



Proyecto de Ley N° 10370/2024-CR

**PROYECTO DE LEY QUE DISPONE LA
CONVERSIÓN AUTOMÁTICA DE LOS
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE
SERVICIOS A PLAZO INDETERMINADO
PARA LOS TRABAJADORES DEL
SECTOR PÚBLICO**

El Grupo Parlamentario **Bancada Socialista**, a iniciativa del congresista que suscribe, **PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE DISPONE LA CONVERSIÓN AUTOMÁTICA DE LOS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS DE SERVICIOS A PLAZO INDETERMINADO PARA LOS
TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer la conversión automática de los contratos administrativos de servicios (CAS) a plazo determinado en contratos a plazo indeterminado para los trabajadores del sector público que cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a todos los trabajadores del sector público contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

Artículo 3. Conversión automática

Dispóngase la conversión automática a plazo indeterminado de los contratos administrativos de servicios de los trabajadores que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, cuenten con más de un (1) año de servicios ininterrumpidos en la misma entidad pública.

Artículo 4. Exclusiones

Quedan excluidos del ámbito de aplicación de la presente ley:

- a) Los trabajadores que realizan labores de necesidad transitoria o suplencia
- b) Los trabajadores que ocupan cargos de confianza
- c) Los trabajadores cuyas labores sean de naturaleza temporal o accidental

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación administrativa

Las entidades públicas, en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberán emitir las adendas correspondientes que formalicen la conversión de los contratos a plazo indeterminado.

SEGUNDA. Supervisión y fiscalización

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, supervisa el cumplimiento de la presente ley.

TERCERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, aprueba el reglamento de la presente ley.

CUARTA. Derogatoria

Se derogan, modifican o dejan sin efecto, según corresponda, todas las disposiciones normativas que se opongan a la presente Ley, garantizando así su plena efectividad y cumplimiento.

Lima, febrero del año dos mil veinticinco

CONGRESISTAS



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2025 16:51:29-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2025 16:07:27-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2025 15:29:44-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2025 15:29:57-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento



Firmado digitalmente por:
DÁVILA ATANACIO Pasión
Neomias FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **03** de **marzo** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10370/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; Y**
- 2. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**



GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**PROYECTO DE LEY QUE DISPONE LA
CONVERSIÓN AUTOMÁTICA DE LOS
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE
SERVICIOS A PLAZO INDETERMINADO
PARA LOS TRABAJADORES DEL
SECTOR PÚBLICO**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA¹

La presente iniciativa legislativa encuentra su fundamento en la necesidad imperante de garantizar la estabilidad laboral y proteger los derechos fundamentales de los trabajadores del sector público contratados bajo el régimen CAS. Esta propuesta surge de un análisis profundo del contexto constitucional, legal y social que caracteriza la problemática actual de la contratación administrativa de servicios en el Perú.

La Constitución Política del Perú establece en su artículo 26 los principios fundamentales que deben regir toda relación laboral, consagrando la igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos y la interpretación favorable al trabajador. Estos principios constitucionales se complementan con el derecho al trabajo, reconocido en el artículo 22 como base del bienestar social y medio de realización de la persona.

En este marco constitucional, el Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de la Carta Magna, ha desarrollado una sólida jurisprudencia sobre la protección del derecho al trabajo y la estabilidad laboral. A través de numerosas sentencias, ha establecido que el derecho al trabajo comprende tanto el acceso a un puesto de trabajo como la protección contra el despido sin causa justa, interpretación que refuerza la necesidad de garantizar la estabilidad laboral cuando las funciones desempeñadas son de naturaleza permanente.

El régimen de Contratación Administrativa de Servicios fue implementado mediante el Decreto Legislativo N° 1057 como una medida temporal para regularizar la situación de miles de trabajadores que prestaban servicios al Estado bajo la modalidad de servicios no personales. Sin embargo, lo que se concibió como una solución transitoria se ha convertido en un mecanismo permanente de

¹ Este Proyecto de Ley ha sido elaborado en base a la información proporcionada por el Sindicato de Trabajadores CAS del Ministerio Público (SUNTRACAS-MP).

contratación estatal, generando una situación de precariedad laboral que afecta significativamente a los servidores públicos.

