



PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA GRADUAL Y PROGRESIVAMENTE A LOS TRABAJADORES DEL SERVICIO NACIONAL DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL PARA LAS INVERSIONES SOSTENIBLES DEL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

El grupo parlamentario Somos Perú, a iniciativa del congresista de la República **JORGE ALBERTO MORANTE FIGARI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

**El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:**

LEY QUE INCORPORA GRADUAL Y PROGRESIVAMENTE A LOS TRABAJADORES DEL SERVICIO NACIONAL DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL PARA LAS INVERSIONES SOSTENIBLES DEL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

Artículo 1. – Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto incorporar de manera gradual y progresiva, según disponibilidad presupuestal y en el orden de prelación del tiempo de servicio, a los trabajadores del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles-SENACE que se encuentren bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Artículo 2. – Ámbito de aplicación

La presente ley alcanza a los servidores públicos y empleados de confianza del **Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles** con contrato CAS vigente en el marco del Decreto Legislativo N.º 1057.

Artículo 3.- Requisitos para la incorporación

- Contar con contrato CAS a plazo indeterminado o superior a dos (2) años de servicio continuo, o tres (3) años de servicio discontinuo, a la fecha de promulgación de la presente ley.
- Haber ingresado a la institución mediante convocatoria pública o haber prestado servicios no personales antes de su contrato CAS.

Artículo 4.- Proceso de incorporación

El SENACE tiene un plazo de tres (3) años, contados desde la vigencia de la presente ley, para culminar la incorporación de los trabajadores señalados en el artículo 2. La prelación de la incorporación se determinará por antigüedad del contrato, edad del trabajador y cuota de inclusión de personas con discapacidad.

Artículo 5.- Comisión del proceso de incorporación

La conducción del proceso estará a cargo de una Comisión de Incorporación, cuya conformación, funciones y procedimientos específicos se detallan en el reglamento de la presente ley. El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles-SENACE mediante acto resolutivo designa a los miembros de la comisión de incorporación, presidida por el Gerente General.

Artículo 6. Financiamiento

La implementación de esta ley se financia con cargo a los recursos de SENACE, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Se autoriza al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles-SENACE a realizar las modificaciones presupuestarias que correspondan a efectos del cumplimiento de la presente ley.

Artículo 7. Reglamentación

El Ministerio del Ambiente, en coordinación con el SENACE, aprobará el reglamento de la presente ley dentro de los sesenta (60) días calendario posteriores a su promulgación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

QUINTA. – Nuevas contrataciones laborales

Queda excluido el régimen CAS para las contrataciones de SENACE que se realicen a partir de la publicación de la presente ley.

Lima, 08 de setiembre de 2025



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/09/2025 12:49:32-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2025 15:25:21-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/09/2025 12:49:47-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/09/2025 11:49:13-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/09/2025 16:50:55-0500



Firmado digitalmente por:
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/09/2025 16:47:15-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/09/2025 09:46:38-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/09/2025 18:29:43-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/09/2025 10:51:19-0500



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/09/2025 11:29:52-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/09/2025 17:05:44-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Actualmente, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) enfrenta una situación de inequidad laboral institucionalizada que le afecta negativamente. Esta situación se manifiesta en la coexistencia de dos regímenes laborales diferenciados para personal que, en muchos casos, realiza funciones sustancialmente equivalentes: el régimen del Decreto Legislativo N.º 728 y el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), regulado por el Decreto Legislativo N.º 1057.

La aplicación del régimen CAS para trabajadores que desempeñan funciones permanentes y esenciales en la estructura operativa del SENACE ha derivado en una fragmentación del tratamiento laboral, generando situaciones de desprotección, inestabilidad y desigualdad, que contraviene principios constitucionales, jurisprudencia del Tribunal Constitucional y las obligaciones del Estado en materia de derechos laborales.

