

Proyecto de Ley N° 10878/2024-CR



**PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA A LOS
TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN DEL RÉGIMEN LABORAL DEL
DECRETO LEGISLATIVO N°1057 (CAS) AL
RÉGIMEN DEL D.LEG. N°728**

Los congresistas de la República quienes suscriben, miembros de la Bancada Parlamentaria **PERÚ LIBRE**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 22°, 75° Y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente ley:

**LEY QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO
N°1057 (CAS) AL RÉGIMEN DEL D.LEG. N°728**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto la incorporación de los trabajadores del Ministerio de Educación, actualmente sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N°1057 (CAS) a plazo indeterminado, al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad consolidar la eliminación progresiva del régimen laboral CAS establecido en la Ley N°29849.

Artículo 3. Alcance de la ley

Se encuentran dentro del alcance de la presente ley los trabajadores comprendidos en el régimen laboral del Decreto Legislativo N°1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) del Ministerio de Educación.

Artículo 4. Requisitos para la reincorporación progresiva

Para la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728, de los trabajadores del Ministerio de Educación, que se encuentran bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N°1057 (CAS), se debe cumplir lo siguiente:

1. Haber ingresado mediante proceso de selección por concurso público de méritos.
2. A la fecha de promulgación de la presente ley, encontrarse laborando bajo la

- modalidad del contrato administrativo de servicios (CAS) a plazo indeterminado.
3. Haber adquirido la condición de contratado indeterminado en mérito a la Ley N°31131.

Artículo 5. Implementación progresiva

La incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728, dispuesta por la presente ley se realizará de manera progresiva durante el plazo máximo de tres (3) años, a partir del 1 de enero de 2026.

Artículo 6. Fuente de financiamiento

La ejecución de la presente ley se financiará con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Educación, sin requerir recursos adicionales al Tesoro Público, afectar las asignaciones destinadas a materiales, infraestructura u otros insumos críticos para la prestación de servicios educativos, o contravenir las disposiciones legales en materia presupuestal.

Artículo 7. Responsable del proceso

La comisión de incorporación será designada por el titular de la entidad mediante resolución. La presidirá Recursos Humanos y contará con dos miembros del sindicato. El reglamento de la ley detallará sus funciones; el titular supervisa el proceso.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 17:46:43-05

PRIMERO. Reglamentación

Dentro de los 60 días calendario siguientes a la entrada en vigor de esta ley, el Ministerio de Educación deberá aprobar y publicar tanto el reglamento como las demás disposiciones que se requieran para su correcta aplicación.

Lima, abril de 2025



Firmado digitalmente por:
MITA ALANCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 16:26:26-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 16:22:53-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 sc
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 17:28:10-05



Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 17:05:53-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 16:23:11-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 17:34:31-05



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **22** 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° 10878/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; y**
- 2. EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE.**



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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

I. 1. Identificación del problema

De acuerdo al estudio "*Características del Servicio Civil Peruano - 2023*"¹ de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) reportó para 2023 una cifra de aproximadamente 1'549,207 servidores civiles en los tres niveles de gobierno.

El régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) en el Perú fue establecido mediante el Decreto Legislativo N°1057 en 2008 como un mecanismo temporal para la contratación de personal en el sector público. Su objetivo inicial era cubrir necesidades transitorias y específicas del Estado, pero con el tiempo se ha convertido en una forma masiva de contratación, generando debates sobre precariedad laboral.

Entre las principales problemáticas del régimen CAS destacan la precarización laboral y el uso indiscriminado por parte del Estado. Los trabajadores CAS enfrentan inestabilidad debido a la naturaleza temporal de sus contratos, salarios más bajos en comparación con los de la carrera pública y limitaciones para acceder a beneficios como la compensación por tiempo de servicios (CTS) o la libertad sindical. Además, muchas entidades públicas han utilizado este régimen para evadir la obligación de otorgar contratos estables, lo que ha generado una distorsión en el mercado laboral del sector público. Esta situación no solo afecta a los trabajadores, sino que también impacta negativamente en la eficiencia de los servicios públicos debido a la alta rotación de personal.

A continuación, veremos un comparativo entre los derechos de los servidores del régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) y del régimen del Decreto Legislativo N°728, de tal manera que se pueda identificar las debilidades del régimen CAS.

