



**PROYECTO DE LEY QUE DISPONE LA
INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE
LOS TRABAJADORES DEL
MINISTERIO PÚBLICO
CONTRATADOS BAJO EL RÉGIMEN
DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057
AL RÉGIMEN LABORAL DEL
DECRETO LEGISLATIVO N° 728**

El congresista que suscribe, **SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA** miembro de la bancada ALIANZA PARA EL PROGRESO al amparo de los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 75° y 76°, 2 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE DISPONE LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE LOS
TRABAJADORES DEL MINISTERIO PÚBLICO CONTRATADOS BAJO EL
RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057 AL RÉGIMEN LABORAL DEL
DECRETO LEGISLATIVO N° 728**

Artículo 1. Objeto y finalidad

La presente ley tiene por objeto establecer el marco legal que permita la incorporación progresiva de los trabajadores del Ministerio Público y sus unidades ejecutoras, contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057, al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, garantizando sus derechos laborales adquiridos y promoviendo condiciones equitativas de empleo.

Artículo 2. Ámbito de aplicación y exclusiones

La presente ley se aplica a los trabajadores con contrato vigente bajo el Decreto Legislativo N.º 1057 al momento de la entrada en vigor de la norma, que desempeñen funciones de carácter permanente.

Se excluye de la aplicación de esta ley a:

- El personal que presta servicios en proyectos de inversión pública con duración definida.
- Quienes realicen funciones eventuales o temporales debidamente acreditadas.
- Personal que ocupa cargos de confianza o de dirección.
- Los fiscales del Ministerio Público, quienes continuarán bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 276.

Artículo 3. Garantías laborales y reconocimiento de derechos

La incorporación al régimen del Decreto Legislativo N.º 728:

- a) No implica pérdida de derechos adquiridos durante el tiempo de servicios prestado bajo el régimen CAS.
- b) Considera como tiempo de servicios efectivo todo el periodo laborado de manera continua bajo dicho régimen.
- c) Exime a los trabajadores incorporados del período de prueba previsto en el Decreto Legislativo N.º 728.
- d) Garantiza la protección contra desvinculaciones arbitrarias durante todo el proceso de implementación.

Artículo 4. Implementación progresiva

La incorporación de los trabajadores será ejecutada de forma progresiva en un plazo máximo de cinco (5) años desde la entrada en vigencia de la presente ley, priorizando a aquellos con mayor antigüedad laboral.

El Ministerio Público establecerá un cronograma de incorporación anual y efectuará las previsiones presupuestales correspondientes en el marco de su presupuesto institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, garantizando la sostenibilidad financiera del proceso.

Artículo 5. Comisión Especial de Implementación

Créase una Comisión Especial de Implementación, de carácter temporal y funciones ad honórem, encargada de supervisar el proceso de incorporación, compuesta por:

- a) Un representante del Ministerio Público.
- b) Un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- c) Dos representantes elegidos por los trabajadores del Ministerio Público contratados bajo el régimen CAS.

La comisión será instalada en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles desde la vigencia de la ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.



Segunda. Inaplicabilidad de normas contrarias

Déjanse sin efecto las normas, reglamentos o disposiciones administrativas que se opongan a lo establecido en la presente ley.



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 14:56:13-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomi FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 12:32:41-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Luis
Gustavo FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 15:17:41-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 13:37:33-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 15:56:56-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 hard
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 12/08/2025 12:10:00-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 12:12:27-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. MARCO TEORICO

El Estado peruano, conforme al artículo 23 de la Constitución Política del Perú, reconoce al trabajo, en todas sus modalidades, como un objeto de atención prioritaria. Este mandato constitucional impone una especial protección, que debe orientar la construcción normativa en materia laboral, especialmente cuando se trata de corregir desigualdades derivadas de regímenes de contratación diferenciados.¹

El sistema laboral peruano está regido por múltiples regímenes: el régimen público (DL 276), el régimen privado (DL 728) y el especial de contratación administrativa de servicios (CAS, DL 1057). Este último, pese a su naturaleza transitoria, ha perdurado generando una brecha de derechos entre trabajadores en situaciones similares, lo cual va en contra de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.²