A diferencia del régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, que otorga derechos como la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), gratificaciones, protección contra el despido arbitrario y acceso a una relación laboral por tiempo indefinido, el régimen CAS fue concebido como un régimen excepcional y transitorio, carente de los elementos básicos de estabilidad y desarrollo de carrera. Sin embargo, en el SENACE, este régimen ha sido utilizado de manera extendida y estructural, consolidando una forma precaria de vinculación laboral.

La permanencia en un régimen de contratación temporal perpetúa una situación de discriminación estructural en el interior de la entidad, vulnerando el principio de igualdad consagrado en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución Política del Perú.

Desde una perspectiva institucional, la permanencia del régimen CAS también puede afectar la calidad y continuidad de las evaluaciones ambientales, comprometiendo así la función estratégica del SENACE en el sistema nacional de certificación ambiental. Esta problemática se agrava por la ausencia de mecanismos reglados de tránsito del régimen CAS al régimen 728 en el marco de las competencias de la entidad.

Por lo tanto, resulta urgente y necesario adoptar medidas legislativas que corrijan esta situación, reconociendo a los trabajadores del SENACE que prestan servicios bajo el régimen CAS, en condiciones permanentes y estructurales, su derecho a gozar de un régimen laboral que garantice estabilidad, protección social y desarrollo profesional, conforme a los estándares mínimos de justicia laboral y a los principios del derecho público de buena administración.

ANÁLISIS SITUACIONAL

El régimen CAS fue establecido mediante el Decreto Legislativo N° 1057 como un mecanismo excepcional para contratar personal en entidades públicas. No obstante, con el paso del tiempo, este régimen se ha convertido en una forma común de contratación, generando una segmentación laboral en el sector público. En el caso del Senace, entidad técnica especializada adscrita al Ministerio del Ambiente, se ha evidenciado una alta proporción de trabajadores contratados bajo el régimen CAS, muchos de los cuales desarrollan funciones permanentes, esenciales y técnicas.

Diversas entidades públicas han promovido la migración de su personal CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, al reconocer que los trabajadores bajo este régimen especial enfrentan condiciones precarias, limitaciones en su desarrollo profesional y ausencia de derechos laborales plenos. Asimismo, informes de la Defensoría del Pueblo y pronunciamientos del Tribunal Constitucional han advertido sobre la necesidad de superar la situación de inestabilidad y desigualdad en el empleo público, promoviendo políticas de regularización laboral.

El Senace fue creado como un organismo técnico especializado, adscrito al MINAM, bajo la Ley N° 29968. Tiene la competencia de evaluar los Estudios de Impacto Ambiental detallados y cuando corresponda, los semidetallados, regulados por la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, y sus normas reglamentarias, que comprenden los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, construcciones, obras y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales significativos.

No obstante, **aunque la norma de creación del Senace establece que su personal debe estar comprendido en el régimen laboral de la actividad privada**, regulado por el Decreto Legislativo N° 728, **en la actualidad el 100% de sus trabajadores se encuentra contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057**. Esta situación limita su desarrollo profesional y restringe el adecuado crecimiento institucional en el ejercicio de las funciones encomendadas.

La labor del Senace, es fundamental para el desarrollo ordenado y sostenible de las inversiones en el país, pues como ente técnico especializado, su rol consiste en evaluar y certificar los estudios de impacto ambiental de los proyectos de inversión, asegurando que estos se alineen con la normativa ambiental vigente y contribuyan al crecimiento económico sin comprometer la sostenibilidad ni el bienestar de los ciudadanos.

Analizando algunas de sus cifras, en el periodo 2024-2025 se aprobaron 284 expedientes, que representan más de 19,900 millones de dólares en inversiones aproximadamente. Esta cifra refleja el dinamismo de la inversión privada y pública en distintos sectores productivos del país y el impulso de proyectos de gran envergadura que requieren certificación ambiental.

El subsector con mayor participación es el de minería, con 99 estudios aprobados y una inversión estimada de 15, 253 millones de dólares, lo que representa el grueso de la inversión proyectada. Le siguen los sectores de electricidad, con 32 estudios por un total de 2,141 millones de dólares, y agricultura, que presenta 31 expedientes por un valor de 972 millones de dólares. Estos tres subsectores concentran gran parte de los montos comprometidos, evidenciando su importancia estratégica para el desarrollo económico nacional. Otros sectores también presentan una participación significativa.

