



JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"



**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA
INCORPORACIÓN DEL PERSONAL CAS
INDETERMINADO DE LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA AL RÉGIMEN
LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728**

El congresista JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS, integrante del Grupo Parlamentario Podemos Perú, en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75°, y, 76° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

Fórmula legal

**LEY QUE ESTABLECE LA INCORPORACIÓN DEL PERSONAL CAS
INDETERMINADO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA AL
RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728**

1

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

La Ley tiene por objeto establecer la migración del personal bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) en condición indeterminada de la Contraloría de la República, hacia el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, a fin de uniformizar las normas de aplicación para las relaciones laborales, en aplicación del derecho constitucional de igualdad.

Artículo 2. Migración progresiva

La migración del personal CAS indeterminado de la Contraloría General de la República al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, se llevará a cabo de manera progresiva en el plazo máximo de tres (3) años, teniendo en cuenta los requisitos establecidos en la Ley, como, su reglamento.

Para esos efectos, la Contraloría General de la República modifica su Manual de Organizaciones y Funciones, Cuadro de Asignación de Personal, y, Presupuesto Analítico de Personal, sujeto a su Plan de Implementación.

Artículo 3. Requisitos para la incorporación

Con la finalidad de uniformizar las normas de aplicación para las relaciones laborales, los trabajadores CAS en condición indeterminada, con contrato vigente o cesados irregularmente por causales no establecidas en el artículo 10 del Decreto Legislativo 1057, migran bajo el ámbito de aplicación del Decreto Legislativo 728, siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Acreditar contrato vigente en condición de CAS antes del 10 de marzo del 2021, fecha en que adquirieron condición de indeterminados, de conformidad por lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en la STC Expediente 00013-2021-PI/TC, y, el Informe Técnico 001470-2021-SERVIR-GPGSC.
- b) Haber ingresado a la institución mediante concurso público de méritos, o en su defecto, haber mantenido con la entidad una relación de servicios no personales por el plazo mínimo de un año previo a su contratación como personal CAS.

Artículo 4. Vigencia de la relación laboral

El personal bajo el ámbito de aplicación de la presente ley cuenta con protección contra el despido injustificado, hasta que se haya cumplido la migración total del personal, salvo causa legal justificada.

2

Artículo 5. Comisión del proceso de migración

La conducción del proceso de migración estará a cargo de una comisión conformada por cinco miembros, a razón de: dos miembros designados por la Contraloría General de la República, dos designados por el Sindicato Trabajadores CAS de la Contraloría General de la República, y, uno designado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

La conformación, funciones y procedimientos, serán especificados en el reglamento de la ley.

Artículo 6. Reglamentación

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en coordinación con la Contraloría General de la República elaboran el reglamento para la implementación de la presente Ley dentro de los sesenta (60) días hábiles a partir de la vigencia de la presente, bajo responsabilidad.

JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. Quedan derogada toda norma que se oponga a lo dispuesto en la presente Ley.



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU-20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 10:00:33-0500

[Signature]
Sra. Cede L.

[Signature]
Ariana Orta

[Signature]
Edgar Tuma Morán

[Signature]
Cecilia Alvarado

[Signature]
Jorge Luis Flores Anach

[Signature]



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° 10868/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; y**
- 2. FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA.**



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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentación

La Autoridad Nacional de Servicio Civil, ha reconocido que: *"el CAS fue creado para solucionar la problemática generada por la proliferación de los servicios no personales (SNP) en el sector público, modalidad contractual establecida en los años noventa como respuesta a las restricciones presupuestales impuestas a la contratación de nuevo personal, con el objetivo de ahorrar costos laborales y acceder a un sistema de contratación más flexible en el sector público".*¹

Esto significa que el CAS emerge como un régimen transitorio para ofrecer al personal indebidamente sujeto a "servicios no personales", un estatus laboral mínimo dentro de nuestra legislación.

Sin embargo, en la práctica la contratación CAS, terminó generando los mismos o más problemas que los que pretendía solucionar, a tal punto que en la actualidad existen aproximadamente 400,000 trabajadores bajo esa regulación normativa, lo que implica una discriminación de sus derechos laborales.

Si bien, posteriormente mediante la Ley 29849 se reconocieron ciertos derechos laborales adicionales al personal CAS, lo que de cierta forma aportó a la erradicación de la desigualdad y discriminación, esto no eliminó por completo la brecha entre dicho personal y los trabajadores de diferentes regímenes laborales.

