

# Los CAS indeterminados en la gestión municipal\*

## Cas indeterminate in the municipal management

### Resumen

Al inicio de una nueva gestión de la Municipalidad de Vizcayán Alto se dio término a muchos contratos CAS que ya tenían carácter indeterminado. Ante la protesta de los servidores civiles afectados, la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR actuó de oficio y realizó visitas de supervisión. Después del análisis de una muestra representativa se encontró que hubo incumplimiento en los procedimientos establecidos para efectuar dichas desvinculaciones.

**Palabras clave:** gestión municipal, recursos humanos, supervisión, contratos laborales, CAS

### Abstract

At the beginning of a new administration of the Municipality of Vizcayán Alto, many CAS contracts that were already indeterminate were terminated. In response to protests from the affected civil servants, The National Civil Service Authority - SERVIR acted *ex officio* and conducted supervisory visits. After the analysis of a representative sample, they found that the procedures established to carry out said dismissals were not complied with.

**Keywords:** local government management, human resources, supervision, employment contracts, CAS

El 1 de enero de 2023, Urpi Castro se encontraba monitoreando un incidente en el distrito como parte de sus funciones en la Municipalidad Distrital de Vizcayán Alto. Su cargo de supervisión incluía trabajar en feriado. Al día siguiente, primer día laborable del año, se dirigió a

---

\* Elaborado por Magaly García Fernández, revisado y editado por Karina Ascencios y Cecilia Uchuya para la Escuela Nacional de Administración Pública. Correo electrónico: [casos-enap@servir.gob.pe](mailto:casos-enap@servir.gob.pe). Los datos han sido modificados con la finalidad de proteger la confidencialidad de los protagonistas. Agradecemos la información proporcionada por Hernán Tenicela, especialista de supervisión y fiscalización de la GDSRH, mediante la entrevista realizada el 7 de junio de 2022.

la municipalidad, pero fue impedida de ingresar a su oficina con la ingrata sorpresa de que había sido despedida el 31 de diciembre sin haber recibido notificación.

La nueva gestión de la municipalidad había despedido a alrededor de 500 trabajadores y trabajadoras CAS indeterminados, algunas de ellas en estado de gestación o dentro del grupo de trabajadores vulnerables. Ante esta situación, los servidores civiles afectados denunciaron los hechos en diferentes medios de comunicación.

### ¿Qué es el CAS?

El régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios bajo el Decreto Legislativo N° 1057, más conocido como CAS, es un contrato laboral especial aplicable en el sector público. No se encuentra bajo el régimen de la carrera pública (D. Leg. N° 276), ni en el régimen de la actividad privada (D. Leg. N° 728), pero representa alrededor del 22% de la planilla estatal (SERVIR, 2017, p. 5).

El Decreto Legislativo N° 1057 establecía que el “contrato administrativo de servicios se celebra a plazo determinado y es renovable” (art. 5), en atención a las necesidades de las entidades públicas y la disponibilidad presupuestaria. Es decir, surgió una “modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado”, de carácter transitorio, que no está sujeta a los regímenes laborales de los decretos legislativos N° 276 y 728 ni a las normas que regulan las carreras especiales (art. 3 y 4).

Hasta 2021, el régimen CAS era muy utilizado en los tres niveles de gobierno, por ser de carácter temporal. Era común que se hicieran adendas por seis, tres o inclusive un mes. Los trabajadores debían “renovar” sus contratos constantemente, las adendas no podían excederse del año fiscal y ante algún cambio de gestión, este se daba por concluido sin más indemnización que las “gracias”, utilizando la causal objetiva de vencimiento de contrato.

VER NOTA AL DOCENTE 1



Los servidores bajo el régimen CAS, en comparación con los otros regímenes laborales, no tienen gratificaciones ni CTS (compensación por tiempo de servicios) y, junto con el corto plazo de sus periodos de contratación, esto les genera una gran insatisfacción.

**VER NOTA AL DOCENTE 2**

En este contexto y siendo este un grupo importante de trabajadores, el Congreso de la República del Perú, en marzo 2021, promulgó la Ley N° 31131, Ley que Establece Disposiciones para Erradicar la Discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público, con el objetivo de incorporar a los CAS a los dos regímenes antes mencionados y de darles estabilidad laboral y beneficios.

Esta ley impulsó un debate de varios sectores a favor y en contra. Los argumentos a favor apuntaban a que el régimen CAS se creó con carácter temporal y ya se había extendido por más de trece años, lo que había generado un mal uso de este tipo de contratación y un malestar general para los trabajadores, que no tenían ni la estabilidad laboral ni los beneficios de los otros regímenes estatales. Los argumentos en contra, por otro lado, apuntaban a que esta nueva ley impulsada por el Congreso afectaría la reforma del servicio civil e incrementaría la planilla enormemente, y que personas que habían ingresado de manera irregular o temporal iban a tener carácter permanente, y esto atentaría contra la meritocracia y contra el presupuesto público.