El régimen DL 728, en tanto cuerpo normativo general para la actividad privada, busca garantizar estabilidad, seguridad en el empleo y derechos sociolaborales consolidados, como la compensación por tiempo de servicios y acceso a negociación colectiva. Por su parte, el régimen CAS no aseguraba inicialmente derechos comparables; la Ley N.º 29849 de 2012 incorporó algunas mejoras (vacaciones, aguinaldos, estabilidad relativa), mas dejó pendiente su eliminación progresiva.³

A nivel internacional, los pactos y convenciones internacionales suscritos por Perú, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen la obligación del Estado de avanzar progresivamente hacia la

¹ Constitución Política del Perú

² Decreto Legislativo N.º 1057, régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) y Ley N.º 29849

³ Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

realización plena de los derechos laborales y sociales. Así, el enfoque progresivo de la presente propuesta, al cumplir con garantías laborales para trabajadores CAS, se inserta adecuadamente en ese marco de protección coyuntural.

Asimismo, esta iniciativa se alinea con recientes propuestas legislativas similares, como las que permiten la incorporación progresiva de trabajadores del sector salud y otros entes públicos al régimen DL 728, con cronogramas y sin impacto financiero adicional

Esta propuesta no solo cumple un mandato constitucional y de derechos humanos, sino que también recoge estándares vigentes del Derecho comparado interno e internacional, previene la excesiva judicialización derivada de reclamos por estabilidad, y promueve un Estado más moderno, equitativo y eficiente en su administración de recursos humanos.

1.2. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- Decreto Legislativo N.º 1057, Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS).
- Ley N.º 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del régimen CAS.
- Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 00013-2021-PI/TC.

1.3. PROBLEMÁTICA

El régimen laboral de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), creado mediante el Decreto Legislativo N.º 1057 en el año 2008, nació como una figura de contratación excepcional, temporal y residual, destinada a atender de forma ágil las necesidades de personal en el Estado ante restricciones presupuestales y barreras administrativas para el ingreso por concurso público. Sin embargo, a más de 15 años de su creación, el régimen CAS no solo se ha institucionalizado de manera irregular, sino que ha terminado por consolidar una grave situación de desigualdad estructural al interior del empleo público.⁴

⁴ Decreto Legislativo N.º 1057. Régimen de Contratación Administrativa de Servicios.

Esta situación se hace especialmente crítica en instituciones como el Ministerio Público, en donde una parte significativa de su personal, pese a desempeñar funciones de carácter permanente, se encuentra bajo el régimen CAS, sin acceso pleno a derechos laborales como la estabilidad, compensación por tiempo de servicios (CTS), negociación colectiva efectiva, asignación familiar, entre otros. A pesar de que la Ley N.º 29849 (2012) reconoció derechos mínimos para el personal CAS y planteó su eliminación progresiva, la falta de implementación efectiva ha perpetuado un escenario de discriminación normativa entre trabajadores que realizan labores similares, infringiendo el principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 2, inciso 2 de la Constitución Política del Perú.⁵

Asimismo, el artículo 24 de la Carta Magna establece que el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure para él y su familia bienestar material y espiritual, así como el derecho a la estabilidad laboral. Este derecho resulta constantemente vulnerado en el régimen CAS, cuya precariedad se expresa no solo en la facilidad para la terminación unilateral del vínculo laboral, sino en la incertidumbre permanente a la que se ven sometidos sus trabajadores.

En la práctica, el personal CAS cumple funciones estructurales, continuas y permanentes dentro de las entidades del Estado, sin que se produzca su incorporación al régimen laboral ordinario que le corresponde, en este caso el Decreto Legislativo N.º 728, que es el régimen de aplicación general en el Ministerio Público. Este uso desnaturalizado del régimen CAS ha sido advertido en múltiples pronunciamientos de la Contraloría General de la República y de la Defensoría del Pueblo, quienes han coincidido en señalar la necesidad de corregir esta distorsión que vulnera derechos fundamentales y afecta la eficiencia de la administración pública.⁶

Más aún, la permanencia de este régimen ha derivado en un fenómeno de judicialización masiva del reconocimiento de derechos laborales, pues los

⁵ Ley N.º 29849. Ley que establece la eliminación progresiva del régimen CAS.

