



"PROYECTO DE LEY CAS NUNCA MAS EN EL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO"

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 DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO 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 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 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 fortalecer el servicio público brindado y el estándar de equidad a través de la promoción de un trabajo digno con remuneración equitativa a todos sus trabajadores.

Artículo 2. – Alcance.

La presente ley comprende a los trabajadores del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 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 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 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;



Congresista Isabel Cortez Aguirre

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

- Tener vínculo laboral vigente con la entidad y acreditar al menos dos (2) años de labores de manera continua como mínimo al momento de entrada en vigor de la presente ley;

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 seis (6) años.

Artículo 4. – Adecuación de los instrumentos de gestión y periodo de prueba

Se autoriza al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 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 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para lo cual queda autorizada a realizar las modificaciones presupuestales que correspondan.



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidy
Lisbeth FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/07/2025 17:29:08-0500



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUIRRE Yorel
Kira FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/07/2025 18:09:01-0500



Firmado digitalmente por:
PICON QUEDO Luis Raul FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/07/2025 10:14:30-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181740128 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 03/07/2025 11:15:34-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/07/2025 15:27:02-0500



Firmado digitalmente por:
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU
20181740128 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/07/2025 14:22:43-0500



Firmado digitalmente por:
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU
20181740128 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/07/2025 14:22:52-0500



DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Reglamentación.

La presente Ley será reglamentada por Decreto Supremo, refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo en el plazo de treinta (30) días, a partir de la vigencia de la presente Ley.

La falta de reglamentación de alguna de las disposiciones de la presente Ley no es impedimento para su aplicación y exigencia.

Segunda.- Exoneración.

Se dispone que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo queda exceptuado de lo dispuesto en la Ley N° 32185 – Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2025.

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

1. Antecedentes legislativos.

El principal antecedente directo presentado durante el Periodo Parlamentario 2021-2026, es la Ley N° 31131, "Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público, los cuales se detallan en el primer cuadro".

Si bien el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Ley N° 31131, con excepción de la disposición que reconoce el carácter indeterminado del contrato administrativo de servicios, la presente iniciativa legislativa considera los nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el artículo 79 de la Constitución referidos a la iniciativa de gasto y, sobre todo, incluye un análisis pormenorizado de viabilidad presupuestal con cargo a los recursos de las propias entidades públicas involucradas. Asimismo, se establece expresamente que no se suprime ni altera el objetivo de la unificación del régimen del servicio público (SERVIR), previsto en el marco de la potestad del Poder Ejecutivo de dirigir la política sobre recursos humanos en la administración pública.



Asimismo, los aportes principales de la presente iniciativa han sido por la Junta Directiva del Sindicato Unitario del Ministerio de Trabajo (SUTMIT) del actual período 2024-2026.

Número de Proyecto	Fecha de Presentación	Resumen de Contenido
5936/2023-CR	14/09/2023	Objetivo: incorporar al régimen del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores del régimen de contratación administrativa de servicios en la SUNAFIL. Ámbito de aplicación: todos los trabajadores que se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 en la SUNAFIL. Incorporación progresiva (tres años).
4640/2022-CR	31/03/2023	Objetivo: incorporar al régimen del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores del sector público que se encuentran en el régimen del Decreto Legislativo N° 1057. Ámbito de aplicación: todas las instituciones del sector público del Poder Ejecutivo, en los tres niveles de gobierno, Poder Judicial, Poder Legislativo, organismos autónomos, gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales; y sus entidades adscritas en todo el territorio nacional. Incorporación progresiva (cinco años).
3878/2022-CR	29/12/2022	Objetivo: incorporar progresivamente al régimen del Decreto Legislativo N° 728 o al Decreto Legislativo N° 276 (cuando sea régimen exclusivo de la entidad) a los trabajadores que se encuentran en el régimen del Decreto Legislativo N° 1057. Alcance de la Ley: todos los trabajadores que se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057. Incorporación progresiva (cinco años).



