



Proyecto de Ley N° 10625/2024-CR

Congresista Isabel Cortez Aguirre

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



"PROYECTO DE LEY CAS NUNCA MAS EN LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES"

El **Grupo Parlamentario Podemos**, a propuesta de la Congresista de la República que suscribe **Isabel Cortez Aguirre**, 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:

FORMULA LEGAL:

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE INCORPORA AL REGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES QUE SE ENCUENTRA EN EL REGIMEN DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057

Artículo 1. – Del objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto incorporar al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores de la Superintendencia Nacional de Migraciones que prestan servicios bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), con la finalidad de uniformizar las normas de aplicación para las relaciones laborales, en aplicación del derecho constitucional de igualdad.

Artículo 2. – Alcance.

La presente ley comprende a los trabajadores de la Superintendencia Nacional de Migraciones que se encuentren prestando servicios bajo el régimen laboral del Contrato Administrativo de Servicios - Decreto Legislativo N° 1057.

Artículo 3. – Incorporación definitiva

Se dispone la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 de los trabajadores de la Superintendencia Nacional de Migraciones que se encuentren



prestando servicios bajo el régimen laboral del Contrato Administrativo de Servicios - Decreto Legislativo N° 1057, siempre que cumplan con los requisitos siguientes:

- Haber ingresado a la institución mediante proceso de selección y/o concurso público;
- Haber prestado labores en la Superintendencia Nacional de Migraciones como mínimo por un año de forma continua o dos años de forma discontinua a la fecha de promulgación de la presente ley
- Se encuentren bajo los alcances de la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público

El proceso de incorporación se efectuará teniendo como prioridad el criterio de antigüedad del trabajador, de forma progresiva y en un plazo no mayor de dos (2) años.

Artículo 4. – Del tiempo de servicios

Para efectos de la presente ley, la Superintendencia Nacional de Migraciones 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 5. – Adecuación de los instrumentos de gestión y periodo de prueba

Se autoriza a la Superintendencia Nacional de Migraciones a modificar los instrumentos de gestión que correspondan con la finalidad de cumplir con lo dispuesto en la presente ley. El Ministerio de Economía y Finanzas otorga prioridad para la actualización de la información registrada en el aplicativo informático para el registro centralizado de planillas y datos de los Recursos Humanos del Sector Público.

Artículo 6. – 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 7. – Financiamiento

La presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de la Superintendencia Nacional de Migraciones, para lo cual queda autorizada a realizar las modificaciones presupuestales que correspondan.



Congresista Isabel Cortez Aguirre

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

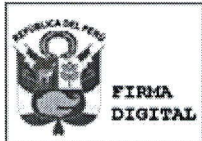
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Reglamentación.

El Ministerio del Interior, a través de la Superintendencia Nacional de Migraciones dicta el reglamento y las normas complementarias para la implementación de lo dispuesto en el plazo de sesenta días desde la fecha de publicación de la presente ley.

Segunda.- Exoneración.

Se dispone que la Superintendencia Nacional de Migraciones queda exceptuada de lo dispuesto en la Ley N° 32185 – Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2025.



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidy
Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/03/2025 10:37:29-0500



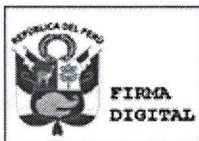
Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/03/2025 11:42:43-0500



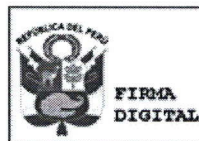
Firmado digitalmente por:
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU
20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/03/2025 14:18:02-0500



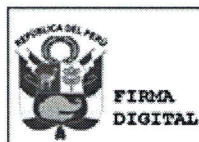
Firmado digitalmente por:
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU
20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/03/2025 14:18:09-0500



Firmado digitalmente por:
PICON QUEDO Luis Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/03/2025 15:19:49-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/03/2025 15:29:20-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/03/2025 09:36:49-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** 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° 10625/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; y**
- 2. DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS.**



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



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes de propuestas legislativas.

La eliminación de los tratos discriminatorios y precarización de las relaciones laborales en el Estado, han merecido el estudio y análisis de diversos colegas Congresistas de la Republica que, como única vía para solucionar la desigualdad y discriminación promovida a través del nefasto Régimen de Contrato Administrativo de Servicios CAS, han propuesto armonizar el derecho a un trabajo decente a través de la incorporación definitiva de los trabajadores de la entidad al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Las propuestas legislativas, conforme se desarrollara en los siguientes párrafos, convergen en la necesidad de otorgar a los trabajadores CAS los derechos que tienen los trabajadores bajo el régimen 728, en la medida que si se entra en un análisis puramente normativo, se evidencia que las contrataciones administrativas de servicios resultan arbitrarias no solo por fomentar la discriminación en temas salariales y de derechos, sino también por contravenir las normas y leyes de creación de la entidad.

