



**PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA A LOS
TRABAJADORES DEL MINISTERIO PÚBLICO
SUJETOS AL RÉGIMEN CAS AL RÉGIMEN
LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N°
728 Y DISPONE LA ELIMINACIÓN
PROGRESIVA DEL RÉGIMEN CAS EN DICHA
ENTIDAD**

Los Congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Podemos Perú, a iniciativa del congresista **Guido Bellido Ugarte**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso, proponen el siguiente proyecto de ley.

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

**LEY QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES DEL MINISTERIO PÚBLICO
SUJETOS AL RÉGIMEN CAS AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO
LEGISLATIVO N° 728 Y DISPONE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL
RÉGIMEN CAS EN DICHA ENTIDAD**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto disponer la incorporación progresiva de los trabajadores del Ministerio Público que se encuentran bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), establecido por el Decreto Legislativo N.º 1057, al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, conforme a los requisitos, condiciones y procedimientos previstos en la presente norma.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La incorporación dispuesta en la presente ley alcanza exclusivamente a los trabajadores del Ministerio Público bajo la modalidad de contratación administrativa de servicios con contrato de duración indeterminada, cuya relación laboral se encuentre vigente al momento de entrada en vigor de la presente ley.

Artículo 3. Requisitos para la incorporación

Para acceder a la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, los trabajadores deberán cumplir, de manera concurrente, los siguientes requisitos:

- a. Contar con vínculo laboral vigente con el Ministerio Público bajo el régimen CAS a la fecha de entrada en vigor de la presente ley.
- b. Acreditar una antigüedad mínima de cinco (5) años de servicios continuos o acumulados bajo el régimen CAS en el Ministerio Público.
- c. Haber ingresado mediante proceso de selección conforme a los principios de mérito y capacidad, en concurso público o convocatorias de contratación debidamente sustentadas.

Artículo 4. Plazo y modalidad de incorporación

La incorporación de los trabajadores CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728 se ejecuta en forma progresiva durante un plazo máximo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, conforme a la disponibilidad presupuestaria del Ministerio Público y el cronograma que se establezca en el reglamento respectivo.

El orden de prelación para la incorporación se determinará en función del mayor tiempo de servicios bajo el régimen CAS.

Artículo 5. Eliminación progresiva del régimen CAS

A partir de la entrada en vigor de esta ley, el Ministerio Público no podrá suscribir nuevos contratos bajo el régimen CAS, salvo los estrictamente necesarios y temporales para garantizar la continuidad operativa, los cuales deberán cesar al culminar el periodo establecido en el acto que generó su origen.

Artículo 6. Modificaciones presupuestarias y de gestión

Se autoriza al Ministerio Público a efectuar las acciones administrativas, presupuestarias y de gestión necesarias para implementar la presente ley, incluida la adecuación del Cuadro de Asignación de Personal (CAP), el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), el Registro de Personal, y demás instrumentos de gestión institucional, sin que ello implique incremento de gasto público ni demanda de recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 7. Comisión de Implementación

Se crea la Comisión de Implementación de la Incorporación al Régimen 728, que se encargará de coordinar, supervisar y acompañar el proceso de incorporación de los trabajadores CAS.

La comisión estará conformada por:

- a. Dos (2) representantes del Ministerio Público.
- b. Un (1) representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.



- c. Dos (2) representantes de los trabajadores CAS del Ministerio Público, elegidos mediante proceso interno democrático.

La participación en la comisión es ad honórem y será regulada por el reglamento correspondiente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Implementación con cargo al presupuesto institucional

La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio Público, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

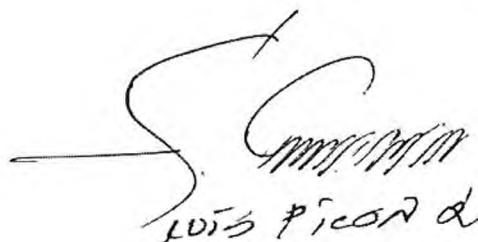
SEGUNDA.- Reglamentación

El Ministerio Público aprobará, mediante resolución de la Fiscalía de la Nación, el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados desde su publicación. El reglamento establecerá los procedimientos, cronograma, criterios técnicos y demás disposiciones necesarias para su implementación.

