



Proyecto de Ley N° 10013/2024-CR

Congresista Isabel Cortez Aguirre

Proyecto de Ley N° _____

PROYECTO DE LEY - CAS MUNCA MÁS- EN EL MINISTERIO PÚBLICO

La Congresista **Isabel Cortez Aguirre** perteneciente al **Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular**, que suscribe en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:



LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, A LOS TRABAJADORES DEL MINISTERIO PÚBLICO SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por finalidad incorporar al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores del Ministerio Público sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 1057, que establece el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios. Esta incorporación se efectuará conforme a la disponibilidad presupuestaria y en estricto orden de prelación según el tiempo de servicio, en un plazo máximo de dos años, sin afectar ni contravenir los alcances de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, ni la jurisprudencia aplicable emitida por el Tribunal Constitucional sobre la materia.

Artículo 2. Requisitos para la Incorporación

Se dispone la incorporación de los trabajadores del Ministerio Público que se encuentren prestando servicios bajo el régimen laboral del Contrato Administrativo de Servicios - Decreto Legislativo N° 1057, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.

Para efectos de la incorporación, el trabajador debe haber prestado labores en el Ministerio Público como mínimo por un año de forma continua o tres años de forma discontinua, a la fecha de promulgación de la presente ley.

Artículo 3. Del tiempo de servicios

Para efectos de la presente ley, el Ministerio Público reconoce todo el tiempo de servicios que los trabajadores contratados bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios han venido laborando en la institución de manera ininterrumpida, los cuales serán liquidados de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1057 y demás normas pertinentes sobre la materia.

El tiempo de prestación de servicios bajo el régimen CAS no implica la acumulación de años para obtener algún beneficio laboral adicional al que establece la normatividad bajo la cual estuvo contratado el servidor



Artículo 4. Reglamentación

El Ministerio Público formulará y aprobará el reglamento y las disposiciones complementarias necesarias para la implementación de la presente ley en un plazo máximo de noventa (90) días contados desde su entrada en vigor. Para la gestión del proceso de incorporación, se designará una Comisión de Incorporación, cuya conformación, funciones y procedimientos específicos serán detallados en el reglamento correspondiente

Artículo 5. – Periodo de prueba

No son exigibles a los trabajadores incorporados al régimen del Decreto Legislativo N° 728, las disposiciones referidas al periodo de prueba contenidas en el artículo 10 del mencionado dispositivo legal

Artículo 6. – Financiamiento

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) habilita la partida presupuestal correspondiente y el Ministerio Público incorpora el incremento de su planilla de personal permanente y efectúa las coordinaciones necesarias para el ajuste de su planilla con la Dirección General de Gestión Fiscal de Recursos Humanos del MEF.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

UNICA. - A partir del día siguiente al de la publicación del reglamento de la presente ley, el Ministerio Público tiene un plazo de ciento ochenta (180) días para iniciar las incorporaciones de los servidores CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, conforme a lo dispuesto en la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181748128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 21/01/2025 15:25:28-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/01/2025 15:27:53-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181748128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 21/01/2025 15:25:37-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUENDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/01/2025 15:33:46-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo principal cerrar las brechas laborales y erradicar el trato diferenciado y discriminatorio hacia los trabajadores bajo el régimen CAS a plazo indeterminado en el Ministerio Público. Se propone su incorporación al régimen laboral general establecido por el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, garantizando así el respeto y reconocimiento de sus derechos laborales fundamentales, así como la continuidad y estabilidad de sus beneficios.

El Decreto Legislativo N° 1057, que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (en adelante, CAS), fue promulgado el 27 de junio de 2008. Esta normativa surgió como parte de las obligaciones derivadas de la suscripción del Tratado de Libre Comercio y como una medida para eliminar el uso de contratos de Servicios No Personales en el sector público.

Esta propuesta encuentra sustento en el marco constitucional, legal y jurisprudencial peruano, en especial tras la emisión de la sentencia N° 979-2021 del Tribunal Constitucional, la cual declaró parcialmente fundada la demanda de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley N° 31131. Esta ley establecía la incorporación de los trabajadores CAS a los regímenes laborales regulados por los Decretos Legislativos N° 276 y N° 728. La sentencia reconoció la eliminación de la temporalidad en los contratos CAS, disponiendo que estos sean de carácter indefinido y limitando los despidos únicamente a causa justa debidamente comprobada.

Esta iniciativa legislativa se fundamenta en los siguientes artículos de la Constitución Política del Perú:

- **Artículo 22:** Reconoce el derecho al trabajo, la igualdad de trato y la protección de los derechos laborales.
- **Artículo 24:** Garantiza la estabilidad laboral y prohíbe la discriminación en el empleo.