**VER NOTA AL DOCENTE 3**

Recordemos también que en ese año aún vivíamos en estado de emergencia sanitaria por el Covid-19, donde se incrementó el desempleo, por lo que esta nueva ley traía mucha aceptación en cierto sector de la población peruana que veía con esperanza mantener su trabajo de forma indeterminada.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo presentó al Tribunal Constitucional la demanda de inconstitucionalidad de esta ley. En noviembre de 2021, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia, declaró inconstitucionales los artículos 1°, 2°, 3°, 4° (segundo párrafo) y 5°, así como la primera y segunda disposiciones complementarias finales de la Ley N° 31131 (SERVIR, 2022)

En resumen, con este fallo del Tribunal, los trabajadores CAS ya no pasarían a los otros regímenes laborales, pero los que desarrollen labores permanentes, vigentes al 10 de marzo del

2021, se considerarán de plazo indeterminado a excepción de los que fueron contratados para desempeñar labores transitorias, de suplencia o de cargos de confianza (SERVIR, 2022):

Artículo 4. Eliminación de la temporalidad sin causa y prohibición de contratación bajo el régimen CAS

Desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta que se produzca la incorporación a que se refiere el artículo 1, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos sólo por causa justa debidamente comprobada. (...)

Quedan exceptuados de los alcances de la presente ley los trabajadores CAS que hayan sido contratados como CAS de confianza.

Luego de emitida la sentencia, SERVIR emitió el Informe Técnico N° 1479-2022-SERVIR-GPGSC de carácter vinculante, con criterios “sobre la identificación de los contratos CAS a plazo indeterminado y determinado” (p.1) que las entidades públicas a nivel nacional debían observar. De esta manera, podían saber con criterios —y luego del análisis al interior de cada una de ellas— cuándo se encontraban ante contratos indeterminados y cuándo ante contratos determinados, lo que no dejaría lugar para la arbitrariedad en las desvinculaciones de los servidores CAS.

VER NOTA AL DOCENTE 4



## Nuevas autoridades, nuevos trabajadores

Urpi Castro tiene más de cinco años de experiencia en gobiernos locales; por ello, sabía que su continuidad laboral siempre estaba amenazada en cada cambio de gestión. Esta es una preocupación que compartía con sus compañeros de trabajo. Sin embargo, con la nueva ley de CAS indeterminados estaban muy felices por encontrar la tan anhelada estabilidad laboral y todo lo que ello representaba.

Una práctica muy común —sobre todo en los gobiernos locales— es que ante el inicio de una nueva gestión que se da cada cuatro años, se cambia a la mayoría de los trabajadores, sobre todo a los que están bajo el régimen CAS, y en el caso de los regímenes permanentes como 276 o 728 cambian de puesto o funciones ante la dificultad de la terminación de sus contratos.

Pero en 2023 se presenta un nuevo escenario con esta modalidad de contratos CAS indeterminados. Cuando se da el cambio de gestión edil el 1 de enero de 2023, las municipalidades contaban ya con la mayoría de sus trabajadores bajo el régimen CAS con carácter indeterminado. De acuerdo con la nueva ley de CAS indeterminados, a los servidores con labores permanentes no se les podía extinguir el contrato por vencimiento, mientras que a los servidores con labores transitorias o de suplencia, sí. Es así que las entidades, para poder dar término a ese tipo de contrato, debían realizar un informe que determine el carácter transitorio o permanente de las funciones del servidor, según el Informe Técnico N° 1479-2022-SERVIR-GPGSC emitido por SERVIR. Esto implicaba una revisión de cada puesto, lo que no se hizo en la mayoría de los casos, como el de Urpi Castro y la mayoría de los trabajadores de la Municipalidad de Vizcayán Alto.

VER NOTA AL DOCENTE 5



Ante las denuncias emitidas por los medios de comunicación, la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos (GDSRH) de SERVIR inició de oficio<sup>1</sup> la supervisión a la entidad a través de una visita de supervisión usada ante casos altamente sensibles o de afectación masiva de servidores. El equipo de supervisión, conformado por tres personas de la Gerencia de SARH, solicitó a la Oficina de Recursos Humanos (ORH) de la Municipalidad que acredite el cumplimiento de la Ley N° 31131, el Decreto Legislativo N° 1057 y el Informe Técnico Vinculante N° 1479-2022-SERVIR-GPGSC, para lo cual debía remitir información sobre las desvinculaciones realizadas a la fecha. La ORH de la entidad indicó que al día siguiente proporcionaría la información solicitada.

Al día siguiente se realizó una visita de supervisión complementaria en la que la entidad entregó en forma física información parcial que completaría de forma electrónica. Tras cinco días, el 9 de enero, realizó una segunda entrega de información también parcial a través del correo electrónico asignado.

1 La atribución supervisora se activa por denuncia o de oficio, de acuerdo con los numerales 7.2.6 y 7.2.9 de la directiva “Normas para el procedimiento de atención de denuncias y actuación de oficio en el marco de la atribución supervisora de la Autoridad Nacional del Servicio Civil”, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 078-2020-SERVIR/PE (en adelante, Directiva de Supervisión).