El sector transporte cuenta con 86 estudios aprobados, aunque con una inversión de 496 millones de dólares, lo que indica un mayor número de proyectos de menor envergadura. Asimismo, se aprobaron 17 estudios en hidrocarburos por 910 millones de dólares, 13 en salud (residuos sólidos) por 24 millones, 4 en saneamiento por 111 millones y 2 en vivienda (cifras al 31 de marzo de 2025).

En este contexto, la función del Senace se reafirma como una tarea altamente técnica, que exige rigurosidad, especialización y un enfoque multisectorial para garantizar que las inversiones se desarrollen respetando los estándares ambientales y contribuyendo al desarrollo sostenible del país.

La fuerza laboral del Senace

En el Senace, el personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 representa una proporción significativa de su fuerza laboral. Muchos de estos trabajadores han permanecido en la institución durante más de cinco años, acumulando experiencia especializada y desarrollando funciones técnicas altamente complejas relacionadas con la evaluación de estudios de impacto ambiental, la revisión de expedientes técnicos, la formulación de términos de referencia y la emisión de opiniones técnicas vinculantes en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA).

No obstante, pese a su compromiso, capacidad y tiempo de servicio, estos trabajadores se encuentran en situación de incertidumbre contractual, lo cual impide la consolidación de una carrera pública profesional, interrumpe la continuidad en la ejecución de funciones, y afecta la planificación institucional. Además, estos trabajadores no gozan de beneficios laborales integrales como gratificaciones completas, compensación por tiempo de servicios, indemnización por despido arbitrario que sí se encuentran disponibles para trabajadores del régimen 728.

A ello se suma una remuneración que en muchos casos es menor que la de sus pares bajo regímenes distintos, generando una evidente situación de desigualdad con otras entidades del sector ambiental. Esta fragmentación laboral en el sector crea una brecha dentro del Senace, con repercusiones directas en el clima organizacional, la moral del personal y, en última instancia, la eficiencia institucional.

La dependencia excesiva del régimen CAS para el cumplimiento de funciones sustantivas ha llevado también a una sobrecarga de tareas y a una percepción generalizada de inestabilidad laboral. Estas condiciones pueden limitar la capacidad del Senace para retener personal calificado y atraer nuevos talentos, afectando así la calidad del servicio público y la institucionalidad del sistema de evaluación ambiental.

A pesar de que la totalidad del personal del Senace se encuentra contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057, la entidad ha venido desplegando esfuerzos significativos en la gestión del talento humano. Durante el año 2024, se implementaron 158 acciones de capacitación en el marco del Plan de Desarrollo de Personas, enfocadas en fortalecer capacidades técnicas, normativas y ambientales del personal, reduciendo brechas de conocimiento y mejorando el desempeño institucional. Asimismo, se desarrollaron 98 concursos públicos que contaron con una participación masiva de más de 2,700 postulantes, evidenciando un proceso meritocrático, transparente y sin objeciones.

PLANTEAMIENTO LEGISLATIVO

La finalidad de esta propuesta es garantizar condiciones laborales equitativas y adecuadas para el personal del Senace, reconociendo el carácter permanente de sus funciones. Con ello se busca promover un ambiente laboral más justo, estable y motivador, que repercuta positivamente en la calidad del servicio público que brinda esta entidad. La incorporación al régimen 728 permitirá también retener talento especializado, clave para la evaluación técnica de los estudios de impacto ambiental de los proyectos de inversión.

La norma proyectada respeta los principios de jerarquía normativa, competencia y legalidad. En efecto, el Congreso de la República está plenamente facultado por el artículo 102, inciso 1, de la Constitución

Política para legislar en materias vinculadas al régimen laboral del sector público. Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1057 no constituye un régimen constitucionalmente intangible, por lo que su modificación o complementación por parte del legislador resulta plenamente válida.

