

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA
INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN LABORAL
DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728 A LOS
TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN
DE CONTRATO ADMINISTRATIVO DE
SERVICIOS - CAS DEL PROGRAMA
NACIONAL DE BECAS Y CRÉDITO
EDUCATIVO CON CONTRATO A PLAZO
INDETERMINADO**

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN
LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728 A LOS TRABAJADORES
SUJETOS AL RÉGIMEN DE CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS - CAS
DEL PROGRAMA NACIONAL DE BECAS Y CRÉDITO EDUCATIVO A CONTRATO
A PLAZO INDETERMINADO**

Artículo 1°. - Del Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es incorporar al personal bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) a plazo indeterminado, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de manera progresiva en el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – PRONABEC.

Artículo 2°. - Alcance de la ley

La presente ley es de alcance a todos los trabajadores contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 en el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – PRONABEC, y que, a la entrada en vigencia de la presente ley, tengan la condición de trabajadores CAS a tiempo indeterminado.

Artículo 3°. – Incorporación

El Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – PRONABEC cumplirá con la incorporación de los trabajadores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, al Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, en forma progresiva (no mayor de dos años), que cumplan con los siguientes requisitos:

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

- a) Haber ingresado a la institución mediante proceso de selección por concurso público de méritos, en su defecto haber tenido la condición de servicios no personales y posterior contrato administrativo de servicios.
- b) A la fecha de promulgación de la presente ley, el trabajador debe encontrarse laborando bajo la modalidad del Decreto Legislativo N.º 1057 a plazo indeterminado.

Artículo 4º. - Progresividad

La incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, por parte de los trabajadores que se encuentran bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo 1057 – Contratación Administrativa de Servicios (CAS) del MINEDU se realizará de manera progresiva durante el plazo máximo de tres (3) años.

Artículo 5º. – Actualización del Cuadro de Asignación de Puestos (CAP)

Para cumplir con la incorporación progresiva al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 de los trabajadores contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057, el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – PRONABEC deberá realizar la actualización del Cuadro de Asignación de Puestos (CAP), previa evaluación de los requerimientos de cada Dirección y Órgano de la entidad.

- a. Cuantificar la cantidad de personal en el régimen del Decreto Legislativo N.º 728 e identificar el número de personal CAS en la entidad.
- b. Revisión de plazas vacantes y no cubiertas del régimen N.º 728 en la entidad que deberán ser cubiertas por personal CAS.

Con la implementación de los numerales a y b, se podrá determinar la creación de nuevas plazas necesarias para la entidad, y se solicitará la aprobación y el presupuesto correspondiente del Ministerio de Economía y Finanzas.

Para efectos de la conducción del proceso de incorporación, se designará una comisión respectiva, cuya conformación, funciones y procedimientos se establecerán en el reglamento de la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. – Implementación y Ejecución

El Ministerio de Educación, en coordinación con el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – PRONABEC dicta el reglamento y las normas complementarias para la implementación de la presente Ley, dentro de los noventa (90) días de su entrada en vigencia. Vencido el plazo precedente, el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – PRONABEC tiene un plazo de 120 días para iniciar las acciones necesarias para las incorporaciones, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

SEGUNDA. - Vigencia de la Ley

La presente Ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, conforme lo establece el artículo 109° de la Constitución.

Lima, abril de 2025

Susel Paredes Pique
VOCERA
Susel Paredes Pique

Edgard C. Reymundo Mercado
EDGARD REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

C. ZEBALLOS M.
C. ZEBALLOS M.

Andrés Bazo
Andrés Bazo

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTOS:

1.- EL OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa tiene por objeto incorporar al régimen del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores contratados bajo el régimen de Contratos Administrativo de Servicios - CAS a tiempo indeterminado que prestan servicios en el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – PRONABEC.

2.- FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

A. ANTECEDENTES NORMATIVOS:

El Decreto Legislativo N.° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (en adelante, CAS), es una norma que se emitió el 27 de junio de 2008. La emisión de esta norma obedeció a una exigencia como parte de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, la cual entró en vigor el 2009.

Así, es preciso traer a colación que antes de la entrada en vigor del Decreto Legislativo N.° 1057, la forma recurrente de contratación era la modalidad de contrato de Servicios No Personales - SNP, por lo que la creación de un régimen transitorio era necesario para transitar al paso de una legislación pública ordenada, frente a los diversos tipos de contrataciones existentes.