En concreto, podemos advertir que las propuestas legislativas formuladas en relación a los trabajadores de la Superintendencia Nacional de Migraciones proponen lo siguiente:

N° PROYECTO DE LEY	PROPOSICION LEGISLATIVA	COMISIONES DECRETADAS	ESTADO
7368/2023-CR	PROYECTO DE LEY QUE ELIMINA LA DISCRIMINACIÓN LABORAL Y AUTORIZA A LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728, A LOS TRABAJADORES QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN CAS A PLAZO INDETERMINADO.	PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPUBLICA	PENDIENTE
		DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS	INHIBICION
5788/2023-CR	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 DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO	PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPUBLICA	PENDIENTE
		DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS	INHIBICION



Para mayor abundamiento, podemos advertir que los proyectos en cuestión proponen de manera similar la incorporación del personal bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) a plazo indeterminado de la Superintendencia Nacional de Migraciones, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, bajo un esquema de progresividad y respetando la antigüedad.

De acuerdo con la información que se encuentra registrada en la página web del Congreso de la República, estos proyectos han sido decretados a las comisiones de Presupuesto y Cuenta General de la República y de Defensa Nacional, orden interno, desarrollo alternativo y lucha contra las drogas, a efectos de que estas emitan el dictamen correspondiente que permita su análisis en el debate del pleno del Congreso.

Al respecto, se advierte que para el caso de la primera comisión la emisión de dictamen se encuentra en estado de pendiente, verificándose que se han remitido oficios a diversas entidades como Servir y la propia Migraciones, a efectos de que brinde su opinión sobre la propuesta legislativa.

En el caso de la comisión de defensa, esta última ha optado por inhibirse de la emisión de dictamen por considerar que las proposiciones legales contienen materias que no son de su competencia, al sugerir que serían propiamente de la comisión de Trabajo y Seguridad Social.

Del contexto descrito, resulta indudable que el problema que estos proyectos de ley presentan merecen ser discutidos en busca de soluciones reales que doten a nuestro sistema normativo laboral, específicamente en el caso de los trabajadores de la Superintendencia Nacional de Migraciones, de la justicia y coherencia que hoy carece al sostener la coexistencia de trabajadores que realizan las mismas labores, pero que se distinguen en los derechos que les corresponden debido a un régimen precarizador de la relación laboral.

1. Sobre el régimen establecido mediante Decreto Legislativo N° 1057.

Durante la década de los 90, nuestro país enfrentó una crisis económica y social provocada por eventos tanto internacionales como internos que complicaron considerablemente la situación para la sociedad. Como resultado de estas dificultades, desde mediados de los 90 y al entrar al nuevo milenio, se produjo un aumento descontrolado en la contratación bajo la modalidad de Servicios No Personales en el sector público.

La Contratación Administrativa de Servicios (CAS) surgió con el propósito de disminuir la excesiva cantidad de trabajadores que se desempeñaban en el sector público bajo este tipo de contratación de carácter civil.



Es así como, el CAS se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico mediante el Decreto Legislativo 1057 el 27 de junio de 2008, en el cual 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."

En ese contexto, se evidencia que el CAS fue definido como un tipo de contrato propio de la administración pública, pero no fue concebido per se como un régimen laboral.

Al tratarse de un Decreto Legislativo en lugar de una ley, se planteó como un régimen transitorio que otorgaría derechos básicos a los contratos comúnmente utilizados en el sector público bajo la modalidad de servicios no personales. En palabras del jurista Martín Tirado, el CAS fue creado para establecer un régimen temporal que, pese a sus limitaciones, ofreciera al personal indebidamente sujeto a "*servicios no personales*" un nivel mínimo de derechos y obligaciones reconocidas por la legislación laboral en el Perú.

Luego de ello el Tribunal Constitucional interpretaría que el CAS es un contrato laboral especial a través de la sentencia recaída en el Expediente 00002-2010-PI/TC, asimismo señaló 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.

Concretamente, los magistrados declararon lo siguiente:

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



Posteriormente, a través de la Ley N° 29849 – Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales, se otorgó derechos a los trabajadores de este régimen que habían sido proscritos en la ley de su creación.