2876/2022-CR	23/08/2022	Objetivo: incorporar al régimen del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores del sector público que se encuentran en el régimen del Decreto Legislativo N° 1057. Alcance de la Ley: todos los trabajadores que se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 105 y que la entidad pública se encuentre sujetas al régimen laboral de la actividad privada. Incorporación progresiva (tres años).
2953/2022-CR	02/09/2022	Objetivo: incorporar al régimen del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores de la SUNAFIL que se encuentran en el régimen del Decreto Legislativo N° 1057. Alcance de la Ley: todos los trabajadores que se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 en la SUNAFIL. Incorporación: progresiva (tres años).
1499/2023-CR	08/04/2024	Objetivo: incorporar al régimen del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores de la SDDLGT, como lo establece el Decreto Legislativo N° 910 y su Reglamento. Alcance de la Ley: todos los trabajadores como Consultor, Liquidador, Conciliador y Defensor Laboral de Oficio que se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 en la SDDLGT. Incorporación: automática.
6439/2023-CR		Objetivo: incorporar a los trabajadores del Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú que se encuentren bajo el régimen de CAS al régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728. Alcance de la Ley: todos los trabajadores del Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú.
8422/2023-CR	18/07/2024	Objetivo: incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los empleados, de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), con Contrato Administrativo de Servicios 1057 (CAS) a plazo indeterminado, Alcance de la Ley: todos los trabajadores de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) contratados bajo el régimen del



		Decreto Legislativo N° 1057 a plazo indeterminado. Incorporación progresiva (dos años).
--	--	---

Fuente: Portal del Congreso de la República. Expediente Virtual Parlamentario.

Número de Ley	Fecha de Presentación	Resumen de Contenido
31131	08/03/2021	Objetivo: incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado, contratados bajo el Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios. Ámbito de aplicación: a todos los trabajadores contratados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) del Sector Público. Incorporación progresiva (cinco años).
31702	10/03/2023	Objetivo: incorporar al personal profesional, no profesional, asistencial y administrativo, que se encuentre laborando en el Seguro Social de Salud (ESSALUD), bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) a plazo indeterminado, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral Ámbito de aplicación: al personal del Seguro Social de Salud (ESSALUD) que se encuentran bajo el contrato administrativo de servicios (CAS) y que son: Profesionales de la Salud, Técnico y auxiliares asistenciales de la salud, profesionales administrativos, técnicos y auxiliares administrativos. Incorporación progresiva (tres años).

Fuente: Portal del Congreso de la República. Expediente Virtual Parlamentario.

2. 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 1° 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.

3. Antecedentes del Ministerio de Trabajo.

En el año 1901, el Estado interviene por primera vez en asuntos laborales a través del Ministerio de Gobierno y Policía, el cual asumió la función de registrar los contratos del servicio doméstico. Doce años después, el 30 de enero de 1913, se expide un Decreto por el cual se encarga de la "Sección Obrera", la tarea de centralizar los datos sobre la situación y el movimiento del trabajo.

El 30 de setiembre de 1919, en la Dirección de Fomento del Ministerio de Fomento crea la "Sección del Trabajo". Posteriormente, con la definición del Decreto Supremo del 06 de marzo de 1920, se encargan de los servicios de Legislación del Trabajo, Estadística, Inspecciones, Asociaciones e Instituciones del Trabajo, Cultura y Previsión Social.

El 12 de setiembre de 1921, se creó la sección de "Asuntos Indígenas", dentro del Ministerio de Fomento, y el 28 de abril de 1922, se crea el Concejo Superior de Trabajo y Previsión Social. Aunado a ello, el 02 de enero de 1929, se crea la Inspección General del Trabajo, encargada de velar por el cumplimiento de la ley, de



los decretos y las pruebas relacionadas con el trabajo, en especial de los niños y las mujeres, la tarea que antes estaba reservada a las Municipalidades.