Si bien el nuevo equipo de la ORH de la municipalidad recibió al equipo de supervisión en los dos días que se realizó la visita de supervisión, en la práctica no brindó facilidades para realizar las acciones de supervisión, pues no remitió la información solicitada en su totalidad.

De acuerdo a la Directiva de Supervisión, los deberes que debe cumplir la entidad supervisada son: “Brindar todas las facilidades al Equipo de Supervisión y al/a la Ejecutivo/a de Supervisión y Fiscalización para el correcto ejercicio de su labor de supervisión”. (SERVIR, 2020)

Paralelamente las personas afectadas con la presunta desvinculación arbitraria ejecutada por la entidad seguían denunciando, tanto a través de canales formales como a través de los medios de comunicación. Se hicieron plantones frente a la municipalidad, entrevistas a los afectados y se evidenciaron casos de madres gestantes y lactantes dentro de este grupo de afectados.

Una congresista tomó el caso respecto de este último grupo vulnerable y remitió a SERVIR una lista de madres gestantes y lactantes que denunciaban la desvinculación arbitraria.

Ante ello, se sabe que la Ley N° 30367, Ley que protege a la madre trabajadora contra el despido arbitrario y prolonga su periodo de descanso, protege a este grupo vulnerable, salvo debida justificación de causal de despido, como el retiro de la confianza para los casos de contratos CAS de confianza, procedimiento administrativo disciplinario abierto hacia la servidora o en el caso de contratos temporales con fecha de término.

La GDSRH, ante tantas denuncias, estableció una fecha corte para determinar el universo de servidores afectados identificar, a partir de allí, una muestra representativa que permita realizar una supervisión óptima y oportuna que tome en cuenta la capacidad operativa de la gerencia.

Así, se determinó que la desvinculación se aplicó a un universo de 408 personas, considerando como fecha de corte el 18 de enero de 2023. De este universo se extrajo una muestra representativa de 30 personas, que se fijó según el orden alfabético de sus apellidos y la presencia de personas de grupos vulnerables (madres gestantes, madres lactantes y adultos mayores).

Luego de evaluar la información disponible en el expediente, se emitió el informe de resultados (IR), en el que se verificó y se recomendó lo siguiente:

**Tabla 1**  
**Conclusiones y recomendaciones del informe de resultados<sup>2</sup>**

CONCLUSIÓN	RECOMENDACIÓN
<p>La entidad desvinculó a 22 personas de la muestra representativa mediante cartas, sin identificar ni justificar el supuesto específico de transitoriedad de sus contratos, que vulnera el requisito de validez de motivación del acto administrativo.</p>	<p>Adoptar las acciones conducentes para el inicio del procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos de desvinculación de las 24 personas, por inobservancia del requisito de validez de motivación de los actos administrativos.</p>
<p>La entidad desvinculó a dos personas de la muestra representativa que tienen adendas que reconocen el carácter indeterminado de su contrato, mediante cartas, sin identificar ni justificar el supuesto específico de transitoriedad de sus contratos ni referir si las adendas fueron anuladas en sede administrativa o judicial, omisiones que vulneran el requisito de validez de motivación del acto administrativo.</p>	
<p>La entidad no acreditó que la desvinculación de las cinco personas de la muestra representativa se haya producido mediante acto administrativo. No obstante, a partir de los hechos descritos en las conclusiones precedentes, se infirió válidamente que la desvinculación de las citadas personas se habría producido aplicando el mismo criterio jurídico.</p>	<p>Adoptar las acciones correctivas necesarias para dar cumplimiento a las normas cuyo incumplimiento se verificó respecto de la situación laboral de las cinco personas desvinculadas.</p>
<p>La entidad procedió a desvincular a una persona cuya contratación se realizó en base al Decreto de Urgencia N° 034-2021 sin acreditar que haya realizado el procedimiento previsto en la 61 Disposición Complementaria Final (DCF) de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público (LPSP) 2023.</p>	<p>Remitir un informe técnico sustentado donde precise si en el caso de una persona se llevó a cabo del proceso de identificación del vínculo laboral (determinado o indeterminado) en base a lo dispuesto en la 61a DCF de la LPSP 2023, y realizar las acciones que corresponden en atención a los resultados de lo verificado.</p>

2 El Informe de Resultados realizado para el presente caso ha tomado nombres y datos que pueden haber sido modificados para proteger la confidencialidad de los involucrados.