⁶ Contraloría General de la República. Informe sobre precariedad laboral en el sector público.

trabajadores CAS recurren cada vez más a los tribunales para que se les reconozca su vínculo laboral a plazo indeterminado. Casos emblemáticos como la Casación N.º 4336-2015-ICA y la Casación Laboral N.º 21521-2018-La Libertad han sentado precedentes importantes al determinar que, cuando se verifica fraude en la contratación, debe reconocerse la existencia de una relación laboral a plazo indeterminado, incluso sin concurso público, siempre que exista vínculo vigente. Sin embargo, judicializar el acceso a los derechos básicos implica sobrecargar innecesariamente al Poder Judicial y postergar el goce de derechos fundamentales de los trabajadores del Estado.⁷⁸

Desde el enfoque internacional, tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador), instrumentos jurídicos vinculantes para el Estado peruano, establecen el principio de progresividad de los derechos sociales y laborales, exigiendo que los Estados adopten medidas legislativas y administrativas orientadas a su realización plena. Por lo tanto, mantener un régimen como el CAS en condiciones de desigualdad, precariedad e incertidumbre, no solo vulnera derechos constitucionales internos, sino que compromete las obligaciones internacionales asumidas por el Perú en materia de derechos humanos.

Cabe mencionar, además, que la Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 00013-2021-PI/TC, que declara inconstitucional la Ley N.º 31131 por razones de forma, no niega la necesidad de eliminar el régimen CAS, sino que reafirma que dicha eliminación debe realizarse conforme al principio de progresividad y bajo mecanismos normativos válidos. Incluso el considerando 120 de dicha sentencia reconoce que el régimen CAS debe ser superado en el tiempo, lo cual refuerza la necesidad de diseñar rutas legislativas que materialicen este mandato constitucional.⁹

En este marco, la presente propuesta legislativa tiene como finalidad corregir una deuda histórica del Estado con su propio personal, eliminando una situación de desigualdad e informalidad que vulnera la dignidad del trabajador, impide su

⁷ Corte Suprema de Justicia del Perú. (2016). Casación N.º 4336-2015-ICA.

⁸ Corte Suprema de Justicia del Perú. (2018). Casación Laboral N.º 21521-2018-La Libertad.

⁹ Tribunal Constitucional del Perú. (2021). Sentencia N.º 00013-2021-PI/TC.

desarrollo profesional y afecta la calidad del servicio público que se brinda a la ciudadanía. La transición del régimen CAS al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 en el ámbito del Ministerio Público no solo representa un acto de justicia laboral, sino también una estrategia institucional para fortalecer el compromiso, la motivación y la eficiencia de sus recursos humanos, mejorando la confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia.

1.4. JUSTIFICACIÓN

La presente propuesta legislativa se justifica en la necesidad de corregir una situación de desigualdad estructural y jurídica dentro del régimen laboral del Estado peruano, particularmente en el Ministerio Público, donde un número importante de trabajadores se encuentra bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), pese a desempeñar funciones de carácter permanente y necesarias para el funcionamiento institucional.

Desde su creación mediante el Decreto Legislativo N.º 1057 en el año 2008, el régimen CAS fue concebido como una modalidad especial de contratación con carácter temporal, destinada a cubrir necesidades excepcionales en la administración pública. Sin embargo, su uso se ha generalizado en entidades estatales como el Ministerio Público, desnaturalizando su finalidad original y configurando un régimen laboral paralelo, con menos derechos y mayores niveles de precariedad frente a los regímenes generales como el Decreto Legislativo N.º 728.¹⁰

Esta desigualdad se evidencia en distintos aspectos: los trabajadores CAS carecen de derechos como la compensación por tiempo de servicios (CTS), estabilidad laboral efectiva, negociación colectiva integral, asignación familiar y otros beneficios que sí tienen los trabajadores bajo el régimen 728. Esta situación ha generado una dualidad normativa en el Estado que contradice el principio constitucional de igualdad ante la ley, así como los principios de irrenunciabilidad de derechos, estabilidad y respeto por la dignidad del trabajador.¹¹

¹⁰ Decreto Legislativo N.º 1057. (2008). Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS).

