. de junio de 1951, donde se adoptó el Convenio N°100 que consagra como principio internacional del trabajo, en el Art. 2°, la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, es decir que no debe existir alguna distinción en esta materia y menos que esté fundada en el sexo.

Dice Castro, J.(2001), que en la Conferencia de la misma fecha, se adoptó también la Recomendación N° 90 que complementa el Convenio N° 100 pues establece las directivas no obligatorias sobre las disposiciones del mismo, esta situación originó una corriente internacional para crear un documento que expresamente este referida a la igualdad de trato en materia de empleo y ocupación.

Asimismo, señala que en el año 1958, en la Conferencia General de la O.I.T., se aprobó el Convenio N° 111 y una Recomendación con el mismo número que concretaba el mismo propósito y en el Art. 1° se establece qué es discriminación y

se señala que las diferencias, exclusiones y favoritismos referidos a las calificaciones que se exigen en un empleo no se pueden considerar como discriminación; y, en el mismo Convenio se impone la obligación de no discriminar en materia de formación profesional o aprendizaje, situación muy relevante en la actualidad pues el medio de ascender, conservar o eventualmente buscar otro empleo igual o mejor, depende decididamente de la capacitación.

Corresponde ahora analizar lo referente a los Regímenes Laborales en el sector público, para lo cual se hace referencia al artículo publicado por la Escuela de Gobierno y Gestión Pública R&C Consulting (2017), denominado *¿Cuáles son los Regímenes Laborales Públicos?*, del que podemos recuperar conceptos y teoría que respaldan nuestro supuesto. Así sabemos que la ley reconoce como “servidores públicos” a aquellos ciudadanos que prestan sus servicios en las Entidades de la Administración Pública, ya sea bajo un contrato de trabajo temporal o con nombramiento, bajo las formalidades legales, que cumplen una jornada y que están sujetos a retribución en un período regular.

Encontramos en el artículo de R&C Consulting (2017), que se conceptúa a los Regímenes Laborales Públicos como el grupo de actividades y funciones esenciales y propias de la Administración Pública que realizan los servidores públicos. Añaden que, en nuestro sistema laboral público existe gran diversidad de regímenes laborales; podemos mencionar, entre otros, el régimen Laboral Público N°276, que es el régimen de la Carrera Administrativa, donde están reunidas las normas y procesos que disponen la selección, el ingreso, los derechos y deberes de los trabajadores que prestan servicios de tipo permanente para las entidades del estado peruano.

Para el caso del Decreto Legislativo N°276, que promulga la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del sector Público, el Pleno del Tribunal Constitucional en la *Sentencia recaída sobre el Expediente 00002-2010PI/TC*, señala que los requisitos para el ingreso a la Carrera Administrativa están detallados en el artículo 12° de la ley, y añade que este ingreso debe ser por

el nivel inicial del grupo ocupacional, debiendo existir una plaza presupuestada como lo estipula el artículo 13°

Sobre el Régimen Laboral establecido en el D.Leg. N°728, encontramos el artículo "*El contrato de trabajo en el Régimen Laboral de la Actividad Privada*", elaborado por Ávila, M.(2020), quien sostiene que a pesar de haber sido diseñado para el sector privado, este régimen ha sido incorporado al sector público a partir de la Constitución de 1993, en un intento de flexibilizar los procesos de contratación, se incluyen en la Administración Pública los contratos de trabajo de naturaleza temporal, accidental y los contratos de obra o servicios y también se amplían las causales objetivas de extinción del contrato, incluyendo la posibilidad de hacer ceses colectivos; sostiene el autor que al hacer mas dinámico el proceso de contratación, también se concebía la idea de mejorar las remuneraciones.

En el mismo sentido, el Pleno del Tribunal Constitucional ha señalado en la *Sentencia 00002-2010-PI/TC*, que del D.Leg N°728, se han separado la Ley de Formación y Promoción Laboral y la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, la que regula el régimen laboral del sector privado, aprobada por D.S. N°003-97TR, que en su artículo 4°, aparecen dos disposiciones importantes, la primera que regula la existencia de un contrato de trabajo y la segunda que establece las características de tal contrato, aquí también se establece la protección contra el despido arbitrario en aquellos casos que se superó el período de prueba de 03 meses establecido en la ley.

Respecto al Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, regulado por el D.Leg. 1057, en el artículo de R&C (2017), se sostiene que es una modalidad especial privativa del estado, que no se somete a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, ni tampoco al Régimen de la actividad privada ni a otras normas especiales de carreras administrativas, tiene carácter transitorio y hasta el 9 de marzo de 2021, todas las entidades del estado podían contratar bajo esta modalidad.

Haciendo referencia a la *Sentencia recaída sobre el Expediente 00002-2010PI/TC*, el Pleno del Tribunal Constitucional, sostiene que la Contratación

Administrativa de Servicios, es un régimen especial de contratación con prerrogativas previstas en la Constitución y las leyes, por medio de la cual, la Administración Pública contrata a un particular para que realice obras o administre un servicio público a cambio de una contraprestación. Estos contratos han ido tomando gran importancia dentro de la administración pública, sobre todo en cuestiones de contratación de bienes, servicios y cuando así lo requiera la entidad.

Dice el Pleno del TC, en la *Sentencia 00002/2010/PI/TC*, que por la denominación de “contratación administrativa de servicios”, podría presentarse alguna confusión, sin embargo, lo que debe considerarse es el contenido de los contratos de servicios, así como la regulación que los sustenta dentro de la que están detallados todos los derechos fundamentales que deben ser respetados como parte integrante del contrato y que evidencia la existencia de un vínculo laboral a su suscripción.

En el artículo de R&C, (2017), se señalan los derechos o beneficios otorgados a los servidores contratados bajo esta modalidad, entre los que podemos destacar: el percibir una remuneración igual a la R.M.V., cumplir con la jornada de trabajo máxima de 8 horas diarias sin exceder las 48 semanales, descanso semanal, refrigerio, dos aguinaldos anuales, vacaciones remuneradas, licencias con goce de haber, los derechos establecidos por la Ley N° 29783, a la sindicalización, elegir un régimen pensionario, ser beneficiario de ESSALUD y recibir un certificado de trabajo al término de su contrato.

Realizando un análisis aún más exhaustivo de la contratación en la Administración Pública, continuamos con la *Sentencia recaída en el Expediente 00002-2010/PI/TC*, en la que el Pleno del TC señala que la Constitución establece un conjunto de garantías, derechos y principios que deben ser protegidos dentro de una relación laboral, pero a pesar de esta prescripción, no se puede pretender la existencia de un único régimen laboral para el sector público, señala el Pleno que a pesar de la coexistencia de diferentes regímenes laborales permitidos por nuestro ordenamiento jurídico, el régimen CAS, es de por sí un régimen laboral diferente e independiente de los otros, es así que el acceso, las características, los derechos y

las obligaciones, así como las normas de extinción del vínculo laboral, están reguladas expresa y específicamente para cada régimen, lo que ocasiona un sistema de protección distinto para cada uno .

Sostiene el Pleno del Tribunal Constitucional que, a pesar de existir diferentes modalidades de contratación pública, esta distinción no es tan clara para los servidores, obreros, empleados y funcionarios que se desempeñan en la Administración, ya que estos pueden estar vinculados a cualquiera de los regímenes generales dependiendo del que sea aplicable a la entidad, pudiendo incluso coexistir diferentes regímenes en una misma entidad. Por tanto, considera que el D.Leg. N°1057 es en sí, una norma de derecho laboral, con características propias, debiendo determinar si es que forma parte o si es complemento de alguno de los otros regímenes operantes en la Administración Pública.

Del análisis realizado podemos decir que, en la Administración Pública del Estado Peruano existen demasiados regímenes laborales, a pesar de habernos referido solo a tres, que son los más utilizados en las entidades prestadoras de servicios públicos, vemos que existen diferentes condiciones, derechos y beneficios para cada régimen, confirmando el supuesto general propuesto respecto a que existe discriminación en el régimen laboral público, generando desigualdad, la que repercute en trabajadores insatisfechos que brindan un servicio público deficiente.

Sobre el **objetivo específico 01**, determinar las medidas que establece la ley 31131 para eliminar la discriminación en los regímenes laborales del Estado Peruano, se realizó el análisis a las siguientes fuentes documentales:

Gálvez, E.(2020), dice que, en el tiempo y a pesar de la existencia de normativa legal que prohíbe e impone sanciones al respecto, existe la discriminación laboral en nuestro país, relacionada sobre todo a la pérdida de derechos y a la desigualdad en el acceso a ellos, sea por cuestiones de raza, de género, u otras que producen efectos nocivos en la sociedad y especialmente en las víctimas de este tipo de prácticas discriminatorias. Señala que la discriminación vulnera los

derechos esenciales de las personas al darles un trato desfavorable o de desprecio inmerecidamente en el ámbito laboral.

Dice el autor Gálvez, E.(2020), que en la Constitución Política del Perú, artículo 2°, inciso 2, está establecido el derecho a la igualdad ante la ley y que nadie debe ser discriminado en razón de raza, idioma, sexo, origen, religión, etc. Y que en el Artículo 26° específicamente se establece la igualdad de oportunidades de manera justa y sin prejuicio en el ámbito laboral, es decir, cada persona puede elegir libremente su trabajo y a desarrollar su potencial y a percibir una compensación económica en base a sus méritos. Añade que, conforme a la información del INEI, en los últimos 10 años, la participación de las mujeres se ha incrementado en un 20% en el mercado laboral, pero no existe garantía que la compensación que perciben sea congruente con su esfuerzo y talento, existiendo una brecha salarial de 30%, lo que pone en evidencia que en algunas entidades existe el prejuicio sobre la meritocracia, ésta es una clara muestra que la discriminación que se produce en nuestro país y que el Estado no garantiza el efectivo cumplimiento de la ley ni la protección del trabajador, como eje fundamental del desarrollo sostenido.

Gálvez, E.(2020), hace una relación de las normas nacionales que protegen a los trabajadores de la discriminación en el trabajo, así menciona la Ley N°28983 que establece la igualdad de oportunidades para ambos sexos, lo que exige a los empleadores a garantizar las mismas condiciones de ascender y percibir una remuneración justa; la Ley N°26772, que regula que el acceso al empleo en los centros educativos, no deben tener exigir requisitos que alteren la igualdad de oportunidades o constituyan discriminación por sexo, raza, opinión, religión, etc. La Ley N°27270, que determina que corresponde la sanción de 30 a 60 jornadas o la limitación de días libres de 20 a 60 jornadas, a quien discrimina a otra persona o grupo de personas; la Ley N°30709, que prohíbe la diferencia remunerativa en razón del género, es decir que debe existir igualdad de salario por igual trabajo entre hombres y mujeres, acorde con el principio constitucional de igualdad de oportunidades.

El mismo Gálvez, E.(2020), añade también que la SUNAFIL, ha establecido algunas guías con el fin de eliminar la diferencia remunerativa entre hombres y mujeres, y también algunos protocolos que tienen por objeto fiscalizar el cumplimiento de estas obligaciones. Aconseja acudir a la Autoridad Administrativa de Trabajo si se observara algún tipo de discriminación laboral, que podrá imponer multas a la entidad infractora, si bien la norma establece que la Autoridad Administrativa actúa a solicitud de parte, puede hacerlo de oficio si existe evidencia de alguna infracción.

Se tomó también la información del portal Perú sin Discriminación, donde a iniciativa de la PUC, se publicó el artículo titulado "*Discriminación en el Perú: Exploraciones en el Estado y el Mercado Laboral*", de Asmat, R. y otros (2014), que en el capítulo 4, dicen que, a pesar de los avances legislativos, de haberse reducido la pobreza y de haber un crecimiento económico, en el Perú persiste la desigualdad y la exclusión social, que comprometen el bienestar y el desarrollo integral de la colectividad. A ésta desigualdad estructural, se suma la discriminación, entendida como el trato desigual que tiene el objeto de afectar el reconocimiento o goce de algún derecho, y en la que se incluyen los grupos de profesionales que trabajan para las diferentes instituciones y empresas, donde la meritocracia no es el denominador común para lograr el desarrollo profesional, en tanto son condiciones como la raza o el nivel socioeconómico los que influyen y hasta determinan la contratación y promoción de los profesionales.

Asmat, R. (2014) y otros, señalan que en el mercado laboral se ha puesto en evidencia la discriminación basada en prejuicios y estereotipos individuales y se ve ejemplificada en las brechas salariales que existen en contra de mujeres, de pobladores indígenas y otros, dicen que la discriminación es más evidente en la interacción entre los mismos sujetos, quienes a partir de consideraciones de sexo, raza, identidad sexual, edad, origen étnico, etc. impiden el acceso a derechos que les corresponden a sus iguales, añaden que una de las causas es la falla organizacional, donde no existe una clara cultura de la empresa, lo que permite un

trato desigual entre quienes tienen iguales capacidades laborales, sin prestar real atención a la productividad de los potenciales trabajadores.

También se consideró el artículo denominado “*¿La Discriminación Laboral es un Delito?*” de Chang, R.(2018), publicado en el portal jurídico Ip, pasión por el Derecho, en el que la autora resalta el derecho de todos a la igualdad ante la ley, sin importar el sexo, la raza, religión, creencias, condición económica, etc., por lo tanto, la selección del personal en cualquier institución, sea pública o privada, debe realizarse en base a criterios objetivos y habilidades acreditadas para el puesto, agrega que en el Perú, en un intento de garantizar la igualdad ante la ley, se han creado algunas normas administrativas para imponer multas, con el objetivo de evitar actos vejatorios contra una persona que no tengan una razón objetiva.

Chang, R.(2018), refiere que en el ámbito laboral, también se constituye la discriminación al exigir ciertos requisitos como por ejemplo, que se realice una convocatoria de trabajo conteniendo criterios discriminatorios como “ser soltera, rasgos finos, buena presencia, no tener hijos, ser delgada/o, etc.”, pues son parámetros arbitrarios y subjetivos que impiden conseguir al personal idóneo para el trabajo, son además requisitos innecesarios para la realización de cualquier labor, nada equiparables con la experiencia o el nivel de preparación del postulante y se configuran en una infracción a las normas laborales, que conllevan a la imposición de una sanción pecuniaria para la entidad o empresa que realiza este tipo de exigencia.