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En los años 90 nuestro país atravesaba un momento de crisis económica y social debido a acontecimientos mundiales e internos que hicieron de esos años muy complicados para nuestra sociedad.

Una de las consecuencias de esos tiempos complicados, es que desde mediados de los 90 y entrando ya al nuevo milenio se produjo una proliferación desmedida de contratos bajo la modalidad de Servicios No Personales en el sector Público.

La Contratación Administrativa de Servicios en adelante CAS, nace con la



intención de reducir la excesiva cantidad de personal que venía laborando en el sector público bajo la modalidad de Servicios No Personales.

Es así como, El CAS se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico mediante el Decreto Legislativo 1057 el 27 de junio de 2008, originalmente se estableció lo siguiente:

“Artículo 1.- Finalidad

La presente norma regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, y tiene por objeto garantizar los principios de méritos y capacidad, igualdad de oportunidades y profesionalismo de la administración pública.

[...]

Artículo 3.- Definición del contrato administrativo de servicios

El contrato administrativo de servicios constituye una modalidad especial propia del derecho administrativo y privativa del Estado. Se regula por la presente norma, no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, al régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales.”

Así, el CAS fue categorizado como un contrato propio de la administración pública y no se concibió como un régimen laboral.

Al ser un Decreto Legislativo y no una ley, fue planeado como un régimen transitorio que reconocería derechos mínimos al contrato que se empleaba comúnmente en el sector público: servicios no personales.

En palabras del jurista Martín Tirado, el CAS nació para regular un régimen en vía transitoria, que, reconociendo sus limitaciones, le ofrezca al personal indebidamente sujeto a “servicios no personales”, un estatus mínimo dentro del conjunto de derechos y obligaciones que reconoce la legislación laboral en el Perú¹

Luego de ello el Tribunal Constitucional interpretaría que el CAS es un contrato laboral especial en sentencia recaída en el Expediente 00002-2010-PI/TC, asimismo señala que el CAS genera a su sola suscripción una relación de “naturaleza laboral” entre la entidad y la persona natural contratada. De ese modo, el CAS se aparta de los esquemas de contratación civil y administrativa, gozando además de ciertas particularidades que lo justifican como un régimen especial.

Los magistrados declararon lo siguiente:

“47. De modo que, a partir de la presente sentencia, el artículo 1º del Decreto Legislativo N.º 1057 debe ser interpretado de modo que toda

¹ Martín, R. (2009). El Régimen del Contrato Administrativo de Servicios: nuevas soluciones para un viejo problema. Revista de Derecho Administrativo, (7), 36-51. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14012>



actividad interpretativa hecha respecto del denominado “contrato administrativo de servicios”, deba entenderse que dicho contrato es propiamente un régimen “especial” de contratación laboral para el sector público, el mismo que como ya se ha expuesto, resulta compatible con el marco constitucional.”

Con la entrada en vigor de la ley N° 31131 del 09 de marzo del 2021, y luego derogada en parte por el TC, los contratos de los servidores civiles bajo el régimen de contratación administrativa de servicios (CAS) que desarrollan labores permanentes, vigentes al 10 de marzo del 2021, se consideraron de plazo indeterminado a excepción de los que fueron contratados para desempeñar labores transitorias, de suplencia o de cargos de confianza.

De esta manera se observa cómo a través del tiempo, la Contratación de Administrativa de servicios nació como un contrato de tránsito planificada que su aplicación sería a corto o mediano plazo y que luego pasaría a desaparecer, adquirió la condición de régimen especial, para luego, tener la condición de plazo indeterminado, pero sin incorporar mayores beneficios o derechos laborales.

Actualmente el contrato CAS es el contrato más lesivo para el trabajador, pues carece de una serie de reconocimientos y beneficios laborales que si gozan los regímenes generales y especiales que coexisten en el ámbito de la contratación pública. En resumen:

- El CAS no fue siempre un régimen laboral especial, fue en origen un contrato propio de la administración pública.
- El Tribunal Constitucional declaró su constitucionalidad mediante una sentencia interpretativa. En esta sentencia se declaró al régimen CAS como un régimen laboral especial.
- El CAS cuenta con derechos limitados, a diferencia del régimen laboral del sector privado o al régimen 276. Esto se ha intentado mitigar con la Ley 31131, que reconoce el carácter indeterminado de la relación laboral en casos específicos.

En este contexto, los servidores del Ministerio Público contratados bajo el régimen CAS deben ser incorporados al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a fin de eliminar las brechas de desigualdad existentes entre los trabajadores.

Asimismo, los trabajadores CAS del Ministerio Público desempeñan funciones esenciales para garantizar la legalidad y la competitividad en el sector justicia. Sin embargo, enfrentan condiciones laborales precarias en comparación con sus colegas contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, a pesar de realizar funciones de similar naturaleza y relevancia. Estas condiciones desfavorables incluyen la falta de acceso a beneficios laborales integrales y menor estabilidad laboral, lo que genera una brecha significativa en términos de equidad dentro de la institución.



Es pertinente resaltar que el Ministerio Público maneja un alto volumen de carga laboral, en su rol como titular de la persecución de delitos y en la defensa del orden jurídico. Esta situación demanda contar con personal altamente capacitado, motivado y con condiciones laborales que promuevan la eficiencia y efectividad en el cumplimiento de sus funciones.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La incorporación de trabajadores del Ministerio Público del régimen CAS al régimen de la actividad privada (D.L 728) no vulnera los principios constitucionales y a la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, en cuanto al ingreso de mérito y de igualdad en el acceso y del ingreso a la carrera administrativa.

Esto se sustenta en que los requisitos de acceso a la función pública deben estar acorde al principio de mérito y de igualdad en el acceso, siendo entonces que el concurso público “es el medio idóneo para garantizar la concretización de dichos principios”.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, señala que:

“[...] el ingreso del personal con vínculo laboral indeterminado, en la Administración Pública, necesariamente ha de efectuarse a partir de criterios estrictamente meritocráticos, a través de un concurso público y abierto”, esto quiere decir que “la persona que resulte ganadora de un concurso público de méritos y abierta para una plaza presupuestada y vacante, llevado a cabo con rigurosidad, adquiere el derecho al trabajo para esa plaza”.

En razón a la postura del Tribunal Constitucional, es claro que el ingreso a la administración pública debe responder al principio de mérito, lo cual supone que, sin importar el régimen laboral del que se trate, dicho principio orienta el ingreso de un ciudadano a la función pública.

En tal sentido, este cambio de régimen laboral no implica la realización de un nuevo concurso público, ello en atención a que dicho trabajador ocupa una plaza la cual ganó a través de un concurso público. Además, el Proyecto de Ley estipula que el cambio de régimen está condicionado a que el trabajador CAS tenga vínculo laboral vigente, al momento de la dación de la norma y tener mínimamente dos años consecutivos de labores en la Entidad, y haber ingresado previo concurso público.

De lo anterior, se infiere que dicho vínculo laboral lo obtuvo a través de un concurso público de méritos y abierto, toda vez que para acceder a la contratación bajo el régimen CAS se debe de pasar por un proceso que cumpla



y garantice el principio de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades.²

En ese sentido el trabajador CAS demostraría previamente haber ingresado por concurso de méritos, así como demostraría ser idóneo para el puesto. Un nuevo concurso público para realizar un cambio de régimen no responde al principio de mérito y de igualdad de oportunidades, por el contrario, se estaría vulnerando un derecho adquirido como es el derecho al trabajo que obtuvieron previo concurso público y limita el goce de derechos laborales de aquellos trabajadores que en el régimen CAS carecen o se encuentran disminuidos.

Por otro lado, no estamos frente a un caso de desnaturalización de contratos temporales o contratos civiles, sino de trabajadores que ingresaron bajo contratos CAS. En ese sentido, no existe espacio para argumentar que es desatendida la previsión de optar por un concurso público de méritos de una plaza presupuestada y vacante, porque esto previamente fue realizado.

De igual manera, existe un antecedente del pase progresivo de los trabajadores del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) al Régimen Laboral de la Actividad Privada N° 728; nos referimos a la Ley 30555, "Ley que incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encuentran bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios", publicada en el Diario Oficial el 26 de abril del 2017. Y más recientemente la Ley N° 31703 "Ley que incorpora al régimen laboral del decreto legislativo 728, ley de productividad y competitividad laboral, a los trabajadores del seguro social de salud (ESSALUD) que se encuentran bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) con contrato a plazo indeterminado" publicado en el Diario Oficial el peruano el 10 de marzo del 2023.

Por todo ello esta CTSS encuentra viable y oportuno la incorporación gradual de los servidores del Ministerio Público del CAS al régimen del D.L 728 para dar cumplimiento a la su propia ley de creación y así eliminar la diferenciación y desequilibrio de derechos sociolaborales entre los servidores de la mencionada institución.