<p>En atención al análisis realizado y a las conclusiones precedentes, en los que se verificó el incumplimiento de la normativa aplicable, <i>es posible inferir que la entidad incurrió en incumplimientos u omisiones respecto de una o varias de las personas incluidas en el universo (distintas a las de la muestra representativa)</i>, por lo que, bajo el marco del principio de igualdad en la aplicación de la ley, se debe aplicar los mismos criterios para evaluar la situación laboral de las personas contempladas en el universo, con la finalidad que se dé cumplimiento a las normas inobservadas.</p>	<p>Para el caso de las <i>personas que se encuentran en el universo (distintas a las de la muestra representativa)</i>, se deberán adoptar, según corresponda, las siguientes actuaciones:</p> <p>Adoptar las acciones conducentes al inicio del procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos de desvinculación.</p> <p>Realizar las acciones correctivas que resulten necesarias respecto de las actuaciones administrativas, comportamientos o actividades materiales relativas a la desvinculación.</p> <p>Informar a través de documentos si la entidad realizó el procedimiento dispuesto en la 61a DCF de la LPSP 2023.</p> <p>Para dicho efecto, se deberá remitir un informe técnico-legal documentado sobre las acciones adoptadas y un archivo Excel que debe ser completado y remitido adjunto al presente informe y se encuentra disponible en el enlace indicado en el IR.</p>
<p>Conforme a lo expuesto precedentemente, se aprecian hechos que podrían configurar de responsabilidad administrativa disciplinaria por parte de los funcionarios y/o servidores a cargo de los procesos de desvinculación del personal CAS de la entidad, lo cual corresponde ser determinado por la autoridad competente.</p>	<p>Iniciar las acciones disciplinarias correspondientes contra los funcionarios y/o servidores competentes que procedieron a la desvinculación irregular de las personas comprendidas en la muestra representativa.</p>

El informe de resultados (IR), además, hizo hincapié en que el pronunciamiento de la Gerencia no limita el ejercicio de las competencias del Tribunal del Servicio Civil (TSC), donde también se recibieron los reclamos de parte de los trabajadores desvinculados a través de recursos de apelación.

El IR se envió el 16 de febrero de 2023 a la municipalidad con un plazo de 10 días hábiles para realizar las acciones indicadas en la Tabla 1. Este plazo vencía el 2 de marzo de 2023.

La Municipalidad de Vizcayán Alto no atendió las recomendaciones sobre la desvinculación. Con fechas 13 y 17 de marzo, SERVIR comunicó la situación de incumplimiento a la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios (STPAD) y al Órgano de Control Institucional (OCI) de la entidad. Posterior a ello, no se recibió comunicación adicional.

En cuanto a los actores que corresponde intervenir en esta instancia, el otro actor importante es el TSC, el órgano que resuelve las controversias individuales del SAGRH, para lo cual el 6 de enero de 2023 se publicó un comunicado que señalaba que en caso los servidores consideren que su desvinculación se realizó fuera del marco normativo, pueden presentar un recurso de apelación que será elevado a dicho órgano colegiado. El TSC ha recibido de parte de la municipalidad expedientes por este tema sobre los cuales los servidores han presentado recursos de apelación.

En esa línea, la atribución supervisora de SERVIR tiene por finalidad fortalecer las oficinas de recursos humanos o las que hagan sus veces y, como tal, formula medidas correctivas o recomendaciones que las entidades deben cumplir para fortalecerse en materia de recursos humanos, de conformidad con el artículo 13° del Decreto Legislativo N° 1023.

Urpi Castro y sus compañeros de la gestión anterior siguen en la lucha para su reposición en sus puestos de trabajo, pero ahora esa lucha tendría implicancias mayores debido a que ya hay personas con contratos vigentes en esos puestos, lo que duplicaría la planilla. Ante ello, el alcalde de Vizcayán Alto argumenta: “No tenemos dinero para pagar esos sueldos”. También mencionó que los contratos CAS tenían fecha de vencimiento y que “todos los concursos fueron dirigidos”. Ante estas situaciones, la norma indica que se pueden revisar los contratos y dar término siguiendo los procedimientos establecidos, entre ellos, comunicar al trabajador y sustentar su carácter transitorio en el puesto. Sin embargo, los trabajadores denunciaban a los medios que eran indeterminados y que fueron objeto de una salida abrupta en donde prácticamente les cerraron “la puerta en la cara”.

Las instituciones públicas deben seguir los lineamientos y procedimientos que indican los entes rectores. No hacerlo o ir en contra de ellos no solo perjudica a los servidores civiles directamente afectados sino a la institucionalidad y la imagen de las entidades, así como a los servicios que brindan a la ciudadanía. Muchas veces por desconocimiento, las entidades incurren en algunos errores de este tipo, pero gracias a la supervisión, capacitación, absolución de consultas y resoluciones de controversias —que son algunos de servicios que brinda SERVIR— se pueden subsanar y contribuir de esta manera a la mejora de la administración pública.

VER NOTA AL DOCENTE 6



## Referencias bibliográficas

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2017). Informe Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1062490/Informe-Regimen-CAS-SERVIR-2017.pdf>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2020). Informe Técnico N° 000096-2020-SERVIR-GDSRH <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1320824/REs078-2020-SERVIR-PE-%20NORMAS-PARA-EL-PROCEDIMIENTO-DE-ATENCION-DE-DENUNCIAS.pdf?v=1601133215>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2022). Informe Técnico N° 001479-2022-SERVIR-GPGSC <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3555952/Informe%20T%C3%A9cnico%20N%C2%B0%201479-2022-SERVIR-GPGSC.pdf?v=1661516431>
- Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios (27 de junio de 2008). <https://www.gob.pe/es/l/703479>
- Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público (9 de marzo de 2021). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-establece-disposiciones-para-erradicar-la-discriminacion-ley-n-31131-1933248-1>

## Notas al docente<sup>3</sup>

### Comentarios generales del caso

El caso “Los CAS indeterminados en la gestión municipal” ha sido diseñado para contribuir a la formación de competencias de servidores públicos en cualquier nivel de gobierno y nivel directivo.