Sostiene Chang, R.(2018), que la discriminación laboral no solo origina sanciones económicas, ya sea en sede administrativa o civil, pues se le considera un delito que puede ser sancionado hasta con 03 años de pena privativa de libertad y con entre 60 a 120 jornadas de prestación de servicio comunitario, pudiendo incrementarse la pena hasta en 04 años, si quien realiza el acto discriminatorio es un servidor público. En este sentido, la ley sanciona a quien realiza con intención, actos de restricción, exclusión, o preferencia que afecten el ejercicio, goce o

reconocimiento de algún derecho reconocido por la ley, para una persona o grupo de personas.

Como consecuencia del análisis realizado a estas fuentes de información en concordancia con la Ley N°31131, podemos afirmar que se confirma el supuesto específico 01, puesto que al establecerse en la misma ley como su objeto el incorporar a los servidores vinculados a la entidad por el CAS, a los regímenes laborales vigentes en cada entidad, podemos determinar que ésta es una primera cuestión que representa un acto de discriminación laboral tanto para los trabajadores sujetos a los regímenes 276 y 728, como para los servidores contratados bajo el régimen especial CAS, en tanto no serán evaluadas las capacidades y habilidades del trabajador pues la incorporación se hará directamente. La ley en comento, tampoco ha tomado en cuenta que, al pasar de manera automática al régimen operante en la entidad, las remuneraciones que perciben los servidores públicos CAS, también se verán afectadas, promoviendo así la discriminación laboral en la Administración Pública, muy por el contrario a lo expresado en su propio texto sobre el fin de erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.

Pasando al **objetivo específico 02**: determinar si los regímenes laborales creados por el estado peruano como empleador vulneran los principios del derecho del trabajo, se consideraron los siguientes documentos:

Se tomó el artículo laborado por Boza, G. (2014), titulado “*Surgimiento Evolución y Consolidación del Derecho del Trabajo*”, donde apunta que el Derecho le ha dado a la RELACIÓN JURÍDICO CONTRACTUAL ENTRE DOS PARTES una respuesta jurídica, denominada Derecho del Trabajo; y especifica que en esta relación jurídico contractual el trabajador es una de las partes que pone al servicio de la otra parte, que es el empleador quien dirige su actividad, su fuerza de trabajo a cambio de una retribución económica. Esta relación tiene consecuencias y características específicas, en primer lugar, se genera una relación de subordinación en la que el trabajador somete su libertad a un tercero, quien debe

dirigir su actividad; en segundo lugar, se da una relación de “ajenidad” donde los frutos que ha creado el trabajador con su esfuerzo, le pertenecen a su empleador. Como tercera característica tenemos que, la disposición de la fuerza de trabajo y la cesión de los frutos, proviene de un acuerdo entre las partes, es decir, es voluntaria; y, por último, la relación contractual tiene un fundamento económico, en la que ambas partes obtienen un beneficio recíproco, es decir, por el aprovechamiento de la fuerza del trabajador en favor del empleador a cambio de una remuneración.

Sostiene Boza, G.(2014), que solo aquellas relaciones contractuales en las que existan las características antes descritas, deberá ser protegida por el Derecho del Trabajo, agrega además que este “tipo de trabajo” no surge del Derecho del Trabajo, sino más bien lo precede pero que inicialmente estuvo sometido a diferentes regulaciones jurídicas, y solo después de una serie de factores evolutivos entre los que destacan cambios políticos, económicos, sociales y jurídicos, es que nace, progresa y se fortalece el Derecho del Trabajo como una rama distinta e independiente del Derecho Civil.

Continuando con Boza, G.(2014), hace un relato de la evolución del Derecho al Trabajo en la historia, señala que en las civilizaciones antiguas, aprovecharse del trabajo humano era un uso común y representaba el motor fundamental en la economía. En la Roma antigua, encontramos las primeras ideas de trabajo por cuenta ajena, libre y retribuido, que estaba regulado a través del Derecho Civil, ya que entre los siglos V y VI a.C., debido a la expansión romana, la exigencia de mano de obra era imperioso, por lo que los hombres libres de escasos recursos, o los esclavos que ganaron su libertad, “arrendaban” sus servicios a cambio de dinero, lo que obligó a los juristas a dar un tratamiento diferenciado a las condiciones en que los hombres libres trabajaban, pues “no podían” ser las mismas en que trabajaban los esclavos.

Dice Boza, G.(2014), que en el medioevo, se utilizaron las mismas formas de trabajo que utilizaron los romanos con algunas pocas variantes, se menciona al

Trabajo Esclavo, en el que éstos tenían la condición de objetos y eran de propiedad de otro; y las nuevas formas de contratación como el arrendamiento de servicios y el arrendamiento de obra en la que ambas suponen la ejecución de un esfuerzo a cambio de una retribución. Estas formas fueron recogidas por el Código Civil Francés de 1804. Recién en la Baja Edad Media la contratación de trabajo tuvo algunas innovaciones, en razón de la organización política de aquel entonces, sobre todo por el Feudalismo, donde las relaciones laborales se caracterizaban por una condición servilismo y de sumisión absoluta, ya que quienes eran parte de un feudo, ofrecían sus servicios al señor feudal solo a cambio de protección.

Con el correr del tiempo surge el Trabajo Asalariado propiamente dicho, dice Boza, G.(2014), que una vez surgieron las grandes ciudades, la sociedad se transformó, crecieron los mercados y el intercambio comercial también, lo que ocasionó que el trabajo asalariado también evolucionara y se fuera adaptando al cambio. Las unidades productivas de las grandes ciudades exigían mayor fuerza de trabajo, un ejemplo son los talleres artesanos, donde si bien es cierto el rendimiento económico le pertenecía al maestro, a los oficiales, quienes eran los operarios, recibían una cantidad de dinero por los servicios que prestaban al maestro.

Ante el aumento en la demanda, Boza, G.(2014) agrega que se da la proliferación de talleres, ahora los maestros se organizan con la intención de monopolizar los mercados, así se producen las primeras agrupaciones organizadas que reunían a carpinteros, herreros, panaderos y maestros de cualquier otra actividad, necesaria para la subsistencia y desarrollo de la ciudad, a partir de este momento se conforman nuevas organizaciones, las que podríamos denominar proto-sindicatos, que por medio de la negociación o eventualmente aplicando la fuerza, tenían el objetivo de lograr mejorar las condiciones de trabajo en los talleres, en este momento surge la organización productiva del trabajo, ya se dan las diferencias entre instituciones netamente laborales como el trabajador. La empresa, el empleador y los grupos de trabajadores y empleadores.

Continuando con Boza, G.(2014), llegamos al momento que aparece el

Derecho del Trabajo como disciplina autónoma, que siempre dentro del contexto europeo, se produce por la combinación de diferentes elementos surgidos a partir de la revolución industrial y de la revolución francesa, cuando se inicia la autogestión de los productores; cuando las corporaciones artesanales caen bajo el dominio del derecho de las corporaciones mercantiles; cuando se produce la diferenciación del productor, de la propiedad de las materias primas y de los medios de producción; al mismo tiempo y como consecuencia de la emergente industrialización de la producción, el sistema laboral se divide y se jerarquiza, obligando a la especialización del trabajador para llegar a ser un elemento funcional en una realidad productiva que se va haciendo masiva.

Boza, G.(2014) sostiene que el capitalismo salvaje de entonces provocó un sistema económico y social injusto propició, que provocó la superioridad de los empresarios frente a la clase trabajadora, resultando en pésimas condiciones laborales como salarios bajos, jornadas agotadoras y extensas, pésimas condiciones de higiene y seguridad y alta moralidad de la mano de obra, esto provocó que los trabajadores se organizaran y reaccionaran, planteando reclamos colectivos para mejorar su calidad de vida. Se da la intervención del Estado que pretendía restablecer el equilibrio entre las partes para lograr una negociación igualitaria, con esta intervención se limita el conflicto y se controla el fortalecimiento del movimiento obrero. Vemos la función tuitiva y pacificadora del Derecho del Trabajo, poniendo en evidencia su fortalecimiento y consolidación en los diferentes períodos históricos, con principios jurídicos propios, como una rama distinta y individual o independiente del Derecho Civil, que hasta ese entonces había regulado el trabajo remunerado.

A continuación, y respecto a los Principios del Derecho del Trabajo, se tomó el artículo "*Los principios del Derecho del Trabajo: El Principio Protector*", elaborado por Paredes, J. (2018), y publicado en el portal jurídico Lp, pasión por el Derecho, donde dice que estos principios son el apoyo que permite sustituir la estructura de otras ramas del derecho forjadas en tantos años de permanencia y experiencia, señala además que se trata de los criterios de orientación o las directrices y

postulados básicos que orientan al legislador y al juez, y que fundamentan las leyes laborales y establecen límites en las relaciones laborales, que son diferentes de cualquier otra rama del Derecho, y que guardan distancia y son diferentes de los Principios Generales del Derecho.

Paredes, J. (2018), señala el estudio realizado por Neves Mujica, quien señala que, dentro del ordenamiento laboral, el Derecho del Trabajo, cumple algunas funciones, dentro de las que tenemos:

- FUNCIÓN PROTECTORA: en la producción de normas específicas. □ FUNCIÓN INTERPRETADORA: al interpretar las normas en favor de los trabajadores.
- FUNCIÓN INTEGRADORA: al sustituir y aplicar la norma más conveniente.
- PRIMACÍA DE LA REALIDAD: en supuestos de afectación del derecho.
- CONDICIÓN MAS BENEFICIOSA: mantener las ventajas de las normas.

Por otro lado, agrega que Federico de Castro, le concede los principios del Derecho del Trabajo una triple función:

- FUNCIÓN INFORMADORA: le sirven al juzgador como guía para la creación de normas.
- FUNCIÓN NORMATIVA: sirven para integrar las normas o de forma accesoria en caso de vacío de la ley.
- FUNCIÓN INTERPRETADORA: pues sirven de criterio orientador para el legislador.

Continuando con el autor Paredes, J. (2018), quien incluye el estudio de Pasco Cosmópolis, que dice los principios del Derecho del Trabajo, constituyen el fundamento de la norma legal y las considera verdades superiores, que tienen las funciones siguientes:

- INFORMAR: y cimentar el orden jurídico.
- ES FUENTE SUPLETORIA: ante el vacío de la norma □ ORIENTADORA: en la labor interpretativa del juzgador.

Paredes, J. (2018), agrega que, a nivel jurisprudencial, el TC, en la *Sentencia recaída sobre el Expediente 008-2005-AI/TC*, se ha pronunciado sobre los principios del Derecho del Trabajo y precisa que: son las normas rectoras que fundamentan la formulación de las normas laborales, además que sirven de inspiración para la solución de conflictos, sea directa o indirectamente a través de la interpretación, integración o aplicación normativa. Por otro lado, en el Expediente N°0047, el TC prescribe que, los principios del Derecho del Trabajo son normas, y, en caso de presentarse oposición con normas anteriores, son aplicables en caso de conflictos laborales.

En este artículo, Paredes, J. (2018), se ocupa del principio protector del Derecho del Trabajo y sus manifestaciones en la doctrina, refiere que el criterio fundamental de este principio es la protección de la parte débil de la relación laboral, que busca compensar la desigualdad que hay en la realidad. Considera que la estructura del Derecho del Trabajo, se basa en relación desigualdad que se produce entre el empleador y el trabajador, y refiere que este principio está Constitucionalmente establecido en el Art. 26, inciso 3), añade además que, una de las manifestaciones de la naturaleza protectora del Derecho del Trabajo se da al realizar una interpretación normativa a favor del trabajador en caso de conflicto, en la aplicación del principio *indubio pro operario*, que es el más usado en materia laboral, pues la norma determina que en caso de duda, siempre será favorecido el trabajador.

Paredes, J. (2018), agrega que el Tribunal Constitucional dice que la aplicación del principio *indubio pro operario*, se somete a las consideraciones siguientes:

- La existencia de una norma que pueda al ser interpretada pueda ofrecer más de un sentido
- La imposibilidad axiológica de resolver la duda a través de algún método interpretativo que la norma admite.

- La obligación de seguir un criterio normativo beneficioso para el trabajador.
- La prohibición del juzgador de integrar la norma, pues no se trata de suplir una norma sino de proteger al trabajador.

Por último, el mismo autor señala que ante los vacíos de la norma propiamente dicha, se debe hacer una aplicación práctica de este principio o cuando se oponga a los Convenios Colectivos de Trabajo, a los usos y costumbres o liberalidades que existan en el propio centro de trabajo, en cuyo caso el juzgador deberá aplicar la norma que favorezca al trabajador conforme lo ha establecido la Constitución.

Continuando con otra de las manifestaciones del principio protector del Derecho del Trabajo, Paredes, J. (2018), dice que es el Principio de la Norma más favorable, referido a que si existe un conflicto entre dos o más normas, al momento de resolver un conflicto en materia laboral, debe aplicarse la que conceda más ventajas al trabajador, este principio se fundamenta en la vigencia dos o más normas que puedan generar discusión respecto a su aplicación y se extiende a los supuestos de colisión o concurrencia de dos o más normas, sea normas pactadas previamente en el centro de trabajo o sean normas estatales y pactadas; lo que quiere decir que la ley laboral debe predominar sobre otra de igual, inferior o incluso mayor rango y debe contener las disposiciones que sean mas favorables para los trabajadores.

Paredes, J. (2018), dice que para que se aplique la norma más favorable, debe darse el caso en que existan los supuestos conflictos de contradicción o colisión opositiva, referido a que una norma concede y otra niega algún beneficio o derecho, lo cual se resolverá derogando la norma desfavorable; en el conflicto de divergencia o concurrencia conflictiva, respecto a que la discrepancia entre normas no es total, o sea que sus diferencias no exigen la eliminación de una u otra norma, en cuyo caso se aplicará la norma más favorable en base a un proceso de selección, citando a Campos Ruiz, explica que hay tres tipos de límites a éste principio, que son:

Límites Materiales: son los contenidos sobre los que actúa el principio de la norma más favorable, debiendo entender que este principio será aplicado cuando la norma más favorable exceda los límites fijados por el propio ordenamiento. Por éstos límites, las normas que regulan un mismo hecho deberán ser efectivas en cuanto a su producción, debiendo estar dentro de lo que dispone la ley; de no ser así, serán inválidas, se les eliminará o serán inaplicadas con el fin de eliminar el conflicto y que permanezca una única norma aplicable; por ejemplo, si un Decreto de Urgencia suspendiera la vigencia de un Convenio Colectivo, deberá ser suprimido o paralizado, permaneciendo el Convenio.