3. RESPECTO A LAS CONDICIONES REMUNERATIVAS

El análisis comparativo de las condiciones laborales entre los regímenes CAS, 728 y 276 evidencia una marcada desigualdad, la cual se expone a continuación:

a. Remuneración desigual:

▪ Trabajadores CAS:

^{2 2} DECRETO SUPREMO N.º 075-2008-PCM que aprueba el reglamento de la ley N.º 1057, artículo 3º, numeral 3 [...]. "En todo caso, la evaluación se realiza tomando en consideración los requisitos relacionados con las necesidades del servicio y garantizando los principios de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades. El resultado de la evaluación, en cada una de sus etapas, se publica a través de los mismos medios utilizados para publicar la convocatoria, en forma de lista por orden de mérito [...]".



perciben un promedio de S/ 2,500 mensuales.

▪ **Trabajadores del régimen 728:**

perciben un promedio de S/ 4,000 mensuales.

▪ **Trabajadores del régimen 276:**

perciben un promedio de S/ 3,500 mensuales.

Esta disparidad salarial no se justifica, considerando que los trabajadores CAS realizan funciones idénticas o similares a las de sus colegas de los regímenes 728 y 276.

b. Beneficios sociales:

- Los trabajadores CAS no cuentan con acceso equitativo a beneficios laborales como vacaciones completas, estabilidad laboral, asignaciones familiares o compensaciones justas por despido, a diferencia de los otros regímenes.

c. Impacto en la productividad:

- La falta de igualdad en las condiciones laborales afecta negativamente la motivación y productividad de los trabajadores CAS, lo que podría repercutir en la eficiencia general del Ministerio Público, una institución que asume una alta carga laboral y tiene un rol fundamental en la administración de justicia.

II. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa está formulada dentro del marco constitucional, por lo que no vulnera su texto en modo alguno; al contrario, materializa su justa aplicación.

En ese sentido, la presente propuesta legislativa precisa que los trabajadores CAS del Ministerio Público se rigen por el régimen laboral de la actividad privada; es decir al Decreto Legislativo 728. Así mismo, hay que precisar que la presente iniciativa legislativa está formulada dentro del marco constitucional de los artículos 2°, 22°, 23°, 24°, y, 26° de la Constitución Política del Perú, por lo que no vulnera su texto en modo alguno; al contrario, materializa su justa aplicación.

III. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta considera los siguientes costos y beneficios:

a. Impacto Presupuestal

La implementación de esta propuesta legislativa no generará un gasto significativo adicional para el Erario Nacional. Esto se debe a que los recursos necesarios para financiar la incorporación de los trabajadores CAS a plazo indeterminado al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 728 pueden ser cubiertos a través de los recursos y el presupuesto ya asignados al Ministerio Público. Estos incluyen:

- Tasas legales recaudadas de los justiciables.
- Donaciones y legados destinados a la entidad.
- El presupuesto institucional asignado al Ministerio Público.



b. Beneficios de la Incorporación

Los beneficios se pueden desagregar de la manera siguiente

i. Para los trabajadores:

- Estabilidad laboral y económica: La inclusión en el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 les otorgará derechos equivalentes a los de otros trabajadores, incluyendo estabilidad laboral, compensación por tiempo de servicios (CTS), gratificaciones, y vacaciones remuneradas.
- Reconocimiento de derechos: Garantiza igualdad de trato en derechos y obligaciones, eliminando la discriminación y consolidando su acceso a beneficios laborales permanentes.

ii. Para el Ministerio Público:

- Cumplimiento de la Constitución: Se posicionará como una institución pionera en la aplicación del principio de igualdad ante la ley, conforme a lo establecido en la Constitución Política del Perú.
- Mejora institucional: Contar con un personal motivado y comprometido fortalecerá la misión de cautelar la legalidad y garantizar el acceso a la justicia, consolidando la eficiencia y eficacia en su funcionamiento.
- Clima laboral positivo: La igualdad de derechos promoverá un ambiente laboral armónico, que contribuirá al desempeño de los trabajadores y al fortalecimiento de la institución.

iii. Para la sociedad:

- Calidad en los servicios: La motivación del personal, derivada de la mejora en sus condiciones laborales, se traducirá en un servicio más eficiente y de mayor calidad para la ciudadanía.
- Compromiso público: Los trabajadores, al sentirse respaldados y valorados por la institución, estarán mejor predispuestos para enfrentar desafíos y ofrecer soluciones eficaces en beneficio de la sociedad.

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes Políticas de Estado:

- Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación;
- Política 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo;
- Política 24: Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente;
- Política 28: Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial.

Lima, 21 de enero de 2024.