Estas notas para el docente están acotadas para directivos y servidores civiles.

 <b>Directivos</b>	1, 2, 3, 4, 5, 6
 <b>Servidores civiles</b>	1, 2, 3, 4, 5, 6

Competencias generales que se esperan lograr.

 <b>Gestión estratégica</b>	1, 4, 5, 6
 <b>Orientación a resultados</b>	1, 2, 4, 5, 6
 <b>Liderazgo</b>	1, 5, 6
 <b>Gestión del cambio e innovación</b>	1
 <b>Integridad</b>	2, 3, 4, 5, 6
 <b>Servicio al ciudadano</b>	3, 4, 5, 6

### Uso del caso

Grado de complejidad	Medio
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experiencia de dos años en la gestión pública.</li> <li>Puestos diversos: servidor, coordinador o directivo público.</li> </ul>

<sup>3</sup> Elaboradas por Carlos Mario Velarde, revisado y editado por Magaly García Fernández, Karina Ascencios Balbín, Hernán Tenicela y Juan José Cuya para la Escuela Nacional de Administración Pública. Su uso en aula es permitido con aprobación expresa de la Escuela Nacional de Administración Pública. Para mayor información escribanos a [casos-enap@servir.gob.pe](mailto:casos-enap@servir.gob.pe)

Objetivos de aprendizaje	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Valorar la importancia de un sistema de servicio civil profesionalizado.</li> <li>2. Identificar los aspectos problemáticos del régimen CAS.</li> <li>3. Analizar las prácticas contrarias a la integridad promovidas por la modalidad de contratación de CAS.</li> </ol>
Sugerencias para el diseño de la sesión	<p>Metodología</p> <p>Tiempo: 1 hora 30 minutos</p> <p>Paso 1: Lectura comprensiva del caso: 20 minutos</p> <p>Paso 2: Identificar la problemática del caso: 20 minutos</p> <p>Paso 3: Identificar los actores del caso: 10 minutos</p> <p>Paso 4: Analizar cómo se soluciona el caso: 40 minutos</p>

### Notas al docente 1. La inestable estabilidad

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestión estratégica</li> <li>2. Liderazgo</li> <li>3. Orientación a resultados</li> <li>4. Gestión del cambio e innovación</li> </ol>
Pregunta motivadora	Hasta el 2021, cuando los contratos CAS eran de plazo determinado, ¿considera que solucionó la inestabilidad laboral de los servidores públicos de nuestro país y la discrecionalidad sobre el empleo de los y las servidoras?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sí, porque les otorga un plazo mayor de estabilidad a los servidores públicos.</li> <li>2. <b>No, porque se mantuvo la contratación temporal y la discrecionalidad sobre la renovación del servidor según circunstancias diversas.</b></li> <li>3. No, aunque sí le dio un plazo mayor de contratación respecto a los locadores de servicios.</li> <li>4. Sí, y además permitió que el servidor público pueda ejercer plenamente sus derechos laborales.</li> </ol>
Información complementaria	La Contratación Administrativa de Servicios (CAS) es un régimen de contratación que se creó con la intención de satisfacer necesidades específicas y temporales de recursos humanos en la administración pública. Con el tiempo, el régimen de contratación temporal se convirtió en permanente y favoreció que muchos servidores se mantengan por largos periodos en sus puestos de trabajo. Sin embargo, nunca otorgó un esquema de estabilidad real, dado que la renovación del personal CAS estaba expuesta a la discrecionalidad de los superiores de las oficinas y de las entidades públicas. A diferencia de lo que ocurre ahora, con el actual régimen CAS bajo plazo indeterminado, los servidores gozan de mayor estabilidad laboral.
Texto sugerido	Martínez, J. (2022). Reforma del Servicio Civil: recuento de lo que ha ocurrido, la situación que estamos y posibles caminos a seguir en el corto plazo. En: <i>Revista Gobierno y Gestión Pública</i> . IX (2), p. 73-82 <a href="https://revistagobiernoygestionpublica.usmp.edu.pe/index.php/RGGP/article/view/282/465">https://revistagobiernoygestionpublica.usmp.edu.pe/index.php/RGGP/article/view/282/465</a>

### Notas al docente 2. Contrataciones de recursos humanos

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Orientación a resultados</li> <li>2. Integridad</li> </ol>
Pregunta motivadora	El recientemente elegido alcalde quiere contratar a un antiguo compañero que se encuentra sin trabajo, al cual considera competente y reúne la experiencia necesaria para el puesto CAS de subgerente de infraestructura, cargo que no está clasificado como empleado de confianza. ¿Cuál es la mejor alternativa para contratar al nuevo subgerente de infraestructura desde una perspectiva de integridad?

Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dar la indicación a sus asesores de que coordinen la elaboración del perfil del puesto tomando como referencia el CV de su excolega.</li> <li>2. <b>Desarrollar la convocatoria tomando en consideración el perfil de puesto elaborado para el concurso anterior o elaborar un nuevo perfil justificando dicha acción, de acuerdo con la directiva de “Elaboración y aprobación de perfiles en el sector público” de SERVIR de 2023 y su respectiva Guía”. Así, podría competir su excolega de manera abierta e igualitaria.</b></li> <li>3. Desarrollar la convocatoria tomando en consideración el perfil de puesto aprobado en el manual de puestos de la entidad, solicitando al comité que tomen en cuenta a su excolega porque es de su confianza.</li> <li>4. Designar directamente a su excolega como un puesto de confianza.</li> </ol>
Información complementaria	<p>La contratación CAS de plazo determinado ha servido en muchas ocasiones para direccionar puestos en la administración pública, bajo distintas premisas: para asegurar la contratación de profesionales idóneos con quienes se ha tenido experiencias exitosas previas o para darle la oportunidad de trabajo a alguien que conocemos que lo necesita o para pagar favores a otras personas. Existen razones que aparentemente son bien intencionadas y que no guardan ningún interés indebido, como apoyar a un excolega que está capacitado, o asegurar que el proceso de contratación tenga éxito. Sin embargo, desde una perspectiva de integridad, el desarrollo de una convocatoria para un proceso CAS debe ser siempre de manera transparente y neutral, asegurando que cualquier postulante tenga las mismas oportunidades de concursar y que el ganador de la plaza sea la persona más idónea y que ostenta los méritos suficientes.</p>
Texto sugerido	<p>Torres, V. (2018). La Reforma del Servicio Civil en el Estado Peruano: análisis de los factores que explican los avances de un proceso que sigue constituyendo un desafío. En: <i>Politai: Revista de Ciencia Política</i>, (9), segundo semestre, 17: p. 147-175. <a href="https://doi.org/10.18800/politai.201802.005">https://doi.org/10.18800/politai.201802.005</a></p>

### Notas al doente 3. Tratamiento injusto

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestión estratégica</li> <li>2. Liderazgo</li> <li>3. Orientación a resultados</li> <li>4. Integridad pública</li> <li>5. Transparencia</li> <li>6. Servicio al ciudadano</li> </ol>
Pregunta motivadora	<p>Uрпи era una locadora de servicios en la Municipalidad de Vizcayán Alto. Cuando se aprobó la Ley N° 1057, Ley de Contratación Administrativa de Servicios CAS, postuló a una plaza y logró ganar su concurso. Se sintió muy contenta porque ahora su contrato no se renovaba cada mes, sino cada tres meses. Además, gozaba de 30 días de vacaciones al año. Aunque no tenía los mismos beneficios que su amigo Fernando Cahuana, que se encontraba en el régimen 728, régimen privado para la administración pública, al menos gozaba de mayores beneficios que cuando era locadora.</p> <p>¿El antiguo régimen CAS Ley N° 1057 trataba a los trabajadores del Estado bajo el Principio de Igualdad y no Discriminación? ¿Por qué?</p>
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sí, porque desde que eran contratados, los trabajadores sabían de las características que dicha modalidad de contratación tenía.</li> <li>2. Sí, porque, además, los trabajadores CAS aceptaban voluntariamente participar de dicha modalidad de contratación sin ser obligados.</li> <li>3. <b>No, porque la modalidad de contratación CAS expresaba un trato desigual respecto a las modalidades de contratación existentes como la 276 o 728, obviando algunos derechos laborales para los trabajadores (CTS, gratificación, principalmente) y no teniendo ninguna predictibilidad de su permanencia.</b></li> <li>4. Sí, porque los trabajadores CAS al final gozaban de vacaciones y de bonificaciones extraordinarias en los meses de julio y diciembre.</li> </ol>

Información complementaria	El régimen CAS aparece como una respuesta a una necesidad de formalizar a los trabajadores que se encontraban laborando en calidad de locadores de servicios en las entidades públicas de nuestro país. La idea del régimen CAS era formalizar el trabajo temporal por necesidad específica. Sin embargo, se terminó por convertir en una posición permanente en la administración pública, aunque sin que dicha posición permanente se convierta necesariamente en un factor de estabilidad para el trabajador que ocupaba la plaza. Esto último debido a que la contratación siempre se realizó a plazo determinado y sujeta a renovación de acuerdo a la necesidad y la disposición de recursos. En la percepción de muchos servidores públicos, los puestos CAS estaban expuestos a los posibles cambios que quisieran llevar a cabo los nuevos titulares de las entidades cuando asumían funciones, empezando por el cambio en los puestos directivos de confianza y llegando a los cambios de personal CAS que no gozaba de ninguna estabilidad. La situación de determinación para un puesto de trabajo que se vuelve recurrente y necesario genera un perjuicio para el trabajador y, por lo tanto, se le vacía de un elemento que es central para el desarrollo pleno del derecho al trabajo: la predictibilidad y la posibilidad de realizar una carrera profesional. Estos aspectos fundamentalmente afectaban el régimen CAS y suponían un trato discriminatorio para este trabajador frente a otros trabajadores de regímenes laborales como el 276 o 728.
Texto sugerido	Eguiguren, F. (1997). Principio de igualdad y derecho a la no Discriminación. En: <i>Ius et Veritas</i> 15, p. 63-72 <a href="https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/download/15730/16166/0">https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/download/15730/16166/0</a>