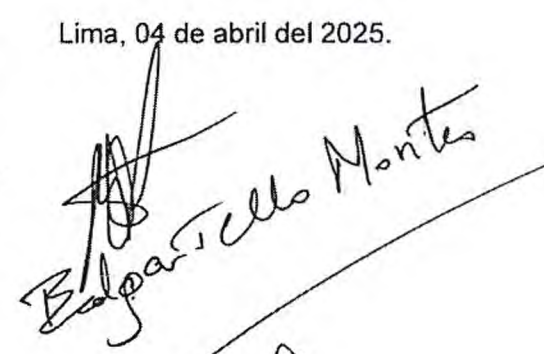
TERCERA.- Modificaciones normativas

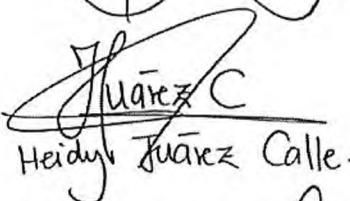
Facúltase al Ministerio Público a realizar las adecuaciones normativas necesarias para dar cumplimiento a la presente ley.

Lima, 04 de abril del 2025.


Luis Picon d


GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

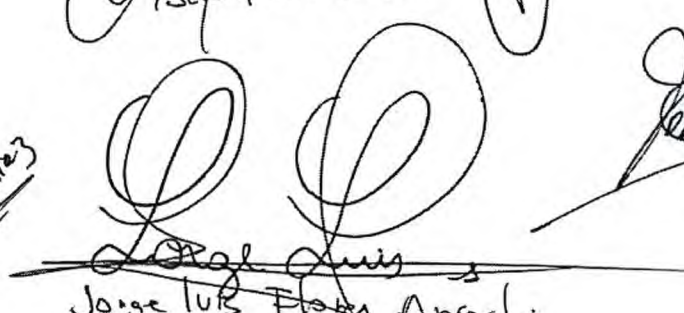

Edgar Celso Montes


Heidi Juárez Calle.


Francis Ponder b


Isabel Cortez A.


María Alvarado


Jorge Luis Flores Anachi

3



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **09** de **abril** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10767/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; Y**
- 2. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

El régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) fue establecido en el año 2008 mediante el Decreto Legislativo N.º 1057, con el propósito de regular las contrataciones en el sector público y reemplazar la figura de los Servicios No Personales (SNP), que carecían de derechos laborales básicos.

Inicialmente concebido como un régimen temporal, el CAS ha experimentado una expansión significativa en el sector público. Según el informe de SERVIR de 2017, los servidores bajo este régimen representaban el 22% del empleo público sujeto a un régimen laboral, convirtiéndose en el segundo grupo más numeroso después de los servidores públicos sujetos a regímenes de carreras especiales.

En el ámbito del Ministerio Público, la aplicación del régimen CAS ha sido particularmente notable. La contratación de personal bajo esta modalidad ha sido una práctica común para cubrir diversas funciones dentro de la institución.

Es relevante mencionar que, a lo largo de los años, se han presentado diversas iniciativas legislativas orientadas a eliminar o modificar el régimen CAS, buscando mejorar las condiciones laborales de los trabajadores del sector público.

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), si bien se implementó como una medida transitoria, ha devenido en una figura de contratación permanente en muchas entidades del Estado, incluido el Ministerio Público. Esta situación ha generado un trato desigual entre trabajadores que realizan funciones sustancialmente similares, pero que se encuentran sujetos a regímenes laborales distintos, lo cual vulnera el principio de igualdad y no discriminación reconocido en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política del Perú.

El análisis de la planilla institucional muestra que un número significativo de servidores bajo régimen CAS, prestan servicios esenciales y permanentes,

en cargos equiparables a los del régimen del Decreto Legislativo N.º 728. Sin embargo, sus derechos laborales son limitados: no tienen estabilidad laboral, gozan de un régimen de vacaciones reducido, no perciben beneficios como la CTS o gratificaciones, y están excluidos de la negociación colectiva en condiciones equivalentes a otros regímenes.

Esta desigualdad interna también impacta en la eficiencia institucional. La alta rotación de personal, la incertidumbre contractual y la desmotivación asociada a la precariedad laboral afectan la calidad del servicio y comprometen la función esencial del Ministerio Público en el sistema de justicia.