CUADRO N° 1.- Comparativo de Derechos Laborales CAS vs. D. Leg. 728

DERECHO	REGIMEN LABORAL D. LEG. 1057 (CAS)	REGIMEN LABORAL D. LEG. 728
Tipo de contrato	Temporal (antes de 2021). Desde 2021, plazo indeterminado (Ley N° 31131).	Contrato indeterminado, con periodo de prueba.

¹ *Características del Servicio Civil Peruano 2023* - Informes y publicaciones - Autoridad Nacional del Servicio Civil - Plataforma del Estado Peruano

DERECHO	REGIMEN LABORAL D. LEG. 1057 (CAS)	REGIMEN LABORAL D. LEG. 728
Estabilidad laboral	Sin estabilidad inicial. Post-2021: contratos indeterminados.	Estabilidad con indemnización por despido arbitrario.
Gratificaciones	2 aguinaldos anuales (menos de un sueldo cada uno).	2 gratificaciones anuales (equivalentes a 1 sueldo completo cada una).
Compensación por Tiempo de Servicio (CTS)	No aplica.	Sí aplica (depósito semestral en cuenta bancaria).
Vacaciones	30 días al año.	30 días al año.
ESSALUD	Sí aplica.	Sí aplica.
Ascensos	No existen mecanismos de carrera.	Depende de políticas internas de la entidad (no hay carrera establecida).
Bonificaciones	No accede a bonificaciones adicionales (escolaridad, etc.).	Puede acceder a bonificaciones (ej. escolaridad) según política de la entidad.

Se observa que los servidores del régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) carecen de derechos fundamentales como:

- **Compensación por Tiempo de Servicios (CTS).**
- **Gratificaciones completas.**
- **Beneficio de escolaridad.**

El régimen CAS representa una parte significativa del empleo público en el Perú. Según datos del estudio "*Características del Servicio Civil Peruano - 2023*"², para el año 2023 existían aproximadamente 379,556 trabajadores bajo este régimen, lo que equivale al 24.50% del empleo público nacional y 39.20% de los regímenes generales. Este sistema ha sido criticado por su alta tasa de informalidad y por la falta de estabilidad laboral, ya que muchos trabajadores permanecen en este régimen por años sin acceso a derechos plenos.

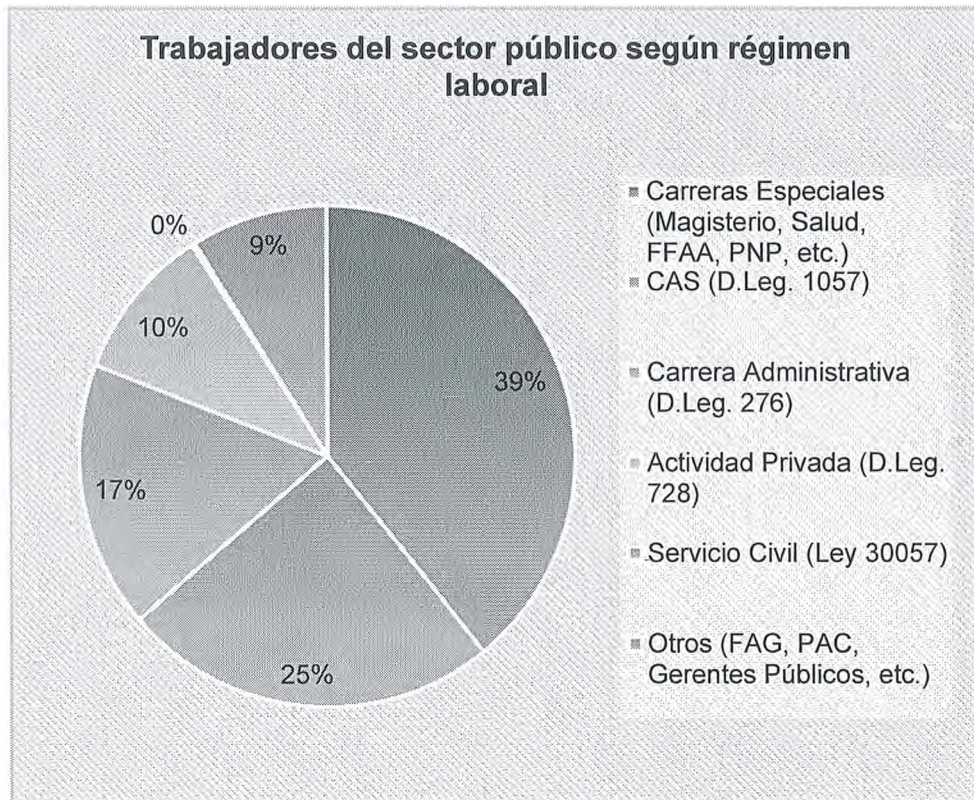
² *Características del Servicio Civil Peruano 2023 - Informes y publicaciones - Autoridad Nacional del Servicio Civil - Plataforma del Estado Peruano*