Límites Instrumentales: señala el autor que están dirigidos a diferenciar entre que normas actúa la regla y que varían por los cambios constantes en la legislación; añade que la regla se aplica cuando existe conflicto entre normas nacionales e internacionales, de acuerdo a la Constitución de la OIT. Haciendo referencia a otros autores, dice que otras fuentes del derecho como la costumbre y los principios generales del derecho, ser aplicaran según corresponda siempre y cuando sean más favorables al trabajador, aun cuando se trate de un régimen diferente al legal. Son varios autores los que están de acuerdo en que no hay un criterio absoluto respecto a estos límites, pues cada país prioriza la protección del trabajador antes de aplicar la legislación positiva.

Límites Aplicativos: aquí se trata de comparar las normas y dice que existen tres teorías para hacerlo; la primera que es la teoría de conjunto, que compara la ley en su integridad y el convenio, eligiendo la norma más ventajosa; la teoría de la inescibilidad, centrada en la única institución sobre la cual existen superposición de normas, es decir se buscará el equilibrio entre la ley y el convenio; y por último la teoría de la acumulación, que sostiene que se puede comparar y agrupar las condiciones más ventajosas de las normas en conflicto, logrando una nueva norma para ser aplicada.

Por último, Paredes, J. (2018), en su análisis de las manifestaciones del Principio Protector del Derecho del Trabajo, añade el principio de la condición más beneficiosa, la que permite que el trabajador conserve las ventajas o derechos que

alcanzó ya sea por contrato o por ley, en virtud de un evento anterior ante otro posterior que ponga en riesgo la conservación de estas ventajas. Dice también que la doctrina ha elaborado tres teorías sobre este principio; la primera sobre la irreversibilidad de las normas laborales, que plantea la imposibilidad de empeorar las condiciones laborales por la dación de una norma posterior; la teoría del respeto de los derechos adquiridos, que propone que no se debe afectar los derechos otorgados por las normas, al amparo de una norma derogada, es decir, deben ser incorporados al nexo contractual y mantenidos en el tiempo impidiendo su desconocimiento, aplicando la nueva norma solo a los nuevos trabajadores.

La tercera teoría que Paredes, J. (2018) expone, es de la modernidad u orden normativo, que se basa en que la norma posterior deroga con efectos inmediatos a la norma anterior, es decir se afecta indistintamente a trabajadores nuevos y antiguos, eliminando las condiciones más beneficiosas que hubieran tenido. El autor señala que nuestro ordenamiento recoge esta teoría, en cuyo caso las condiciones más beneficiosas se mantendrán, solo si la nueva norma que deroga la anterior, lo señale expresamente como una situación excepcional y atípica.

Resulta muy conveniente incluir en el trabajo de investigación, el artículo elaborado por Samanamud, J. (2018), titulado "*La Constitucionalización del principio de igualdad de trato: un alcance en el Derecho Laboral*", donde apunta que este principio está contemplado en diversos cuerpos e instrumentos normativos internacionales que han sido ratificados por el Perú, y agrega que el Derecho Laboral, debe adaptarse al proceso de evolución actual, para no dar cabida a algún tipo de vulneración de derechos para quienes son parte de una relación laboral, sobretudo en una realidad en la que ya no se admiten diferencias sea de género u otras y predomina la búsqueda de la no discriminación. Dice que la Constitución norma ciertos principios y derechos ligados a una relación laboral, como de igualdad ante la ley, que impide al Estado establecer cualquier diferencia irrazonable; de igualdad de oportunidades, referido a crear acciones que permitan a los menos beneficiados tener más oportunidades, y de no discriminación, que prohíbe tanto a los particulares como al Estado, establecer diferencias entre las personas.

Samanamud, J. (2018), apunta que, si bien el Perú ha ratificado diversos cuerpos normativos e instrumentos internacionales, en nuestra Constitución, no se ha normado expresamente el principio de igualdad de trato, que es el pilar fundamental del Derecho del Trabajo, porque tiene como objetivo la protección y el logro de la equidad en las relaciones laborales, que contiene todos los principios ya mencionados y sobretodo, prohíbe cualquier diferencia irrazonable que afecte las relaciones laborales.

Agrega Samanamud, J. (2018), que el principio de la igualdad de trato se fundamenta en el acopio de justicia distributiva, es decir, pretende la igualdad en hechos, situaciones o sucesos entre los iguales en una misma sociedad. Este principio, descarta cualquier supuesto irrazonable de discriminación sin excepción, por lo que, ningún Estado, tendría que normar los supuestos en los que no se admitida la discriminación. En el Perú, como ya se dijo, no se ha contemplado constitucionalmente la regulación de este principio, si bien aparecía en el texto de la Constitución del 79, fue eliminado del texto actual, pero para el legislador nacional es fundamental establecer y mantener el principio de igualdad de trato en la legislación laboral, por lo que está consagrado en la Ley General del Trabajo, en su Título Preliminar, artículo X y continúa en su intención de devolverle su importancia en la carta magna actual.

Samanamud, J. (2018), apunta que nuestra legislación laboral se basa en la protección del trabajador, es decir el Estado tiene la obligación de amparar a la parte débil de la relación laboral, intentando compensar el desequilibrio económicosocial a nivel jurídico. Dice el autor que este principio restringe al empleador el trato arbitrario, desfavorable o sin causa justificada, al trabajador o grupo de trabajadores que están en una situación similar, es decir, garantiza que el empleador, conceda una determinada prestación o beneficio a todos los trabajadores sin distinción, aun así no esté jurídicamente obligado a hacerlo; se pretende con éste principio que no sean perjudicados los derechos fundamentales de los trabajadores, garantizando una protección constitucional, que limite al empleador en su poder sancionador, de dirección y administración. Pero, esta situación no se refleja en la realidad.

Del análisis documental realizado, podemos señalar que la ley 31131, vulnera los principios rectores del Derecho del Trabajo, contraviniendo por ejemplo lo que pretende regular el principio protector, al establecer condiciones que no son favorables ni beneficiosas para el total o incluso la mayoría de los servidores que prestan sus servicios en la entidades públicas.

## **V. CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** Se ha llegado a la conclusión que en la Administración Pública del Estado Peruano existen demasiados regímenes laborales, a pesar de habernos referido solo a tres, que son los más utilizados en las entidades prestadoras de servicios públicos, vemos que existen diferentes condiciones, derechos y beneficios para cada régimen, confirmando el supuesto general respecto a que existe discriminación en el régimen laboral público, lo que genera desigualdad laboral.

**SEGUNDA.-** Como segunda conclusión tenemos que la Ley N°31131 que tiene por objeto el incorporar a los trabajadores CAS, a los regímenes laborales vigentes en cada entidad, representa un acto de discriminación laboral tanto para los trabajadores sujetos a los regímenes 276 y 728, como para los servidores contratados bajo el régimen especial CAS, en tanto no serán evaluadas las capacidades y habilidades del trabajador pues la incorporación se hará directamente, vulnerando los principios del derecho del trabajo, tampoco se ha tomado en cuenta que, al pasar de manera automática al régimen operante en la entidad, las remuneraciones que perciben los servidores públicos CAS, también se verán afectadas.

**TERCERA.-** La Ley N° 31131, es inconstitucional en tanto no garantiza la protección de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, ni tampoco los principios del Derecho General del Trabajo, que tienen el objetivo de proteger al trabajador y se fundamentan en la interpretación, aplicación y posterior conservación de normas y condiciones más ventajosas o beneficiosas logradas por y para los trabajadores, sin soslayar las situaciones por el cual los particulares y el

Estado pueden ejercer las acciones positivas a fin de diferenciar, distinguir o discriminar a los desiguales.

## **VI. RECOMENDACIONES**

**PRIMERA.-** La recomendación fundamental es que el Legislativo debe analizar exhaustivamente una ley antes de promulgarla, pues es evidente que existe una intensión de enfrentamiento con el Ejecutivo, y se pierde tiempo en regular algo que ya está regulado. También en vista del actuar del Congreso de la República, corresponde mantenerse dentro de las facultades que la Constitución le atribuye, pues provoca una activación innecesaria del aparato del Ejecutivo al promulgar una ley por insistencia, obligado a revisar e interponer la correspondiente demanda de inconstitucionalidad ante un exceso de sus facultades.

**SEGUNDA.-** Se recomienda que la Ley N°31131 “LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO”, sea derogada en su totalidad ya que al contrario de lo que sugiere, representa un acto de discriminación laboral para los servidores públicos, ya que impulsa un tránsito inmediato sin una evaluación previa de las capacidades y habilidades que se deben exigir para desempeñar labores fundamentales de la Administración Pública y crean incomodidad en los servidores de los diferentes regímenes vigentes.

**TERCERA.-** Asimismo, se recomienda al Legislativo y al Tribunal Constitucional garantizar la protección de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, así como los principios del Derecho General del Trabajo, que buscan proteger al trabajador como la parte débil ante el vínculo laboral generado con el Estado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Guillermo Boza Pró SURGIMIENTO, EVOLUCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO

Jurisprudencia y Doctrina Constitucional Laboral TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ Centro de Estudios Constitucionales (2006)

Recuperado de: [https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/juris\\_doctrina\\_constlaboral.pdf](https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/juris_doctrina_constlaboral.pdf)

Recuperado de: <https://javiersevillano.es/empleados-publicos.htm>

José Francisco Castro Castro, “Discriminación en las relaciones laborales”

Recuperado de: <https://www.geovictoria.com/pe/regimenes-laborales-en-el-peru/>

Recuperado de: <https://www.geovictoria.com/pe/decreto-legislativo-1057/>

Recuperado de:

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio\\_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/1C966039B1F9E45B0525828D006AB955/\\$FILE/348.62A11.PDF](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/1C966039B1F9E45B0525828D006AB955/$FILE/348.62A11.PDF)

Recuperado de: <https://rc-consulting.org/blog/2017/10/regimenes-laboralespublicos/>

Recuperado de:

<https://rc-consulting.org/blog/2021/03/congreso-elimino-el-regimen-cas/>

Recuperado de:

<file:///C:/Users/HP/Downloads/DialnetSurgimientoEvolucionYConsolidacionDelDerechoDelTra-5078193.pdf> Recuperado de:

[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1374120/ALERTA\\_LEGAL\\_29.pdf.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1374120/ALERTA_LEGAL_29.pdf.pdf) Manuel Elías Ávila Mendoza

Sentencia recaída sobre el Expediente 00002-2010-PI/TC, recuperado de:

<https://lpderecho.pe/sentencia-tribunal-constitucional-reconocimiento-constitucionalidadregimen-cas-expediente-00002-2010-pi-tc/> Recuperado de:

<https://www.galvezmonteagudo.pe/discriminacion-laboral-y-salarial-como-proceder-legalmente-en-estos-casos/>

Waldemar José Cerrón Rojas (2019), La investigación cualitativa en educación, Lima, Horizonte de la educación

Heath, Anthony. W. (1997) "The Proposal in Qualitative Research. Qualitative Report", Nova Edu

Doris Elida Fuster Guillén (2019), Investigación cualitativa: Método fenomenológico hermenéutico Propósitos y representaciones, Universidad San Ignacio de Loyola, Lima, Perú

Joseph A. Maxell (2013) Diseño de Investigación Cualitativa, Gedisa, Barcelona España

Ritzer, G. (2002). Teoría sociológica moderna. Madrid: Mc Graw Hill.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). Metodología de la investigación. México D.F: Editorial Mc Graw Hill

Gil Flores, J (1994) Análisis de datos cualitativos. PPU, Barcelona

Roberto Asmat, Juan Francisco Castro, Francisco Galarza, Joanna Kámiche, Liuba Kogan, Patricia Lay, Adriana Lizarzaburu, Ricardo Montero, Katia Samanamud, Gustavo Yamada; recuperado de:

<http://www.perusindiscriminacion.pe/publicaciones/discriminacion-en-el-peruexploraciones-en-el-estado-la-empresa-y-el-mercado-laboral/p/5/capitulo-4-elorigen-socioeconomico-y-la-raza-pagan-un-estudio-interdisciplinario-sobre-ladiscriminacion-racial-y-socioeconomica-en-el-ambito-empresarial-limeno/>

Recuperado de: <https://lpderecho.pe/discriminacion-laboral-delito-romy-chang/>

JELIO PAREDES INFANZÓN -10 JULIO, 2018 Recuperado de: <https://lpderecho.pe/principios-derecho-trabajo-principio-protector/>

JOSÉ ALEJANDRO SAMANAMUD RODRÍGUEZ Recuperado de: <https://lpderecho.pe/constitucionalizacion-principio-igualdad-trato-alcance-derecholaboral-peruano/>

José María de Luxán Meléndez, Brecha salarial o discriminación laboral. Retribuciones y carrera profesional de las mujeres en el sector público.

