



PROYECTO DE LEY QUE ELIMINA LA DISCRIMINACIÓN LABORAL Y AUTORIZA AL MINISTERIO PÚBLICO INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057 DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS, A PLAZO INDETERMINADO.

El Congresista de la República que suscribe, **WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS**, integrante del **Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 22°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE ELIMINA LA DISCRIMINACIÓN LABORAL Y AUTORIZA AL MINISTERIO PÚBLICO INCORPORAR AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057 DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS, A PLAZO INDETERMINADO.

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto autorizar al ministerio público incorporar al personal que labora bajo el Régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) a plazo indeterminado, al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Artículo 2. Finalidad de la ley

El proyecto de ley tiene por finalidad suprimir la desigualdad laboral en el Ministerio Público, estableciendo la transición gradual de los trabajadores con contrato administrativo de servicios (CAS) de carácter indeterminado al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución Política del Estado.

Artículo 3. Alcance de la Ley.

La presente ley comprende a todos los trabajadores administrativos, técnicos, asistentes y

auxiliares del Ministerio Público, que se encuentren prestando servicios bajo el régimen laboral del Contrato Administrativo de Servicios del Decreto Legislativo N° 1057 a plazo indeterminado.

Artículo 4. Requisitos para la incorporación.

Se autoriza al Ministerio Público, a proceder con la incorporación del personal, comprendido en el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, quienes deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Haber adquirido la condición de contratado indeterminado en mérito a la Ley N° 31131.
- b) Haber ingresado a la institución mediante concurso público de méritos.
- c) No tener dos o más sanciones disciplinarias firmes en su desempeño funcional.
- d) No encontrarse procesado penalmente por delito doloso.

Artículo 5. Financiamiento.

La presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del pliego del Ministerio Público, el cual queda autorizado de realizar las modificaciones presupuestales a nivel programático.

Artículo 6. Aplicación Progresiva.

La incorporación bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728 del personal bajo el régimen CAS en el Ministerio Público, se efectuará en forma progresiva en un plazo no mayor de dos años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, en base al tiempo de servicios de cada trabajador, independientemente de la profesión, según lo establecido en el artículo 4 de la presente Ley.

Artículo 7. Reordenamiento del CAP Y CAP Previsional y el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos (AIRHSP).

Se autoriza al Ministerio Público, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el plazo de (30) días calendario de la entrada en vigencia la presente ley, realizaran la adecuación de los documentos de gestión de la entidad, entre ellos el "Cuadro de Asignación de personal (CAP), CAP Previsional, y el Manual de Clasificador de Cargos, así como la información registrada en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), bajo responsabilidad del titular de la entidad.

Artículo 8. Ejecución.

Cumplido el plazo establecido en el artículo 6, y no se haya dado inicio a la incorporación definitiva, de los trabajadores CAS del Ministerio Público, la incorporación será automática.

Artículo 9. Reconocimiento y Exoneración del período de prueba.

El Ministerio Público reconoce el tiempo de servicios prestados de los trabajadores incorporados al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, y quedan exonerados del período de prueba.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINALES.

PRIMERA. Reglamento e Implementación de la ley.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, dicta el reglamento y las normas complementarias necesarias para la implementación de la presente Ley dentro de los sesenta (60) días de su entrada en vigencia de la presente ley.

SEGUNDA. Exoneraciones.

Se dispone que el Ministerio Público, quedan exceptuados de lo dispuesto en los artículos 6, 8 y 9; de la Ley 32185 Ley que Aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025.

Lima, agosto de 2025.



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/09/2025 11:19:00-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/09/2025 12:23:01-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/09/2025 12:25:46-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/09/2025 14:24:59-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/09/2025 12:06:14-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS Segundo
Toribio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/09/2025 19:25:17-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/09/2025 13:03:54-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA.

1.1. ANTECEDENTES.

Desde la década de 1990, la regulación laboral en el sector público peruano ha pasado por cambios significativos, enfrentando la tensión entre la flexibilización laboral y la protección de derechos constitucionales. El Decreto Legislativo 728 de 1997, que instauró el régimen de productividad y competitividad laboral para el sector privado, generó una desigualdad normativa que se mantuvo con la creación, en 2008, del régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) mediante el Decreto Legislativo 1057 (Gamero, 2017). De acuerdo con el Tribunal Constitucional (2015), esta coexistencia de regímenes vulneró el principio de igualdad laboral establecido en el artículo 23 de la Constitución, al establecer categorías de trabajadores públicos con derechos distintos.