¹¹ Constitución Política del Perú

Diversos estudios han evidenciado que el uso prolongado del régimen CAS contribuye a la precarización del empleo público, afectando no solo la calidad de vida de los trabajadores sino también la eficiencia de los servicios estatales. La Defensoría del Pueblo ha señalado que mantener esta dualidad no solo vulnera derechos fundamentales, sino que afecta la moral institucional, genera rotación de personal calificado y deteriora el clima laboral en las entidades públicas.¹²

Además, esta situación ha generado una excesiva judicialización de las relaciones laborales. Muchos trabajadores CAS deben acudir a los tribunales para que se les reconozca su vínculo laboral como permanente y se les incorpore al régimen laboral correspondiente. Este escenario sobrecarga al Poder Judicial y representa un costo innecesario para el Estado, que podría evitarse mediante una política legislativa clara, progresiva y ordenada de incorporación de estos trabajadores al régimen 728.

La Corte Suprema de Justicia ha sentado precedentes importantes en esta materia. En la Casación N.º 4336-2015-ICA y la Casación Laboral N.º 21521-2018-La Libertad, se ha señalado que, ante evidencia de fraude o desnaturalización en la contratación CAS, debe reconocerse la existencia de un vínculo laboral a plazo indeterminado, sin necesidad de concurso público si el vínculo ya está vigente. Esta jurisprudencia respalda la tesis de que la incorporación progresiva puede hacerse sin vulnerar los principios de mérito ni incurrir en arbitrariedad, en tanto se trate de trabajadores ya contratados por el Estado en funciones permanentes.

En el plano internacional, tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador) establecen el principio de progresividad de los derechos sociales y laborales, exigiendo a los Estados adoptar medidas legislativas y administrativas para avanzar en la garantía efectiva de tales derechos. En esa misma línea, el artículo 26 de la Constitución peruana establece que las normas laborales se interpretan conforme a este principio, lo

¹² Defensoría del Pueblo. (2020). Iniciativa legislativa en favor de los trabajadores CAS. Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe>

cual obliga al legislador a eliminar progresivamente mecanismos de contratación precarios.¹³

En consonancia, la Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 00013-2021-PI/TC, si bien declaró inconstitucional la Ley N.º 31131 por razones de forma, no negó la necesidad de eliminar el régimen CAS. Por el contrario, el Tribunal reafirmó que dicha eliminación debe respetar los principios de razonabilidad, progresividad y sostenibilidad financiera, abriendo así la posibilidad de iniciativas legislativas graduales como la que aquí se plantea.

Por todas estas razones, la presente propuesta legislativa, que dispone la incorporación progresiva del personal del Ministerio Público contratado bajo el régimen CAS al régimen del Decreto Legislativo N.º 728, no solo es constitucionalmente legítima, sino también jurídicamente necesaria y políticamente responsable. Se trata de una política de justicia laboral, modernización institucional y eficiencia estatal, que busca garantizar el respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores, fortalecer la institucionalidad del Ministerio Público y contribuir al cierre de brechas históricas en el empleo público.¹⁴

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

La vigencia de la presente propuesta legislativa generará efectos normativos directos sobre el marco jurídico laboral aplicable al personal del Ministerio Público y sus unidades ejecutoras. En particular, establecerá el tránsito progresivo del régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), regulado por el Decreto Legislativo N.º 1057, hacia el régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Este cambio no crea un nuevo régimen laboral ni introduce modificaciones sustanciales en los regímenes existentes, sino que establece la adecuación de los trabajadores con funciones permanentes al régimen laboral que corresponde conforme a la naturaleza de sus labores y a los principios constitucionales de

¹³ Organización de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

¹⁴ Santa Cruz Pachas, E. G. Inequidad en los beneficios salariales en el régimen CAS frente al 728.

igualdad, progresividad y estabilidad. De esta forma, se armoniza la legislación laboral del sector público con el mandato constitucional de no discriminación y equidad en el acceso a derechos fundamentales.