CUADRO N° 2.- Trabajadores del sector público según régimen laboral

N°	RÉGIMEN LABORAL	CANTIDAD	PARTICIPACIÓN
1	Carreras Especiales (Magisterio, Salud, FFAA, PNP, etc.)	607,289	39.20%
2	CAS (D. Leg. 1057)	379,556	24.50%
3	Carrera Administrativa (D. Leg. 276)	266,464	17.20%
4	Actividad Privada (D. Leg. 728)	154,921	10.00%
5	Servicio Civil (Ley 30057)	3,563	0.23%
6	Otros (FAG, PAC, Gerentes Públicos, etc.)	137,415	9.00%
	TOTAL	1'549,207	100.00%

Fuente: Elaboración propia en base a la información del "Características del Servicio Civil Peruano - 2023"³

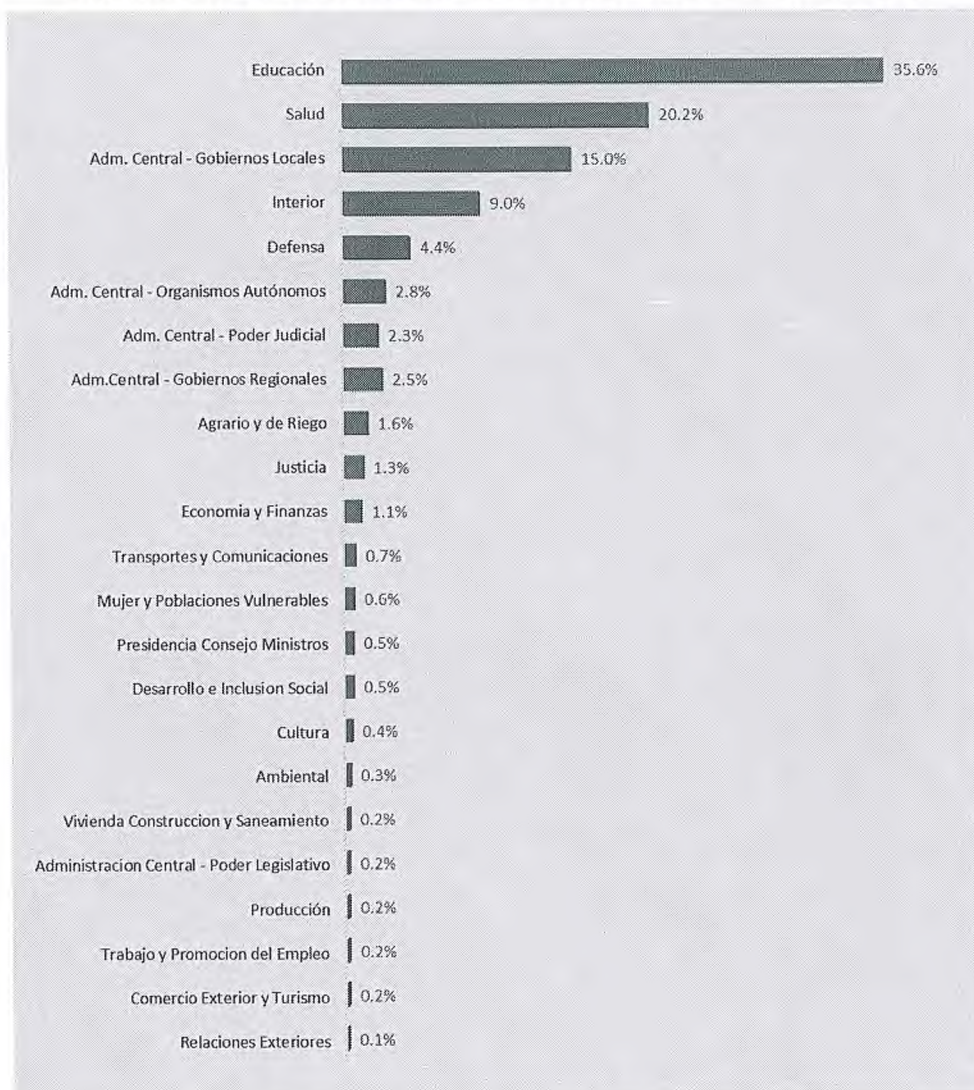
GRAFICO N° 1.- Trabajadores del sector público según régimen laboral