Tal necesidad de adecuar la legislación laboral pública estuvo contenida en el artículo 17.2) del tratado en mención, el cual dispuso lo siguiente:

"Artículo 17.2: Derechos laborales fundamentales

1. Cada Parte adoptará y mantendrá en sus leyes y reglamentos, y su correspondiente aplicación, los siguientes derechos, tal como se establecen en la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998) (Declaración de la OIT):

(a) la libertad de asociación;

(b) el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva;

(c) la eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio;

(d) la abolición efectiva del trabajo infantil y, para fines de este Acuerdo, la prohibición de las peores formas de trabajo infantil; y

(e) la eliminación de la discriminación con respecto a empleo y ocupación."

(El énfasis es nuestro)

Siguiendo con este orden de ideas, la exposición de motivos del Decreto Legislativo N.° 1057, señaló lo siguiente:

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

"Como quiera que el "contrato por servicios no personales" No corresponde a ninguna categoría jurídica conocida o específica, al no tener precedentes normativos ni doctrinarios y tampoco una adecuada precisión legal, ya que nunca se han explicitado sus alcances a través de ninguna Norma legal, se incorpora la figura del "contrato administrativo de servicios cierra con ellos, que es un contrato sui generis, creado como figura jurídica propia del Derecho Administrativo peruano y de uso privativo del Estado, a través de sus diversas reparticiones, instituciones, entidades y empresas, aún aquellas cuyo régimen laboral es, por excepción, el de la actividad privada.

Por tal razón, es necesario incluir una norma omnicompreensiva, que permite incluir en la nueva regulación a todas las entidades estatales sin excepción.

El régimen de esta norma consolida en una sola figura jurídica como denominada "contrato administrativo de servicios", las diversas modalidades de contratación en las que existe una prestación de servicios por personas naturales, pero no contempladas por la ley de bases de la Carrera Administrativa ni en la Ley de Productividad y Competitividad laboral. Este régimen debe incluir a toda entidad pública, sea que esté sujeta al régimen laboral público o privado, con excepción de las empresas del Estado."

A la par de ello, el detalle del "Análisis Costo Beneficio" del propio Decreto Legislativo detalló lo siguiente:

"El estado se beneficiará Igualmente mediante la regularización de una situación en gran medida anómala, puesto que a la par que los contratos de servicios no personales, cuya entidad jurídica es imprecisa, en lo sucesivo, la contratación de servicios se someterá a una sola y coherente regulación, acabándose así con la dispersión y el desorden en que se ha venido desenvolviendo en los últimos tiempos."

No obstante lo anterior, el régimen laboral que se estableció el 2008, a la fecha ha cumplido 15 años de ser calificado como una situación transitoria, en aras de unificar, y "acabar con la dispersión y desorden" de la contratación en el sector público. Siendo preciso detallar que la proliferación de la contratación del personal por SNP se debió principalmente a las restricciones presupuestales llevadas a cabo durante la década del 90, en la cual se buscó la contratación de personal sin beneficios laborales, minimizando "costos laborales" por su incorporación al sector público.

En este escenario, el régimen CAS, pese a habersele anexado beneficios tales como el otorgamiento de aguinaldos en los meses de julio y diciembre, en la práctica, ha cumplido el rol de formalizar a los trabajadores SNP anteriores, perpetuando aún las discriminaciones con los regímenes existentes en las entidades públicas.

Asimismo, el desarrollo jurídico de este régimen especial público ha sido observado en anteriores oportunidades, siendo aprobada la Ley N.º 29849, Ley

que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales, la cual no se ha efectivizado hasta el día de hoy.

El presente proyecto de Ley tiene como principal objetivo acabar con la situación discriminatoria entre regímenes diferentes que conviven -aún- dentro del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – PRONABEC.

B. RÉGIMEN LABORAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE BECAS Y CRÉDITO EDUCATIVO – PRONABEC.

Durante el año 2012, el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo cuyas siglas son PRONABEC fue creado mediante Ley 29837, el cual recién tras 8 años de aplicación contó con reglamento, aprobado a través del D.S. 018-2020. Dicha ley fue modificada por la Ley N° 3028.

PRONABEC es una entidad adscrita al MINEDU que tiene como finalidad aportar a la equidad en la educación superior garantizando el acceso a esta etapa de los estudiantes de bajos recursos económicos y alto rendimiento académico, así como su permanencia y culminación. Dicha finalidad contribuye a que miles de jóvenes sin oportunidades transformen sus vidas y las de sus familias, aportando con sus conocimientos al desarrollo del país.