No existe impedimento legal para que el Congreso apruebe una norma que disponga el traslado progresivo de personal CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, siempre que se cumplan los principios de sostenibilidad presupuestal, progresividad y respeto a los derechos adquiridos. La propuesta contempla estos aspectos de manera expresa, al señalar que la incorporación se realizará sin demandar recursos adicionales del Tesoro Público y de manera ordenada, conforme a la disponibilidad presupuestal institucional.

En cuanto a la técnica normativa, la propuesta incluye todos los elementos requeridos: objeto, alcance, plazos, procedimiento, criterios de priorización, fuente de financiamiento y disposición complementaria final, lo que garantiza su correcta aplicación por parte del Senace.

La necesidad de esta propuesta legislativa se sustenta en la urgencia de cerrar la brecha de derechos laborales existente en el personal del Senace con otras entidades públicas. En un Estado democrático y constitucional de derecho, no resulta aceptable mantener un régimen contractual desigual que priva a un sector del personal de condiciones mínimas de seguridad económica, jurídica y estabilidad laboral, especialmente cuando dichos trabajadores cumplen funciones permanentes y esenciales. La coexistencia de regímenes laborales con niveles diferenciados de protección atenta contra el principio de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

Asimismo, la incorporación al régimen laboral Decreto Legislativo N° 728 permitirá avanzar hacia una estructura institucional más sólida, coherente y profesional, alineada con los principios de mérito, carrera y estabilidad laboral que deben regir el empleo público. Esta medida constituye también un acto de justicia laboral, al reconocer el aporte continuo y técnico del personal CAS del Senace.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

No se logró identificar antecedente legislativo similar a esta propuesta.

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

La propuesta legislativa es plenamente coherente con el marco constitucional vigente. El numeral 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú consagra el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin discriminación de ninguna índole. Esta norma encuentra aplicación directa en la situación que atraviesan los trabajadores CAS del Senace, quienes, pese a desempeñar funciones permanentes y sustantivas, se encuentran excluidos de los beneficios y protecciones laborales que sí ostentan sus pares bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728.

Asimismo, el artículo 26 de la Carta Magna reconoce como principios mínimos en las relaciones laborales la igualdad de oportunidades sin discriminación, la irrenunciabilidad de los derechos laborales, la estabilidad en el empleo y la primacía de la realidad. En ese sentido, la propuesta legislativa materializa estos principios al reconocer la naturaleza permanente de las funciones desempeñadas por los trabajadores CAS del Senace y otorgarles una situación jurídica acorde con dicha realidad. De otro lado, la propuesta se enmarca en el principio de progresividad de los derechos laborales, reconocido en tratados internacionales ratificados por el Perú, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuya observancia es obligatoria en virtud del artículo 55 de la Constitución. Al ampliar el goce de derechos laborales a un grupo históricamente excluido, esta

ley se orienta hacia el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de trabajo decente.

La vigencia de la presente norma producirá un efecto directo y coherente con la evolución reciente del régimen jurídico-laboral aplicable al personal de entidades públicas cuyas funciones estructurales han sido indebidamente cubiertas bajo la figura del Contrato Administrativo de Servicios (CAS).

Su aplicación consolidará una línea de desarrollo legislativo orientada a erradicar la utilización indebida de regímenes de excepción para cubrir necesidades permanentes del Estado, promoviendo, en cambio, la progresiva reintegración de dichos trabajadores al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral—, conforme a los principios de igualdad, razonabilidad, no discriminación y estabilidad en el empleo público.

Esta norma viene con posterioridad de otros proyectos que han reconocido esta situación laboral particular que afecta a muchos poderes del Estado y organismos públicos como la Ley N.º 31703, que dispone la incorporación del personal de ESSALUD al régimen 728; así como los proyectos legislativos aprobados en comisiones respecto de la SUNARP (PL 6015/2023-CR y acumulados), el Ministerio Público (PL 9884/2024-CR, PL 10767/2024-CR, PL 10508/2025-CR), el Poder Judicial (PL 9495/2024-CR), el PRONACEJ (PL 9899/2024-CR) y Provías Nacional (PL 9634/2024-CR), los cuales han sido impulsados bajo argumentos constitucionales y técnicos similares al presente caso.