Recuperado de:

file:///C:/Users/HP/Downloads/Dialnet-

SignificatividadDelMarcoMetodologicoEnElDesarrollo-7062667.pdf

Recuperado de:

<https://www.servir.gob.pe/gestionarh/pdf/EIRoISERVIRGesti%C3%B3nRecursosHumanosJuanJoseMartinezVF.pdf>

Discriminación en Derechos Laborales del Régimen Público y Privado en los Trabajadores de Essalud a Partir de 2005. Recuperado de: <https://repositorio.unprg.edu.pe/handle/20.500.12893/7536>

Instituto De Ciencias HEGEL, 2021 Recursos humanos en el Estado o sector público: qué es, importancia, etc. Recuperado de:

<https://hegel.edu.pe/blog/recursos-humanos-en-el-estado-o-sector-publico-que-es-importancia-etc/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20son%20los%20recursos%20humanos,cumplimiento%20a%20sus%20metas%20institucionales.>

José María de Luxán Meléndez 2018, Brecha salarial o discriminación laboral. Retribuciones y carrera profesional de las mujeres en el sector público. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6377600>

**Anexo N° 1:**  
**DECLARATORIA DE ORIGINALIDAD DEL AUTOR**

Yo, Vania Verónica Rodríguez Bengoa, egresada del Programa académico de Elaboración de Tesis de Derecho de la Universidad César Vallejo, en la filial Lima Norte, sede Los Olivos, promoción 2021, aula C119T1, declaro bajo juramento que todos los datos e información que acompañan al Trabajo de tesis titulada: “*ANÁLISIS DE LA LEY N°31131 RESPECTO A LAS INFRACCIONES A VALORES Y BIENES LABORALES Y CONSTITUCIONALES*” es de mi autoría, por lo tanto, declaro que el Trabajo de Tesis:

1. No ha sido plagiado ni total, ni parcialmente.
2. He mencionado todas las fuentes empleadas, identificando correctamente toda cita textual o de paráfrasis proveniente de otras fuentes.
3. No ha sido publicado ni presentado anteriormente para la obtención de otro grado académico o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados no han sido falseados, ni duplicados, ni copiados.

En tal sentido, asumo la responsabilidad que corresponda ante cualquier falsedad, ocultamiento u omisión tanto de los documentos como de información aportada, por lo cual me someto a lo dispuesto en las normas académicas vigentes de la Universidad César Vallejo.

Lima, 23 de Junio del 2021.

Apellidos y Nombres del Autor: Vania Verónica Rodríguez Bengoa	
DNI: 43019633	Firma: 
ORCID: 0000-0002-2087-3242	



**UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO**

## Declaratoria de Autenticidad del Asesor

Yo, Nuria Shirley Ordinola Quintana, docente de la Facultad de Derecho y Escuela Profesional de derecho de la Universidad César Vallejo, de la filial Lima Norte, en la sede Los Olivos, asesora del Trabajo de Tesis titulada: "*ANÁLISIS DE LA LEY N°31131 RESPECTO A LAS INFRACCIONES A VALORES Y BIENES LABORALES Y CONSTITUCIONALES*", de la autoría de Vania Verónica Rodríguez Bengoa, constato que la investigación tiene un índice de similitud de 21% verificable en el reporte de originalidad del programa Turnitin, el cual ha sido realizado sin filtros, ni exclusiones.

He revisado dicho reporte y concluyo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio. A mi leal saber y entender el trabajo de tesis cumple con todas las normas para el uso de citas y referencias establecidas por la Universidad César Vallejo.

En tal sentido asumo la responsabilidad que corresponda ante cualquier falsedad, ocultamiento u omisión tanto de los documentos como de la información aportada, por lo cual me someto a lo dispuesto en las normas académicas vigentes de la Universidad César Vallejo.

Los Olivos, 06 de julio de 2021

Dra. Ordinola Quintana, Nuria Shirley	
DNI: 08665392	Firma 
ORCID: 0000-0002-0086-5384	

**TÍTULO: ANÁLISIS DE LA LEY N°31131 RESPECTO A LAS INFRACCIONES A VALORES Y BIENES LABORALES Y CONSTITUCIONALES**

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	OBJETIVOS	SUPUESTOS	CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS
<p><b>PROBLEMA GENERAL:</b> ¿ES CONSTITUCIONAL LA LEY 31131 QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL ESTADO PERUANO?</p>	<p><b>OBJETIVO GENERAL:</b> DETERMINAR SI ES CONSTITUCIONAL LA LEY 31131 QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO</p>	<p><b>SUPUESTO GENERAL:</b> La ley 31131, atenta contra la Constitución porque, distinto a lo que propone, fomenta aún mas la discriminación en los regímenes laborales vigentes en las instituciones del Estado y vulnera principios y derechos del Derecho del Trabajo.</p>	<p><b>CATEGORÍA 01:</b> RÉGIMEN CAS EN EL SECTOR PÚBLICO</p>	<p><b>SUBCATEGORÍA 01:</b> CARÁCTER PERMANENTE DE LA LABOR DEL SERVIDOR CAS</p> <p><b>SUBCATEGORÍA 02:</b> CARÁCTER TEMPORAL DE LA LABOR DEL SERVIDOR CAS</p> <p><b>SUBCATEGORÍA 03:</b> PROBLEMA REMUNERATIVO EN EL RÉGIMEN CAS</p>
<p><b>PROBLEMA ESPECÍFICO 01:</b> ¿QUÉ MEDIDAS ESTABLECE LA LEY 31131 PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL ESTADO PERUANO?</p> <p><b>PROBLEMA ESPECÍFICO 02:</b> ¿LOS REGÍMENES LABORALES CREADOS POR EL ESTADO PERUANO COMO EMPLEADOR VULNERAN LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO?</p>	<p><b>OBJETIVO ESPECÍFICO 01:</b> DETERMINAR LAS MEDIDAS QUE ESTABLECE LA LEY 31131 PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL ESTADO PERUANO</p> <p><b>OBJETIVO ESPECÍFICO 02:</b> DETERMINAR SI LOS REGÍMENES LABORALES CREADOS POR EL ESTADO PERUANO COMO EMPLEADOR VULNERAN</p>	<p><b>SUPUESTO ESPECÍFICO 01:</b> Las medidas que establece la Ley, no eliminan la discriminación en los Regímenes Laborales del Estado, en tanto el trabajador será considerado indistintamente dentro del régimen laboral vigente en la entidad.</p> <p><b>SUPUESTO ESPECÍFICO 02:</b> Atenta contra principios laborales como el de progresividad, irrenunciabilidad, así como el de prohibición de hacer discriminaciones.</p>		<p><b>CATEGORÍA 02:</b> PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO</p>

	LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO			VENTAJOSA Y LA CONDICIÓN MAS BENEFICIOSA AL TRABAJADOR
<b>METODOLOGÍA: INVESTIGACIÓN CUALITATIVA</b>				<b>SUBCATEGORÍA 03:</b>
<b>TIPO DE INVESTIGACIÓN: INVESTIGACIÓN BÁSICA</b>				PRINCIPIO DE
<b>DISEÑO DE INVESTIGACIÓN: TEORÍA FUNDAMENTADA</b>				IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN

**ANEXO N°4 INSTRUMENTO DE RECOÑLECCIÓN DE DATOS GUIA DE ENTREVISTAS TITULO**

**ANÁLISIS DE LA LEY N°31131 RESPECTO A LAS INFRACCIONES A VALORES Y BIENES LABORALES Y CONSTITUCIONALES**

**INDICACIONES:** Por favor, conteste la pregunta fundamentando su opinión

**ENTREVISTADO:**

**OBJETIVO GENERAL**

DETERMINAR SI ES CONSTITUCIONAL LA LEY 31131 QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO .

*Sobre el traslado progresivo de los servidores públicos vinculados bajo el Régimen Especial de Contratos Administrativos de Servicios*

**1. ¿Cree usted que la Ley N°31131, promueve la erradicación de la discriminación en los Regímenes Laborales del Estado, por qué?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

*Respecto a las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de la Hacienda Pública y gestión de los recursos humanos en el sector público*

.....  
.....  
.....

**2. ¿Considera usted que la Ley N° 31131, vulnera las competencias del Poder Ejecutivo al expedir una norma que impacta en la economía nacional?**

.....  
...  
.....  
...  
.....  
...  
.....  
.....

**3. ¿Cree usted que se ha alterado la interacción que debe existir entre el Ejecutivo y el Congreso de la República al aprobar y promulgar la Ley N° 31131?**

.....  
...  
.....  
...  
.....  
...  
.....  
.....

**4. ¿Cree usted que la incorporación de los trabajadores CAS a los Regímenes Laborales de los Decretos Legislativos 728 y 276 implica un costo excesivo e imprevisto para el Estado?**

.....  
...

.....  
...  
.....  
...  
.....  
...  
.....

**5. En su opinión, ¿el Congreso de la República procedió adecuadamente al aprobar la Ley N° 31131 por insistencia?**

.....  
.....

**PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO**

DETERMINAR LAS MEDIDAS QUE ESTABLECE LA LEY 31131  
PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES  
LABORALES DEL ESTADO PERUANO

*Respecto a los aspectos de carácter indefinido de los CAS que la Ley N° 31131 ha considerado*

**1. En su opinión, ¿la Ley N°31131, colisiona con el Decreto Legislativo N° 1057, por qué?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**2. ¿Considera usted legal que los Contratos Administrativos de Servicios, se hayan constituido en contratos de renovación indefinida, por qué?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**3. ¿Cree usted que, en los Contratos Administrativos de Servicios se configura la excepcionalidad de labores de necesidad transitoria?**

.....  
.....

.....  
.....  
.....

**4. ¿Considera que la Ley 31131, impacta directamente sobre los procesos de selección y suscripción de contratos CAS?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO**

DETERMINAR SI LOS REGÍMENES LABORALES CREADOS POR EL ESTADO PERUANO COMO EMPLEADOR VULNERAN LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO

*Respecto al traslado de los trabajadores contratados bajo el Régimen CAS a los Regímenes 276 y 728, según el régimen laboral vigente en la Entidad Pública*

**1. En su opinión, ¿los Contratos Administrativos de Servicios son de naturaleza laboral o civil, por qué?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....

**2. ¿Considera usted que se afectan derechos y beneficios laborales de los servidores públicos? Explique**

.....  
.....

**3. ¿Cree usted que sería conveniente la existencia de un único y exclusivo régimen para los servidores del Estado, por qué?**

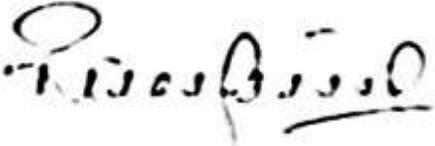
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....



7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.													
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, supuestos jurídicos													
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde a una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.													
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.													

**II. OPINIÓN DE APLICABILIDAD:** Instrumento apto para ser aplicado **PROMEDIO DE**

**VALORACIÓN:**

PROMEDIO DE VALORACIÓN	FIRMA DEL EXPER00540
95 %	 <p>Mgtr. Rolando Javier Vilela Apón D.N.I: 42301468</p>



<b>6. INTENCIONALIDAD</b>	Está adecuado para valorar las categorías.													
<b>7. CONSISTENCIA</b>	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.													
<b>8. COHERENCIA</b>	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, supuestos jurídicos													
<b>9. METODOLOGÍA</b>	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.													
<b>10. PERTINENCIA</b>	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.													

**II. OPINIÓN DE APLICABILIDAD:** Instrumento apto para ser aplicado **PROMEDIO DE**

**VALORACIÓN:**

<b>PROMEDIO DE VALORACIÓN</b>	<b>FIRMA Y SELLO DEL EXPERTO</b>
-------------------------------	----------------------------------





**III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD:** Instrumento apto para ser aplicado **PROMEDIO DE VALORACIÓN:**

PROMEDIO DE VALORACIÓN	FIRMA DEL EXPERTO
95 %	 TITO CAPCHA CARRILLO ABOGADO C.A.L. 64092 Tito Capcha Carrillo

**GUÍA DE ANÁLISIS DE FUENTE  
DOCUMENTAL  
ANEXO N°8**

<b>Identificación de la fuente:</b> SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EXP. N.° 661-04-AA/TC	
<b>Texto Relevante</b>	<b>Análisis</b>
<p>Se interpone Acción de Amparo contra el Municipalidad Distrital del Perené, para que se la reponga en el cargo que venía desempeñando, fue nombrada como servidora pública, después de participar en un concurso interno de plazas vacantes del área de Tesorería; y mediante Resolución de Concejo N.° 005-2003-MDP, se declaró nulo su nombramiento y dieron por concluida la relación laboral, violándose sus derechos constitucionales a la libertad de trabajo, de defensa y a la no discriminación. Se sostiene que la actora no tiene la condición de servidora pública, sino que era funcionaria de confianza; y que su nombramiento se efectuó contraviniendo la Ley N.° 26771, y la Ley N.° 26894, de Presupuesto para el año 1998.</p>	<p>El Tribunal señala que cada persona puede dedicarse a una o más actividades que pudiera desarrollar, para su realización personal, o para trabajar en lo que libremente escoja. En efecto, la Constitución reconoce en el artículo 2° inciso 15, que toda persona tiene derecho a trabajar libremente con sujeción a la ley. Conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, las normas relativas a los derechos y libertades que aquella reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Tratados Internacionales sobre la misma materia ratificados por el Perú.</p>
<p><b>PONDERAMIENTO:</b> El derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas, la libre elección del trabajo, la libertad para aceptar o no un trabajo y la libertad para cambiar de empleo. Extracto «c) La libertad de trabajo Establecida en el inciso 15) del artículo 2° de la Constitución, se formula como el atributo para elegir a voluntad la actividad ocupacional o profesional que cada persona desee o prefiera desempeñar, disfrutando de su rendimiento económico y satisfacción espiritual; así como de cambiarla o de cesar de ella. Para tal efecto, dicha facultad autodeterminativa deberá ser ejercida con sujeción a la ley. Por ello es que existen limitaciones vinculadas con el orden público, la seguridad nacional, la salud y el interés público. La Constitución asegura el derecho de optar, a condición de que sea lícita, por alguna actividad de carácter intelectual y/o física, con el objeto directo o indirecto de obtener un provecho material o espiritual; tal atributo se extiende a la potestad de posteriormente cambiar o cesar en dicha labor.» (EXP. 0008-2003-AI/TC, Fundamento 26</p>	