A pesar de que el Tribunal Constitucional, mediante sentencia recaída en el Exp. N.º 00002-2010-PI/TC, estableció la necesidad de respetar derechos mínimos laborales en el régimen CAS, la persistencia de este régimen por más de 15 años evidencia una omisión del legislador en adoptar una solución estructural que garantice condiciones dignas para quienes sirven al Estado de manera continua.

El problema, por tanto, se manifiesta en tres niveles:

- Laboral, por la desigualdad en derechos entre trabajadores.
- Institucional, por la afectación al clima y desempeño organizacional.
- Jurídico, por la contradicción entre la práctica administrativa y los principios constitucionales.

1.3. ANALÍISIS DE DEMANDA

El Ministerio Público, como órgano autónomo del sistema de justicia, desempeña funciones esenciales para la defensa de la legalidad, la persecución penal y la protección de los derechos fundamentales. Para cumplir con tales fines, la institución requiere de personal calificado, con estabilidad y condiciones laborales adecuadas, que garanticen la continuidad y calidad del servicio público.

Según los informes a los que se ha logrado acceder, a la fecha, existe una masa laboral considerable sujeta al régimen CAS de naturaleza indeterminada dentro del Ministerio Público (cerca de 10,000 trabajadores). Esta población representa una parte sustantiva del recurso humano que sostiene operativamente la carga fiscal, administrativa, forense y de soporte técnico de la institución.

La permanencia prolongada de estos trabajadores —muchos con más de cinco años de servicio continuo— evidencia una necesidad estructural y no

coyuntural. Estos servidores cumplen funciones que no responden a proyectos temporales, sino a tareas permanentes y recurrentes, lo que contradice el carácter excepcional del régimen CAS establecido en su norma de creación.

A ello se suma que varios de estos trabajadores ingresaron mediante procesos de selección públicos y competitivos, lo que fortalece la legitimidad de sus vínculos laborales y refuerza el argumento a favor de su estabilidad.

En el plano operativo, la demanda de personal con experiencia y conocimiento específico en las tareas fiscales es constante, especialmente en zonas con alta carga procesal. La rotación frecuente del personal CAS por la inestabilidad del régimen representa un serio obstáculo para la consolidación de equipos especializados y afecta negativamente la atención eficiente de casos penales y servicios a la ciudadanía.

Por tanto, el análisis de demanda institucional pone en evidencia la necesidad de consolidar una planta estable de trabajadores mediante la incorporación progresiva de aquellos con vínculo CAS indeterminado y trayectoria sostenida en la institución, lo que además resulta coherente con la planificación estratégica del Ministerio Público y los principios del servicio civil meritocrático.

1.4. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

La presente iniciativa legislativa propone la incorporación progresiva de los trabajadores del Ministerio Público contratados bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) —que mantienen vínculos laborales de naturaleza indeterminada y cumplen ciertos requisitos objetivos— al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728.

Esta transición no constituye una conversión automática o generalizada, sino una medida regulada y escalonada, basada en criterios de antigüedad, mérito y sostenibilidad presupuestal. La propuesta se fundamenta en los siguientes ejes:

- Reconocimiento de la naturaleza permanente de los servicios prestados por el personal CAS, evidenciada por la continuidad del vínculo, la relevancia funcional de sus labores y el ingreso a través de procesos de selección meritocráticos.

- Restablecimiento del principio de igualdad de trato laboral, garantizando condiciones homogéneas entre trabajadores que desempeñan funciones similares, en consonancia con lo establecido por la Constitución, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los convenios internacionales suscritos por el Perú.
- Fortalecimiento institucional del Ministerio Público, al consolidar una planta laboral estable y comprometida, lo cual redundará en una mejora del clima organizacional, disminución de rotación, ahorro en procesos de inducción y capacitación, y mayor eficiencia operativa.
- Progresividad y responsabilidad fiscal, ya que la incorporación se desarrollará en un plazo máximo de tres años, sin generar incrementos presupuestales adicionales ni comprometer el equilibrio fiscal, tal como se dispone en el articulado de la propuesta.

Además, se contempla la creación de una Comisión de Implementación integrada por representantes del Ministerio Público, el Ministerio de Trabajo y los propios trabajadores, con el fin de supervisar el proceso con criterios de transparencia, equidad y legalidad.