La propuesta legislativa guarda coherencia con el marco jurídico nacional, tanto en el ámbito laboral como presupuestal y administrativo. En materia laboral, refuerza los principios establecidos en la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y el régimen legal del servicio civil. Si bien no se incorpora al personal CAS al régimen del Decreto Legislativo N.º 276 ni al régimen del Servicio Civil, Ley N.º 30057, sí se avanza en la homologación progresiva de derechos laborales en función de la naturaleza de las funciones desempeñadas.

Desde el punto de vista presupuestal, la norma es compatible con la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N.º 28411, que permite efectuar modificaciones presupuestarias internas cuando no se afecta la sostenibilidad fiscal ni se solicita financiamiento adicional al Tesoro Público.

Finalmente, desde el plano organizacional y funcional, la propuesta se alinea con la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N.º 27658, al fortalecer el capital humano institucional del Senace y promover un modelo de gestión pública basado en la eficiencia, profesionalización y desarrollo de capacidades. En consecuencia, la norma proyectada contribuye al fortalecimiento del aparato estatal y no presenta contradicciones normativas con el ordenamiento jurídico vigente.

La incorporación del personal del SENACE al régimen laboral de la actividad privada representa una adecuación normativa lógica y necesaria, en tanto responde a una jurisprudencia constitucional consolidada que ha reiterado, en distintas sentencias, que el régimen CAS no debe utilizarse para cubrir plazas permanentes, ni puede perpetuarse como un régimen ordinario para personal que cumple funciones equivalentes a las de los trabajadores regulares del Estado. Por tanto, esta norma concreta un mandato de constitucionalización del derecho del trabajo en el sector público, al establecer mecanismos normativos que reconocen derechos plenos a trabajadores que han sido históricamente precarizados.

La entrada en vigor de esta ley, por tanto, no genera contradicciones ni superposiciones normativas con otros dispositivos legales vigentes. Por el contrario, se alinea con los principios del derecho laboral y

administrativo generando además un impacto armonizador y modernizador dentro del ordenamiento jurídico peruano.

Asimismo, la presente norma no deroga ni modifica disposición legal expresa vigente, sino que complementa el proceso progresivo de equiparación de derechos laborales en el Estado, autorizando, de manera específica y programada, la incorporación de los trabajadores del SENACE al régimen del Decreto Legislativo N.º 728. Se enmarca en las competencias normativas del Congreso de la República para legislar en materia laboral y de reforma del empleo público, de conformidad con el artículo 102 de la Constitución Política del Perú.

En resumen, la norma se inserta de manera armónica y complementaria en el conjunto de leyes vigentes en la materia, consolidando una política de Estado que —lejos de generar distorsión jurídica— contribuye al fortalecimiento de la carrera pública, al respeto del principio de legalidad, y a la mejora de la calidad del servicio público ambiental que presta el SENACE.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta legislativa que dispone la incorporación progresiva del personal del SENACE, actualmente contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057 (CAS), al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N.º 728, representa una medida de corrección estructural que, si bien supone un esfuerzo presupuestal a corto plazo, genera beneficios institucionales, económicos, sociales y jurídicos de carácter permanente y sostenible para el Estado peruano. La seguridad laboral favorece la eficiencia en la administración pública y contribuye al principio de buena fe laboral. El fortalecimiento de la estabilidad laboral permitirá al SENACE consolidar una **planta profesional especializada y con menor rotación**, lo que generará, mayor calidad técnica en los procesos de evaluación ambiental, mayor continuidad de equipos y menor dependencia de contrataciones transitorias, la disminución de conflictos laborales y reducción de procesos por despido arbitrario, lo cual conlleva un ahorro indirecto importante, finalmente, mejora en la planificación institucional, gestión de recursos humanos y resultados de desempeño.

Beneficios para la administración ambiental del Estado

Dado que el SENACE evalúa proyectos de alto impacto ambiental en sectores clave de la economía (energía, infraestructura, hidrocarburos, minería), contar con personal técnicamente capacitado y laboralmente estable, esto reduce el riesgo de errores técnicos en evaluaciones ambientales, fortalece la defensa del interés público ambiental y mejora la predictibilidad regulatoria y la confianza de la ciudadanía y los inversionistas en los procedimientos de certificación.

Evaluación del balance costo-beneficio

Si bien la implementación de la norma supone la asunción progresiva de ciertos costos laborales adicionales, estos son compensados ampliamente por:

- El ahorro en gastos por rotación y conflictos judiciales.
- La mayor eficiencia y calidad del servicio ambiental.
- La contribución a un empleo público digno y estable.
- La coherencia con otras normas vigentes y la jurisprudencia constitucional.

Por tanto, el beneficio neto de la norma es positivo, tanto para el Estado como empleador, como para el sistema ambiental nacional y para los derechos fundamentales de los trabajadores públicos.

La propuesta legislativa es perfectamente viable desde el punto de vista administrativo, presupuestal y normativo. Se ha establecido un proceso de incorporación progresiva en un plazo de hasta dos años, a partir de la entrada en vigencia de la norma, lo que permitirá una transición ordenada, planificada y financieramente sostenible. Esta incorporación se realizará según el criterio de prelación por tiempo de servicio, lo cual garantiza equidad y transparencia en el proceso.

Desde el punto de vista presupuestal, la viabilidad está asegurada en tanto el Senace puede reordenamientos internos sin comprometer recursos adicionales del Tesoro Público. La ley establece claramente que su implementación se realizará sin demandar financiamiento extra, mediante modificaciones presupuestarias internas, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Adicionalmente, el diseño de una comisión de incorporación presidida por el Gerente General y conformada mediante acto resolutivo, garantiza el seguimiento, la legalidad y la eficacia del proceso. El cambio de régimen representa una mejora sustancial en las condiciones laborales de los trabajadores. Permitirá el acceso a beneficios como la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), aguinaldos, escolaridad y mayor seguridad, lo que fortalecerá el compromiso institucional, reducirá la rotación del personal y promoverá una mayor productividad. Asimismo, se alinea con los principios de igualdad y no discriminación en el trato al personal que desarrolla funciones permanentes.

A través de este proceso de homologación laboral, el Senace podrá fortalecer la carrera administrativa y facilitar procesos de desarrollo profesional bajo estándares más equitativos y sostenibles. Esto redundará en una mayor eficiencia institucional, permitiendo que los servidores públicos se enfoquen plenamente en el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Senace, con mayor motivación y sentido de pertenencia.

Sobre el impacto cuantitativo

Actualmente			CAS Determinado	CAS Indeterminado
CAS		332	212	120
Programa Presupuestal	146		126	20
Acciones Centrales	180		81	99
APNOP	6		5	1
728		0		
Ley Servir		1		
Total		333		
Presupuesto de personal 2025 Ley Servir		402.000,00	COSTO SEGÚN SUELDO AIRHSP	
Presupuesto de personal 2025 CAS		34.417.762,68	12 Sueldos	34218562
Presupuesto Total		34.819.762,68	Escolaridad	132800
			Aguinaldo Julio	2851546
			Aguinaldo Diciembre	2851546
Convertir CAS a 728		45.852.873,00	CTS	2851546

Presupuesto faltante para cubrir		11.435.111,31	Total	42.906.000,00
			Presupuesto Actual	34.417.762,68
			Saldo por cubrir	8.488.237,32

Actualmente, el Senace cuenta con 333 servidores, de los cuales 332 se encuentran en el régimen CAS y solo uno en el régimen de la Ley Servir. El presupuesto 2025 asignado para el personal CAS es de S/ 34,417,762.68, mientras que para Ley Servir es apenas S/ 402,000.00. Se ha proyectado que el costo total de migrar al régimen 728, incluyendo sueldos y beneficios sociales conforme al AIRHSP, asciende a S/ 45,852,873.00. Esto comprende el pago de 12 sueldos (S/ 34,218,562), escolaridad (S/ 132,800), dos gratificaciones (S/ 2,851,546 cada una) y CTS (S/ 2,851,546).