**ANEXO N°**  
**GUÍA DE ANÁLISIS DE FUENTE**  
**DOCUMENTAL**

9

<b>Identificación de la fuente:</b> EL PAPEL DEL ESTADO Y LAS RELACIONES LABORALES: UNA GEOMETRÍA COMPLEJA Y VARIABLE	
<b>Texto Relevante</b>	<b>Análisis</b>
<p>El modelo de trabajador/masa, caracterizado por tareas estandarizadas y poca flexibilidad en sus habilidades, limitándose la actividad a la rutina no cognitiva, será cada vez más marginal y destinado a ser reemplazado en gran parte, al menos en las economías occidentales, por la automatización. La nueva figura de trabajador se tiende a identificar ya hoy por la alta capacitación, el trabajo individual, y la flexibilidad en las tareas. Por lo tanto, podemos adivinar que la estructura de la negociación colectiva caracterizada hasta el presente por la primacía de los convenios sectoriales no será el ámbito más adecuado para disciplinar las necesidades del trabajador y de la empresa en la Industria. La entrada del consumidor en el ciclo de producción y la flexibilidad de su desarrollo, paralelamente a la sustitución del trabajo manual por la automatización ya no hacen necesaria la organización estática del trabajo. Surge así la necesidad de un nuevo marco regulador del trabajo que se coloque en la misma línea en que se conduce la Industria.</p>	<p>La Conferencia Internacional del Trabajo, 107<sup>a</sup> reunión, 2018. Estudio General relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo, en el informe III (Parte B) sobre la economía del trabajo esporádico y el trabajo según la demanda, viene a indicar que estas nuevas modalidades de trabajo están asociadas con una serie de desventajas, especialmente para los trabajadores, como ocurre con la injerencia del trabajo en el tiempo libre y los períodos de descanso, la imprevisibilidad de las horas de trabajo, la inseguridad del ingreso y el estrés asociado con la sensación de tener que estar siempre disponible o conectado con el trabajo, y la pérdida de derechos laborales si los trabajadores son considerados contratistas independientes.. No caben dudas, se dice, que la tecnología incidirá en las fronteras de la regulación del tiempo de trabajo, las modalidades de ordenación del tiempo de trabajo y los períodos de descanso en las legislaciones nacionales y el derecho internacional.</p>

## ANEXO N°

### GUÍA DE ANÁLISIS DE FUENTE DOCUMENTAL

**PONDERAMIENTO:** Se debe asegurar que los trabajadores se beneficien equitativamente del éxito económico en todos los sectores; fortalecer a los sindicatos y a las asociaciones empresariales en sus funciones preservando al sindicalismo en un mundo laboral en mutación; cerrar las brechas en el campo salarial, en el tiempo de trabajo, en la acumulación de riqueza, y en las provisiones para la vejez; proteger a las personas de los riesgos laborales en la nueva economía; mejorar las transiciones del empleo marginal a trabajos con cobertura, y del trabajo temporal al empleo indefinido; garantizar un diseño tecnológico socialmente responsable en que los trabajadores se mantengan saludables, reduciendo el estrés mental y con un trabajo seguro; garantizar en el caso del trabajo móvil, el mismo nivel de seguridad y salud en el trabajo; articular los conceptos básicos de la legislación laboral (como empleado o empresa) para que sigan siendo aplicables en el trabajo digital; resolver la situación de las personas con trabajo remunerado que ofrecen sus servicios a través de las plataformas en línea, sobre la base de contratos de trabajo o servicios, estableciendo si son realmente autónomos o son situaciones en las que se pueden considerar como pseudo-empleados.

10

<b>Identificación de la fuente:</b> DISCRIMINACION EN LAS RELACIONES LABORALES	
<b>Texto Relevante</b>	<b>Análisis</b>

## ANEXO N°

### GUÍA DE ANÁLISIS DE FUENTE DOCUMENTAL

La discriminación laboral consiste en toda distinción, exclusión o preferencia de trato que, ocurrida con motivo o con ocasión de una relación de trabajo, se base en un criterio de raza, color, sexo, religión, sindicación, opinión política o cualquier otro que se considere irracional o injustificado, y que tenga por efecto alterar o anular la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

Junto con revisar el concepto de discriminación laboral, es conveniente también considerar las diversas etapas de desarrollo temporal de la relación laboral, la cual la podemos dividir en tres etapas: el estado previo a la constitución de la relación laboral (etapa pre-ocupacional), durante la relación laboral misma (etapa ocupacional) y, por último, una vez extinguida la relación laboral (etapa postocupacional). En cada una de estas etapas se pueden configurar conductas discriminatorias.

La OIT ha tenido una participación activa en el concierto internacional para que en las relaciones laborales se respete la igualdad de trato, la vigencia de estos instrumentos ha sido decisiva para una progresiva evolución en las legislaciones locales, tendientes a asegurar que no ocurran discriminaciones en el empleo y la ocupación, En la Conferencia General de la O.I.T. se adoptó, con fecha 29 de junio de 1951, el Convenio N° 100, suscrito y ratificado por Chile en 1971, sobre igualdad de remuneraciones. Este Convenio consagra como principio internacional del trabajo, en su artículo 2º, la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, apartándose de una expresión que ya se había utilizado en las constituciones liberales de igual remuneración por igual tarea. El propósito es que no exista discriminación en esta materia, precisando que las tasas del salario deben ser fijadas según la naturaleza del trabajo y teniendo en cuenta el rendimiento individual.

**PONDERAMIENTO:** La Constitución Política del Estado (C.P.E.), en su artículo 1º, inciso primero, señala que las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Este precepto constitucional no sólo tiene importancia por su ubicación, sino que también por otra razón mucho más significativa: se trata del precepto rector de nuestra Carta Fundamental, donde vienen precisamente a sentarse las bases del carácter personalista de la misma, al señalar expresamente un concepto prescriptivo de la persona, como ser libre e igual. Cabe recordar que hasta antes de la reforma introducida por la Ley N° 19.611, de 16 de junio de 1999, el texto del artículo 1º hablaba de "Los hombres" y no de "Las personas". Esta modificación se hizo motivada por la consideración de que la nueva expresión introducía un lenguaje menos excluyente y discriminatorio en nuestro texto constitucional, respecto de las mujeres. Por otro lado, en el artículo 19 N° 2, la Constitución asegura a todas las personas: "La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias".

**ANEXO N°**  
**GUÍA DE ANÁLISIS DE FUENTE**  
**DOCUMENTAL**

11

<b>Identificación de la fuente:</b> JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA CONSTITUCIONAL LABORAL	
<b>Texto Relevante</b>	<b>Análisis</b>
<p>Se interpone Acción de Amparo contra la Empresa Telefónica del Perú S.A.A., solicitando que cese la discriminación contra varios trabajadores; y se ordene la nivelación de sus haberes mensuales, conforme a sus categorías y funciones, con las remuneraciones que perciben los trabajadores de la empresa demandada que se integraron de la anterior Compañía Peruana de Teléfonos S.A.; agregando que provienen de la antigua empresa Entel Perú S.A.; que son trabajadores de la empresa demandada, y que ésta reconoce que existen trabajadores que perciben remuneraciones superiores a las de ellos, a pesar de desempeñar funciones similares.</p>	<p>La igualdad se encuentra resguardada cuando se acredita la existencia de los requisitos de la paridad, uniformidad y exactitud de otorgamiento o reconocimiento de derechos ante hechos, supuestos o acontecimientos semejantes, y la paridad, uniformidad y exactitud de trato o relación intersubjetiva para las personas sujetas a idénticas circunstancias y condiciones. La igualdad se configura como un derecho fundamental de la persona a no sufrir discriminación jurídica alguna; esto es, a no ser tratada de manera dispar respecto a quienes se encuentren en una misma situación, salvo que exista una justificación objetiva y razonable para esa diferencia de trato.</p>
<p><b>PONDERAMIENTO:</b> La condición para que un trato desigual sea admisible, es la desigualdad de los supuestos de hecho. Es decir, implica la existencia de sucesos espacial y temporalmente localizados que poseen rasgos específicos e intransferibles que hacen que una relación jurídica sea de un determinado tipo, y no de otro. Siendo así, la acción de garantía no es la vía idónea por carecer de estación probatoria, debiéndose recurrir a la vía ordinaria; siendo necesaria la actuación de pruebas con la presencia de los peritos, así como verificar y evaluar las planillas de pagos, constatar las boletas de los haberes mensuales de los diferentes años y comparar con las boletas de pago de los demandantes y la de los otros trabajadores de Telefónica; igualmente, conocer los convenios colectivos sobre el incremento de las remuneraciones y establecer las categorías, funciones y cuadros de los trabajadores, todo ello para crear certeza en el juzgador, motivo por el cual se deja a salvo sus derechos para que lo hagan valer en la vía correspondiente</p>	

12

## ANEXO N°

### GUÍA DE ANÁLISIS DE FUENTE DOCUMENTAL

Identificación de la fuente: SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EXP. N.º 01875-2006-PA/TC	
Texto Relevante	Análisis
Se interpone demanda de amparo contra el Congreso de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores a fin de que cese la amenaza de violación de su derecho constitucional a la igualdad. En tal sentido, se solicita que se declare inaplicable el último párrafo del artículo 13º de la Ley N.º 28091, Ley del Servicio Diplomático, y los artículos 32º, 33º y 34º de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 1302003-RE, que disponen que los miembros del Servicio Diplomático en situación de actividad, al cumplir sesenta y cinco años de edad, pasan a formar parte del denominado Cuadro Especial, se solicita que se declare inaplicable el artículo 63º de la misma ley por cuanto deroga su régimen previsional especial, constituyendo esta situación una amenaza de violación de su derecho constitucional a la pensión. Y se solicita que se declare que su régimen laboral debe ser regulado por la Ley N.º 6602.	El inciso 2 del artículo 2º de la Constitución dispone que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y que nadie puede ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole. En la sentencia recaída en el Expediente N.º 0048-2004-AI/TC, el T.C., respecto del derecho a la igualdad, estableció que: Constitucionalmente, el derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas quiere decir que la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma; mientras que la segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable
<b>PONDERAMIENTO:</b> La igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos. Como tal, comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribiera todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables. Por su parte, el inciso 1 del artículo 26º de la Constitución reconoce que en la relación laboral se respeta el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación. Es evidente que el reconocimiento constitucional de dicho principio laboral constituye una manifestación del derecho a la igualdad en el ámbito de las relaciones laborales	

**ANEXO N°**  
**GUÍA DE ANÁLISIS DE FUENTE**  
**DOCUMENTAL**

## ANEXO N°

### 13 GUIA DE ENTREVISTAS TITULO

#### ANÁLISIS DE LA LEY N°31131 RESPECTO A LAS INFRACCIONES A VALORES Y BIENES LABORALES Y CONSTITUCIONALES

**INDICACIONES:** Por favor, conteste la pregunta fundamentando su opinión

**ENTREVISTADO:** Luis Fernando Castro Herrera

#### OBJETIVO GENERAL

**DETERMINAR SI ES CONSTITUCIONAL LA LEY 31131 QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS RÉGIMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO**

*Sobre el traslado progresivo de los servidores públicos vinculados bajo el Régimen Especial de Contratos Administrativos de Servicios*

6. **¿Cree usted que la Ley N°31131, promueve la erradicación de la discriminación en los Regímenes Laborales del Estado, por qué?** No, porque si bien es cierto los derechos laborales son evolutivos, los propios trabajadores encontrarán algunos inconvenientes como equiparar los ingresos del CAS a una reducción en caso solo haya el régimen 276, por lo que buscarán el régimen 728 que quizás no exista en determinada institución pública. Será muy complicada la adecuación, no se ha reglamentado de acuerdo a modalidades de instituciones públicas.

*Respecto a las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de la Hacienda Pública y gestión de los recursos humanos en el sector público*

**7. ¿Considera usted que la Ley N° 31131, vulnera las competencias del Poder Ejecutivo al expedir una norma que impacta en la economía nacional?**

Así es, porque implica una modificación presupuestaria pues solo escogiendo, como se permite al trabajador, el cambio al régimen 728, la cantidad de beneficios económicos supera en exceso lo que implicaba el gasto CAS, y en esta norma no se ha establecido como se procederá a regular el presupuesto de cada institución pública

**8. ¿Cree usted que se ha alterado la interacción que debe existir entre el Ejecutivo y el Congreso de la República al aprobar y promulgar la Ley N° 31131?**

Se ha convertido en una lucha de poderes, donde bajo el pretexto de constitucionalidad y defensa de derechos, se afecta intereses públicos presupuestales.

**9. ¿Cree usted que la incorporación de los trabajadores CAS a los Regímenes Laborales de los Decretos Legislativos 728 y 276 implica un costo excesivo e imprevisto para el Estado?**

Sin duda, es más, esta norma se ha aprobado sin tener a la vista una proyección a mediano plazo de los cambios presupuestales, pues no se tiene una estadística real de trabajadores CAS en todas las instituciones públicas, y cuales pasarían a cada uno de dichos regímenes laborales.

**10. En su opinión, ¿el Congreso de la República procedió adecuadamente al aprobar la Ley N° 31131 por insistencia?**

Es una cuestión populista

DETERMINAR LAS MEDIDAS QUE ESTABLECE LA LEY 31131 PARA ELIMINAR  
LA DISCRIMINACIÓN EN LOS RÉGIMENES LABORALES DEL ESTADO  
PERUANO

*Respecto a los aspectos de carácter indefinido de los CAS que la Ley N° 31131 ha considerado*

**5. En su opinión, ¿la Ley N°31131, colisiona con el Decreto Legislativo N° 1057, por qué?**

No, porque pese a su declaración de constitucionalidad, afectaba derechos laborales como el derecho a la Igualdad, pues por misma labor había menos derechos a los CAS

**6. ¿Considera usted legal que los Contratos Administrativos de Servicios, se hayan constituido en contratos de renovación indefinida, por qué?**

No son de renovación indefinida, el problema se traslada a cada institución, pues la norma dejara que sean ellas las que determinaran cuales tienen labor permanente y cuales labor temporal, para luego otorgar estabilidad dentro del régimen 728 o 276, caso contrario se da por culminado el contrato CAS, y ello implicará procesos judiciales de igual manera.

**7. ¿Cree usted que, en los Contratos Administrativos de Servicios se configura la excepcionalidad de labores de necesidad transitoria?**

NO, porque ha sido utilizado para obreros como para empleados de labor permanente.

**8. ¿Considera que la Ley 31131, impacta directamente sobre los procesos de selección y suscripción de contratos CAS?**

Sería absurdo continuar con procesos de selección bajo esa modalidad a sabiendas que esta ley modificara el espíritu de su contratación.