Además, mediante Decreto Supremo de fecha 10 de enero de 1930, se aprobó el Reglamento Interno del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, estableciéndose a la Sección de Inspección General. Y mediante Decreto Ley N° 7190 de fecha 17 de junio de 1931 se declara los fallos de la Sección de Trabajo y Previsión Social del Ministerio de Fomento, adquirió valor de cosa juzgada. A través del Decreto Ley N° 7191, del mismo año, se autoriza al Ministerio de Fomento establecido Inspecciones para atender conflictos colectivos. Así se creó progresivamente las inspecciones regionales del trabajo de Talara, Cañete, la Libertad, Junín, Chancay, Callao, Arequipa, Lambayeque, Piura, Cuzco.

Siendo así, el 05 de octubre de 1935 con la dación de la Ley N° 8124 se creó el Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social, que incorporó las Direcciones de Trabajo, de Previsión Social y de Asuntos Indígenas, pertenecientes al Ministerio de Fomento. Adicionalmente en el año 1942, se expide la Ley N° 9679, la cual dispone que la Dirección de Trabajo y Asuntos Indígenas del Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social, pasará a formar las direcciones del Ministerio de Justicia; el cual pasó a denominarse Ministerio de Justicia y Trabajo.

A razón de ello, el 30 de abril de 1949, se inicia una nueva etapa en el campo del trabajo, mediante el Decreto Ley N° 11009, se crea el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, como una entidad independiente de otros Ministerios, acorde con la realidad histórica de estos tiempos. El ministerio fue instalado el 27 de octubre de ese mismo año, al conmemorarse el Primer Aniversario del Movimiento Restaurador de Arequipa. Siendo así, que mediante Ley N° 15850, Ley Anual de Presupuesto Funcional de la República de fecha 31 de diciembre de 1965, se cambia la denominación a Ministerio de Trabajo y Comunidades para el año 1966. Y en el año 1968, se cambia nuevamente la denominación a Ministerio de Trabajo, dándole una nueva estructura y funciones mediante Decreto Ley N° 17524 del 21 de marzo de 1969.

Ya por el año 1971, mediante el Decreto Ley N° 19040, se declara la reorganización del Ministerio de Trabajo, y en el año 1980 a través de la Ley N° 23212, se adecua su estructura y funciones de los órganos, agregando a sus funciones la regulación de las normas laborales, las normas de higiene y seguridad y la coordinación de la formación profesional, manteniendo relaciones con organismos internacionales, regionales y subregionales, especializada en el área socio laboral.

Con la Ley de Organización de los Sectores Trabajo y Promoción Social, aprobada el 12 de junio de 1981, mediante Decreto Legislativo N° 140, se concibe por primera vez como ente rector de la administración pública del trabajo, y al segundo como el encargado de fomentar y dirigir la política nacional de empleo, modificada por el Decreto Legislativo N° 568, el 4 de abril de 1990, con la denominación de Ley de



Organización y Funcionamiento del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, reglamentada mediante Decreto Supremo N° 038-90-TR el 8 de junio de ese mismo año.

Finalmente, para el año 1992, se aprueba la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Promoción Social mediante Decreto Ley N° 25927, así como su reglamentación mediante Resolución Ministerial N° 012 -93-TR, a través del cual se determinó la competencia, atribuciones, estructura y funciones del Ente. Las cuales durante el transcurso del tiempo han sido modificadas hasta su sedimentación con la Ley N° 29381, que aprueba la "Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo", y demás normas reglamentarias y complementarias. El cual otorga al Sector 11 importantes áreas programáticas de acción.

4. El Régimen laboral del personal del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es el 728.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) es uno de los dieciocho (18) Ministerios adscritos al Consejo de Ministros, creado el 30 de abril de 1949, con la denominación de Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, cuya finalidad tuvo el promover de manera sostenible el respeto a los derechos laborales y, de ese modo garantizar a la ciudadanía un empleo digno y seguro. Durante más de siete décadas el MTPE ha cumplido con garantizar los derechos laborales, para ofrecer óptimas condiciones de trabajo y, con ello asegurar una mejor calidad de vida a la familia peruana.