Con esta proyección, se determina que existe un presupuesto faltante de S/ 11,435,111.31 para cubrir la totalidad del cambio de régimen. Considerando exclusivamente el incremento necesario respecto al presupuesto vigente, el saldo por cubrir sería de S/ 8,488,237.32. Este análisis evidencia que, si bien existe un costo fiscal adicional en términos contables, no se irrogará gasto al Tesoro Público, **dado** que el financiamiento de dicha conversión será cubierto íntegramente con fondos institucionales del Senace, mediante la gestión de demandas adicionales ante el Ministerio de Economía y Finanzas, sin afectar el equilibrio fiscal nacional.

Cabe precisar que el costo de esta conversión no debe entenderse únicamente como un gasto, sino como una inversión en capital humano especializado, que permitirá al Senace cumplir de manera más eficiente su función técnica y regulatoria. Asimismo, al reducirse la precariedad laboral, se minimizarán posibles contingencias legales y demandas laborales, lo cual también genera ahorros futuros y una mayor predictibilidad presupuestal para el Estado.

La propuesta es oportuna por múltiples razones. En primer lugar, responde al actual contexto político y social en el que se exigen reformas para dignificar el empleo público, erradicar la precarización laboral y profesionalizar los servicios del Estado. En segundo lugar, se enmarca dentro de los esfuerzos del gobierno para modernizar la gestión pública y mejorar los estándares de calidad institucional, particularmente en entidades técnicas especializadas como el Senace, cuya labor tiene incidencia directa en la sostenibilidad ambiental y en el desarrollo de inversiones responsables.

Además, la propuesta atiende el clamor de diversas organizaciones sindicales, de la sociedad civil, de la Defensoría del Pueblo y del propio personal del Senace, que han venido demandando un trato equitativo, justo y conforme a los estándares constitucionales en materia de derechos laborales. La incorporación al régimen 728 no solo fortalecerá la capacidad del Senace para cumplir con sus funciones, sino que lo convertirá en un referente de buenas prácticas laborales dentro del sector público ambiental.

En suma, la propuesta no solo es necesaria y viable, sino también oportuna para consolidar un modelo de empleo público que respete los derechos fundamentales de los trabajadores y asegure la eficiencia del servicio estatal.

La implementación de la presente propuesta legislativa generará la implementación de la condición laboral bajo el régimen 728 del que goza el Senace, desde su norma de creación, la Ley 29968, pero que nunca se aplicó. Esta transformación incidirá positivamente en varios niveles:

En primer lugar, permitirá la consolidación de un cuerpo técnico profesional y permanente, con mejores condiciones laborales estables y económicas, que contribuirá con mayor eficiencia a la misión institucional del Senace. Al eliminarse la discriminación laboral que posee el régimen CAS, se generará

una mejora sustancial en el clima organizacional, incrementando el sentido de pertenencia, la motivación del personal y su compromiso con los objetivos estratégicos del Senace.

En segundo lugar, el nuevo estado fortalecerá las capacidades institucionales del Senace para cumplir sus funciones técnicas en la evaluación de impacto ambiental de grandes proyectos de inversión. Un personal estable laboral y económicamente bajo el régimen 728 podrá acceder a mejores oportunidades de desarrollo y a una correcta evaluación del desempeño; elementos fundamentales para garantizar procesos técnicos de calidad y sostenidos en el tiempo.

Asimismo, se promoverá una mayor equidad al interior de la entidad, eliminando las brechas salariales, de acceso a derechos y beneficios entre trabajadores que cumplen funciones similares en otras entidades del sector ambiental. Esto tendrá un efecto directo en la cohesión institucional, la cultura organizacional y el fortalecimiento de una carrera pública técnica dentro del Senace.