Con ello, la solución planteada busca resolver de manera estructural el problema de precariedad laboral en el Ministerio Público, dotando de estabilidad y derechos a quienes han servido al Estado de forma continua y meritoria, y eliminando progresivamente un régimen transitorio que ha sido indebidamente prolongado.

1.5. AMPARO NORMATIVO

La propuesta legislativa se encuentra respaldada por el marco constitucional, la normativa nacional e internacional en materia de derechos laborales, así como por precedentes jurisprudenciales del Tribunal Constitucional y disposiciones administrativas relevantes.

a) Constitución Política del Perú

Artículo 2, inciso 2: Reconoce el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley y prohíbe toda forma de discriminación por motivo de cualquier índole, incluyendo la situación contractual laboral.

Artículo 26: Establece los principios que rigen la relación laboral, entre ellos, la igualdad de trato, la irrenunciabilidad de derechos, y la estabilidad en el empleo.

Artículo 23: Declara que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, reconociendo el derecho a condiciones dignas y equitativas.

b) Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

En la Sentencia del Expediente N.º 00002-2010-PI/TC, el Tribunal Constitucional estableció que el régimen CAS, si bien posee naturaleza especial, no puede significar la exclusión de derechos laborales fundamentales. Asimismo, resaltó que el vínculo entre los trabajadores CAS y el Estado es de naturaleza laboral y no meramente civil.

En decisiones posteriores, el Tribunal ha reiterado la necesidad de equiparar los derechos laborales mínimos entre los distintos regímenes del sector público, particularmente cuando existe continuidad funcional y laboral.

c) Normativa internacional

El Convenio N.º 111 de la OIT prohíbe toda forma de discriminación en materia de empleo y ocupación.

El Convenio N.º 98 garantiza el derecho a la negociación colectiva y a la protección contra actos de discriminación laboral.

d) Legislación nacional complementaria

Decreto Legislativo N.º 728: Régimen general de la actividad privada, aplicable al personal del sector público bajo relación laboral sujeta a dicha norma.

Ley N.º 31131: Establece la eliminación progresiva del régimen CAS y dispone la incorporación de los trabajadores al régimen 276 o 728, sentando un precedente normativo para esta propuesta.

Ley Orgánica del Ministerio Público: Reconoce la autonomía institucional para organizar y administrar su personal, lo que permite adoptar medidas que mejoren la gestión de recursos humanos.

En conjunto, estos dispositivos normativos respaldan la presente iniciativa, en tanto promueve la equiparación de derechos laborales, la eliminación de regímenes precarios y la consolidación de una gestión pública orientada al respeto de la dignidad del trabajador.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La entrada en vigor de la presente ley tendrá efectos positivos de corto, mediano y largo plazo tanto a nivel individual como institucional, sin generar desequilibrios económicos ni operativos para el Ministerio Público.

1. Sobre los trabajadores incorporados

Se eliminará la precariedad contractual de los servidores con vínculo CAS indeterminado que, en la práctica, realizan labores permanentes.

Los trabajadores incorporados accederán a los derechos previstos en el régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, como la compensación por tiempo de servicios (CTS), gratificaciones y una mayor protección contra el despido arbitrario.

Se fortalecerá el compromiso institucional, la estabilidad emocional y la proyección profesional de los servidores incorporados.

2. Sobre el Ministerio Público

Se consolidará una planta laboral estable, reduciendo la rotación de personal, los costos asociados a procesos constantes de convocatoria, inducción y capacitación, y mejorando el clima laboral.

Se incrementará la eficiencia en la prestación del servicio fiscal y administrativo, al contar con equipos de trabajo más cohesionados y motivados.

Se facilitará la planificación institucional del recurso humano y la gestión meritocrática del personal.

3. Sobre el Estado en general

La medida coadyuva al proceso de reforma del servicio civil en el marco de la meritocracia, equidad y eficiencia en el uso de recursos públicos.

Contribuye al cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en materia de derechos laborales, fortaleciendo su legitimidad ante organismos multilaterales.

Establece un precedente de política pública racional y progresiva que puede ser replicado en otras entidades donde el régimen CAS ha devenido en permanente, sin planificación técnica.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al disponer la incorporación progresiva de trabajadores CAS del Ministerio Público al régimen del Decreto Legislativo N.º 728, genera implicancias presupuestales que deben ser evaluadas frente a los beneficios institucionales, sociales y económicos derivados de su implementación.