## **SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO**

DETERMINAR SI LOS REGÍMENES LABORALES CREADOS POR EL ESTADO PERUANO COMO EMPLEADOR VULNERAN LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO

*Respecto al traslado de los trabajadores contratados bajo el Régimen CAS a los Regímenes 276 y 728, según el régimen laboral vigente en la Entidad Pública*

**6. En su opinión, ¿los Contratos Administrativos de Servicios son de naturaleza laboral o civil, por qué?**

No, son contratos laborales con derechos mutilados o diminutos, pues la labor es igual a la de trabajadores con mayores derechos.

**7. ¿Considera usted que se afectan derechos y beneficios laborales de los servidores públicos? Explique**

Todo cambio en mejor es beneficioso y forma parte del derecho laboral, el CAS no lo es.

**8. ¿Cree usted que sería conveniente la existencia de un único y exclusivo régimen para los servidores del Estado, por qué?**

No, la labor del empleado y del obrero son diferentes, sin embargo, el empleado publico goza de una estabilidad sin posibilidad de evaluar su productividad y competitividad que permite que el sector publico no sea un sector de calidad.

Debe haber un cambio radical equiparable al del sector privado, pues ni las remuneraciones del sector publico son atractivas ni su desempeño como factor humano, por lo que, en el Perú, debe aplicarse un cambio laboral inmediato



Abog. Luis Fernando Castro Herrera  
CAA 02065

## **ANEXO N°14**

### **GUIA DE ENTREVISTAS TITULO ANÁLISIS DE LA LEY N°31131 RESPECTO A LAS INFRACCIONES A VALORES Y BIENES LABORALES Y CONSTITUCIONALES**

**INDICACIONES:** Por favor, conteste la pregunta fundamentando su opinión

**ENTREVISTADO:**

#### **OBJETIVO GENERAL**

DETERMINAR SI ES CONSTITUCIONAL LA LEY 31131 QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO.
--

*Sobre el traslado progresivo de los servidores públicos vinculados bajo el Régimen Especial de Contratos Administrativos de Servicios*

1. **¿Cree usted que la Ley N°31131, promueve la erradicación de la discriminación en los Regímenes Laborales del Estado, por qué?**

**Lo que hace la Ley 31131 es incorporar a los trabajadores del sector público a los regímenes labores de los Decretos Legislativos 728 y 276: Que dichos regímenes labores contienen mayores beneficios laborales que el régimen CAS; por tanto considero que es beneficioso el traslado del personal de las entidades públicas a un régimen más completo y que otorga estabilidad laboral**

*Respecto a las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de la Hacienda Pública y gestión de los recursos humanos en el sector público*

2. **¿Considera usted que la Ley N° 31131, vulnera las competencias del Poder Ejecutivo al expedir una norma que impacta en la economía nacional?**

**Considero correcto este planteamiento, porque es evidente que la incorporación de un número significativo de trabajadores del sector público con mayores beneficios labores va a implicar necesariamente un mayor gasto estatal. Hay que resaltar que el Congreso carece de iniciativa de gasto.**

3. **¿Cree usted que se ha alterado la interacción que debe existir entre el Ejecutivo y el Congreso de la República al aprobar y promulgar la Ley N° 31131?**

**Sí, es cierto que se ha dañado la interacción que debe existir entre el Ejecutivo y el Congreso, pero esto es tan solo una muestra más que abona en la crisis entre estos dos poderes del Estado.**

4. **¿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?**

**Considero que en la medida que tengamos un estado hipertrofiado de trabajadores que laboran para el sector público, es evidente que esto va a generar un mayor gasto, aunado a ello, tenemos que dichos trabajadores van a gozar de estabilidad laboral que a largo plazo puede convertir esta situación en desastrosa para la economía nacional por el mayor costo que implica los derechos asimilados a dichos regímenes así como también una eventual desvinculación del trabajador.**

5. **En su opinión, ¿el Congreso de la República procedió adecuadamente al aprobar la Ley N° 31131 por insistencia?**

**Sí en verdad el Congreso carece de iniciativa de gasto, también es cierto que dicha Ley N° 31131 el Tribunal Constitucional vía acción de inconstitucionalidad, podría expulsar del ordenamiento legal dicha norma.**

### **PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO**

**DETERMINAR LAS MEDIDAS QUE ESTABLECE LA LEY 311s31 PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL ESTADO PERUANO**

*Respecto a los aspectos de carácter indefinido de los CAS que la Ley N° 31131 ha considerado*

1. **En su opinión, ¿la Ley N°31131, colisiona con el Decreto Legislativo N° 1057, por qué?**

**Considero que no existe colisión de normas, por cuanto se da un tránsito del Decreto Legislativo 1057 a la Ley 31131 ciertamente más**

beneficioso, siempre que se cumpla ciertos requisitos establecidos en la ley.

2. **¿Considera usted legal que los Contratos Administrativos de Servicios, se hayan constituido en contratos de renovación indefinida, por qué? Dada la coyuntura de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 estimo favorable dicha renovación indefinida.**

3. **¿Cree usted que, en los Contratos Administrativos de Servicios se configura la excepcionalidad de labores de necesidad transitoria? Considero que si se configura dicha excepcionalidad siempre que no colisione con otra norma del mismo rango.**

4. **¿Considera que la Ley 31131, impacta directamente sobre los procesos de selección y suscripción de contratos CAS?**

**Es cierto que va a ocasionar un impacto, porque la ley prohíbe la celebración de contratos administrativos, salvo algunos casos puntuales.**

## **SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO**

**DETERMINAR SI LOS REGÍMENES LABORALES CREADOS POR EL ESTADO PERUANO COMO EMPLEADOR VULNERAN LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO**

*Respecto al traslado de los trabajadores contratados bajo el Régimen CAS a los Regímenes 276 y 728, según el régimen laboral vigente en la Entidad Pública*

1. **En su opinión, ¿los Contratos Administrativos de Servicios son de naturaleza laboral o civil, por qué?**

**Los contratos CAS en buena cuenta carecen de los requisitos mínimos que debe contener un contrato laboral en cuanto al goce de**

determinados derechos y beneficios; si ello es así dicho contrato CAS se asemeja a uno de naturaleza civil.

2. ¿Considera usted que se afectan derechos y beneficios laborales de los servidores públicos? Explique

Se afectan derechos laborales, tales como el derecho a la estabilidad laboral; derecho a un aumento salarial progresivo;

3. ¿Cree usted que sería conveniente la existencia de un único y exclusivo régimen para los servidores del Estado, por qué?

Considero que el aparato estatal, conviven diversas instituciones con fines y objetivos distintos, así como también el personal que labora ejerce funciones muy variadas en algunos casos altamente especializados; por tanto igualar a todos y utilizar la misma vara para medir tal vez no sea lo óptimo, por cuanto se tendría que establecer el criterio jurídico que haga a todos los trabajadores estatales tengan las mismas condiciones laborales



Felipe Bouroncle S. M.  
ABOGADO  
Mat. C.A.R. 2728

## ANEXO 15

### GUIA DE ENTREVISTAS TITULO ANÁLISIS DE LA LEY N°31131 RESPECTO A LAS INFRACCIONES A VALORES Y BIENES LABORALES Y CONSTITUCIONALES

**INDICACIONES:** Por favor, conteste la pregunta fundamentando su opinión

**ENTREVISTADO:** VLADIMIR FUENTES CALDERÓN

#### OBJETIVO GENERAL

DETERMINAR SI ES CONSTITUCIONAL LA LEY 31131 QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO.
--

*Sobre el traslado progresivo de los servidores públicos vinculados bajo el Régimen Especial de Contratos Administrativos de Servicios*

6. **¿Cree usted que la Ley N°31131, promueve la erradicación de la discriminación en los Regímenes Laborales del Estado, por qué?**

Creo que sí, porque el Régimen CAS estableció condiciones laborales que disminuyeron los derechos que como ciudadano le corresponden a cualquier trabajador.

*Respecto a las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de la Hacienda Pública y gestión de los recursos humanos en el sector público*

7. **¿Considera usted que la Ley N° 31131, vulnera las competencias del Poder Ejecutivo al expedir una norma que impacta en la economía nacional?**

Creo que no, porque la contratación de personal implica el pago de todos los conceptos que le corresponden al trabajador, a menos que el CAS haya sido

utilizado para discriminar al trabajador respecto de la remuneración que se le asigna, de modo que no hay impacto económico en virtud de que el Estado cumple con reconocer a cualquier trabajador, de cualquier régimen laboral, todos sus derechos.

**8. ¿Cree usted que se ha alterado la interacción que debe existir entre el Ejecutivo y el Congreso de la República al aprobar y promulgar la Ley N° 31131?**

Sí, considero que el Congreso se ha excedido en sus facultades, sobre todo porque esta sobrerregulando un punto que está regulado en la propia norma (La eliminación del contrato CAS está prevista en Primera disposición complementaria transitoria de la Ley N° 29849), lo que genera un conflicto con el Poder Ejecutivo.

**9. ¿Cree usted que la incorporación de los trabajadores CAS a los Regímenes Laborales de los Decretos Legislativos 728 y 276 implica un costo excesivo e imprevisto para el Estado?**

A menos que se haya usado este régimen para disminuir los derechos del trabajador respecto de otros que realicen trabajo igual o equivalente, no, porque la Ley N° 29849 establece los mismos derechos de cualquier otro trabajador 728 o 276, salvo la duración del contrato.

**10. En su opinión, ¿el Congreso de la República procedió adecuadamente al aprobar la Ley N° 31131 por insistencia?**

No, porque está legislando en forma reiterativa algo que ya estaba regulado por norma anterior, vr. gr. la Ley N° 29849.

**PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO**

DETERMINAR LAS MEDIDAS QUE ESTABLECE LA LEY 31131 PARA  
ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS RÉGIMENES LABORALES DEL  
ESTADO PERUANO

*Respecto a los aspectos de carácter indefinido de los CAS que la Ley N° 31131 ha considerado*

**5. En su opinión, ¿la Ley N°31131, colisiona con el Decreto Legislativo N° 1057, por qué?**

Específicamente, colisiona con la Ley N° 29849, LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL RÉGIMEN ESPECIAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057 Y OTORGA DERECHOS LABORALES, porque, como el propio nombre de la norma lo señala, la eliminación del Régimen CAS ya está regulada, lo que no se ha hecho, hasta ahora, es cumplirla.

**6. ¿Considera usted legal que los Contratos Administrativos de Servicios, se hayan constituido en contratos de renovación indefinida, por qué?**

Lo considero ilegal, porque esa renovación indefinida constituye una violación constitucional a los derechos del trabajador.

**7. ¿Cree usted que, en los Contratos Administrativos de Servicios se configura la excepcionalidad de labores de necesidad transitoria?**

Considero que no, puesto que esa fórmula se ha venido empleando para torcer la ley e incumplir con las obligaciones laborales del Estado respecto de sus trabajadores.

**8. ¿Considera que la Ley 31131, impacta directamente sobre los procesos de selección y suscripción de contratos CAS?**

Considero que sí, puesto que, por un lado, prohíbe expresamente la contratación por este régimen y por otro, establece el plazo indefinido para los contratos CAS existentes.

**SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO**

DETERMINAR SI LOS REGÍMENES LABORALES CREADOS POR EL ESTADO PERUANO COMO EMPLEADOR VULNERAN LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO

*Respecto al traslado de los trabajadores contratados bajo el Régimen CAS a los Regímenes 276 y 728, según el régimen laboral vigente en la Entidad Pública*

**4. En su opinión, ¿los Contratos Administrativos de Servicios son de naturaleza laboral o civil, por qué?**

Son de naturaleza laboral, así lo establece el D. Leg 1057 y lo ha ratificado el Tribunal Constitucional mediante sentencia dictada en el Exp. N° 000022010-PI/TC, con la que nunca estuve de acuerdo, pero así se ha establecido.

**5. ¿Considera usted que se afectan derechos y beneficios laborales de los servidores públicos? Explique**

Sí, porque atenta directamente contra derechos constitucionales personales y laborales del trabajador.

**6. ¿Cree usted que sería conveniente la existencia de un único y exclusivo régimen para los servidores del Estado, por qué?**

Sí, así se eliminaría la discriminación y se cumpliría los principios de igualdad de trato y de remuneración, consagrados en los convenios C100 y C111 de la OIT de los que el Perú es suscriptor y se encuentran en vigor, y se respetaría los derechos a la integridad, a la igualdad ante la ley, a trabajar libremente y a la protección contra el despido arbitrario, consagrados en la Constitución.



---

*Vladimir Fuentes Calderón*  
*Abogado*  
*C. A. M. 0523*

## ANEXO 16

### GUIA DE ENTREVISTAS TITULO ANÁLISIS DE LA LEY N°31131 RESPECTO A LAS INFRACCIONES A VALORES Y BIENES LABORALES Y CONSTITUCIONALES

**INDICACIONES:** Por favor, conteste la pregunta fundamentando su opinión

**ENTREVISTADO:**

#### OBJETIVO GENERAL

DETERMINAR SI ES CONSTITUCIONAL LA LEY 31131 QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO.
--

*Sobre el traslado progresivo de los servidores públicos vinculados bajo el Régimen Especial de Contratos Administrativos de Servicios*

1. **¿Cree usted que la Ley N°31131, promueve la erradicación de la discriminación en los Regímenes Laborales del Estado, por qué?**

...Si, debido que establece disposiciones para para incorporar a un régimen laboral 728 a trabajadores que desarrollan actividades permanentes en diversas entidades del Estado.