Este nuevo estado también representa un avance en el cumplimiento de los estándares constitucionales y de derechos laborales, posicionando al Senace como una institución ejemplar en la implementación de buenas prácticas laborales en el sector ambiental. La progresividad de la incorporación, en función de la disponibilidad presupuestal y del tiempo de servicios, garantiza un proceso ordenado, justo y técnicamente sustentado, con impactos positivos a corto, mediano y largo plazo tanto para los trabajadores como para la propia administración pública.

Asimismo, cabe señalar la existencia de antecedentes legislativos que respaldan el tránsito progresivo de trabajadores del régimen CAS al Régimen Laboral de la Actividad Privada regulado por el Decreto Legislativo N° 728. En tal sentido, destaca la Ley N° 30555, Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encuentran bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios.

Recientemente, se promulgó la Ley N° 31703, la cual dispone la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 de los trabajadores de ESSALUD con contratos CAS a plazo indeterminado. Adicionalmente, la Ley N° 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, incluyó una disposición para la incorporación progresiva de los trabajadores del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) contratados bajo el régimen CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, consolidando así una línea de política pública orientada a reducir la segmentación laboral dentro del Estado.

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

La presente propuesta legislativa guarda coherencia sustancial con los principales ejes de la Agenda Legislativa del Congreso de la República, así como con diversas **Políticas de Estado del Acuerdo Nacional**, en tanto promueve el fortalecimiento institucional del aparato público, la equidad en el acceso a derechos laborales, la profesionalización del servicio civil y el respeto por los principios constitucionales que rigen el Estado Social y Democrático de Derecho.

El presente proyecto de ley no solo constituye una respuesta técnica y jurídica adecuada a una problemática real dentro del SENACE, sino que **se alinea plenamente con el marco estratégico de mediano y largo plazo del Estado peruano**, expresado tanto en la legislación nacional vigente como en los compromisos políticos del Acuerdo Nacional.

Al hacerlo, se configura no como una medida aislada, sino como un componente coherente de la reforma estructural del empleo público en el Perú.

Por otro lado, la presente iniciativa está alineada al Acuerdo Nacional y en concordancia con la Agenda Legislativa 2024-2025, conforme se detalla a continuación:

ACUERDO NACIONAL		
OBJETIVOS	POLÍTICAS DE ESTADO	TEMAS / PROYECTOS DE LEY
II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL	11. PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES SIN DISCRIMINACIÓN	32. BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD Y RECONOCIMIENTO EN LAS RELACIONES LABORALES.
	14. ACCESO AL EMPLEO PLENO, DIGNO Y PRODUCTIVO	63. EQUIPARACIÓN DE DERECHOS LABORALES.
		64. INCORPORACIÓN AL MERCADO LABORAL
IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO	24. AFIRMACIÓN DE UN ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE	92. MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA GESTIÓN DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

De acuerdo con los lineamientos establecidos en el Congreso de la República, uno de los ejes prioritarios ha sido precisamente la **erradicación del uso estructural del régimen CAS para funciones permanentes**, así como la transición progresiva de trabajadores públicos a regímenes estables y con plena protección de derechos.

Este propósito ha sido expresado de manera explícita en el respaldo unánime que diversas comisiones han brindado a proyectos de ley que disponen la incorporación al régimen 728 de trabajadores CAS en instituciones como ESSALUD, SUNARP, Ministerio Público, Poder Judicial, Provías Nacional y PRONACEJ. En ese marco, la presente propuesta se **articula armónicamente con la línea de acción legislativa ya consolidada**, fortaleciendo la capacidad del Parlamento para responder, con equidad y legalidad, a una problemática estructural del empleo público.

REFERENCIAS

1. Exp. N.º 00002-2010-PI/TC

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00002-2010-AI.html>

"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"

2. MESA DE TRABAJO del 19 de junio de 2025 en SENACE con su Consejo Directivo, Jefatura, Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Recursos Humanos.

3. El ABC del SENACE



JORGE ALBERTO MORANTE FIGARI

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

<https://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2018/03/ABC-Senace-espanol.pdf>

JAMF/rcb