El MTPE al ser un ente rector en trabajo y promoción del empleo, tiene como principales funciones: ***a) Promover un empleo decente y productivo***, así como el cumplimiento de los derechos laborales y fundamentales de la población, fortaleciendo el diálogo social, la empleabilidad y protección de los grupos vulnerables, siempre desde una visión centrada a la ciudadanía; ***b) Diseñar, conducir y supervisar los sistemas funcionales en el ámbito de trabajo y promoción del empleo***, asegurando el cumplimiento de políticas públicas de acuerdo a las normas de la materia; ***c) Impulsar la formalización laboral***, a través de información y asesoramiento, para contribuir con la creación y desarrollo de empleo decente, en concordancia con las políticas de desarrollo productivo y sostenible de la economía; ***d) Mejorar las competencias laborales para incrementar la empleabilidad de la población en edad de trabajar***, con énfasis en la población juvenil y otras poblaciones vulnerables, acorde a la demanda real del mercado laboral y a las perspectivas de desarrollo económico del país; y ***e) Promover y fortalecer el diálogo social como uno de los instrumentos eficaces para lograr la concertación laboral tripartita***, que fomente la productividad y promueva el empleo decente, estableciendo una sólida base para el desarrollo sostenible del país.



La Ley N° 29381, que aprueba la "Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo", otorga al MTPE 11 importantes áreas programáticas de acción: 1) Derechos fundamentales en el ámbito laboral, 2) Materias socio-laborales y relaciones de trabajo, 3) Seguridad y salud en el trabajo, 4) Inspección del trabajo, 5) Promoción del empleo y el autoempleo, 6) Intermediación y reconversión laboral, 7) Formación profesional y capacitación para el trabajo, 8) Normalización y certificación de competencias laborales, 9) Información laboral y del mercado de trabajo, 10) Diálogo social y concertación laboral, y 11) Seguridad social.

Por otro lado, se debe tomar en consideración que, el MTPE al brindar el acceso a la ciudadanía de los diversos trámites, noticias, normas legales, orientación en general, y servicios, garantiza el cumplimiento de las funciones establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones – ROF del MTPE, Manual de Organización y Funciones – MOF del MTPE, y el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA del MTPE, y normas legales en materia laboral. Tales como: 1) Acceso a la casilla electrónica del MTPE; 2) Acceso a orientación vocacional en la Plataforma Mi Carrera; 3) Aprobación, prórroga o modificación del contrato de personal extranjero; 4) Búsqueda de Trabajo; 5) Cálculo de liquidación de beneficios sociales para trabajadores del sector privado; 6) Información sobre la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso; 7) Consulta estado de trámite; 8) Consultar información de transparencia; 9) Denuncia acoso sexual en el trabajo; 10) Información sobre derechos y obligaciones laborales; 11) Impugnación de la resolución de multa; 12) Información sobre el inicio de la negociación colectiva; 13) Registro de contratos a tiempo parcial; 14) Inscripción en el Registro Nacional de Trabajadores de Construcción Civil – RETCC; 15) Servicio de Conciliación Administrativa; 16) Servicio de patrocinio judicial gratuito a trabajadores y extranjeros; 17) Suspensión del procedimiento de ejecución coactiva; 18) Terminación colectiva de los contratos de trabajo en caso de disolución, liquidación y quiebra de la empresa; 19) Transparencia; 20) Visación de contratos de trabajo de extranjeros para recuperar la nacionalidad peruana; 21) Terminación colectiva de los contratos de trabajo por causas objetivas, sujeto a la Ley N° 27809; 22) Terminación colectiva de los contratos de trabajo por causas objetivas, económicas o análogas, entre otros.

Dentro de las herramientas que permiten consolidar información real u oportuna para diseñar políticas de trabajo y empleo, e insumo importante para la toma de decisiones en el fortalecimiento y desarrollo de las relaciones laborales de trabajo, la promoción del empleo y la implementación y mejora de los programas sociales del MTPE, está el cuadro de Mapa de Empleo Formal obtenido del Observatorio de la Información Laboral. (Ver Cuadro N° 1).