*Respecto a las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de la Hacienda Pública y gestión de los recursos humanos en el sector público*

2. **¿Considera usted que la Ley N° 31131, vulnera las competencias del Poder Ejecutivo al expedir una norma que impacta en la economía nacional?**

**No ya que según constitución el congreso puede hacerlo en ciertas situaciones.**

- 3. ¿Cree usted que se ha alterado la interacción que debe existir entre el Ejecutivo y el Congreso de la República al aprobar y promulgar la Ley N° 31131?**

**Si, tomando la postura que ambos poderes deberían actuar de manera unánime, más aún en temas de derecho laboral tocando temas de ámbito económico y beneficios.**

- 4. ¿Cree usted que la incorporación de los trabajadores CAS a los Regímenes Laborales de los Decretos Legislativos 728 y 276 implica un costo excesivo e imprevisto para el Estado?**

**No, puesto que con anterioridad a la incorporación se debe contar con una aprobación previa de presupuesto, además que esto sería progresivo y con orden de prelación.**

- 5. En su opinión, ¿el Congreso de la República procedió adecuadamente al aprobar la Ley N° 31131 por insistencia?**

**No, considero que debió tener más voluntad política para que ambos poderes en concordia puedan trabajar dicha ley.**

### **PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO**

**DETERMINAR LAS MEDIDAS QUE ESTABLECE LA LEY 311s31 PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL ESTADO PERUANO**

*Respecto a los aspectos de carácter indefinido de los CAS que la Ley N° 31131 ha considerado*

1. En su opinión, ¿la Ley N°31131, colisiona con el Decreto Legislativo N° 1057, por qué?

No, aún tiene otras opciones como son en caso de suplencia, transitoria, confianza, que seguro será de uso aún por las entidades publicado como se observa en últimas convocatorias.

2. ¿Considera usted legal que los Contratos Administrativos de Servicios, se hayan constituido en contratos de renovación indefinida, por qué?  
Si, ya que pasa a estar al régimen laboral se debe cumplir ciertos requisitos

3. ¿Cree usted que, en los Contratos Administrativos de Servicios se configura la excepcionalidad de labores de necesidad transitoria? Si

4. ¿Considera que la Ley 31131, impacta directamente sobre los procesos de selección y suscripción de contratos CAS?

No

## **SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO**

DETERMINAR SI LOS REGÍMENES LABORALES CREADOS POR EL ESTADO PERUANO COMO EMPLEADOR VULNERAN LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO

*Respecto al traslado de los trabajadores contratados bajo el Régimen CAS a los Regímenes 276 y 728, según el régimen laboral vigente en la Entidad Pública*

1. En su opinión, ¿los Contratos Administrativos de Servicios son de naturaleza laboral o civil, por qué?

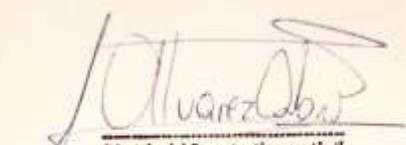
Laboral , porque es un contrato celebrado por empleador y trabajador de una entidad pública con fines laborales.

2. ¿Considera usted que se afectan derechos y beneficios laborales de los servidores públicos? Explique

No, pues sin trabajadores que vienen realizando labores permanentes, quienes tendrían carácter indefinido siendo una opción favorable que me permite contar con un trabajo seguro y estable.

3. ¿Cree usted que sería conveniente la existencia de un único y exclusivo régimen para los servidores del Estado, por qué?

Si, ya que los tres regímenes labores generen desorden administrativo, siendo que en algunos casos realizan funciones similares y los beneficios y remuneraciones son diferentes.



Mariela del Rosario Alvarez Abril  
ABOGADO  
C.A.A. 10775

## ANEXO 17

### GUIA DE ENTREVISTAS TITULO ANÁLISIS DE LA LEY N°31131 RESPECTO A LAS INFRACCIONES A VALORES Y BIENES LABORALES Y CONSTITUCIONALES

**INDICACIONES:** Por favor, conteste la pregunta fundamentando su opinión

**ENTREVISTADO:** JORGE LUIS RODRIGUEZ RODRIGUEZ

#### OBJETIVO GENERAL

DETERMINAR SI ES CONSTITUCIONAL LA LEY 31131 QUE

**ESTABLECE MEDIDAS PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS  
REGÍMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO.**

*Sobre el traslado progresivo de los servidores públicos vinculados bajo el Régimen Especial de Contratos Administrativos de Servicios*

**11. ¿Cree usted que la Ley N°31131, promueve la erradicación de la discriminación en los Regímenes Laborales del Estado, por qué? Sí,** porque la incorporación progresiva de trabajadores del régimen CAS al régimen laboral 728 y 276 les otorgará una estabilidad importante y necesaria.

.....  
.....  
.....

*Respecto a las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de la Hacienda Pública y gestión de los recursos humanos en el sector público*

**12. ¿Considera usted que la Ley N° 31131, vulnera las competencias del Poder Ejecutivo al expedir una norma que impacta en la economía nacional?**

Si bien el manejo del presupuesto que tenga cada entidad pública significará un reto, hay que tener en cuenta la necesidad de cambio en las que nos posiciona el panorama económico post-Covid 19.

.....  
.....  
.....  
...

**13. ¿Cree usted que se ha alterado la interacción que debe existir entre el Ejecutivo y el Congreso de la República al aprobar y promulgar la Ley N° 31131?**



DETERMINAR LAS MEDIDAS QUE ESTABLECE LA LEY 311s31 PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL ESTADO PERUANO

*Respecto a los aspectos de carácter indefinido de los CAS que la Ley N° 31131 ha considerado*

**9. En su opinión, ¿la Ley N°31131, colisiona con el Decreto Legislativo N° 1057, por qué?**

Sí, y específicamente se diseña para otorgar a los trabajadores una estabilidad que el 1057 no les otorgaba.

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**10. ¿Considera usted legal que los Contratos Administrativos de Servicios, se hayan constituido en contratos de renovación indefinida, por qué?**

Ahora es legal desde el enfoque positivista, y obedecen a los principios del derecho laboral al ser la circunstancia más favorable al trabajador.

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**11. ¿Cree usted que, en los Contratos Administrativos de Servicios se configura la excepcionalidad de labores de necesidad transitoria? No en**

la gran mayoría de los casos, y es por eso que la contemplación de esta modalidad por la ley es bastante acertada.

.....  
.....





## ANEXO 18

### GUIA DE ENTREVISTAS TITULO

#### ANÁLISIS DE LA LEY N°31131 RESPECTO A LAS INFRACCIONES A VALORES Y BIENES LABORALES Y CONSTITUCIONALES

**INDICACIONES:** Por favor, conteste la pregunta fundamentando su opinión

**ENTREVISTADO:** GIULIANA ROCÍO FLORES GÓMEZ

#### OBJETIVO GENERAL

DETERMINAR SI ES CONSTITUCIONAL LA LEY 31131 QUE  
ESTABLECE MEDIDAS PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN  
EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO .

*Sobre el traslado progresivo de los servidores públicos vinculados bajo el  
Régimen Especial de Contratos Administrativos de Servicios*

**16. ¿Cree usted que la Ley N°31131, promueve la erradicación de la discriminación en los Regímenes Laborales del Estado, por qué? No lo considero así, porque desde hace mucho tiempo el Estado ha ido creando diferentes normas para eliminar progresivamente el CAS, además pienso que la discriminación proviene de la misma gente, de la falta de educación y de una falsa idea de superioridad individual.**

*Respecto a las competencias del Poder Ejecutivo en materia de  
administración de la Hacienda Pública y gestión de los recursos humanos en  
el sector público*

**17. ¿Considera usted que la Ley N° 31131, vulnera las competencias del Poder Ejecutivo al expedir una norma que impacta en la economía nacional?**

**Por supuesto que sí, sobre todo porque los congresistas saben cuando y en que momento se propone y aprueba el presupuesto para cada año, por lo que es absurdo que creen una ley de aplicación inmediata que ellos bien saben, no tiene los fondos gubernamentales para ser aplicada**

**18. ¿Cree usted que se ha alterado la interacción que debe existir entre el Ejecutivo y el Congreso de la República al aprobar y promulgar la Ley N° 31131?**

**Creo que sí y que solo han tratado de justificar su poco tiempo de gobierno, emitiendo una ley que ya había sido observada por el Ejecutivo**

**19. ¿Cree usted que la incorporación de los trabajadores CAS a los Regímenes Laborales de los Decretos Legislativos 728 y 276 implica un costo excesivo e imprevisto para el Estado?**

**Sí, de acuerdo a los informes que se han presentado representa un coste de mas de cuatro mil millones de soles el poner en planilla y nivelar los sueldos de los trabajadores supuestamente temporales**

**20. En su opinión, ¿el Congreso de la República procedió adecuadamente al aprobar la Ley N° 31131 por insistencia?**

**Pienso que no prestó atención a las observaciones del Ejecutivo y aprobó la ley solo por una cuestión populista**

**PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO**

DETERMINAR LAS MEDIDAS QUE ESTABLECE LA LEY 31131  
PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES  
DEL ESTADO PERUANO

*Respecto a los aspectos de carácter indefinido de los CAS que la Ley N° 31131 ha considerado*

**13. En su opinión, ¿la Ley N°31131, colisiona con el Decreto Legislativo N° 1057, por qué?**

**Sí, este decreto ya había establecido la eliminación progresiva del CAS, es decir está regulando sobre algo que ya está regulado, además que el decreto 1057 establecía conceptos y límites razonables que no enfrentaban a los trabajadores de los diferentes regímenes que hay en el estado.**

**14. ¿Considera usted legal que los Contratos Administrativos de Servicios, se hayan constituido en contratos de renovación indefinida, por qué? Refuerza la respuesta anterior, los contratos CAS tienen una naturaleza temporal, lo que hace la ley 31131 es convertirlos en contratos a plazo indeterminado**

**15. ¿Cree usted que, en los Contratos Administrativos de Servicios se configura la excepcionalidad de labores de necesidad transitoria? Aunque se ha comprobado que estos contratos tienen mucha utilidad para colocar personal solo por cada gestión temporal, también sabemos que muchas de las actividades que realizan los trabajadores CAS son de naturaleza permanente y lo que hace la ley es desnaturalizar estos contratos, lo que creará aún mayor desestabilidad en el poder judicial al incrementarse el número de las futuras demandas laborales.**

**16. ¿Considera que la Ley 31131, impacta directamente sobre los procesos de selección y suscripción de contratos CAS?**

Obviamente, tendrá un gran impacto pues según esta ley no son necesarios los procesos de selección ni suscripción ya que los trabajadores pasarán directamente a la planilla del régimen que opera en la entidad

## SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO

DETERMINAR SI LOS REGÍMENES LABORALES CREADOS POR EL ESTADO PERUANO COMO EMPLEADOR VULNERAN LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO

*Respecto al traslado de los trabajadores contratados bajo el Régimen CAS a los Regímenes 276 y 728, según el régimen laboral vigente en la Entidad Pública*

**10. En su opinión, ¿los Contratos Administrativos de Servicios son de naturaleza laboral o civil, por qué?**

El tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia ha establecido la naturaleza laboral de los contratos CAS, son contratos que revisten todas las características propias de un contrato que surge de una relación laboral.

**11. ¿Considera usted que se afectan derechos y beneficios laborales de los servidores públicos? Explique**

Sí, pues pretende ponerse a un mismo nivel a los profesionales empleados y obreros sin considerar sus capacidades ni habilidades, sin realizar evaluaciones que permitan determinar la idoneidad de la persona para desempeñar el cargo que se le quiere asignar o la plaza que se pretende cubrir, esto provoca que los trabajadores se sientan afectados en sus derechos adquiridos con anterioridad.

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

**No, en base a la respuesta anterior, aunque podría existir un único regimen con las condiciones y beneficios laborales claramente diferenciados para cada nivel y cargo que se quiera cubrir.**



**Giuliana Flores Gómez  
Abogado  
C.A.A.2007**

## **ANEXO 19**

### **GUIA DE ENTREVISTAS TITULO**

**ANÁLISIS DE LA LEY N°31131 RESPECTO A LAS INFRACCIONES  
A VALORES Y BIENES LABORALES Y CONSTITUCIONALES**

**INDICACIONES:** Por favor, conteste la pregunta fundamentando su opinión

**ENTREVISTADO:** CLAUDIA FUENTES CALDERON

## OBJETIVO GENERAL

DETERMINAR SI ES CONSTITUCIONAL LA LEY 31131 QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS RÉGIMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO.

*Sobre el traslado progresivo de los servidores públicos vinculados bajo el Régimen Especial de Contratos Administrativos de Servicios*

**21. ¿Cree usted que la Ley N°31131, promueve la erradicación de la discriminación en los Regímenes Laborales del Estado, por qué?**

NO, en base a lo descrito anteriormente, pienso que al contrario se refuerza la idea de discriminación laboral al desconocer los beneficios obtenidos por trabajadores que llevan años prestando sus servicios en las entidades del estado, por otro lado existen trabajadores CAS que tienen condiciones mas favorables y que al incorporarlos al régimen laboral de la institución en la que están sufrirían un recorte de estos.

*Respecto a las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de la Hacienda Pública y gestión de los recursos humanos en el sector público*

**22. ¿Considera usted que la Ley N° 31131, vulnera las competencias del Poder Ejecutivo al expedir una norma que impacta en la economía nacional?**

Sí, el Congreso ha transgredido sus facultades al dar una ley para la que ni siquiera tiene capacidad de presupuesto

**23. ¿Cree usted que se ha alterado la interacción que debe existir entre el Ejecutivo y el Congreso de la República al aprobar y promulgar la Ley N° 31131?**

Por supuesto que sí, pues el aparato del Estado debe funcionar de manera conjunta y organizada, y al promulgar una ley que desacomoda el

presupuesto, atenta contra las facultades del ejecutivo, y genera desconfianza en la población al no haber una confluencia de ideas y proyectos con una misma orientación y meta.

**24. ¿Cree usted que la incorporación de los trabajadores CAS a los Regímenes Laborales de los Decretos Legislativos 728 y 276 implica un costo excesivo e imprevisto para el Estado?**

Sí para uno u otro régimen no es conveniente la incorporación masiva y repentina de una cantidad tan importante de trabajadores en la planilla pública

**25. En su opinión, ¿el Congreso de la República procedió adecuadamente al aprobar la Ley N° 31131 por insistencia?**

No, debió considerar el porqué de las observaciones del ejecutivo y no provocar mayor gasto público al promover la interposición de una demanda de inconstitucionalidad ante el tribunal

### **PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO**

DETERMINAR LAS MEDIDAS QUE ESTABLECE LA LEY 31131 PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL ESTADO PERUANO

*Respecto a los aspectos de carácter indefinido de los CAS que la Ley N° 31131 ha considerado*

**17. En su opinión, ¿la Ley N°31131, colisiona con el Decreto Legislativo N° 1057, por qué?**

La ley es un desperdicio de tiempo y esfuerzo, pues todo lo que era necesario regular sobre el Régimen CAS, ya se hallaba regulado en el decreto 1057, tanto la naturaleza, condiciones y eliminación del CAS, por lo que considero que si existe colisión.