En el año 2021, el Tribunal Constitucional², además de señalar que todo contrato administrativo de servicios debía entenderse como un régimen especial de contratación laboral para el sector público, reconoció a éste como fuente de desigualdad y

¹ <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/1074603-regimen-de-contratacion-administrativa-de-servicios-cas>

² Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N°00002-2010-PI-TC, fundamento 46.

discriminación de derechos y beneficios económicos en relación a los regímenes laborales regulado por los decretos legislativos 276 y 728.

Ante esta grave situación de discriminación laboral, el Congreso de la República aprobó la autógrafa de la Ley 31131³, "Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público", ley que tenía por objeto incorporar al régimen del Decreto Legislativo 728, a los trabajadores que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado contratados bajo el Decreto Legislativo 1057.

En ese contexto, en noviembre de 2021, el Tribunal Constitucional⁴ declaró parcialmente la Inconstitucionalidad de la Ley 31131, y, en consecuencia, la inconstitucionalidad de los Artículos 1, 2, 3, 4 (segundo párrafo), y 5; así como la primera y segunda disposición complementaria final.

En su sentencia, el Tribunal Constitucional estableció que los contratos administrativos de servicios son de tiempo indeterminado, excepto para labores de necesidad transitoria o suplencia. En ese sentido, se reconoció la estabilidad parcial de los trabajadores CAS, quien a partir de dicha sentencia adquirieron la calidad de indeterminados, quedando latente la posibilidad de despido por las causales establecidas en el artículo 10 de la Ley 31131.

En el caso de los trabajadores CAS de la Contraloría General de la República, su situación jurídica laboral es objeto de un conflicto laboral grave y prolongado, lo que ha afectado a cientos de trabajadores, generando una situación de inestabilidad laboral, desigualdad y vulneración de derechos fundamentales.

³ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1933248-1>

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente 00013-2021-PI/TC.

En ese contexto, en diciembre de 2021, 2022, 2023 y 2024, la CGR despidió aproximadamente a 400 trabajadores CAS, argumentando limitaciones presupuestarias y la aplicación de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2025 (Ley N°32185). Estos despidos afectaron a trabajadores con más de cinco, seis y siete años de servicio, que mantienen una condición indeterminada, generando una situación de desempleo súbito y afectando a personas con enfermedades crónicas, gestantes y discapacitados.

Hay que precisar que dichos despidos fueron notificados a través de cartas que no contaban con la debida motivación legal, violando el principio de legalidad y los derechos fundamentales de los trabajadores, puesto que, en sus contratos o en las bases de los concursos públicos, nunca se estableció las actividades transitorias, ni las normativas presupuestarias que las sustentaban.

No hay que perder de vista que, los trabajadores despedidos contaban con resoluciones favorables emitidas por el Tribunal de Servicio Civil - SERVIR desde el año 2023 y 2024, en las que se ordenó a la Contraloría General de la República reconocer el vínculo laboral a plazo indeterminado; situación que vulneró sus derechos laborales constitucionales.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en su sentencia del Expediente 649-2002-AMTC ⁵ se ha pronunciado sobre la promoción en el empleo en igualdad de condiciones indicando que es un derecho fundamental y que: *"el Estado peruano reconoce el derecho de todas las personas al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren la igual oportunidad para ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad. (...) 8. El derecho a la promoción en el empleo en igualdad de condiciones tiene su fundamento constitucional en el derecho al trabajo, entendido como un medio de realización de la persona (Artículo 22), y en el principio derecho de igualdad de trato y de oportunidades en la relación laboral (Artículo 26). Mediante este derecho se trata de dar opción, sin preferencias ni discriminaciones, a los trabajadores que se encuentran en una misma situación para que puedan acceder en igualdad de condiciones a la promoción*

⁵ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00649-2002-AA.pdf>

profesional, contribuyéndose de este modo a la realización y el desarrollo del trabajador, y a la configuración del trabajo decente. De este modo, el derecho a la promoción en el empleo se vulnera cuando se imponen restricciones que impiden a los trabajadores a acceder en base a sus méritos, o cuando se les exige requisitos irrazonables o imposible de cumplir, o cuando no se les promueve por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, a pesar de que se cuentan con los méritos suficientes y han aprobado el concurso para ser promovidos. (...) 10. Por tanto, el acceso a los niveles a los grupos ocupacionales de la carrera administrativa se fundamenta en el mérito y la capacidad de los postulantes y el concurso de mérito es de carácter cerrado, es decir, comprende sólo a quienes, estando en niveles inferiores, en la organización de la entidad de la administración pública pretendan acceder a niveles o grupos ocupacionales de grado superior. Ello debido a que la carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal de las entidades de la Administración Pública, cuyo fin es, además de la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores, garantizar la excelencia en la calidad del servicio y la eficiencia de la Administración Pública, y en general de las actividades estatales, ofreciendo igualdad de oportunidades para el ingreso, capacitación, permanencia y acceso al empleo público, con base exclusiva en el mérito, la capacidad y en las calidades"⁷.