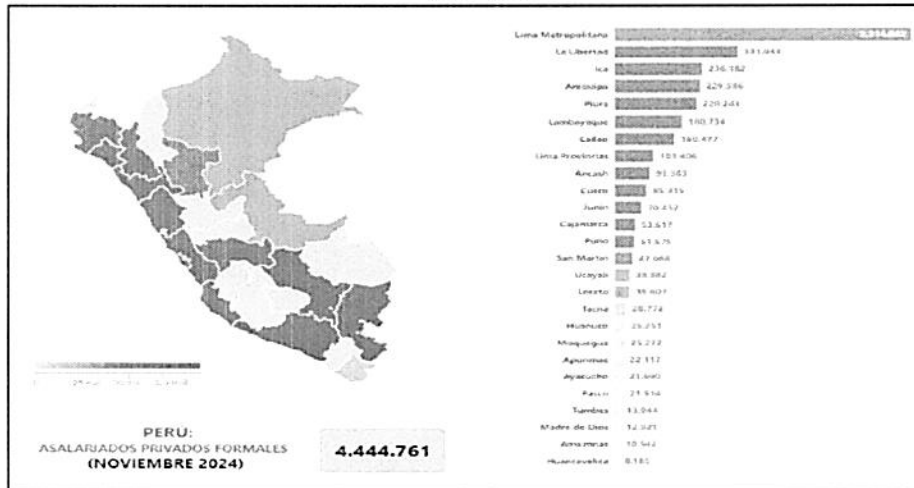
CUADRO N° 1



Congresista Isabel Cortez Aguirre

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

CUADROS DE MAPA DE EMPLEO FORMAL ASALARIADO PRIVADO (NOV24) Y CUADRO DE ASALARIADOS PRIVADOS FORMALES POR REGIÓN (NOV24)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – Direcciones y Gerencias Regionales / Zona de Trabajo y Promoción del Empleo.

Elaboración: MTPE – Observatorio de la Formalización Laboral.¹

En ese sentido, los servidores que labora en el MTPE son un personal especializado con experiencia calificada en el sector trabajo y promoción del empleo, brindando servicios gratuitos a todos los ciudadanos a nivel nacional, esto conlleva al deber de garantizar la permanencia del personal; toda vez que, los servicios que prestan apuntan al cumplimiento de las funciones y áreas programáticas de la entidad.

El Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), se implementó con el objetivo de dotar de flexibilidad a la administración pública en la contratación de personal. Sin embargo, con el tiempo se ha evidenciado que este régimen presenta serias limitaciones y desventajas para los servidores públicos, entre ellas:

- a) Falta de estabilidad laboral:** los servidores bajo el régimen de CAS transitorios pueden ser despedidos sin el debido proceso o sin justificación objetiva, generando incertidumbre y afectando su desempeño;
- b) Desigualdad en beneficios laborales:** los servidores bajo el régimen de CAS no tienen acceso a beneficios como compensación por tiempo de servicios (CTS) y gratificaciones, que gozan los servidores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728; y
- c) Precarización del empleo público:** La contratación masiva bajo este régimen de CAS ha generado una alta rotación de personal, afectando la continuidad y calidad de los servicios públicos.

¹ <https://www2.trabajo.gob.pe/estadisticas/observatorio-de-la-formalizacion-laboral/tableros-interactivos/tablero-interactivo-del-empleo-informal-observatorio-iii/>



Y de los estudios realizados por organismos públicos como la Defensoría del Pueblo y el Congreso de la República del Perú, se ha identificado que el régimen de CAS ha sido utilizado indebidamente para cubrir puestos de trabajo de naturaleza permanente, lo que **contraviene el principio de estabilidad laboral reconocido en el artículo 27 de la Constitución Política del Perú**.