La aplicación del régimen CAS generó consecuencias no previstas por la ley. Un estudio realizado a 1,200 trabajadores con contratos CAS en cinco ministerios reveló que el 43% llevaba más de cinco años en el mismo puesto sin expectativas de ascenso y que el 78% percibía discriminación salarial frente a compañeros que desempeñaban las mismas o similares funciones bajo diferentes regímenes laborales (PUCP, 2022).

La Ley 31131 (2021)¹ marcó un punto de inflexión al reconocer la contratación CAS indefinida, respuesta legislativa a la jurisprudencia acumulada del Tribunal Constitucional entre 2015-2020 (Expediente. 03456-2015-PA/TC, Expediente. 07891-2018-PA/TC). No obstante, como advierte López (2022)², esta reforma mantuvo la segmentación de derechos, requiriendo intervenciones normativas específicas para la homologación laboral. El caso de la Ley 31703 (2023), que incorporó a 15,000 empleados bajo la modalidad CAS de ESSALUD al régimen del DL 728, demostró la viabilidad técnica de estos procesos, con un incremento del 22% en productividad según reportes de la entidad (ESSALUD, 2024)³.

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

² López, M. (2022). Los límites de la Ley 31131 en la equiparación de derechos laborales. Cuadernos de Análisis Jurídico, 15(2), 112-130.

³ <https://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalinforme>

1.2. RAZONES FACTICOS QUE SUSTENTA LA INICIATIVA.

Este proyecto de ley, tiene como objetivo eliminar el trato discriminatorio o desigual mediante la autorizar al Ministerio Público, mediante la incorporación gradual del personal que labora bajo el Régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) a plazo indeterminado, al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de manera progresiva de acuerdo al tiempo de servicios de cada trabajador y en el plazo de dos años.

El régimen laboral CAS establecido en el Decreto Legislativo 1057 CAS, se desarrolla en un contexto constante de discriminación laboral entre los mismos servidores de la administración pública quebrantando los derechos fundamentales del ser humano. La Constitución, en su artículo 23, reconoce el derecho a trabajar en condiciones adecuadas y dignas, estableciendo que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos fundamentales ni afectar la dignidad del trabajador. **Además, dispone que las normas que regulan el orden social, tanto en el sector público como en el privado, deben garantizar la igualdad de trato y el acceso a prestaciones y beneficios sociales, conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos** (Tribunal Constitucional, 2015).

En el marco del ordenamiento jurídico laboral peruano se ha consolidado una estructura fragmentada y heterogénea de regímenes laborales, particularmente en el ámbito de la administración pública. El Decreto Legislativo N° 728, aplicable al régimen laboral privado, garantiza la estabilidad en el empleo, el derecho a la negociación colectiva y la totalidad de los beneficios sociales. En contraste, el Decreto Legislativo N° 276, que regula la administración pública tradicional, mientras que el Decreto Legislativo N° 1057, que establece el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), disponen condiciones diferenciados sobre los derechos sociales para los trabajadores del CAS. **Esta segmentación normativa ha derivado en inequidades salariales, restricciones al ejercicio de la libertad sindical y limitaciones en las garantías frente al despido arbitrario.** (Gamero, 2017).

Desde una perspectiva económica, la coexistencia de múltiples regímenes laborales en la administración pública ha generado ineficiencias en la gestión de recursos humanos y en la asignación presupuestaria correspondiente. Estudios recientes señalan que el régimen de contratación administrativa de servicios (CAS), bajo el cual se desempeña

aproximadamente el 20 % de los trabajadores públicos del país, fue concebido para un uso eventual y temporal. Sin embargo, en la práctica, este régimen se aplica de manera indefinida, situación que incide negativamente en la motivación y productividad del personal del sector público (PUCP, 2022)⁴.

Desde un aspecto social, diversos organismos internacionales han señalado y denunciado la existencia de un trato desigual entre trabajadores que desempeñan funciones equivalentes. El Convenio 151 de la OIT⁵, - ratificado por el Perú también exige igualdad de derechos y protección sindical en el empleo público; así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos que demandan la eliminación progresiva de toda forma de discriminación en el trabajo (OIT, 2021; Corte IDH, 2017). Si bien la jurisprudencia nacional ha progresado en la tutela de los derechos laborales, sustentada en los principios de igualdad y estabilidad en el empleo, persisten vacíos normativos que hacen necesaria la implementación de reformas adicionales, según manifiesta López (2022).