Concretamente, se otorgaron los derechos siguientes conforme al contenido expreso del artículo 6°:

"Artículo 6.- Contenido El Contrato Administrativo de Servicios otorga al trabajador los siguientes derechos:

- a) Percibir una remuneración no menor a la remuneración mínima legalmente establecida.*
- b) Jornada máxima de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales. Cuando labore en una entidad en la que existe una jornada de trabajo reducida establecida para los trabajadores sujetos a los regímenes laborales generales, le será aplicable tal jornada especial.*
- c) Descanso semanal obligatorio de veinticuatro (24) horas consecutivas como mínimo.*
- d) Un tiempo de refrigerio, que no forma parte de la jornada de trabajo.*
- e) Aguinaldo por Fiestas Patrias y Navidad, conforme a los montos establecidos en las leyes anuales de presupuesto del sector público.*
- f) Vacaciones remuneradas de treinta (30) días naturales.*
- g) Licencias con goce de haber por maternidad, paternidad, y otras licencias a las que tienen derecho los trabajadores de los regímenes laborales generales.*
- h) Gozar de los derechos a que hace referencia la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.*
- i) A la libertad sindical, ejercitada conforme a lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo 010-2003-TR, y normas reglamentarias.*
- j) A afiliarse a un régimen de pensiones, pudiendo elegir entre el Sistema Nacional de Pensiones o el Sistema Privado de Pensiones, y cuando corresponda, afiliarse al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo.*
- k) Afiliación al régimen contributivo que administra ESSALUD. La contribución para la afiliación al régimen contributivo que administra ESSALUD tiene como base máxima el equivalente al 30% de la UIT vigente en el ejercicio por cada asegurado. Cuando el trabajador se encuentre percibiendo subsidios como consecuencia de descanso médico o licencia pre y post natal, le corresponderá percibir las prestaciones derivadas del régimen contributivo referido en el párrafo anterior, debiendo asumir la entidad contratante la diferencia entre la prestación económica de ESSALUD y la remuneración mensual del trabajador.*
- l) Recibir al término del contrato un certificado de trabajo. Los derechos reconocidos en el presente artículo se financian con cargo al presupuesto institucional de cada entidad o pliego institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público."*



Adicionalmente, con la entrada en vigor de la ley N° 31131 del 09 de marzo del 2021, que luego fue 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 que aunque el régimen CAS fue diseñado inicialmente como una normativa de carácter transitorio, logró formalizar a los trabajadores SNP anteriores y reconoció parcialmente algunos beneficios sociales como los aguinaldos de julio y diciembre, vacaciones; en la práctica ha perpetuado las desigualdades con otros regímenes laborales vigentes en las entidades públicas, contraviniendo esencialmente el marco jurídico establecido, como el régimen laboral de cada entidad.

2. El Régimen laboral del personal de la Superintendencia Nacional de Migraciones es el 728.

La Superintendencia Nacional de Migraciones, conforme al Decreto Legislativo 1130 de fecha 6 de diciembre de 2012, fue creada como un Organismo Técnico especializado adscrito al Ministerio del Interior.

Normativamente se le ha dotado de personería jurídica de derecho público interno, con autonomía administrativa, funcional y económica en el ejercicio de sus atribuciones. Como competencias, se le ha dotado el control en materia de política migratoria interna, competencia nacional, participar en la política de seguridad interna y fronteriza; coordinar el control migratorio con las diversas entidades del Estado que tengan presencia en los Puestos de Control Migratorio o Fronterizo del país para su adecuado funcionamiento.

En cuanto al régimen laboral, dicho decreto legislativo dispone expresamente en su artículo 19° que el personal de migraciones, están sujetos al régimen laboral de la actividad privada, no obstante, pese a lo manifestado de la disposición anterior, Migraciones cuenta con trabajadores de los regímenes CAS y 276 como se precisara a continuación.

En el contexto del trámite de los proyectos de ley citados en el rubro antecedentes de la presente propuesta, mediante Oficio N° 000251-2024-OAJ-MIGRACIONES de fecha 16 de abril de 2024 la entidad remitió a las comisiones un informe técnico presupuestal conteniendo el impacto económico que representaría implementar una propuesta de pase de trabajadores Cas al régimen 728.

Siendo así, se advierte que para el año 2024 la implementación de un procedimiento de incorporación de los trabajadores CAS de migraciones al régimen 728 demandaba un sobre costo de presupuesto en la partida de los CAS de casi 46 millones de soles



para poder financiar los conceptos de ingresos y obligaciones sociales a los que se encuentra sujeto al personal contratado bajo el régimen del Decreto legislativo 728 (Asignación Familiar, CTS, gratificaciones, etc.) y teniendo como base de cálculo los ingresos de los trabajadores en el régimen 728 de la entidad.

Para mayor precisión, en dicho informe se señaló que para el 2024 el costo de la planilla CAS ascendía a S/ 41, 349,169.27, en consecuencia, a la incorporación al Decreto Legislativo N° 728 el costo total por 959 servidores ascendía a S/ 45, 841,882.40, lo que significaba un aumento aproximado de S/ 4 492,713.13.