**Notas al docente 4.** Ampliación de los beneficios laborales: no a todos se les mide con la misma vara

Destinatarios	Directivos públicos
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestión estratégica</li> <li>2. Orientación a resultados</li> <li>3. Integridad Pública</li> <li>4. Servicio al ciudadano</li> </ol>
Pregunta motivadora	¿El paso al CAS indeterminado permitió mejorar el acceso a los beneficios laborales de los trabajadores en el Estado peruano y con ello mejoró la calidad del servicio civil?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>No, porque solo permitió que el contrato de un grupo específico de servidores adquiriera el carácter indeterminado. No se cuenta con información clara de que el cambio a CAS indeterminado haya mejorado la calidad del servicio civil.</b></li> <li>2. Sí, porque se reconoce el derecho a la estabilidad laboral y las vacaciones.</li> <li>3. Sí, porque permitió mejorar la calidad del servicio civil, dado que ahora los trabajadores tienen mejores condiciones laborales que antes y trabajan con más tranquilidad.</li> <li>4. No permitió mejorar la calidad del servicio civil. A pesar de las mejoras, la población todavía siente desconfianza en el Estado.</li> </ol>
Información complementaria	El régimen CAS indeterminado permitió mejorar de manera concreta un beneficio laboral, como fue la estabilidad de un grupo de trabajadores públicos en nuestro país. No amplió la base al reconocimiento de otros beneficios laborales. Tampoco amplió dicho reconocimiento a otras modalidades de contratación en el Estado que hasta ahora se mantienen en la misma situación: realizan labores permanentes, aunque no se les reconoce vínculo laboral, y con ello, no se les reconoce ningún beneficio. A pesar de ello, representó un avance importante reconocer este beneficio a los trabajadores CAS. Respecto a si el servicio público mejoró en su calidad de prestación, no se puede tener una respuesta consistente por cuanto no existe data que así lo demuestre.
Texto sugerido	Cortés, J. y Prieto, T. (2015). La reforma del servicio civil en el Perú: la profesionalización de la función pública. En: <i>XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública</i> , Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015. p. 1-16. <a href="https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/553D8E6A4EB752360525803B0073A441/\$FILE/corcar.pdf">https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/553D8E6A4EB752360525803B0073A441/\$FILE/corcar.pdf</a>

## Notas al docente 5. Arbitrariedad y desobediencia

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestión estratégica</li> <li>2. Orientación a resultados</li> <li>3. Integridad pública</li> <li>4. Servicio al ciudadano</li> </ol>
Pregunta motivadora	¿Es razonable la decisión de la Municipalidad de Vizcayán Alto de despedir a los servidores y servidoras CAS indeterminados de acuerdo a ley? Indique la alternativa que se ajusta más a su punto de vista.
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sí es razonable, porque la nueva gestión municipal está velando por el interés institucional de contar con profesionales de su confianza para sacar adelante las metas de la nueva gestión.</li> <li>2. Sí, porque el presupuesto de la municipalidad no era suficiente para mantener la planilla de CAS indeterminados.</li> <li>3. Sí, porque los gobiernos regionales y locales requieren mantener su autonomía para el desarrollo de su gestión en el marco del proceso de descentralización que vive nuestro país.</li> <li>4. <b>No resulta razonable desde la perspectiva del cumplimiento de una ley que es obligatoria para toda entidad pública.</b></li> </ol>
Información complementaria	<p>La administración pública debe regirse por el principio de legalidad y el principio de integridad. El principio de legalidad en el Perú es un pilar fundamental del Estado de derecho y está consagrado en la Constitución Política del Perú de 1993. Este principio establece que todas las acciones y decisiones del Estado, incluyendo las de sus autoridades y funcionarios, deben estar basadas en la ley y sujetas a ella. Este principio supone dos aspectos fundamentales que valen la pena ser resaltados en este caso: 1) Sujeción a la ley: todas las acciones del Estado, ya sea la creación de normas, la aplicación de leyes o la toma de decisiones administrativas, deben estar fundamentadas en la ley. Ninguna autoridad puede actuar al margen de lo que la ley establece y 2) <b>Nulidad de actos arbitrarios o ilegales</b>: los actos de la administración que se aparten de la ley o sean arbitrarios pueden ser impugnados y declarados nulos por los órganos jurisdiccionales correspondientes.</p> <p>Es importante señalar que la decisión tomada por la Municipalidad de Vizcayán transgreden estos dos aspectos fundamentales del principio de legalidad, por lo cual, ciudadanas afectadas como Urpi tienen el derecho a la impugnación y entidades como SERVIR, a través del Tribunal del Servicio Civil, pueden declarar nula la decisión arbitraria.</p>
Lectura sugerida	Torres, V. (2018). La Reforma del Servicio Civil en el Estado Peruano: análisis de los factores que explican los avances de un proceso que sigue constituyendo un desafío. En: <i>Politai: Revista de Ciencia Política</i> , (9), segundo semestre, 17: p. 147-175. <a href="https://doi.org/10.18800/politai.201802.005">https://doi.org/10.18800/politai.201802.005</a>