En términos normativos, la presente ley no deroga formalmente el Decreto Legislativo N.º 1057, pero sí limita su aplicación futura en el ámbito específico del Ministerio Público, al establecer expresamente la prohibición de nuevas contrataciones bajo dicho régimen. Asimismo, deja sin efecto las normas, reglamentos y disposiciones administrativas que resulten incompatibles con la implementación de esta ley, de conformidad con lo establecido en su disposición complementaria final segunda.

Del mismo modo, la norma resguarda la seguridad jurídica y la progresividad de derechos, al prever que la incorporación al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 se realizará respetando los derechos adquiridos durante la permanencia en el régimen CAS, y estableciendo un cronograma progresivo con un horizonte temporal de cinco (5) años.

La implementación de la presente ley no colisiona con otras normas del ordenamiento jurídico vigente. Por el contrario, complementa y desarrolla los mandatos establecidos en la Ley N.º 29849, que dispone la eliminación progresiva del régimen CAS en el sector público, y se encuentra alineada con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia N.º 00013-2021-PI/TC, que reafirma la obligación del legislador de garantizar una transición ordenada y constitucionalmente válida hacia regímenes laborales estables.

En suma, la norma propuesta no implica una modificación sustancial del ordenamiento legal vigente, sino que representa una adecuación necesaria y específica dentro de los márgenes constitucionales, legales y jurisprudenciales, que contribuirá a la progresiva unificación del régimen laboral del Estado y a la consolidación de un empleo público más justo, eficiente y respetuoso de los derechos fundamentales de los trabajadores.

III. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no genera gasto adicional al erario nacional, ya que establece expresamente que su implementación será financiada con cargo al presupuesto institucional del Ministerio Público. Al plantearse una ejecución progresiva en un plazo máximo de cinco años, la entidad podrá realizar una programación presupuestaria escalonada que permita absorber de manera sostenible los costos laborales asociados al cambio de régimen, tales como el acceso a la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), gratificaciones, asignación familiar, y otros beneficios regulados en el Decreto Legislativo N.º 728. Asimismo, los costos administrativos que pudiera implicar el proceso de adecuación operativa serán mínimos, dado que la Comisión Especial de Implementación tendrá funciones ad honórem y no representará erogación económica adicional.

Los beneficios que genera la norma son múltiples y de amplio alcance. Para los trabajadores, representa el reconocimiento de sus derechos laborales en condiciones de equidad, eliminando las brechas existentes entre quienes realizan funciones similares bajo regímenes distintos. Esto impactará positivamente en su estabilidad, motivación y sentido de pertenencia institucional. Para el Ministerio Público, la propuesta permitirá reducir considerablemente la carga procesal por demandas laborales, evitar el pago de indemnizaciones por despido arbitrario, y consolidar una gestión de recursos humanos más eficiente y profesionalizada. Desde una perspectiva más amplia, el Estado cumplirá con su mandato constitucional de garantizar la igualdad ante la ley y la progresividad de los derechos sociales, mientras que la ciudadanía se verá beneficiada con un servicio público más estable, eficiente y orientado al bien común.

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

Mediante Resolución Legislativa 006-2024-2025-CR, el Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 02 de noviembre de 2024.

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las siguientes políticas del Estado:

Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación. La propuesta elimina el trato desigual entre trabajadores que cumplen funciones similares, garantizando el principio de igualdad de derechos ante la ley y combatiendo formas de precariedad laboral que afectan principalmente a quienes se encuentran bajo el régimen CAS.

Política 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo. Al incorporar progresivamente a los trabajadores del Ministerio Público al régimen del Decreto Legislativo N.º 728, se fortalece la estabilidad en el empleo, la protección social, y se mejora la calidad del vínculo laboral, promoviendo un trabajo formal, decente y con acceso a derechos.

Política 24: Afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado. La medida contribuye al fortalecimiento institucional del Ministerio Público mediante la consolidación de una planta laboral estable, motivada y comprometida, reduciendo la alta rotación de personal y optimizando la prestación del servicio público.

Política 28: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia. La propuesta garantiza el cumplimiento del principio de progresividad de los derechos laborales y responde a estándares constitucionales e internacionales que exigen la igualdad ante la ley, la protección frente a la vulnerabilidad contractual y el acceso efectivo a condiciones laborales justas.