Para el caso del año 2025, mediante Oficio N° 000157-2025-GG-MIGRACIONES de fecha 3 de febrero de 2025, se advierte una reducción de trabajadores bajo el régimen CAS que cumplirían con el requisito de incorporación que propone nuestra propuesta de ley, toda vez que ahora son 553 trabajadores CAS los que deberán ser sometidos al procedimiento de incorporación, significando ello una reducción considerable de costos en comparación con el ejercicio anterior.

Es importante precisar que la propia entidad ha demostrado su predisposición a un proyecto de ley de esta naturaleza, toda vez que ha expresado su conformidad en los oficios descritos, donde expresamente ha señalado lo siguiente:

"De las consideraciones antes descritas, la Unidad de Administración de Personal de la Oficina de Recursos Humanos cumple con precisar y puntualizar los aspectos descritos previamente, enfatizando, que el personal de la entidad no se encuentra considerado en el régimen laboral de la actividad privada, debido a las prohibiciones que establecen las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público en materia de ingresos de personal y nombramientos, habida cuenta que, la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas a través del Informe N° 1307-2022-EF/53.04, ha precisado que las leyes anuales de presupuesto del Sector Público han venido prohibiendo a las entidades de los tres niveles de gobierno la incorporación de personal por servicios personales y nombramiento, salvo por determinados supuestos de excepción taxativamente enlistados. 3.19 Dicho lo anterior, de acuerdo a la mencionada prohibición, las entidades públicas en los tres niveles de gobierno únicamente se encontrarían habilitadas a incorporar personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728 si es que se encuentran dentro de uno de los supuestos de excepción previstos taxativamente en el numeral 8.1 del artículo 8 de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023; sin embargo, entre dichos supuestos de excepción no se advierte la incorporación del personal sujeto al régimen especial de contratación



administrativa de servicios (CAS) al régimen del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral."

Asimismo, expreso lo siguiente:

"(...) la Oficina de Asesoría Jurídica considera que la propuesta de incorporar al personal de la Superintendencia Nacional de Migraciones que se encuentra bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) a plazo indeterminado, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 Ley de la Productividad y Competitividad laboral, encuentra correlato en lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto Legislativo N° 1130, norma de creación de la entidad; cuya inaplicación responde a razones presupuestarias."

En línea con lo anterior, la entidad indicó en el precitado informe lo siguiente:

"... de acuerdo a la Cláusula Décimo Novena del Convenio Colectivo suscrito entre la Superintendencia Nacional de Migraciones y las Organizaciones Sindicales del Ámbito por Entidad de Migraciones, "Las partes acuerdan que MIGRACIONES procederá a formalizar la comunicación al Ministerio de Economía y Finanzas; y, ante la Autoridad Nacional del Servicio civil – Servir, con la finalidad de consultar lo referente al marco normativo y trámites que permitirían implementar el Régimen de la Actividad Privada del Decreto Legislativo N° 728, en la Superintendencia Nacional de Migraciones (...)"

En conclusión, es posible advertir notoriamente que Migraciones ha mostrado disposición hacia la implementación de un proyecto de ley relacionado con la posible incorporación del personal al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de la Productividad y Competitividad Laboral. No obstante, ha señalado que el personal de la entidad no está contemplado dentro del régimen laboral de la actividad privada debido a las restricciones impuestas por las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público.

Como es de conocimiento público, estas leyes prohíben la incorporación de personal bajo el régimen de servicios personales y nombramientos, exceptuando ciertos supuestos taxativamente enlistados. No obstante, la entidad también subraya que la incorporación de personal bajo el régimen CAS no está contemplada dentro de las excepciones permitidas para ser integrado al régimen del Decreto Legislativo N° 728.

Además, se hace hincapié en que la Oficina de Asesoría Jurídica considera que la propuesta de incorporar a este personal al régimen laboral privado se justifica según lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto Legislativo N° 1130, aunque su inaplicación como se ha indicado, se debe a razones únicamente presupuestarias.



3. Discriminación y estabilidad laboral.

Los trabajadores con contrato CAS, generalmente suelen tener contratos temporales pese a la naturaleza permanente de las labores que desarrollan. Esta falta de garantía en la continuidad laboral, se traduce en una herramienta de manipulación para malos funcionarios que bajo la apariencia de recortes presupuestales, pueden someter la voluntad del trabajador y controlar a su antojo la prórroga de los contratos en función a ideologías o intereses particulares.

Por ello, es justo y, aun, necesario, que el personal de Migraciones cuente con una protección laboral sólida que les permita llevar a cabo su encargo sin temor a los vaivenes de la política nacional, sea que estos provengan de una o de otra ideología o bien, de la posición política dominante en determinado momento histórico.