La evolución normativa del régimen CAS ha estado marcada por sucesivas modificaciones orientadas a mejorar las condiciones laborales. La Ley N° 29849 estableció la eliminación progresiva del régimen, reconociendo su carácter transitorio. Posteriormente, la Ley N° 31131 dio un paso significativo al establecer que los contratos CAS tienen naturaleza indeterminada, salvo aquellos destinados a labores de necesidad transitoria o suplencia.

La práctica administrativa en las entidades públicas ha evidenciado la desnaturalización del régimen CAS. Muchas instituciones han utilizado contratos determinados para cubrir necesidades permanentes, contraviniendo el principio de causalidad en la contratación temporal. Esta situación no solo afecta los derechos laborales de los trabajadores, sino que también impacta negativamente en la continuidad y calidad de los servicios públicos debido a la alta rotación de personal.

La inestabilidad laboral generada por el uso inadecuado del régimen CAS tiene efectos perjudiciales en la gestión pública. La incertidumbre laboral afecta la motivación y compromiso de los trabajadores, mientras que la alta rotación dificulta la continuidad de políticas y programas públicos. Además, se pierde constantemente la experiencia y conocimiento acumulado cuando los trabajadores se retiran, generando costos adicionales en capacitación y adaptación de nuevo personal.

La experiencia internacional demuestra que la estabilidad laboral en el sector público contribuye a la profesionalización del servicio público, la mejora en la calidad de los servicios públicos y el fortalecimiento institucional². En países con sistemas administrativos desarrollados, la carrera pública se fundamenta en la estabilidad laboral como garantía de continuidad y excelencia en el servicio público.

La conversión automática de contratos CAS a plazo indeterminado que propone esta iniciativa se fundamenta en el reconocimiento de la verdadera naturaleza de las funciones desarrolladas, aplicando el principio de primacía de la realidad. El establecimiento de un año de servicios ininterrumpidos como criterio temporal demuestra objetivamente la necesidad permanente del servicio y la continuidad requerida en las funciones desempeñadas.

² https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352012000100004. Consultado el 15 de enero de 2025.

Desde la perspectiva de la gestión pública, la estabilidad laboral propuesta generará un impacto positivo en la eficiencia administrativa. La reducción de procesos de selección y contratación recurrentes permitirá optimizar recursos, mientras que la continuidad del personal facilitará la implementación efectiva de políticas y programas públicos a largo plazo. La experiencia y conocimiento institucional se preservarán, fortaleciendo la memoria institucional y la calidad del servicio público.

El aspecto social de esta reforma merece especial atención. La estabilidad laboral propuesta mejorará significativamente la calidad de vida de los trabajadores y sus familias, proporcionando seguridad económica y mejores condiciones para el desarrollo profesional. El acceso garantizado a beneficios sociales y previsionales fortalecerá la protección social de este importante sector de servidores públicos.

En el ámbito del desarrollo profesional, la estabilidad laboral fomentará la carrera en el sector público, incentivando la especialización y capacitación continua. Los trabajadores podrán proyectar su crecimiento profesional a largo plazo, incrementando su compromiso con el servicio público y la excelencia en el desempeño de sus funciones. Este aspecto es fundamental para la construcción de un servicio civil profesional y eficiente.

El clima laboral también se verá positivamente impactado. La reducción del estrés asociado a la inestabilidad laboral permitirá mejores relaciones laborales y una mayor identificación institucional. Los trabajadores podrán concentrarse en sus funciones y en la mejora continua de su desempeño, en lugar de preocuparse constantemente por la renovación de sus contratos.

En términos financieros, la iniciativa no requiere recursos adicionales significativos, pues los costos se compensan con la reducción de gastos administrativos y la mayor eficiencia en el uso de recursos públicos. La simplificación de procesos de contratación y la reducción de la carga administrativa generarán ahorros importantes para las entidades públicas.

Desde el punto de vista institucional, la reforma fortalecerá las entidades públicas al garantizar la continuidad en la implementación de políticas y programas. La gestión del conocimiento institucional se verá favorecida por la permanencia del personal experimentado, contribuyendo a la mejora continua de los servicios públicos.

La propuesta también considera la necesidad de mantener la flexibilidad necesaria para la gestión pública eficiente. Por ello, se mantienen las excepciones para labores de necesidad transitoria, suplencia y cargos de confianza, asegurando que las entidades públicas conserven la capacidad de adaptarse a necesidades temporales específicas.

Esta iniciativa legislativa representa una reforma necesaria y equilibrada que beneficiará tanto a los trabajadores como a la administración pública en su conjunto. La estabilidad laboral propuesta no solo protege derechos fundamentales, sino que también contribuye a la construcción de un servicio civil más profesional, eficiente y comprometido con la excelencia en el servicio público.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contraviene disposiciones constitucionales ni legales vigentes. Por el contrario, desarrolla y fortalece los principios constitucionales de protección al trabajador y estabilidad laboral.

La norma propuesta se alinea con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha establecido que los contratos CAS para labores permanentes deben ser reconocidos como indeterminados desde la vigencia de la Ley N° 31131.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

De aprobarse esta iniciativa, generará los siguientes costos y beneficios:

3. 1. Costos

Costo	Sustento
Presupuestal	Posible incremento en el presupuesto de personal debido a la estabilidad laboral y beneficios asociados.
Administrativo	Recursos necesarios para la implementación de las adendas y modificaciones contractuales.
Operativo	Adaptación de sistemas de gestión de recursos humanos y planillas.
Capacitación	Formación del personal administrativo para la implementación de la norma.

3.2. Beneficios

Beneficios	Sustento
-------------------	-----------------

Estabilidad Laboral	Mayor seguridad jurídica y protección de derechos laborales fundamentales.
Eficiencia Administrativa	Reducción de rotación de personal y mejora en la continuidad del servicio público.
Clima Laboral	Incremento en la motivación y compromiso de los servidores públicos.
Calidad del Servicio	Mejora en la prestación de servicios públicos por personal más estable, profesionalizado y experimentado.

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

- 4.1. La presente iniciativa se encuentra relacionada con la primera política de Estado "*Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación*", que establece lo siguiente:

[...]

"Con este objetivo, el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; (b) fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil; (c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; (d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; (e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas; y (f) promoverá y protegerá los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente".

Con esta propuesta se busca eliminar las diferencias injustificadas en las condiciones laborales entre trabajadores que realizan funciones permanentes en el sector público, garantizando la igualdad de derechos y beneficios laborales independientemente de su modalidad de contratación.

- 4.2. Sobre todo, la presente iniciativa se encuentra directamente vinculado con la décimo cuarta política del Acuerdo Nacional referido al "*Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo*", que señala lo siguiente:

[...]

"Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo

científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales; (b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales; (d) desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la-micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores; (e) establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las micro empresas; (f) apoyará las pequeñas empresas artesanales, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo; (g) promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales; (h) garantizará el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa; (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades, (n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; (o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar; (p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo."

En efecto, esta propuesta materializa el compromiso del Estado de garantizar condiciones laborales dignas para los servidores públicos, promoviendo la

estabilidad laboral como elemento fundamental del trabajo decente y reconociendo la naturaleza permanente de las funciones que desarrollan, lo que permite el desarrollo de una carrera pública basada en el mérito y la profesionalización de Servicio Civil.

4.3. Finalmente, se encuentra relacionada con la vigésima cuarta política del Acuerdo Nacional referido a la *"Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente"*, que establece lo siguiente:

[...]

"Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno; (e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; y (h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral".

Con esta propuesta se busca fortalecer la capacidad operativa del Estado al garantizar la continuidad y calidad de los servicios públicos mediante la estabilidad de su personal, contribuyendo a la construcción de una administración pública más eficiente, profesional y orientada al servicio del ciudadano, donde la experiencia y conocimiento acumulado de los servidores públicos se capitaliza en beneficio de una mejor gestión estatal.