³ Características del Servicio Civil Peruano 2023 - Informes y publicaciones - Autoridad Nacional del Servicio Civil - Plataforma del Estado Peruano

En 2023, el sector educación agrupó al 35.6% del total de servidores civiles, incluyendo a las direcciones regionales y unidades educativas locales, mientras que el sector salud representó el 20.2%. Estos dos sectores no solo concentran la mayor proporción de empleados públicos, sino también el grueso del presupuesto destinado a recursos humanos.⁴

GRAFICO N° 2.- Distribución de servidores por sectores, 2023.



Fuente: Datos tomados de Planilla Electrónica: Reporte de diciembre 2023 por MTPE, 2023.⁵

De acuerdo con los datos mencionados, los servidores públicos del sector educación (35.6% de los servidores públicos del Estado) representan aproximadamente 551,518 trabajadores en el año 2023. Para ese mismo año, el número de docentes en el sector público fue de 419,170. De esto se

⁴ Características del Servicio Civil Peruano 2023 - Informes y publicaciones - Autoridad Nacional del Servicio Civil - Plataforma del Estado Peruano

⁵ Ibidem.

deduce que el personal no docente del sector educación representó 132,348 trabajadores.⁶

Según el estudio *"Características del Servicio Civil Peruano - 2023"*, en el sector educativo, el régimen CAS, a pesar de implicar montos considerables en términos absolutos, tiene un peso relativo limitado debido al gran tamaño del sector. De hecho, **en 2023, este régimen solo representó el 4.57% del gasto total en planillas del sector educación**, lo que refleja un impacto marginal en el conjunto.⁷

La situación del personal CAS es preocupante, ya que desempeñan **funciones permanentes** esenciales para la operatividad del sistema educativo sin los mismos derechos que sus pares bajo otros regímenes laborales. Esta desigualdad vulnera los principios constitucionales de **igualdad, no discriminación y dignidad laboral** (Artículos 2°, 22° y 26° de la Constitución), así como convenios internacionales como el **Convenio 111 de la OIT**.

En el Ministerio de Educación (MINEDU), el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) ha sido empleado de manera prolongada para cubrir funciones permanentes, generando desigualdad laboral entre los trabajadores; por ello, **la incorporación de aproximadamente 24,025 (4.36%) servidores públicos CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo 728** no solo garantizaría sus derechos laborales, sino que también promovería condiciones más justas y equitativas.

I.2. Estado actual de la situación fáctica y jurídica

▪ Situación Fáctica del Régimen CAS en el MINEDU:

- a. El Ministerio de Educación (MINEDU) mantiene una proporción considerable de su fuerza laboral bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) para el ejercicio de funciones consideradas esenciales dentro de diversas unidades orgánicas y programas especiales, tales como el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED), el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC), la Dirección General de Educación Básica Regular (DIGERE), en los Colegios de Alto Rendimiento (COAR), y otros.
- b. Se estima que el 4.36% del total de servidores públicos del MINEDU, lo que representa aproximadamente a 24,025 servidores, se encuentra vinculado laboralmente en el régimen CAS. Si bien estos contratos pueden ser de duración indeterminada, los trabajadores adscritos a

⁶ Ibidem.

⁷ *Características del Servicio Civil Peruano 2023 - Informes y publicaciones - Autoridad Nacional del Servicio Civil - Plataforma del Estado Peruano.*

este régimen no disfrutaban de la totalidad de los derechos laborales reconocidos en otros esquemas de contratación.

▪ **Situación jurídica:**

- a. **El Decreto Legislativo N°728**, denominado Ley de Fomento del Empleo (régimen general), promulgado en 1997, garantiza derechos laborales completos.
- b. **La Ley N°29849**, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales, promulgada en el año 2012, que estableció un mandato para la eliminación progresiva del régimen laboral CAS en el sector público, no ha logrado materializar los objetivos propuestos a la fecha actual.
- c. **La Ley N°31131**, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, promulgada en el año 2021, introdujo el reconocimiento de la estabilidad laboral para los trabajadores CAS que cumplieran con ciertos requisitos. No obstante, esta normativa no abordó la problemática de la inequidad existente en el acceso a beneficios laborales en comparación con trabajadores bajo otros regímenes.