7

En este punto hay que recordar que, el Tribunal Constitucional mediante Resolución recaída en el Expediente 00029-2018-PI/TC, de 20 de agosto de 2020, señala en el punto 44 de sus fundamentos:

"En cuanto a los alcances generales del Servicio Civil, este Tribunal también señaló en esta sentencia que, si bien la Ley Servir ha establecido una regulación que favorece la uniformidad en el régimen laboral para las personas que prestan servicios en las instituciones del Estado, el legislador, en el ámbito de lo constitucionalmente posible y de sus correspondientes competencias (artículo 102.1 de la Constitución), dispone de varias opciones de configuración del contenido de las leyes. En ese sentido, puede establecer distinciones, siempre que estén justificadas en la especial naturaleza o particularidad de la función desempeñada o de la prestación del servicio".

En base a lo expuesto, es perfectamente viable establecer que el personal de la Contraloría General de la República, forme parte de la excepción a la aplicación del régimen único de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, fundado en la especial naturaleza o particularidad de la función desempeñada o de la prestación del servicio.

Respecto a la igualdad como principio constitucional, el Tribunal Constitucional, a través de la sentencia recaída en el Expediente 018-2003⁶, ha señalado que:

"La naturaleza jurídica de la igualdad reposa en una condición o presupuesto indispensable para el ejercicio de los distintos y plurales derechos individuales. Por ende, no es un derecho autónomo, sino relacional; en otras palabras, el derecho a la igualdad funciona en la medida en que se encuentra conectado con los restantes derechos, facultades y atribuciones constitucionales y legales. Más precisamente, opera para asegurar el goce real, efectivo y pleno del plexo de derechos que la Constitución y las leyes reconocen y garantizan".

Por lo antes expuesto se propone la presente iniciativa, con la finalidad de establecer la migración del personal bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) en condición indeterminada de la Contraloría de la República, hacia el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, a fin de uniformizar las normas de aplicación para las relaciones laborales, en aplicación del derecho constitucional de igualdad.

8

Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

La presente iniciativa legislativa está formulada dentro del marco constitucional, por lo que no vulnera su texto en modo alguno; sino por el contrario, materializa su justa aplicación.

La norma promueve la uniformización del régimen laboral aplicable a los trabajadores de la Contraloría General de la República, eliminando la coexistencia de regímenes distintos —CAS y Decreto Legislativo 728— que generan discriminaciones indebidas en aspectos como la estabilidad laboral, el acceso a beneficios sociales y la protección frente al despido, así como, garantiza el cumplimiento del derecho constitucional de igualdad ante la ley (art. 2, inc. 2 de la Constitución), reconociendo a los trabajadores CAS indeterminados —

⁶ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00018-2003-AI.html>

quienes desempeñan funciones estructurales y permanentes— el mismo trato que a aquellos contratados bajo el régimen 728.

Análisis Costo Beneficio

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 en un plazo no mayor a tres (3) años, estando además facultada la entidad a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para la implementación de la propuesta.

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

Beneficios	Costos
• <i>Aplica políticas públicas para materializar el principio constitucional de igualdad en el personal de la Contraloría General de la República.</i> • <i>Promueve la materialización de derechos laborales reconocidos por la Constitución, Tratados internacionales y la ley.</i> • <i>Impulsa mayor productividad en la Administración Pública.</i> • <i>Genera un precedente legislativo para extender medidas similares a otras entidades públicas donde persisten relaciones laborales desiguales.</i>	• <i>No genera costos económicos extras pues la migración se realizará con cargo al presupuesto de la Contraloría General de la República.</i> • <i>Genera un costo social positivo, pues los trabajadores y en general la sociedad identifica que se materializan los derechos fundamentales y el principio de justicia.</i>

Vinculación con el acuerdo nacional

La presente iniciativa legislativa tiene vinculación directa con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación;



JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

Política 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo;

Política 24: Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente, y;

Política 28: Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial.