

PROYECTO DE LEY _____



PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL RÉGIMEN CAS CUANDO SE PRESENTE LA EXTINCIÓN, FUSIÓN Y/O REORGANIZACIÓN DE LA ENTIDAD CONTRATANTE.

El grupo parlamentario **PERÚ LIBRE**, a iniciativa de la congresista **MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO** y de los congresistas firmantes, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL RÉGIMEN CAS CUANDO SE PRESENTE LA EXTINCIÓN, FUSIÓN Y/O REORGANIZACIÓN DE LA ENTIDAD CONTRATANTE.

Artículo 1. Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto incorporar el artículo 10-A y derogar el literal b) del artículo 10 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

Artículo 2. Finalidad de la Ley.

La presente ley tiene por finalidad, garantizar los derechos laborales de los trabajadores que han sido contratados al amparo del Decreto Legislativo 1057 y que podrían quedarse sin vínculo laboral por la causal de extinción de la entidad contratante, así como otras causales como fusión o reorganización.

Artículo 3. Incorporación del artículo 10-A al Decreto Legislativo 1057.

Se incorpora el artículo 10-A al Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, en los siguientes términos:

"Artículo 10-A.- Reubicación del trabajador.

En caso de extinción, fusión y/o reorganización de la entidad pública contratante, el trabajador es reubicado en la entidad que asuma las competencias o absorba sus funciones.

El trabajador asume funciones equivalentes o similares a las que desempeñaba.

El proceso de reubicación garantiza los derechos del trabajador".

Artículo 4. Derogatoria del literal b) del artículo 10 del Decreto Legislativo 1057.

Se deroga el literal b) del artículo 10 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Adecuación del Reglamento.

El Poder Ejecutivo adecúa el Reglamento del Decreto Legislativo 1057, en el plazo de 60 días calendario siguientes a la publicación de la presente Ley.

Lima, agosto de 2025



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/08/2025 13:55:50-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/08/2025 12:50:17-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/08/2025 12:58:50-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/08/2025 14:34:29-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/08/2025 12:59:06-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/09/2025 09:56:22-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/09/2025 10:04:28-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTACIÓN

1. Marco normativo vigente

La Constitución peruana señala en su artículo 2, numeral 15, que todos tenemos derecho a "trabajar libremente, con sujeción a ley". Asimismo, en el artículo 22 se señala que, el trabajo es tanto un deber como un derecho, base de realización y del bienestar.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobado por nuestro país el 8 de diciembre de 1959, señala en el artículo 2 que, todos tenemos derechos sin distinción; y en el artículo 7 que, todos somos iguales ante la Ley. El artículo 23 de la Declaración establece de forma clara que, toda persona tiene derecho al trabajo, con condiciones equitativas.

Ahora bien, el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, vigente en nuestro país desde el 27 de julio de 1978, señala en su artículo 8 que, no se consideran como trabajo forzoso el trabajo o servicio que sea parte de las obligaciones cívicas normales; además en el artículo 26 que, todos somos iguales ante la Ley, a igual protección.

El Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, vigente en nuestro país desde el 27 de julio de 1978, se señala en el artículo 2 que, los Estados deben garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación. En el artículo 6 se precisa el reconocimiento del derecho al trabajo libremente escogido.

La Convención americana sobre derechos humanos, conocido como el "Pacto de San José de Costa Rica" señala en el artículo 1 que los Estados deben garantizar el ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación; y en el artículo 6 que, no se consideran como trabajo forzoso el trabajo que sea parte de las obligaciones cívicas normales.

El Decreto Legislativo 1057 señala en el artículo 10 las causales de extinción del contrato. Entre las causales, se encuentra la "extinción de la entidad contratante".

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 979/2021 recaída en el Expediente 00013-2021-PI/TC señal que, a pesar de que la Ley del Servicio Civil, Ley 30057 fue promulgada en julio del año 2013, a la fecha sigue sin implementarse en todas las entidades del Estado, lo cual ha ocasionado "el caos del trabajo público generado por los diversos regímenes laborales que subsisten entre sí" (fundamento jurídico 117 de la Sentencia).

Con la sentencia 979/2021, el Pleno del Tribunal Constitucional declaró parcialmente inconstitucional la Ley 31131, que disponía la incorporación de los trabajadores con Contrato Administrativo de Servicios - CAS a los regímenes laborales 276 y 728. Ahora bien, se estableció el carácter indefinido de los trabajadores CAS, pero no se estableció el derecho a los ascensos automáticos y nombramientos. Al día de hoy, por lo tanto, persiste la desigualdad de los derechos laborales de los trabajadores CAS frente a los trabajadores 276 y 728, lo cual se ha evidenciado en los últimos meses a través del anuncio de extinción de algunas entidades públicas.

2. Problemática abordada.

En febrero de 2025, el expresidente del Consejo de Ministros, Gustavo Adrianzén Olaya, señaló que el Poder Ejecutivo evaluaba una estrategia de reestructuración institucional lo cual incluía fusiones ministeriales¹. Diversas instituciones de la sociedad civil manifestaron su preocupación por la posible fusión de ministerios, como del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), o del Ministerio de la Producción con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo².

En julio de 2023, se publicó la Ley N° 31841, Ley que crea la Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN), la cual dispone en su disposición complementaria final sexta la posibilidad de Fusión por absorción de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, sin embargo, no señalaba el destino de los trabajadores CAS en caso se diera la fusión.

Con fecha 30 de julio de 2024 el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley 8508/2024 que propone la creación del Ministerio de Infraestructura. En la Disposición Complementaria Final Tercera se dispone la fusión por absorción de varias entidades en el nuevo Ministerio de Infraestructura, sin hacer referencia al estado laboral de los trabajadores CAS. Las entidades fusionadas por absorción serían: Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN), Organismo de Estudios y Diseño de Proyectos de Inversión (OEDI), Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRORURAL), Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI), Programa Nacional de Inversiones en Salud (PRONIS), Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED), Programa de Agua Segura para Lima y Callao (PASLC), Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU), Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR), Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado (PROVIAS Descentralizado) Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (FONDEPES), Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional (PROVIAS Nacional), y el Proyecto Especial Legado (LEGADO).

De otro lado, mediante Decreto Supremo 006-2025-MIDIS, del mes de abril del presente año, se aprobó la extinción del Programa de Alimentación Escolar Wasi Mikuna. En este instrumento normativo no se señala el destino laboral de los trabajadores que se hallan en el régimen del decreto legislativo 1057 – CAS.

Como, se ha podido advertir, son varios los hechos y anuncios que demuestran que estamos ante una problemática latente respecto a la reubicación de los trabajadores que se hallan bajo el régimen CAS del decreto Legislativo 1057; lo cual merece que a nivel normativo se brinde protección a los derechos laborales.

3. Justificación de la propuesta.

La contratación administrativa de servicios (CAS) constituye una modalidad especial de contratación laboral que existe desde junio del año 2008. Se rige por el Decreto Legislativo 1057, su reglamento y también por la Ley 29849, que establece la eliminación progresiva de este régimen CAS, otorgando determinados derechos

¹ Puede consultarse la noticia en: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/1101164-ejecutivo-evalua-estrategia-de-reestructuracion-del-aparato-publico-que-incluye-las-anunciadas-fusiones-de-ministerios>

² Puede consultarse la noticia en: <https://www.infobae.com/peru/2025/02/08/organizaciones-sociales-advierten-sobre-riesgos-de-inminente-fusion-de-ministerios/>

laborales que antes sólo tenían otras modalidades de contratación, como el incremento a 30 días de vacaciones o el derecho a la seguridad social.

En un inicio, la contratación administrativa de servicios, consideraba a los servidores que brindaban estos servicios como "no trabajadores", argumento por el cual se les negaba beneficios laborales como aguinaldos, vacaciones, entre otros. Ahora bien con la Ley 29849, y pese a la mejora de derechos, el Contrato Administrativo de Servicios mantiene la problemática respecto a la inestabilidad laboral de los servidores, así como la incertidumbre frente a una extinción y/o fusión de la entidad contratante.

Pacori (2025)³ considera que, respecto al cese de la contratación CAS por aplicación de la causal por extinción de la entidad pública no sólo se circunscribe a comprobar el acatamiento del procedimiento regular de la extinción, sino que se debe observar la obligación que posee la entidad pública de llevar adelante la reubicación. Es decir, que al considerarse al Estado como el máximo empleador, como único empleador, hay una obligación de que se busque la forma de que el trabajador recupere su empleo. Esto se sustenta en que el trabajador CAS no es un medio (objeto), puesto que, por mandato constitucional, el trabajador CAS, es un fin (sujeto), y por lo tanto debe observarse y protegerse la dignidad del trabajador, conforme al párrafo último del artículo 23 de la Constitución peruana que prevé que ninguna relación laboral podrá limitar derechos constitucionales, y menos, desconocer la dignidad.

Asimismo, la obligación para el Estado, como empleador, de reubicar al trabajador cuando se produzca la extinción de la entidad pública halla fundamento en el numeral 25 de la Recomendación 166 de la Organización Internacional del Trabajo "Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo (1982)" que señala que, en caso de terminación de la relación laboral por motivos económicos, estructurales o similares, se debe promover medidas adecuadas a las circunstancias, para la colocación de los trabajadores afectados en otros empleos.

Pacori (2025) señala algunas precisiones en la obligación de reubicación del trabajador CAS cuando se produce la extinción de la entidad pública.

- Considerando la formación y experiencia del trabajador CAS, se podrá reubicar en otra entidad pública dentro del sector donde labora, por ejemplo, si se tratara del Programa de Alimentación Escolar Wasi Mikuna el sector sería el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, y podría ser reubicado en subentidades como el programa JUNTOS, Pensión 65.
- La reubicación no se puede dar en otro sector (es decir, otro ministerio).
- La reubicación por extinción de una entidad no se puede dar en el nivel subnacional, debido al principio de autonomía que confiere la Constitución a los gobiernos regionales y municipales.
- Si la extinción se da en una entidad creada por una municipalidad, la reubicación debe darse en entidades de la misma municipalidad; esto mismo se aplicaría y/o extendería para los gobiernos regionales.

³ Pacori, J. (2025). Extinción de la entidad pública: ¿término del contrato administrativo de servicios (CAS)? Puede consultarse en <https://lpderecho.pe/extincion-entidad-publica-termino-contrato-administrativo-servicios-cas/>

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa propone incorporar el artículo 10-A y derogar el literal b) del artículo 10 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios. Ello, con la finalidad de garantizar los derechos laborales de los trabajadores CAS que podrían quedarse sin vínculo laboral por la causal de extinción de la entidad contratante, así como otras causales como fusión o reorganización. Se propone, por tanto, que, en caso de extinción, fusión y/o reorganización de la entidad pública contratante, el trabajador sea reubicado en la entidad que asuma las competencias o absorba sus funciones, asumiendo funciones equivalentes o similares a las que desempeñaba.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La presente Ley no genera gasto adicional de los recursos públicos del Estado. Lo que busca es garantizar los derechos laborales de los trabajadores del régimen CAS que podrían perjudicarse por la extinción de las entidades públicas, y para ello se garantizaría su sostenibilidad económica con los propios pliegos presupuestales de la entidad absorbente.

A nivel institucional, se fortalece el papel del Estado, en sus diferentes niveles de gobierno como entidad contratante y garante de los derechos laborales y del respeto a la dignidad de los trabajadores. Asimismo, con esta norma se evitará la discriminación y desigualdad laboral.

A nivel económico, la propuesta normativa evitará que el Estado incurra en gastos de controversias legales, ante las eventuales demandas laborales que podría recibir de trabajadores CAS cesados.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto es necesario, oportuno y coherente, guardando relación con la Política de Estado del Acuerdo Nacional, Objetivo II. denominado "Equidad y Justicia Social", específicamente, con lo señalado en la política 11 respecto a la "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación"⁴ y la política 14 respecto a "Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo"⁵.

⁴ Puede consultarse en: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/11-promocion-de-la-igualdad-de-oportunidades-sin-discriminacion/>

⁵ Puede consultarse en <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/14-acceso-al-empleo-pleno-digno-y-productivo/>

VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

Mediante la Resolución Legislativa 006-2024-2025-CR, el pleno del Congreso de la República 2021-2026, aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025⁶, la cual fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el día 2 de noviembre del año 2024.

En esta línea, a nivel de la agenda legislativa, la presente iniciativa de ley guarda relación directa con el Objetivo II. "Equidad y Justicia Social", específicamente, con lo señalado en la política 11 respecto a la "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación" y la política 14 respecto a "Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo", con especial énfasis y vinculación al tema "31. Acciones del Estado contra la discriminación y la inequidad social", "32. Búsqueda de la igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales" y "63. Equiparación de derechos laborales".

Lima, agosto de 2025.

⁶ Puede consultarse en <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjl5NDA4/pdf>