I.3. Nuevo estado propuesto

La presente iniciativa tiene como objetivo central la mejora progresiva de las condiciones laborales de los trabajadores contratados bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) en el Ministerio de Educación (MINEDU). En ese sentido, se propone lo siguiente:

▪ **Incorporación progresiva al régimen del Decreto Legislativo N.º 728:**

Se plantea la transición paulatina del personal CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728 (Ley de Productividad y Competitividad Laboral), con el fin de brindarles estabilidad laboral, mayores beneficios y mejores condiciones contractuales. Esta incorporación se realizará de manera gradual y planificada, respetando criterios técnicos y administrativos.

▪ **Garantía de igualdad de derechos laborales:**

Se busca asegurar que los trabajadores incorporados gocen de los mismos derechos y beneficios que los servidores bajo el régimen 728, tales como:

- a. Compensación por Tiempo de Servicios (CTS).
- b. Asignación familiar.
- c. Gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad.

■ **Plazo y sostenibilidad de la implementación:**

Se establece un periodo de implementación de tres (3) años, a iniciarse en el año 2026, con el propósito de garantizar una transición ordenada y sostenible. Este proceso se llevará a cabo sin comprometer el equilibrio del presupuesto del sector educación, mediante una planificación financiera responsable y coordinada con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

I.4. Casos similares de transición del CAS al 728 en otras entidades públicas.

Experiencias en otros organismos estatales demuestran que la migración de servidores CAS al régimen del D. Leg. 728 es viable y beneficiosa cuando se planifica adecuadamente. Un ejemplo destacado es EsSalud, donde la Ley N°30555 (2017) dispuso la incorporación progresiva de todo el personal CAS (profesionales, técnicos, asistenciales y administrativos) al régimen laboral del D. Leg. 728.⁸ El proceso en EsSalud inició en 2018 con un primer grupo de 250 trabajadores CAS incorporados simbólicamente a planilla del D. Leg. 728, cumpliendo estrictamente la ley y asegurando una transición ordenada y sostenible financieramente.⁹ Mes a mes se fueron sumando más trabajadores, con la meta de culminar la integración en un plazo de 3 años (2018-2021).

En el Ministerio de Salud, se anunció en 2023 la incorporación de más de 54,000 trabajadores contratados bajo CAS (especialmente contratados durante la pandemia COVID-19) a la planilla única del sector. Este personal, inicialmente "CAS Covid", fue transferido a contratos CAS de plazo indeterminado con todos los beneficios laborales, y se activó un proceso de nombramiento progresivo para alrededor de 35,000 CAS de salud regulares adicionales.¹⁰ La meta trazada fue nombrar al 20% antes de diciembre de 2023, evidenciando un esfuerzo significativo por otorgar estabilidad al recurso humano en salud.

En conjunto, estas experiencias (EsSalud, Minsa, Sunafil) demuestran que la transición del régimen CAS a uno estable (sea D. Leg. 728 u otro régimen permanente) es factible, financieramente sostenible y genera mejoras en la gestión pública al reducir la alta rotación y precariedad laboral.

Otra iniciativa reciente es la Ley N°31703 (2023), que reafirma la integración de trabajadores CAS de EsSalud al régimen del D. Leg. 728 en un plazo de tres años. El Ministerio de Trabajo señaló que el costo ya está presupuestado, garantizando que no habrá efectos negativos en las cuentas

⁸ <https://www.trabajo.gob.pe/prensa/notas-de-prensa/aprueban-reqlamento-que-incorpora-a-trabajadores-cas-de-essalud-al-regimen-728/#:~:text=El%20Ministerio%20de%20Trabajo%20y,laboral%20del%20Decreto%20Legislativo%20N%C2%BA728>

⁹ <https://www.essalud.gob.pe/pase-de-trabajadores-cas-a-regimen-728/#:~:text=ImageEn%20estricto%20cumplimiento%20de%20la,del%20Decreto%20Legislativo%20N%C2%BD%20728>

¹⁰ <https://consultorsalud.com/trabajadores-cas-planilla-unica/#:~:text=En%20una%20importante%20medida%20para,que%20les%20corresponden%20por%20ley>

públicas.¹¹ Asimismo, en SUNAFIL (Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral) el Congreso viene aprobando medidas para incorporar a todo su personal CAS al régimen del D. Leg. 728, reconociendo que dicha transición fortalecerá el sistema de inspección del trabajo y la eficiencia institucional.