1. Costos asociados a la implementación

A partir de la información proporcionada por la Institución, se pueden identificar los siguientes factores económicos vinculados al tránsito del régimen CAS al régimen 728:

- Incremento por concepto de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS).
- Pago de gratificaciones legales (julio y diciembre).
- Eventual acceso a utilidades, de corresponder según la legislación vigente.
- Ajustes por conceptos de vacaciones (tiempo y remuneración equivalente).

No obstante, estos costos son absorbidos de manera progresiva y escalonada, conforme lo dispone la propia ley, permitiendo una adecuada planificación dentro del presupuesto institucional del Ministerio Público.

Además, conforme a lo establecido en el articulado del proyecto y en la disposición final correspondiente, no se requiere un incremento del presupuesto general de la República ni una demanda adicional al Tesoro Público, toda vez que la implementación se realiza con cargo al presupuesto institucional vigente.

2. Beneficios institucionales y sociales

- Reducción del gasto por rotación de personal: la alta rotación de trabajadores CAS implica convocatorias recurrentes, inducción, capacitación y baja productividad inicial, lo cual genera costos administrativos ocultos. La estabilidad mejora la eficiencia.
- Mayor productividad: un trabajador con estabilidad laboral y derechos reconocidos tiende a tener mayor motivación, compromiso y continuidad en el cargo, lo que se traduce en mayor rendimiento y calidad del servicio público.
- Cumplimiento de estándares internacionales: al eliminar progresivamente un régimen precario, se fortalece el sistema de relaciones laborales del Estado peruano, en línea con los convenios de la OIT y los compromisos en materia de derechos humanos laborales.
- Disminución del riesgo de litigios laborales: al resolver situaciones de desigualdad y precariedad, se previene una posible ola de demandas

judiciales por desnaturalización de contratos o despidos arbitrarios, evitando contingencias costosas para la entidad.

3. Sostenibilidad fiscal y progresividad

El diseño del proyecto contempla un plazo máximo de tres años para la implementación, lo cual permite una redistribución gradual de recursos, respetando la sostenibilidad fiscal de la entidad. Asimismo, el proceso será gestionado por una comisión especializada, garantizando un uso eficiente y transparente de los fondos públicos.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La propuesta de ley que incorpora a los trabajadores del Ministerio Público sujetos al régimen CAS al régimen del Decreto Legislativo N.º 728, se enmarca plenamente en los ejes prioritarios de la Agenda Legislativa 2024–2025 y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, en especial aquellas orientadas a la equidad social, el fortalecimiento institucional y el acceso a un empleo digno y formal.

1. Conexión con la Agenda Legislativa 2024–2025

De acuerdo con la mencionada Agenda, aprobada por el Congreso de la República, este proyecto se inserta en el Eje II – Equidad y Justicia Social, en el Objetivo 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo, y específicamente en los siguientes temas priorizados:

- Tema 59: Actualización de escalas remunerativas en el sector público y cambio de contratos de CAS a D.L. N.º 728.
- Tema 63: Equiparación de derechos laborales.

La iniciativa se alinea de manera directa con estos objetivos al proponer una incorporación progresiva y regulada del personal CAS del Ministerio Público al régimen laboral 728, con criterios de mérito, antigüedad y viabilidad fiscal, contribuyendo así al cierre de brechas de derechos en el empleo público.

2. Articulación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

Asimismo, el proyecto responde a los siguientes compromisos contenidos en el Acuerdo Nacional:

- Política de Estado N.º 17: Acceso al empleo pleno, digno y productivo, al promover condiciones estables y justas para los servidores públicos.
- Política de Estado N.º 24: Afianzamiento de un Estado eficiente y transparente, al profesionalizar la gestión del recurso humano en una institución clave del sistema de justicia.

- Política de Estado N.º 32: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia, ya que fortalece la institucionalidad del Ministerio Público mediante un personal estable, motivado y con plenos derechos.

De esta manera, la propuesta no solo responde a una demanda social legítima, sino que también fortalece el marco institucional y el cumplimiento de los compromisos del Estado peruano, reafirmando el carácter programático, coherente y concertado de la acción legislativa.