En ese contexto, la Ley N° 31131, "Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público", la cual fue derogada en parte, pero que mantuvo la constitucionalidad del artículo 4° de dicha norma, con lo cual se reafirma que los contratos CAS tienen carácter indeterminado y los trabajadores sólo pueden ser cesados por causa justificada, razón por la cual considerando que la publicación en el diario oficial El Peruano de la referida norma fue el 09 de marzo de 2021, debe entenderse que desde el día siguiente de su publicación los servidores bajo el régimen de la contratación administrativa de servicios (CAS) son de carácter indeterminado.

Con la emisión de dicha norma, se reconoce en parte derechos a los servidores públicos a nivel nacional, estando comprendidos en ese universo los servidores que labora en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), considerándose así, como un personal especializado con experiencia calificada en el sector trabajo y promoción del empleo, el cual brinda servicios a todos los ciudadanos del Perú, esto conlleva a garantizar la permanencia del personal que presta servicios en dicha institución; toda vez que, el servicio que realiza, es importante para proteger y garantizar los derechos laborales de los ciudadanos, referidos a las áreas programáticas de acción, a las que hacen mención el artículo 4 de la Ley N° 29381, "Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo".

Aunado a ello, mediante **Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia 034-2021**², y de manera excepcional, se dispone la contratación de servidores civiles bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS), hasta el 17 de mayo de 2021, a fin de promover la reactivación económica del país y/o a mitigar los efectos adversos de la COVID-19. Disposición que fue ampliada mediante **Única Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia 083-2021**³, hasta el 31 de diciembre de 2021; **Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31365**⁴, hasta el 31 de diciembre de 2022; **Numeral 3 del Sexagésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley**

² Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia 034-2021², "Decreto de Urgencia que establece medidas para el otorgamiento de la "prestación económica de protección social de emergencia ante la pandemia del coronavirus COVID-19" y del "subsidio por incapacidad temporal para pacientes diagnosticados con COVID-19".

³ Única Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia 083-2021, "Decreto de Urgencia que dicta medidas extraordinarias para el fortalecimiento de la disponibilidad de recursos humanos ante la emergencia sanitaria por la covid-19 y dicta otras disposiciones".

⁴ Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31365, "Ley de presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022".



N° 31638⁵, hasta el 31 de diciembre de 2023; **Inciso d) del Numeral 46.2 del Artículo 46 de la Ley N° 31953⁶**, hasta el 31 de diciembre de 2024; y finalmente mediante **Numeral 21.1 del Artículo 21 de la Ley N° 32185⁷**, hasta el 31 de diciembre de 2025.

En ese sentido, cabe indicar que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) en la actualidad cuenta con varios regímenes laborales (Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276, 728 y 1057), y del análisis del universo de los servidores comprendidos en dicha entidad, se obtuvo que: **Ciento Veintitrés (123) servidores** pertenecen al Régimen Laboral del **Decreto Legislativo N° 276**, **Setecientos Tres (703) servidores** pertenecen al Régimen Laboral del **Decreto Legislativo N° 1057**, y **Seis (06) servidores** del Régimen Laboral pertenecen al **Decreto Legislativo N° 728**. (Ver Cuadro N° 2 y Gráfica N° 1).

CUADRO N° 2
RÉGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE
TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

Régimen Laboral	Cantidad de Servidores
Decreto Legislativo N° 276	123
Decreto Legislativo N° 1057	703
Decreto Legislativo N° 728	6
TOTAL	832

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE.

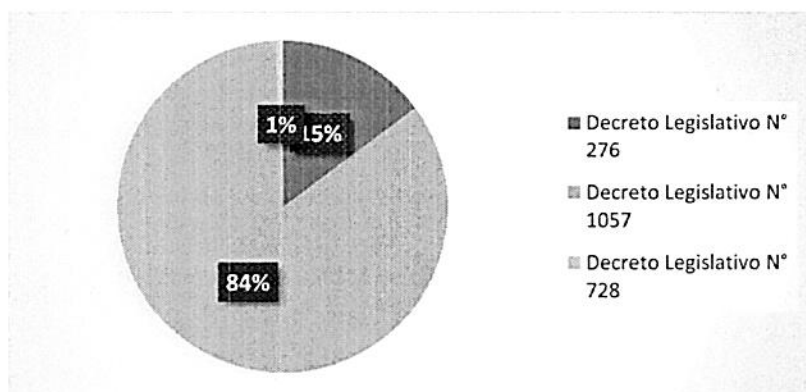
Elaboración: Sindicato Unitario de Trabajadores del Ministerio de Trabajo - SUTMIT.

GRÁFICA N° 1
RÉGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE
TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

⁵ Numeral 3 del Sexagésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31638, "Ley de presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2023".

⁶ Inciso d) del Numeral 46.2 del Artículo 46 de la Ley N° 31953, "Ley de presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2024".

⁷ Numeral 21.1 del Artículo 21 de la Ley N° 32185, "Ley de presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2025".



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE.

Elaboración: Sindicato Unitario de Trabajadores del Ministerio de Trabajo - SUTMIT.

Al respecto, resulta pertinente señalar que el 17 de marzo del 2001, mediante Decreto Legislativo N° 910, Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador (LGITDT), se crea La Sub Dirección de Defensa Legal Gratuita y Asesoría al Trabajador (SDDLGT) o las Dependencias Administrativas que haga de sus veces, como un servicio público a cargo del MTPE, que tiene como objeto la difusión de la legislación laboral, seguridad social, seguridad y salud en el trabajo, la prevención y solución de los conflictos. ***Este servicio es gratuito y se proporciona a través de las áreas de Consultas al Trabajador y del Empleador, Liquidaciones, Patrocinio Judicial Gratuito, Conciliación Administrativa y otros que sean creados a través de resolución ministerial.*** (Ver Cuadro N° 3).

Acorde al literal a) del artículo 23 y la Segunda Disposición Complementaria del LGITDT, precisa respecto al régimen laboral de la SDDLGT que ***"Su régimen laboral es el de la actividad privada"***; en concordancia con la Segunda Disposición Complementaria del LGITDT, la cual señala que:

"Los inspectores que, a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, se encuentren prestando servicios en el Ministerio de Trabajo y Promoción Social y en las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción Social, bajo cualquier modalidad, se incorporan al cuerpo de inspectores previsto en la Ley, y su régimen laboral es el regulado en el numeral 6.2 del artículo 6. () RECTIFICADO POR FE DE ERRATAS*

Los inspectores que, a la fecha de entrada en vigor de la Ley, estuvieran prestando sus servicios bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, deberán manifestar por escrito dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la vigencia de la Ley, su decisión de cambiar de régimen laboral, en caso contrario permanecerán en el régimen laboral público.

La misma regla es aplicable al personal comprendido en los servicios regulados en el Título III, pudiendo incorporarse al régimen laboral señalado en el inciso a) del



Artículo 23, siempre que la entidad cuente con los recursos presupuestales para tal fin".

CUADRO N° 3
SERVIDORES CON RÉGIMEN LABORAL DEL D.L. N° 728 DE LA SDDLGAT EN LIMA
METROPOLITANA (SEGÚN FUNCIONES)

Cargo	Cantidad
CONCILIADORES	1
DEFENSORES LABORALES DE OFICIO	1
LIQUIDADORES	2
CONSULTORES	2
TOTAL	6

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana.

Elaboración: Sindicato Unitario de Trabajadores del Ministerio de Trabajo - SUTMIT.

En conclusión, el análisis arroja la evidente discriminación entre regímenes laborales en el Sector Trabajo, por lo que el presente Proyecto de Ley pretende erradicarla; precisando que, para este caso, los servidores con Contrato Administrativo de Servicios (CAS) que laboran en el MTPE, y que realicen actividades y funciones de carácter permanente y transitoria en las distintas unidades orgánicas de la institución, puedan ser trasladados al Régimen Laboral de la actividad privada, regulado mediante Decreto Legislativo N° 728, con el propósito de garantizar y prever un clima laboral saludable, conforme a lo establecido en las normas supranacionales tales como el convenio 111 de la OIT.