**Notas al docente 6.** La reforma necesaria

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestión estratégica</li> <li>2. Orientación a resultados</li> <li>3. Integridad pública</li> <li>4. Servicio al ciudadano</li> </ol>
Pregunta motivadora	¿De acuerdo a lo expuesto en el caso de la Municipalidad Vizcayán Alto, qué medidas debe tomar el Estado para que casos como este no ocurran en la administración pública peruana?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer que el CAS indeterminado se expanda a todos los servidores públicos, incluidos los CAS temporales y las órdenes de servicio</li> <li>2. Establecer que todos los trabajadores públicos pasen a los regímenes 276 y 728, para que tengan todos los beneficios laborales disponibles en dichos regímenes.</li> <li>3. <b>Desarrollar un régimen laboral único en el Estado que permita el desarrollo profesional de los trabajadores y acceder a los beneficios laborales correspondientes.</b></li> <li>4. Sancionar administrativa y penalmente a los servidores y autoridades de la Municipalidad Vizcayán Alto, por haber desconocido las normas de contratación del personal CAS.</li> </ol>
Información complementaria	<p>Existe una amplia percepción de que la gestión de los servidores públicos en el Perú está definida por su complejidad y por la falta de una política coherente que articule la carrera pública. Algunos de los fallos en la administración de los recursos humanos del Estado están relacionados a la coexistencia de distintos regímenes laborales y formas de acceder al Estado, lo cual genera diferentes reglas de juego para tratar y dirigir a los servidores públicos y distorsiona el sistema de remuneraciones. Frente a este panorama, la Ley SERVIR buscó tres resultados: (i) revalorar el papel de la meritocracia para la selección, el ingreso y permanencia; (ii) incorporar el papel de la evaluación del desempeño como instrumento de mejora continua; y (iii) contar con un responsable para la reforma integral del servicio civil, lo cual devino en la creación de SERVIR como organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.</p> <p>El impulso de su implementación es un desafío para el Estado peruano; sin embargo, como política para promover un sistema de carrera pública, permitirá encontrar alternativas o respuestas sostenibles frente a casos como el que acabamos de estudiar, para que no ocurran arbitrariedades en la administración de los recursos humanos en el Estado peruano.</p>
Texto sugerido	Cortés, J. y Prieto, T. (2015). La reforma del servicio civil en el Perú: la profesionalización de la función pública. En: <i>XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública</i> , Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015. p. 1-16. <a href="https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/553D8E6A4EB752360525803B0073A441/\$FILE/corcar.pdf">https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/553D8E6A4EB752360525803B0073A441/\$FILE/corcar.pdf</a>

# Los CAS indeterminados en la gestión municipal

Al inicio de una nueva gestión de la Municipalidad de Vizcayán Alto se dio término a muchos contratos CAS que ya tenían carácter indeterminado. Ante la protesta de los servidores civiles afectados, SERVIR actuó de oficio y realizó visitas de supervisión.

Después del análisis de una muestra representativa se encontró que hubo incumplimiento en los procedimientos establecidos cuando se efectuaron dichas desvinculaciones.

El régimen especial de **Contratación Administrativa de Servicios CAS**, es un contrato laboral especial aplicable en los tres niveles del sector público

**Representa cerca del 22% de la planilla estatal**, no reciben beneficios laborales de otros regímenes estatales y sus contratos no podían exceder el año fiscal

El 2021 el Congreso promulga una **ley para incorporar los CAS a otros regímenes**, pero varios artículos fueron declarados inconstitucionales, salvo el que otorga el carácter indeterminado a dichos contratos

Con la sentencia del Tribunal Constitucional, **SERVIR emitió un informe con los criterios a aplicar en los CAS indeterminados** para evitar arbitrariedades

CAS

Urpi Castro tiene más de cinco años de experiencia en gobiernos locales, por ello, **sabía que su continuidad laboral siempre estaba amenazada** en cada cambio de gestión

Según la **Ley N° 31131**, a los servidores con labores permanentes no se les podía extinguir el contrato al vencer, como en el caso de Urpi

Ante las denuncias, SERVIR inició de oficio la acción de supervisión, atribución que **tiene por finalidad fortalecer la gestión de recursos humanos**

Si bien la **Municipalidad** recibió al equipo de supervisión, **en la práctica no brindó facilidades** pues no remitió la información solicitada en su totalidad

MUNICIPALIDAD  
VIZCAYÁN ALTO