Esta consideración es de la mayor importancia si consideramos que la inestabilidad política se ha convertido en un signo de la política nacional y que Migraciones es una entidad que tiene alcance nacional en materia de política migratoria interna y participa en la política de seguridad interna y fronteriza.

De otro lado, la discriminación que existe para los trabajadores CAS puede evidenciarse en el siguiente cuadro, donde se aprecia que de los beneficios sociales asignación familiar, gratificaciones, aguinaldos, bonificaciones legales, compensación por tiempo de servicios y escolaridad, el trabajador CAS solo percibe un aguinaldo en Fiestas Patrias y Navidad que en promedio no supera los 300 soles, mientras que sus pares del régimen 728 perciben una remuneración completa.

La información descrita puede describirse con mayor claridad en el cuadro siguiente:

Cuadro N°01: Beneficios sociales según regímenes laborales del sector público

Régimen Laboral	Beneficios sociales			
	Asignación familiar	Gratificaciones/ bonificaciones legales/Aguinaldo	CTS	Escolaridad
Dec. Leg. N° 728	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Dec. Leg. N° 276	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Dec. Leg. N° 30057	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Dec. Leg. N° 1057	NO	SÍ solo Aguinaldo de S/ 300 (en Fiestas Patrias y Navidad)	NO	NO

Elaboración propia



4. La tendencia a la unificación del tratamiento de los trabajadores.

Si bien es justo reconocer que las legislaciones en materia laboral se iniciaron gracias a las luchas obreras y, por eso, es natural la existencia de legislaciones para obreros separadas de las posteriores legislaciones para empleados, lo cierto es que contemporáneamente, la tendencia ha impuesto la unificación en el tratamiento de la regulación borrando incluso las denominaciones de "obreros" y "empleados" para hablar, en adelante, de trabajadores.

Por eso, nada justifica que al interior del propio aparato administrativo del Estado persista la existencia paralela y simultánea de distintos regímenes de contratación de personal. Claro que sí se justifica el tratamiento diferenciado de los trabajadores atendiendo a la naturaleza objetiva de la labor, a la jerarquía del puesto que se ejerce y a otras consideraciones objetivas.

No obstante, no existe justificación o respuesta que permita explicar porque al interior de una misma entidad se mantenga planillas de pago para dos (o más) tipos o clases de personal contratado que, como se verá en adelante, no se diferencian, en lo sustancial, prácticamente en nada.

5. Vulneración del derecho de igualdad.

El derecho de igualdad y no discriminación es uno de los pilares del Estado de Derecho y se dirige a garantizar a los ciudadanos un tratamiento legal en términos de igualdad en cualquier ámbito, incluyendo el laboral.

Por tanto, lo primero que debe quedar claro es que nos encontramos frente a un derecho de la más alta jerarquía normativa puesto que la democracia que instaura la Constitución "no puede ser sino igualitaria"¹, lo que no impone un uniformismo de trato, pero sí impide la existencia arbitraria de diferencias de trato no razonables o no objetivas.

Quiere decir que, en principio, sí se podría establecer diferencias de trato o tratamiento discriminado siempre que este sea razonable y objetivo (i.e. contar con un grado académico, antigüedad, determinada experiencia o un título profesional o técnico determinado).

Lo que no resulta aceptable en ningún caso es la coexistencia de trabajadores realizando idénticas labores en idénticas condiciones, que responden a las órdenes y disposiciones de las mismas autoridades (jefes, subgerentes, gerentes, etc.), que cuentan con las mismas herramientas de trabajo (acceso al Sistema de Gestión Documental, firma digital institucional, uso de unidades móviles para

¹ ESPOSITO: *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, en *La Costituzione italiana*, Saggi Padua, 1954, pag.43, nota 58.



traslado en comisiones de servicio, uniforme, etc.) pero con distintas remuneraciones y esto es precisamente lo que viene ocurriendo en la generalidad de los casos entre servidores CAS comparados con los servidores CAP.

Es innegable, por tanto, que el Decreto Legislativo N° 1057 establece un régimen claramente disminuido en relación con el régimen del Decreto Legislativo N° 728 que permite el otorgamiento y percepción de derechos que todos los trabajadores tendrían que percibir atendiendo al precepto constitucional y norma fundamental que debería primar frente a toda otra norma que se le oponga puesto que el pilar sobre el que se sostiene el sistema normativo de la nación. Pero, desafortunadamente, en nuestra patria no es así.

El pase o la incorporación de los servidores contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 al régimen del Decreto Legislativo N° 728, permitiría reparar esta discriminación haciéndoles partícipes de todos los beneficios que la ley laboral confiere a los trabajadores sujetos al régimen general de contratación laboral.