Estos precedentes legales (EsSalud, Sunafil, entre otros) constituyen precedentes exitosos de eliminación progresiva del CAS sin detrimento financiero, siempre que se ejecute con planificación y por etapas.

I.5. Necesidad, viabilidad y oportunidad

▪ Necesidad:

Corregir una discriminación histórica y alinear el MINEDU con estándares constitucionales y convenios internacionales.

La necesidad de legislar que impulsa esta iniciativa es apremiante: busca resolver la injusta situación de precariedad que afecta a muchos trabajadores del sector Educación. A pesar de desempeñar labores estructurales, una parte importante del personal sigue contratada bajo el esquema CAS. Esta ausencia de estabilidad laboral contraviene derechos fundamentales y, a su vez, debilita la operatividad del servicio público educativo. El hecho de que haya personal con más de diez años de servicio sin acceso a la compensación por tiempo de servicios (CTS) ni a la permanencia laboral, evidencia la urgencia de esta reforma para asegurar un trato justo y homogéneo.

▪ Viabilidad Jurídica:

Se basa en precedentes (Leyes N°30555 y N°31703 que incorporaron CAS de ESSALUD al D. Leg. N°728).

Desde la perspectiva de su puesta en práctica, la integración de estos trabajadores al régimen del Decreto Legislativo N°728 se presenta como una medida viable. Esto se fundamenta en las experiencias exitosas de otras entidades estatales que ya han llevado a cabo transiciones graduales de personal bajo el régimen CAS al amparo de normativas como las Leyes N°30555 y N°31703, las cuales permitieron la incorporación de trabajadores CAS de ESSALUD al régimen del Decreto Legislativo N°728. Si bien la ley que buscaba la eliminación progresiva del CAS estableció un antecedente legal, su aplicación no ha sido uniforme, dejando fuera a trabajadores de áreas estratégicas como la educación. No obstante, las experiencias mencionadas demuestran que esta transición es posible sin generar un impacto adverso en las finanzas

¹¹ <https://andina.pe/agencia/noticia-nuevos-trabajadores-cas-empezaran-a-ingresar-a-essalud-2024-2-anos-946637.aspx#:~:text=El%20ministro%20de%20Trabajo%20y,a%20EsSalud%20en%20el%202024>

públicas, siempre y cuando se realice con una planificación presupuestaria adecuada.

▪ **Viabilidad Presupuestaria:**

Financiamiento con recursos del MINEDU, sin requerir fondos adicionales del Tesoro Público.

Esta iniciativa no solo busca atender la apremiante necesidad de garantizar los derechos laborales, sino que también se fundamenta en su viabilidad jurídica, presupuestaria y administrativa. La formalización del personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N°728 fortalecerá la estructura institucional del sector educación, optimizará la estabilidad y la profesionalización de los trabajadores, y facilitará una prestación más eficaz de los servicios públicos. Esta reforma no solo favorecerá a los trabajadores involucrados, sino que además impulsará el desarrollo sostenible del sistema de educativo a nivel nacional, asegurando mejores condiciones de trabajo y un servicio más eficiente para la ciudadanía.

▪ **Oportunidad:**

Coincide con la **Agenda Legislativa 2024-2025** (Resolución Legislativa N°006-2024-2025-CR) que prioriza la equidad laboral.

I.6. Marco normativo

▪ **Constitución Política del Perú:**

- a. **Artículo 2:** El inciso 2 del artículo (igualdad ante la ley y no discriminación) y el inciso 25 (derecho al trabajo digno) son fundamentales para sustentar la incorporación de los trabajadores CAS al régimen del Decreto Legislativo N°728.
- b. **Artículo 22:** El trabajo es un derecho y un deber, base del bienestar social y medio de realización personal.
- c. **Artículo 23:** El Estado debe garantizar el acceso a un empleo digno y equitativo.
- d. **Artículo 26:** La relación laboral debe basarse en la igualdad de oportunidades sin discriminación y estabilidad en el empleo.

▪ **Tratados internacionales:** Convenio 111 OIT, Pacto de San José (Art. 24).

a. **Convenio 111 de la OIT (1958) - Discriminación en el Empleo y la Ocupación**

Artículo 1°: Define "discriminación" como cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos como raza, color, sexo, religión, opinión política, origen nacional o social, que tenga por

efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o trato en el empleo.