**18. ¿Considera usted legal que los Contratos Administrativos de Servicios, se hayan constituido en contratos de renovación indefinida, por qué?**

No deben ser considerados de esa forma, pues la naturaleza propia del contrato CAS es la temporalidad y lo que hace la ley es transformarlos en contratos permanentes o de plazo indefinido al incorporar directamente a los trabajadores a cualquier otro régimen que les garantiza la permanencia indefinida en la entidad sin considerar aspectos profesionales que deberían ser relevantes antes de contratar

**19. ¿Cree usted que, en los Contratos Administrativos de Servicios se configura la excepcionalidad de labores de necesidad transitoria?**

No siempre, hay trabajadores que desarrollan actividades de tipo permanente, hecho que queda demostrado cuando la entidad los renueva y renueva los contratos para que los trabajadores continúen desempeñando la misma actividad.

**20. ¿Considera que la Ley 31131, impacta directamente sobre los procesos de selección y suscripción de contratos CAS?**

Me parece que la ley suspende la posible suscripción de contratos al colocar a todos los trabajadores en un régimen laboral permanente, ni siquiera establece la necesidad de realizar procesos de selección, simplemente dispone su incorporación inmediata

**SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO**

DETERMINAR SI LOS REGÍMENES LABORALES CREADOS POR EL ESTADO PERUANO COMO EMPLEADOR VULNERAN LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO

*Respecto al traslado de los trabajadores contratados bajo el Régimen CAS a los Regímenes 276 y 728, según el régimen laboral vigente en la Entidad Pública*

**13. En su opinión, ¿los Contratos Administrativos de Servicios son de naturaleza laboral o civil, por qué?**

Son contratos laborales que cuentan con todas los límites o condiciones y beneficios de cualquier otro contrato que crea y regula condiciones propias de una relación o vínculo laboral

**14. ¿Considera usted que se afectan derechos y beneficios laborales de los servidores públicos? Explique**

Pienso que sí, tanto para los trabajadores del régimen CAS que son contratados bajo condiciones específicas, como para trabajadores de los diferentes regímenes del Estado, pues cada uno tiene y mantiene condiciones diferentes, sea de acceso al puesto, de remuneración de beneficios laborales y demás económicos que en algunos casos beneficiarán o afectarán al trabajador, dependiendo del régimen al que fuera incorporado

**15. ¿Cree usted que sería conveniente la existencia de un único y exclusivo régimen para los servidores del Estado, por qué?**

Creo que no sería apropiado ni conveniente, pues las funciones y las actividades que deben ser desarrolladas en cada entidad requieren preparación y especialización diferentes, por lo que resulta necesario que existan regímenes diferenciados para cada situación, no que sean muchos, al contrario, uno para empleados y otro para obreros, podría ser una opción. Quizá cabría la posibilidad de crear uno solo pero siempre estableciendo las condiciones y obligaciones, así como los beneficios por área



Claudia Fuentes Calderón  
Abogado  
C. A. A. 11345

## ANEXO 20

### GUIA DE ENTREVISTAS TITULO

#### ANÁLISIS DE LA LEY N°31131 RESPECTO A LAS INFRACCIONES A VALORES Y BIENES LABORALES Y CONSTITUCIONALES

**INDICACIONES:** Por favor, conteste la pregunta fundamentando su opinión

**ENTREVISTADO: IVAN HURTADO FRISANCHO**

#### OBJETIVO GENERAL

DETERMINAR SI ES CONSTITUCIONAL LA LEY 31131 QUE  
ESTABLECE MEDIDAS PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN  
EN LOS RÉGIMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO .

*Sobre el traslado progresivo de los servidores públicos vinculados bajo el  
Régimen Especial de Contratos Administrativos de Servicios*

**26. ¿Cree usted que la Ley N°31131, promueve la erradicación de la discriminación en los Regímenes Laborales del Estado, por qué?**

*No lo creo, desde mi experiencia como servidor público la discriminación la crea el propio estado al crear uno y otro régimen con diferentes condiciones que solo crean confusión y diferenciaciones entre los trabajadores. No erradica la discriminación, al contrario la promueve pues dispone que todos los trabajadores pasen a ser parte del régimen de la institución sin considerar los derechos de los trabajadores que ya llevan años de años intentando hacer carrera.*

*Respecto a las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de la Hacienda Pública y gestión de los recursos humanos en el sector público*

**27. ¿Considera usted que la Ley N° 31131, vulnera las competencias del Poder Ejecutivo al expedir una norma que impacta en la economía nacional?**

*Sí, no se ha tomado en cuenta el presupuesto para el año fiscal y al incorporar a tanta cantidad de personal sin previsión, se desestabilizará la economía nacional*

**28. ¿Cree usted que se ha alterado la interacción que debe existir entre el Ejecutivo y el Congreso de la República al aprobar y promulgar la Ley N° 31131?**

*Desde luego, el Congreso ha debido tomar en cuenta las observaciones bien fundamentadas del Ejecutivo, considero que ha transgredido sus facultades y no ha hecho una evaluación coste\*beneficio al publicar esa ley.*

**29. ¿Cree usted que la incorporación de los trabajadores CAS a los Regímenes Laborales de los Decretos Legislativos 728 y 276 implica un costo excesivo e imprevisto para el Estado?**

*Claro que sí, como ya se dijo, el presupuesto ya está aprobado y asignadas las partidas para cada región e institución, y lo que la ley pretende es ejecutar inmediatamente las disposiciones a partir de su publicación, provocando un déficit en el presupuesto, habría que reorganizarlo y esto además generaría mayores costos para el estado.*

**30. En su opinión, ¿el Congreso de la República procedió adecuadamente al aprobar la Ley N° 31131 por insistencia?**

*Pienso que no, si la idea era dar estabilidad y mejorar condiciones laborales, eso ya lo había normado el decreto 1057, lo que hace esta ley es poner en evidencia la falta de experiencia de los congresistas que estarán por muy poco tiempo en el poder.*

## PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO

DETERMINAR LAS MEDIDAS QUE ESTABLECE LA LEY 31131  
PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS RÉGIMENES  
LABORALES DEL ESTADO PERUANO

*Respecto a los aspectos de carácter indefinido de los CAS que la Ley N° 31131 ha considerado*

**21. En su opinión, ¿la Ley N°31131, colisiona con el Decreto Legislativo N° 1057, por qué?**

*Sí, pienso que debería ser derogada de inmediato, ¿pues todo lo referente al Régimen CAS ya está regulado con anterioridad y solo se provoca gasto al estado.*

**22. ¿Considera usted legal que los Contratos Administrativos de Servicios, se hayan constituido en contratos de renovación indefinida, por qué?**

*Es lo que promueve esta ley al incorporar a todos los trabajadores CAS al régimen vigente en la entidad, alterando la naturaleza temporal que es la característica propia de este tipo de contratación.*

**23. ¿Cree usted que, en los Contratos Administrativos de Servicios se configura la excepcionalidad de labores de necesidad transitoria? Hasta ahora había sido así, aunque en muchos casos las plazas cubiertas por los trabajadores contratados bajo este régimen desarrollan actividades de tipo permanente, es una cuestión que debe ser analizada con muchísimo detenimiento y cuidado**

**24. ¿Considera que la Ley 31131, impacta directamente sobre los procesos de selección y suscripción de contratos CAS?**

*A mi parecer, lo que esta ley pretende es desaparecer los procesos de selección y suscripción al disponer el paso inmediato de los servidores CAS al régimen que esté vigente en la entidad.*

## SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO

DETERMINAR SI LOS REGÍMENES LABORALES CREADOS POR EL ESTADO PERUANO COMO EMPLEADOR VULNERAN LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO

*Respecto al traslado de los trabajadores contratados bajo el Régimen CAS a los Regímenes 276 y 728, según el régimen laboral vigente en la Entidad Pública*

**16. En su opinión, ¿los Contratos Administrativos de Servicios son de naturaleza laboral o civil, por qué?**

*Como bien lo ha dicho el Tribunal, son contratos laborales con todas sus prerrogativas y límites*

**17. ¿Considera usted que se afectan derechos y beneficios laborales de los servidores públicos? Explique**

*Sí, pues la ley pretende incorporar de manera inmediata a los servidores CAS al régimen que está vigente en la institución de la administración pública sin tomar en cuenta a los trabajadores mas antiguos, sus esfuerzos por desarrollar y mantener una carrera administrativa dentro de los límites y beneficios que les ofrece el régimen laboral al que pertenecen.*

**18. ¿Cree usted que sería conveniente la existencia de un único y exclusivo régimen para los servidores del Estado, por qué?**

*Es una cuestión que merece una evaluación exhaustiva, pues debe mantenerse las diferencias entre las actividades, capacidades y funciones que cada quien desempeña en su puesto de trabajo, pero considero que deben reducirse la cantidad de sistemas de contratación y estandarizarse las condiciones en cada uno.*



Iván Hurtado Frisancho  
Abogado  
C. A. A. 4258

## GUIA DE ENTREVISTAS TITULO

### ANÁLISIS DE LA LEY N°31131 RESPECTO A LAS INFRACCIONES A VALORES Y BIENES LABORALES Y CONSTITUCIONALES

**INDICACIONES:** Por favor, conteste la pregunta fundamentando su opinión

**ENTREVISTADO:** Robinson Castro Zegarra

### OBJETIVO GENERAL

DETERMINAR SI ES CONSTITUCIONAL LA LEY 31131 QUE  
ESTABLECE MEDIDAS PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN  
EN LOS RÉGIMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO .

*Sobre el traslado progresivo de los servidores públicos vinculados bajo el  
Régimen Especial de Contratos Administrativos de Servicios*

**31. ¿Cree usted que la Ley N°31131, promueve la erradicación de la discriminación en los Regímenes Laborales del Estado, por qué?** Creo que no, ya la eliminación progresiva del CAS está regulado desde hace mucho tiempo antes, y no erradica la discriminación al hacer que todos los trabajadores entren en un mismo régimen sin considerar sus capacidades y condiciones de contratación.

*Respecto a las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de la Hacienda Pública y gestión de los recursos humanos en el sector público*

**32. ¿Considera usted que la Ley N° 31131, vulnera las competencias del Poder Ejecutivo al expedir una norma que impacta en la economía nacional?**

Ejerce su facultad de creación legislativa, pero creo que no ha realizado una correcta valoración del costo que le generaría al estado el engrosar de esa forma la planilla

**33. ¿Cree usted que se ha alterado la interacción que debe existir entre el Ejecutivo y el Congreso de la República al aprobar y promulgar la Ley N° 31131?**

Claro que sí, pues no se han tomado en cuenta las observaciones del Ejecutivo, y se ha provocado un enfrentamiento innecesario en vez de intentar un trabajo organizado y compacto en beneficios de la población

**34. ¿Cree usted que la incorporación de los trabajadores CAS a los Regímenes Laborales de los Decretos Legislativos 728 y 276 implica un costo excesivo e imprevisto para el Estado?**

Definitivamente sí, se ha promulgado una ley sin considerar el presupuesto nacional, se pretende hacer parte de la planilla pública una cantidad enorme de trabajadores para los que no se había programado un presupuesto, y al ser una cantidad tan grande, el estado caerá en un desequilibrio económico que agravará aun mas los problemas que ya tenemos como consecuencia de la pandemia

**35. En su opinión, ¿el Congreso de la República procedió adecuadamente al aprobar la Ley N° 31131 por insistencia?**

Me parece que no, no realizó una correcta evaluación de las consecuencias sociales ni económicas que se generaran en el país.

**PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO**

DETERMINAR LAS MEDIDAS QUE ESTABLECE LA LEY 31131  
PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES  
LABORALES DEL ESTADO PERUANO

*Respecto a los aspectos de carácter indefinido de los CAS que la Ley N° 31131 ha considerado*

**25. En su opinión, ¿la Ley N°31131, colisiona con el Decreto Legislativo N° 1057, por qué?**

No creo que colisione, pero me parece un desgaste de tiempo y dinero pues la ley ya ha sido objetada y presentada la demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal, que de hecho la declarará así por los tantos aspectos fuera de lugar que propone la ley.

**26. ¿Considera usted legal que los Contratos Administrativos de Servicios, se hayan constituido en contratos de renovación indefinida, por qué?**

Es lo que ha pretendido hacer la ley, desconociendo la naturaleza temporal de estos contratos, que al incorporar de manera inmediata a los trabajadores CAS a los otros regímenes, los convierte en contratos permanentes

**27. ¿Cree usted que, en los Contratos Administrativos de Servicios se configura la excepcionalidad de labores de necesidad transitoria? Esa**

era la intención, pero creo que se han desnaturalizado pues los trabajadores realizan labores de tipo permanente

**28. ¿Considera que la Ley 31131, impacta directamente sobre los procesos de selección y suscripción de contratos CAS?**

Claro que sí, estos ya resultarían innecesarios

**SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO**

DETERMINAR SI LOS REGÍMENES LABORALES CREADOS POR EL ESTADO PERUANO COMO EMPLEADOR VULNERAN LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO

*Respecto al traslado de los trabajadores contratados bajo el Régimen CAS a los Regímenes 276 y 728, según el régimen laboral vigente en la Entidad Pública*

**19. En su opinión, ¿los Contratos Administrativos de Servicios son de naturaleza laboral o civil, por qué?**

El tribunal Constitucional ha determinado en varias oportunidades que son contratos laborales

**20. ¿Considera usted que se afectan derechos y beneficios laborales de los servidores públicos? Explique**

Pienso que sí, mientras unos resultarían beneficiados otros se verían afectados en cuanto a remuneraciones, beneficios, condiciones, etc

**21. ¿Cree usted que sería conveniente la existencia de un único y exclusivo régimen para los servidores del Estado, por qué?**

Es una cuestión que requiere un estudio y análisis profundo, pienso que por ahora no es conveniente, aunque si convendría estandarizar las condiciones y beneficios de todos los servidores del Estado



**Robinson Castro Zegarra**  
**Abogado C.A.A.0343**