El extracto de la sentencia que a continuación se inserta es clara en el sentido expuesto:

- “[...] La discriminación puede ser directa o indirecta. Es directa cuando las normas jurídicas, las políticas y, los actos del empleador, excluyen, desfavorecen o dan preferencia explícitamente a ciertos trabajadores atendiendo a características como la opinión política, el estado civil, el sexo, la nacionalidad, el color de la piel o la orientación sexual, entre otros motivos, sin tomar en cuenta sus cualificaciones y experiencia laboral. (...) es indirecta cuando se dispensa un trato diferenciado a categorías específicas de trabajadores, traducida en menores prestaciones sociales o remuneraciones, siempre que este no se realice sobre bases objetivas y razonables [...]”. (STC Exp. N° 05652-2007-PA)

6. Principio de primacía de la realidad.

El principio de primacía de la realidad implica que cuando se presente divergencia o discrepancia entre lo que se dice en los contratos o, en general, en los documentos y la realidad o los hechos, debe preferirse lo que dicta la realidad.

Así, el mencionado principio impone la necesaria primacía de lo que informan los hechos frente a todo cuanto conste en documentos o formalismos, lo que quiere decir que si bien, en principio, la ley otorga conformidad a la declaración de las partes, lo declarado siempre estará supeditado a lo que de los hechos fluya o se compruebe.

Un caso típico en materia laboral, es aquel configurado por un contrato de locación de servicios celebrado con todas las formalidades y requisitos, pero que en la



realidad esconde una genuina relación de subordinación con todas las consecuencias que ello acarrea, como es, principalmente, el derecho a la percepción de todos los beneficios que la ley laboral confiere a los trabajadores subordinados.

Sin embargo, el principio de primacía de la realidad no es excluyente, pues también resulta aplicable a en la relación surgida de un contrato administrativo de servicios (CAS). En efecto, muchas veces se ha constatado en sede judicial (y no se dude que seguirá constatando en lo sucesivo mientras existan regímenes distintos y paralelos al régimen laboral de la actividad privada o régimen común) que lo que hay tras la forma de un CAS no es otra cosa que un contrato de trabajo con todas las características y elementos esenciales de una genuina relación laboral en condición de subordinación, pasible de ser reconocida por la judicatura (el Estado) con la imposición de una condena (al propio Estado) que a la postre termina obligada al pago de ingentes sumas de dinero en reconocimiento de la naturaleza laboral de la relación nacida de un contrato administrativo de servicios.

Por tanto, no resulta verosímil el argumento según el cual, la incorporación de trabajadores CAS al régimen común regulado por la Ley de productividad y competitividad laboral (Decreto Legislativo 728) es capaz de hacer colapsar el erario, la hacienda, la economía nacional puesto que ello ocurre precisamente por no incorporar a los servidores CAS al régimen que en realidad les corresponde.

Ello debe ser así puesto que las razones económicas (auténticas o falaces) no pueden seguir primando por sobre los derechos de las personas en razón de que estas no deben responsabilizarse por las consecuencias derivadas de la coexistencia de regímenes laborales o pseudo civiles o administrativos incompatibles con el derecho, uno de cuyos pilares es el principio referido en el presente acápite.

Además, existe copiosa y uniforme jurisprudencia que avala la posición que sostenemos, como es el caso de las sentencias que, en parte, a continuación, se inserta:

- "[...] Para determinar si existió una relación de trabajo entre las partes encubierta mediante un contrato civil, este Tribunal debe evaluar si en los hechos se presentó, en forma alternativa y no concurrente, alguno de los siguientes rasgos de laboralidad: a) control sobre la prestación o la forma en que ésta se ejecuta; b) integración del demandante en la estructura organizacional de la emplazada; c) prestación ejecutada dentro de un horario determinado; d) prestación de cierta duración y continuidad; e) suministro de herramientas y materiales a la demandante para la prestación del servicio; f) pago de remuneración al demandante; y, g) reconocimiento de derechos laborales, tales como las vacaciones anuales, las gratificaciones y los



descuentos para los sistemas de pensiones y de salud [...]". (STC Exp. N° 03146-2012-PA)

- *"No amparar demandas en las que se advierte que ha existido un abuso de posición contractual por parte del Estado para lograr la prestación de servicios, recurriendo a modalidades que impiden a los trabajadores gozar de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, en materia laboral, significaría un retroceso en la protección de los mencionados derechos y el desconocimiento del principio de primacía de la realidad. La jurisprudencia de este Colegiado sobre este principio es uniforme: lo califica como principio implícito que rige la relación laboral, según el cual [...] en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que fluye de los documentos, debe darse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos [...]". (STC Exp. N° 02748-2021-PA/TC)*
- *"No obstante, este Tribunal Constitucional aprecia que, desde la fecha en que se emitió el precedente hasta la actualidad, el número de procesos de amparo presentados arguyendo desnaturalización de contratos ha ido en aumento, lo que pone de manifiesto que la Administración pública sigue empleando esas modalidades de contratación para cubrir necesidades de las diversas entidades del Estado [...] Por el contrario, resulta indispensable que se sinceren las cifras de las necesidades de recursos humanos en las entidades del Estado y se convoque a los concursos que se requieran para proveer todas las plazas necesarias para brindar el servicio que les compete." (STC Exp. N° 02748-2021-PA/TC)*

7. El falaz argumento presupuestal.

En contra del pase o incorporación de los trabajadores contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 al régimen general del Decreto Legislativo N° 728, no se esgrime ningún argumento de orden legal o constitucional.

El único argumento que se repite una y otra vez contra este justo anhelo de los trabajadores es aquel que consiste en la virtual quiebra a la que llevaría semejante medida a la hacienda peruana, la virtual hecatombe que produciría en la economía el pase de los trabajadores CAS al régimen que les corresponde, es decir, al régimen común regulado por el Decreto legislativo 728.

Decir que el pase o incorporación de los trabajadores CAS al régimen del Decreto Legislativo 728 sería funesto para la economía nacional, implica de suyo que no hacerlo no conlleva ninguna implicancia negativa de orden económico, lo cual es falso.

En efecto, la negativa de pasar o incorporar a los trabajadores CAS al régimen del Decreto Legislativo N° 728 obliga a cada trabajador en tal situación a evaluar la interposición de una demanda contra el Estado peruano en la persona de su



empleador y, en caso de decidir interponer la demanda, no cabe ninguna duda en que esta acción culminará indefectiblemente con la emisión de una sentencia en contra de la entidad pública condenándola a parar todos los conceptos y derechos dejados de percibir como un trabajador "estable", confirmándose que allí siempre existió una relación típicamente subordinada disfrazada bajo el ropaje de la contratación administrativa de servicios.

Por tanto, el traslado de los servidores CAS al régimen laboral común -además de hacer justicia con los servidores adscritos a dicho régimen- corregiría el lamentable hecho de que un poder del Estado deba corregir permanentemente la mala práctica de otro poder del mismo Estado, con el costo que ello supone pero con carácter progresivo.

8. Sobre la iniciativa de gasto del Congreso de la Republica.

Los cuestionamientos a la iniciativa de gasto de parte del congreso de la Republica, argumento principal mediante el cual el poder ejecutivo observa las propuestas legislativas de esta naturaleza, han sido zanjados indefectiblemente por el pleno del Tribunal Constitucional a través de la sentencia recaída en el expediente N° 00027-2021-PI/TC por la cual se declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Poder Ejecutivo contra la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma.

En el citado proceso, el Tribunal Constitucional ha validado que la aprobación por insistencia de la autógrafa de la precitada ley impugnada no infringe el principio de separación de poderes ni otorga iniciativas de gasto al Congreso. En otras palabras, el Tribunal respalda el proceso legislativo bajo la premisa de que el Congreso no puede crear gastos públicos sin limitación, sino dentro del marco del presupuesto anual equilibrado.

Ello quiere decir, que si bien el equilibrio presupuestario es esencial, el Tribunal subraya que el presupuesto no debe congelar el statu quo actual. El equilibrio no significa que se deba mantener un presupuesto rígido, sino que debe adaptarse a nuevas prioridades para abordar de manera eficaz los cambios en las necesidades del Estado.

Garantizar los derechos sociales fundamentales, como la estabilidad laboral y el derecho a la igualdad implican un costo. No obstante, esto no significa que no se deban programar o atender estos derechos.

Ello lo ha dejado claro el Tribunal cuando ha subrayado que la política pública, que es responsabilidad del Poder Ejecutivo y el Congreso, quienes determinan cómo y en qué momento se deben atender estas necesidades, respetando el principio de progresividad. La determinación de prioridades, especialmente en



tiempos de crisis, debe ser una tarea conjunta, con cada poder respetando sus competencias y trabajando hacia un objetivo común: garantizar los derechos fundamentales de la población dentro de un marco de equilibrio fiscal.

En resumen, la sentencia reafirma que el Congreso tiene la capacidad de legislar para la realización de los derechos fundamentales, pero dentro del marco de un presupuesto equilibrado, consecuentemente, podemos afirmar que el presente proyecto al establecer la incorporación progresiva de los trabajadores al régimen 728, no se vulnera principios constitucionales, toda vez que jurisprudencialmente ya se ha dejado establecido que corresponde también al Congreso la responsabilidad de fijar las prioridades del gasto público atendiendo al principio de progresividad.

El principio de progresividad de los derechos económicos y sociales, se encuentra contenido en diversos instrumentos normativos, por ejemplo, en el artículo del 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, se establece que:

*"(...) cada uno de los estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, **para lograr progresivamente**, por todos los medios apropiados, inclusive **en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos**" (el énfasis es nuestro)*

En consecuencia, es una responsabilidad y obligación del legislador, el adoptar las medidas correspondientes al desarrollo progresivo de los derechos laborales de los servidores públicos, al encontrarse conforme a la plena restitución de sus derechos laborales, en la misma línea, se encuentra lo establecido por el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que:

"Artículo 26. Desarrollo Progresivo.

*Los Estados Partes **se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa** u otros medios apropiados". (el énfasis es nuestro).*

Siendo pues que, la presente propuesta legislativa, a su vez, establece un parámetro progresivo de tránsito de parte del contrato administrativo de servicios al dispuesto por el Decreto Legislativo N° 728, ya que, también debe establecerse un parámetro correspondiente para poder ser aplicable el tránsito del trabajador de una contratación precaria al régimen laboral de la administración pública.



9. Inaplicabilidad del periodo de prueba en los casos de incorporación de trabajadores contratados bajo el Régimen del Decreto Legislativo N° 1057 al régimen general del Decreto Legislativo N° 728

Es indiscutible que, de conformidad con los conceptos legales y doctrinales en materia laboral, la institución del periodo de prueba no resulta aplicable ni exigible en los casos de personal que, en aplicación de la presente ley, cambiará de régimen de contratación pasando del de contratación administrativa de servicios al régimen general de contratación laboral regulado por la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Legislativo N° 728.

En efecto, según informa el artículo 6° del reglamento del Decreto Legislativo N° 728, *"el periodo de prueba permite al empleador evaluar si el trabajador reúne los conocimientos y aptitudes necesarias para el desarrollo del trabajo encomendado."*

Quiere decir que el supuesto sobre el que se aplica el periodo de prueba es solo uno y se trata del caso de un nuevo trabajador frente a un nuevo puesto de trabajo, lo que claramente no ocurre ni ocurrirá en ninguno de los casos que la presente ley permita puesto que en todos y cada uno de ellos, el trabajador lleva varios años y, en todo caso, mucho más de tres meses, trabajando para el empleador en un puesto de trabajo para el que está probadamente capacitado y conoce sobradamente.

Conste que no se está esgrimiendo argumentos contra la institución del periodo de prueba, aplicada en los casos para los que ha sido ideada, en los que está plenamente justificada su existencia y su aplicación. Esta previsión está referida al ejercicio abusivo de dicha figura jurídica en detrimento de los derechos de los trabajadores.

No existe, por tanto, ninguna posibilidad de someter a trabajadores que cuentan con años de servicio al mismo empleador, a una situación jurídica prevista como beneficio para el empleador en los casos de nuevas contrataciones, pero consideramos que es necesaria su inclusión en el presente proyecto de ley en previsión de situaciones indeseadas.

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 de la Superintendencia Nacional de Migraciones se rigen por el régimen laboral de la



actividad privada. 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 iniciativa legislativa tiene por objetivo afianzar los principios de Progresividad y Protector. No hay costo adicional alguno para el Estado pues su implementación se llevará acabo de acuerdo a la necesidad y disponibilidad presupuestal de la entidad pública hasta en un plazo no mayor a los dos años, estando además facultada la entidad a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para la implementación de la propuesta.

Además, esta unificación permitirá que se evite la migración laboral de los trabajadores que por esta diferenciación en su vinculación y remuneración realizan a otras entidades del Estado o del sector privado.

El siguiente cuadro grafica el costo beneficio de la presente iniciativa:

BENEFICIOS	COSTOS
- Aplica políticas públicas para materializar el principio constitucional de igualdad en el personal de Migraciones. - Materializa los derechos laborales reconocidos por la Constitución, Tratados internacionales y la ley impulsando mayor productividad en la Administración Pública. - Genera mayor productividad.	- No genera costos económicos extras pues la migración y unificación se realizara con cargo al presupuesto de Migraciones. - Genera un costo social positivo, pues la sociedad identifica que se hace justicia. - Genera un impacto económico positivo pues existe mayor capacidad de gasto.

De otro lado, en cuanto al 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 en cada entidad pública.

Los beneficios de la incorporación, 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), aguinaldos.

- Reconocimiento de derechos: Garantiza igualdad de trato en derechos y obligaciones, eliminando la discriminación y consolidando su acceso a beneficios laborales permanentes.

ii. Para las entidades:

- 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 EL ACUERDO NACIONAL Y POLÍTICAS NACIONALES

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, 15 de marzo de 2025