Artículo 2°: Los Estados miembros se obligan a formular y aplicar políticas nacionales que promuevan la igualdad de oportunidades y trato en materia laboral, con el fin de eliminar toda forma de discriminación.

■ **Pacto de San José (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969) –**

- a. **Artículo 24:** "Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."
- b. Interpretación en el ámbito laboral (Corte IDH): La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que este artículo prohíbe tratos diferenciados injustificados en derechos económicos y sociales, incluidos los laborales (Opinión Consultiva OC-18/03).
- c. Relación con el proyecto de ley: El mantenimiento del régimen CAS sin derechos plenos viola el principio de igual protección al crear una categoría de trabajadores públicos con menores garantías, pese a desempeñar labores permanentes.

■ **Leyes y normas nacionales:**

- a. **Ley N°28175:** Ley Marco del Empleo Público: Establece los principios del empleo público, garantizando estabilidad para quienes realizan funciones permanentes.
- b. **Ley N°30057:** Ley del Servicio Civil: Regula el acceso, desarrollo y permanencia de los servidores públicos, promoviendo la estabilidad laboral.
- c. **Ley N°31131:** Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público: Ordena la eliminación progresiva del CAS y su reemplazo por regímenes laborales estables.
- d. **Ley N°31188:** Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal: Regula la negociación de condiciones laborales en el sector público.
- e. **Ley N°29848,** Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057.
- f. **Ley N°31703:** Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores del Seguro Social de Salud (ESSALUD) que se encuentran bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) con contrato a plazo indeterminado.
- g. **Decreto Legislativo 728:** Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

I.7. Opiniones en el sentido de la propuesta

El Sindicato de Trabajadores CAS del MINEDU (SITCASMED), que representa a los afectados en el sector Educación, ha manifestado su total apoyo a la iniciativa legislativa "por justicia laboral", insistiendo en la urgencia de terminar con la discriminación que sufren quienes realizan las mismas funciones permanentes que otros servidores, pero con menos derechos.¹²

Del mismo modo, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) históricamente ha abogado por la eliminación del CAS. Su expresidenta señaló ya en 2012 que acabar progresivamente con el régimen CAS era "un buen comienzo" para restituir derechos laborales, pues miles de trabajadores llevaban años bajo CAS sin poder sindicalizarse ni gozar de vacaciones, CTS ni gratificaciones.¹³

Esta postura sindical se ha mantenido vigente: colectivos como "CAS Nunca Más" han continuado exigiendo que se concrete la incorporación a planillas, organizando luchas e incluso anunciando recurrir a instancias internacionales para reivindicar sus derechos.¹⁴

Especialistas en derecho laboral coinciden en que el régimen CAS ha devenido en un mecanismo injusto. Un pronunciamiento del Sindicato de SUNAFIL en 2022 calificó al CAS como una medida "discriminatoria" en el sector público, subrayando que la propia ley de creación de SUNAFIL mandataba el régimen del D. Leg. 728, pero aun así se contrató personal CAS en la entidad. En su comunicado, los inspectores laborales señalaron que eliminar el CAS es especialmente importante como "reivindicación de la tutela de derechos de los trabajadores del país", ya que SUNAFIL – encargada de fiscalizar el cumplimiento de derechos laborales– debe dar el ejemplo como empleador estatal. Asimismo, hicieron un llamado al Ministro de Trabajo y a los congresistas a apoyar el proyecto de ley respectivo, para poner fin a este tipo de trato diferenciado en el sector público.¹⁵

La Defensoría del Pueblo también ha sido enfática en este tema, al considerarlo una cuestión de derechos fundamentales e igualdad, ha señalado públicamente que el mantenimiento del régimen CAS "perpetúa desigualdades" en el sector público peruano. En su calidad de institución garante de los derechos constitucionales, la Defensoría respaldó la Ley N°31131 e incluso ha instado a su plena aplicación en todos los sectores del Estado, sin excepciones. La Defensoría del Pueblo ve el régimen CAS como una fuente de discriminación dentro del empleo público: trabajadores que cumplen funciones similares reciben un trato distinto en cuanto a estabilidad y beneficios, lo cual colisiona con el principio de igualdad ante la ley (art. 2.2