Acorde a ello, la implementación del proyecto normativo que pretende incorporar a los antes mencionados servidores del MTPE, al Régimen Laboral de la actividad privada, regulado mediante Decreto Legislativo N° 728, con cargo al presupuesto de cada entidad pública involucrada, es decir del MTPE, sin afectar los recursos del tesoro público y respetando las disposiciones legales en materia presupuestal, la cual haciende al monto de **S/. 12,678,175.39** (Doce millones Seiscientos Setenta y ocho mil Ciento Setenta y cinco con 39/100 soles) (el valor indicado es de carácter referencial. (Ver Cuadro N° 3).

CUADRO N° 3
MTPE – PRESUPUESTO PLANILLA SERVIDORES CAS

Concepto	Monto
REMUNERACIONES	S/. 3,986,847.61
ESSALUD 9%	S/. 358,816.28
CTS	S/. 3,986,847.61
GRATIFICACIÓN + BONI. EXT.	S/. 4,345,663.89
TOTAL	S/. 12,678,175.39

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE.

Elaboración: Sindicato Unitario de Trabajadores del Ministerio de Trabajo - SUTMIT.



5. 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 del Ministerio de Trabajo 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 el Ministerio de Trabajo es una entidad que tiene alcance nacional en materia de política laboral.

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

6. 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.

7. 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"⁸, 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 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.

⁸ ESPOSITO: *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, en *La Costituzione italiana*, Saggi Padua, 1954, pag.43, nota 58.



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)

8. 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 empleada; 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)*

9. 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.

10. 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.



11. 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:

De lo expuesto, se infiere que el contenido de la propuesta se encuentra enmarcado dentro de los alcances constitucionales y no colisiona con alguna otra norma del ordenamiento jurídico peruano, ni con las obligaciones o tratados internacionales ratificados por el Estado. En el entendido, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), trabajan para aumentar la capacidad de servicio para atender de forma apropiada a las necesidades de una población cada vez más demandante, siendo un factor clave para mejorar la capacidad del servicio el incentivar el recurso



humano, reconociendo al personal que tenga las competencias laborales que coadyuven al cumplimiento de la visión y misión institucional.

III. ANALISIS COSTO BENEFICIO:

La presente iniciativa legislativa busca establecer el marco normativo que permita incorporar al régimen laboral de la actividad privada a los trabajadores que se encuentren prestando servicios a la fecha de emisión de la presente norma bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), siendo su incorporación automática, sin condicionamiento de norma reglamentaria.

La presente iniciativa será cubierta con el presupuesto de cada entidad pública involucrada, mediante cualquier fuente de financiamiento; toda vez que, se cuenta con una población reducida contratada bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) a nivel nacional; igualmente la presente propuesta legislativa no vulnera principios, disposiciones o políticas de disciplina fiscal y presupuestaria. Más bien, genera beneficios para la sociedad, garantizando servicio a todos los trabajadores y trabajadoras formales o informales del régimen de la actividad privada del Perú, conllevando al deber de proteger su permanencia y garantizar los derechos laborales de las y los trabajadores, referidos a la difusión de la legislación laboral, seguridad social, seguridad y salud en el trabajo, la prevención y solución de los conflictos y la defensa judicial gratuita en material laboral.

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 el fortalecimiento del servicio público brindado en el MTPE (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo), el cumplimiento de los derechos laborales y fundamentales de sus trabajadores, así como el fortaleciendo el diálogo social, la empleabilidad y protección de los grupos vulnerables, siempre desde una visión centrada a la ciudadanía, diseñando, conduciendo y supervisando los sistemas funcionales en el ámbito de trabajo y promoción del empleo, asegurando el cumplimiento de políticas públicas de acuerdo a las normas de la materia; impulsando la formalización laboral, a través de la creación y desarrollo de un empleo decente de sus servidores, y el fomento de la productividad y promover el empleo decente, estableciendo una sólida base para el desarrollo sostenible del país.

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, mayo de 2025