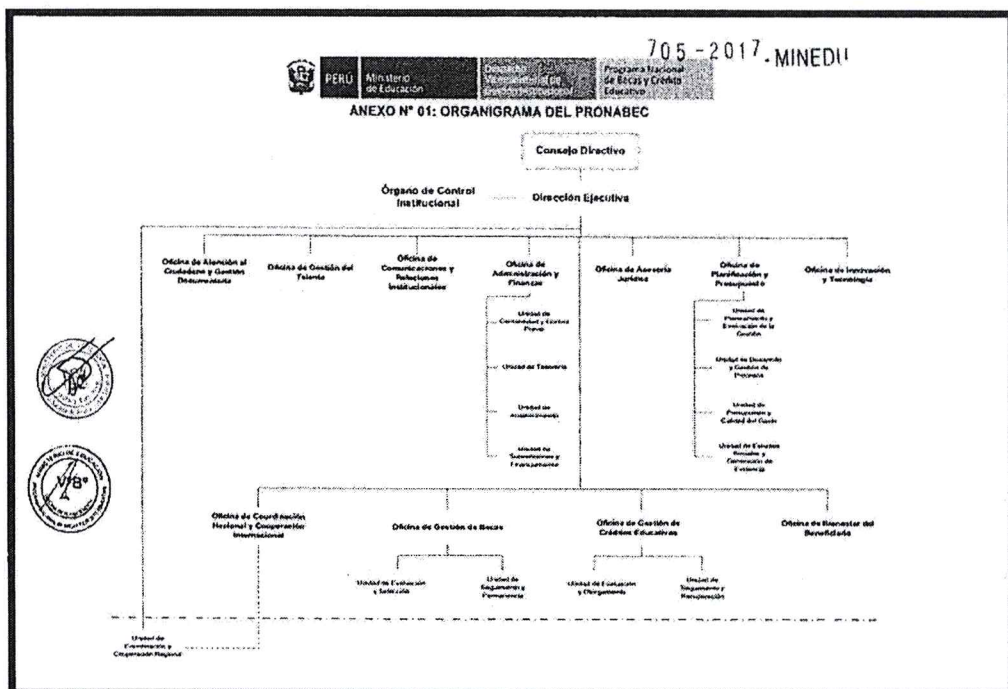
Entre sus principales funciones se encuentra las de diseñar, planificar, gestionar, monitorear, y evaluar becas y créditos educativos, permitiendo con ello la transformación de vidas, permitiendo que más peruanos y peruana accedan a mejores oportunidades educativas y consecuentemente esto contribuirá positivamente al país.

Los recursos humanos que conforman PRONABEC son los que realmente logran que los objetivos y funciones de dicha entidad se ejecuten de manera óptima a favor de los jóvenes de nuestro país, por lo que corresponde respetar sus derechos laborales y su estabilidad familiar, a fin de que puedan ejecutar sus labores de manera efectiva.

El Manual de Operaciones del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – PRONABEC establece el documento técnico normativo de gestión institucional que contiene la estructura orgánica, las funciones de cada órgano y unidades orgánicas, con énfasis la Oficina de Recursos Humanos que establece la funcionalidad del personal del programa.

Asimismo, por medio de la RESOLUCION MINISTERIAL N° 267-2018-MINEDU se aprobó el Cuadro para Asignación de Personal Provisional del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo el cual tuvo como objetivo ***"ordenar los cargos por grupos ocupacionales, distinguiéndolos, jerarquizándolos y estableciendo sus requisitos mínimos a fin de facilitar la ejecución de los procesos del sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos y la gestión institucional en general."***

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



Fuente: PRONABEC

Es necesario señalar que a la fecha existe 444 trabajadores en PRONABEC, los cuales se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 que regula la Contratación Administrativa de Servicios (CAS), que debido a la lucha de los trabajadores a nivel nacional se logró que se encuentren en una situación indeterminada que les otorga protección laboral.

En este contexto, a pesar de existir una ley que establece la eliminación progresiva del régimen CAS en las entidades públicas, sin embargo, una de las entidades más relevantes para el desarrollo educativo de los jóvenes de escasos recursos económicos que es PRONABEC solo cuenta con personal bajo el régimen CAS.

Tal actuación por parte de la entidad ha traído a colación escenarios de tratos diferenciados al personal que presta servicios a la entidad, incluso cuando ambos tienen la calidad de personal a tiempo indeterminado y desempeñan funciones que son permanentes en la entidad.

Esta situación ha perpetuado tratos diferenciados que no corresponden al Estado constitucional de derecho, siendo únicamente permitido por la existencia de una norma infra constitucional que se pensó y reguló -posteriormente- como un régimen transitorio, pero que sigue desplegando efectos y persiste con un trato desigual en la entidad del Estado.

Por tal motivo, es necesario que los trabajadores de PRONABEC cuenten como otros trabajadores del Estado estabilidad laboral, respeto al profesionalismo, mejora en el desarrollo y crecimiento familiar, ingreso asegurados, beneficios sociales, capacitación laboral y mejores condiciones de trabajo.

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
 y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

267-2018 - MINEDU

RESUMEN CUANTITATIVO
DEL CUADRO PARA ASIGNACIÓN DE PERSONAL

ENTIDAD :	PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA - PRONABEC
SECTOR :	EDUCACIÓN

ORGANOS Y UNIDADES ORGÁNICAS	CLASIFICACIÓN							TOTAL
	FP	EC	SP-DS	SP-EI	SP-ES	SP-AP	RE	
DIRECCIÓN EJECUTIVA		3			3	2		8
ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL			1		3	2		6
OFICINA DE ASESORIA JURÍDICA		1			7	2		10
OFICINA DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO		1			1	1		3
UNIDAD DE PLANEAMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN			1		5	2		8
UNIDAD DE DESARROLLO Y GESTIÓN DE PROCESOS			1		4	1		6
UNIDAD DE PRESUPUESTO Y CALIDAD DEL GASTO			1		5	1		7
UNIDAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y GENERACIÓN DE EVIDENCIA			1		5	0		6
OFICINA DE INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA		1		2	13	2		16
OFICINA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS		1			2	1		4
UNIDAD DE CONTABILIDAD Y CONTROL PRESUPUESTARIO			1	2	14	2		19
UNIDAD DE TESORERÍA			1		4	3		8
UNIDAD DE ABASTECIMIENTO			1	2	10	8		21
UNIDAD DE SUBVENCIONES Y FINANCIAMIENTO			1		15	1		17
OFICINA DE COMUNICACIÓN Y RELACIONES INSTITUCIONALES		3			5	4		12
OFICINA DE GESTIÓN DEL TALENTO		1		2	13	0		16
OFICINA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO Y GESTIÓN DOCUMENTARIA		1			9	5		15
OFICINA DE COORDINACIÓN NACIONAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL		1		4	5	1		11
OFICINA DE GESTIÓN DE RECURSOS		1			4	1		6
UNIDAD DE EVALUACIÓN Y SELECCIÓN			1	3	9	1		14
UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y PERMANENCIA			1	1	14	5		21
OFICINA DE GESTIÓN DE CRÉDITO EDUCATIVO		1			4	1		6
UNIDAD DE EVALUACIÓN Y OTORGAMIENTO			1		8	1		10
UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y RECUPERACIÓN			1		3	3		7
OFICINA DE BIENESTAR DEL BENEFICIARIO		1		1	2	1		5
UNIDADES DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN REGIONAL			24		24	22		70
TOTAL GENERAL	0	14	37	16	192	129	0	388
TOTAL OCUPADOS								0
TOTAL PREVISTOS								388
TOTAL GENERAL								388

Fuente: PRONABEC

C. SITUACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA DESIGUALDAD LABORAL DEL RÉGIMEN CAS EN PRONABEC.

Nuestra Carta Magna reconoce derechos constitucionales que son inquebrantables en el marco de las relaciones laborales dentro de nuestro Estado, el cual no hace distinciones entre el sector público o privado, en tanto que el bien jurídico tutelado es el derecho al trabajo y al desarrollo de la persona. Así, el artículo 23° de la Constitución establece que: *"El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado (...)".*

Además de ello, establece 03 principios constitucionales que luego han sido ampliados por medio de jurisprudencia y precedentes constitucionales:

"Artículo 26°- En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. **Igualdad de oportunidades sin discriminación.**
2. **Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.**
3. **Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma."**

(El énfasis es nuestro)

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

En vista de ello, la realidad laboral actual de la entidad, permite la coexistencia de dos regímenes laborales distintos dentro de una misma entidad con derechos laborales reducidos respecto del otro. Por ejemplo, los trabajadores CAS, frente a los trabajadores del régimen 728, carecen de gratificaciones en los meses de julio y diciembre; además de carecer de la Compensación por Tiempo de Servicios, en caso de que cesen sus labores en la entidad, entre otros.

A pesar de la existencia de este doble estándar de reconocimiento de derechos a trabajadores de una misma institución, el Tribunal Constitucional ha reconocido la constitucionalidad del régimen CAS; no obstante, por medio del Expediente N.º 00002-2010-PI/TC, se mencionaba lo siguiente:

"26. Por lo que se puede tener, como primera conclusión, que **no resulta inconstitucional considerar al Decreto Legislativo N.º 1057 como una norma de derecho laboral, dado que puede coexistir con los regímenes generales existentes**. No obstante, ello, corresponde determinar si es que forma parte o complementa a alguno de ellos.

(...)

31. Por ello, al tomar en cuenta como regulan estos sistemas el acceso a la carrera pública -independientemente del régimen laboral aplicable- y al compararlos con el contenido en el Decreto Legislativo N.º 1057, **se advierte que este no es complementario de ninguno de tales regímenes, dado que tiene sus propias reglas de contratación, por lo que se le puede considerar como un sistema de contratación laboral independiente**.

32. Esta posibilidad ha sido implícitamente aludida por la parte demandante, la que propuso como una alternativa para "salvar" la inconstitucionalidad de la norma, que a través de una sentencia interpretativa **se equipare dicho sistema de contratación, con el previsto en el régimen regulado por el Decreto Legislativo N.º 728**.

33. (...) No escapa a este Colegiado, además, que, de aceptarse dicha propuesta, se permitiría que quienes no forman parte de la carrera administrativa pública ingresen a ella, sin que se verifiquen la existencia de una plaza presupuestada vacante, sino que, **además, lo harían en un régimen laboral que incluso probablemente no sea el aplicable en la entidad en que se labora**, pues como ocurre en muchas de ellas, el régimen laboral aplicable es el previsto en el Decreto Legislativo N.º 276."

(El énfasis es nuestro)

Citado lo anterior, se puede apreciar que, en su momento, el Tribunal Constitucional reconoció la constitucionalidad del régimen CAS; sin embargo, ello fue reconocido en función a la interpretación de la existencia de un nuevo régimen, el cual se adaptaba a la necesidad de crear un régimen temporal de contratación en el Estado que ponga fin a la dispersión y el abuso que se realizaba con los contratos SNP.

Cabe recordar, además, que, al momento de la emisión de tal sentencia por parte del Tribunal Constitucional, ninguno de los trabajadores CAS habían adquirido la calidad de ser trabajadores a plazo indeterminado, ni se les había reconocido

derechos como los 30 días de vacaciones, o al aguinaldo; puesto que se presumía que tal régimen era un estado intermedio entre los trabajadores precarios anteriores -los SNP- y los trabajadores del régimen 276 o 728. Adicionalmente a ello, tal sentencia fue emitida antes de la emisión de la Ley N.º 29849, que estableció la eliminación progresiva de dicho régimen.

Hoy en día carece de argumento el sostener a un régimen especial con menos derechos, a la vez que se le deja fuera de la carrera administrativa sin mayor sustento que la distinción de los regímenes diferenciados aplicables a los trabajadores; máxime si se trata de personal que ha adquirido la condición de permanente en la entidad.

Por otro lado, es preciso señalar que tal paso al régimen 728 por parte de todos los trabajadores CAS indeterminados no puede realizarse de manera inmediata, sino que debe obedecer a criterios presupuestales de la entidad. Es por ello que se establece un traslado progresivo por parte de los trabajadores, acorde a las plazas que deberán ser presupuestadas de manera anual.

De este modo, a fin de cumplir con el mandato legal de la eliminación progresiva del régimen CAS en PRONABEC, toda vez que el régimen laboral ha sido establecido por ley, se dispone la incorporación del personal CAS indeterminado al régimen 728 de la entidad. En aras de cerrar las brechas de desigualdad por regímenes laborales dentro de una misma entidad del Estado.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no genera costo al erario nacional, toda vez que, beneficiará a todo el personal del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – PRONABEC, contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 - CAS con carácter indeterminado, permitiendo un trato igualitario en materia laboral, revindicando sus derechos y creando espacios laborales motivadores que se verán reflejados en el buen trato al ciudadano.

III. IMPACTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

Se plantea una iniciativa legislativa que no contradice lo dispuesto en la legislación vigente, enmarcándose dentro de lo dispuesto por la Constitución, y reconociendo el derecho a la igualdad de oportunidades de los trabajadores CAS de PRONABEC. Asimismo, está vinculada en las Política de Estado 1, 14 y 28, orientadas al fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho, Acceso al empleo digno y productivo y plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos, respectivamente.