¹² https://www.facebook.com/SITCASMED?locale=es_LA

¹³ <https://rpp.pe/politica/actualidad/cgtp-eliminacion-progresiva-del-cas-es-un-buen-comienzo-noticia-461872#:~:text=La%20eliminaci%C3%B3n%20progresiva%20del%20r%C3%A9gimen,CGTP%29%2C%20Carmela%20Sifuentes>

¹⁴ <https://www.exitosanoticias.pe/politica/movimiento-cas-nunca-mas-acudira-instancias-internacionales-tras-fallo-tc-n65555#:~:text=Movimiento%20%27CAS%20Nunca%20M%C3%A1s%27%20acudir%C3%A1,trabajar%20con%20las%20entidades>

¹⁵ <https://latamgremial.com/peru-sindicato-de-sunafil-pide-la-eliminacion-del-cas-tras-considerarlo-una-medida-discriminatoria/#:~:text=%E2%80%93La%20aprobaci%C3%B3n%20del%20Proyecto%20reviste,empresas%20privadas%E2%80%9D%20agreg%C3%B3%20el%20comunicado>

de la Constitución) y con el derecho a trabajo digno (art. 23 de la Constitución).

A nivel internacional, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aboga consistentemente por la promoción del empleo decente en el sector público y privado. Si bien la OIT no se ha referido específicamente al régimen CAS peruano en particular en documentos públicos, sí ha hecho observaciones generales que son pertinentes. La OIT ha advertido que la persistencia de modalidades precarias de contratación socava los avances en condiciones laborales en Latinoamérica, y ha instado a impulsar políticas de formalización laboral para que la recuperación económica se refleje en empleos de calidad.¹⁶

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

La propuesta **no contraviene el ordenamiento jurídico**, sino que:

1. **Complementa** la Ley N°31131 al concretar la transición del CAS a un régimen estable.
2. **Armoniza** con el D. Leg. N°728 y la Ley Marco del Empleo Público (N°28175).
3. **Fortalecerá** la Ley N°29848 (eliminación progresiva del CAS), al ejecutar lo que esta norma no logró en 12 años.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Desde una perspectiva costo-beneficio, la incorporación de los trabajadores CAS al régimen del Decreto Legislativo N°728 reducirá significativamente la elevada rotación de personal, asegurando la continuidad en servicios esenciales de los trabajadores del Ministerio de Educación. Esta medida disminuirá los costos operativos recurrentes vinculados a la capacitación constante de nuevos empleados y a los procesos de contratación, consolidando un equipo especializado y con experiencia acumulada, clave para la eficiencia institucional.

Adicionalmente, la incorporación de los trabajadores CAS al régimen del Decreto Legislativo N°728 fortalecerá la calidad y eficiencia del servicio público en el sector educativo, al garantizar condiciones laborales que fomenten la profesionalización y el compromiso institucional. La estabilidad en el empleo optimizará mejorará la eficiencia y calidad de los servicios públicos del sector educativo, promoviendo la profesionalización y el compromiso del personal, aspectos fundamentales para el desarrollo nacional.

Los beneficios sociales e institucionales superan ampliamente los costos administrativos.

¹⁶ <https://rddigital.com/oit-precari%C3%A9d-ad-lab-ral-persiste-en-latinoam%C3%A9rica-y-rd/#:~:text=Para%202025%2C%20la%20OIT%20proyecta,formalizaci%C3%B3n%20laboral%2C%20la%20precari%C3%A9d-ad%20persistir%C3%A9>

CUADRO N° 3.- Costo beneficio de la implementación de la ley

Aspecto	Costo	Beneficio
Presupuesto MINEDU	Ajuste interno de partidas (sin recursos adicionales al Tesoro Público).	4,585 trabajadores acceden derechos laborales plenos.
Gestión institucional	Proceso administrativo de transición (3 años).	Mejora del clima laboral reducción de conflictos.
Impacto social	Ninguno.	Equidad laboral y fortalecimiento del servicio educativo.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley esta alineada con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

- Política 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
- Política 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.

Asimismo, esta iniciativa legislativa está alineada con la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, promulgada con Resolución Legislativa del Congreso N°006- 2024-2025-CR, específicamente con el **Objetivo II. Equidad y Justicia Social: Política de Estado 11. Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación, Tema:32. Búsqueda de la Igualdad y Reconocimiento en las Relaciones Laborales; Política de Estado 14. Acceso al Empleo Digno y Productivo, Tema 59. Actualización de Escalas Remunerativas en el Sector Público y Cambio de Contratos de CAS a D. Leg. N°728.**