1.2.1. Naturaleza del Decreto legislativo 1057 y la modalidad de contratación CAS

El Decreto Legislativo N° 1057, promulgado en 2008, instauró el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) como una modalidad especial de vinculación laboral en el sector público peruano. Su configuración jurídica se fundamenta en la temporalidad y flexibilidad, concebidas inicialmente como mecanismos para modernizar la gestión pública y atender, de forma ágil, servicios de carácter no permanente (Gamero, 2017). No obstante, su aplicación práctica ha generado diversas vulneraciones a derechos laborales esenciales, reconocidos tanto por la normativa constitucional como por los estándares internacionales.

Los elementos más críticos del régimen CAS es la marcada ausencia de estabilidad laboral. A diferencia de lo dispuesto en los regímenes regulados por el Decreto Legislativo N° 728 y el Decreto Legislativo N° 276, los contratos CAS se celebran por períodos determinados sujetos a renovación, **lo que permite la culminación unilateral**

⁴ PUCP . (2022). Estudio longitudinal sobre condiciones laborales del personal CAS. Departamento de Ciencias Sociales.

⁵ https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/?p=NORMLEXPUB:I2100:0::NO::PI2100_INSTRUMENT_ID:312296

por parte de la administración sin causa justificada. Esta situación contraviene el artículo 27 de la Constitución Política, que reconoce el derecho a la protección contra el despido arbitrario, y ha sido objeto de reiteradas observaciones por parte del Tribunal Constitucional (Exp. 03456-2015-PA/TC).

Además, la modalidad CAS **excluye a los trabajadores de beneficios fundamentales como la compensación por tiempo de servicios (CTS), gratificaciones y asignaciones familiares**, con ello generando la discriminación respecto a otros regímenes laborales del sector público. Esta desigualdad ha originado un escenario de permanencia prolongada, en el que trabajadores CAS con más de cinco años de servicio perciben remuneraciones y beneficios sustancialmente menores que sus homólogos del régimen 728, a pesar de cumplir las mismas funciones (Neves, 2023). Realizándose un trato discriminatorio en la norma laboral en el sector público.

Esta propuesta legislativa tiene como finalidad erradicar toda forma de discriminación laboral, en observancia de los principios de igualdad y dignidad del trabajador consagrados en la Constitución. Para ello, plantea el reconocimiento de derechos laborales esenciales a aproximadamente 9,832 trabajadores CAS del Ministerio Público, quienes, pese a desempeñar funciones equivalentes a las del personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, enfrentan restricciones en materia de estabilidad laboral, acceso a beneficios sociales y participación en organizaciones sindicales. La iniciativa propone superar esta desigualdad mediante un proceso de integración progresiva de dichos trabajadores al régimen que otorga mayores garantías y derechos.

En este contexto, la propuesta no solo atiende una legítima demanda de justicia laboral, sino que también considera la viabilidad financiera de su implementación de la ley en el Ministerio Público. Conforme ya existen experiencias previas de autorización de incorporación al régimen laboral del 728, reconociendo los derechos laborales y cambio de régimen en ESSALUD, llevada a cabo en 2023, evidenció que, mediante una adecuada planificación presupuestaria y la reasignación de partidas, fue posible absorber el incremento en beneficios laborales sin comprometer la operatividad ni la calidad del servicio (ESSALUD, 2024). Asimismo, la adopción de un esquema de implementación progresiva facilita una gestión ordenada del proceso, reduce los riesgos asociados y asegura su sostenibilidad en el tiempo.

Finalmente, la presente propuesta legislativa se enmarca en el actual contexto histórico de reformas orientadas a la modernización y humanización del empleo público en el

Perú, en concordancia con las recomendaciones de la OIT y la CEPAL respecto a la unificación de regímenes laborales y la garantía de derechos fundamentales (OIT, 2021; CEPAL, 2023). De igual forma, atiende a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha instado al legislador a cerrar las brechas normativas que mantienen la discriminación en el sector público. (Tribunal Constitucional del Perú, 2015).

II. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

Según el artículo 23 de la Constitución, que reconoce el derecho al trabajo digno, la igualdad de trato y la protección frente al despido arbitrario, dichos principios deberían regir todas las relaciones laborales en el país. No obstante, la aplicación del régimen CAS en el Ministerio Público ha generado una segmentación tanto normativa como en la gestión de recursos humanos, afectando a trabajadores que carecen de estabilidad laboral, acceso pleno a beneficios sociales y participación efectiva en derechos colectivos, como la negociación y la sindicalización (Tribunal Constitucional del Perú, 2015). Estos servidores permanecen sujetos a contratos renovables, con riesgo constante de desvinculación y sin derecho a indemnización, incluso tras varios años de servicio ininterrumpido. (PUCP, 2022)⁶.

Esta problemática se agrava debido a que los trabajadores bajo el régimen CAS tienen restringido el acceso a derechos como la compensación por tiempo de servicios (CTS), gratificaciones, asignaciones familiares y promociones internas, en condiciones de igualdad con sus homólogos del régimen 728. La jurisprudencia nacional, en sentencias como el Expediente. 03456-2015-PA/TC, ha reconocido la necesidad de equiparar derechos laborales sin discriminación cuando se realizan funciones equivalentes (López, 2022). Asimismo, la ausencia de una representación efectiva en los procesos de negociación colectiva ha limitado la capacidad de los trabajadores CAS del Ministerio Público para influir en la mejora de sus condiciones laborales, situación que contraviene el Convenio 151 de la OIT y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OIT, 2021).

La demanda de los trabajadores CAS del Ministerio Público se centra en la igualdad de derechos laborales, sin distinciones derivadas de los diferentes regímenes, respecto de sus pares que desempeñan funciones iguales o similares. En ese sentido, buscan su

⁶ Estudio longitudinal sobre condiciones laborales del personal CAS. Departamento de Ciencias Sociales PUCP – 2022.

incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728. Esta exigencia no solo persigue la igualdad formal, sino que también se sustenta en la necesidad de fortalecer la eficiencia institucional y la motivación del personal, elementos clave para el adecuado cumplimiento de la misión del Ministerio Público.

Esta situación constituye un problema estructural en la estructura del sistema laboral, que afecta tanto la garantía efectiva de derechos laborales fundamentales como la eficiencia institucional, particularmente en el caso del Ministerio Público. Ello refleja la magnitud de la problemática a resolver, así como el impacto positivo que tendría en un número significativo de beneficiarios directos mediante la propuesta normativa de incorporación progresiva al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728. Dicha iniciativa tiene como objetivos centrales la eliminación de la discriminación normativa y el establecimiento de condiciones laborales mínimas garantizadas.

En el Ministerio Público coexisten distintos regímenes laborales que regulan al personal administrativo, los cuales se encuentran establecidos en el Decreto Legislativo N.º 276, el Decreto Legislativo N.º 728 y el Decreto Legislativo N.º 1057, conforme se detalla en el cuadro siguiente:

DETALLE	D.L. N.º 1057	D.L. N.º 276	D.L. N.º 728	TOTAL
Cantidad trabajadores	9 832	894	7 553	18 279
%	53.8	4.9	41.3	100.0

Fuente: Recursos humanos del Ministerio Público. 2025

En este sentido, la situación de los trabajadores CAS en el Ministerio Público no solo implica la vulneración de derechos laborales, sino que también incide en la eficiencia institucional y en la justicia social. La propuesta de ley para su incorporación progresiva al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 constituye una respuesta necesaria y viable para cerrar las brechas de desigualdad laboral en la entidad, respaldada además por experiencias comparadas exitosas en otras instituciones públicas.

III. ANÁLISIS DE NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD

Históricamente, la igualdad de derechos laborales en el Perú ha tenido avances normativos y sociales que han tratado de superar la segmentación y discriminación de los trabajadores públicos.

En la actualidad, en el Ministerio Público coexisten tres regímenes laborales: Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728 y Decreto Legislativo N° 1057 (CAS). Esta estructura ha generado inestabilidad administrativa y desmotivación en el personal sujeto al régimen CAS, pese a desempeñar cargos con funciones y responsabilidades equivalentes a las de otros trabajadores. Aunque realizan labores similares, las remuneraciones y condiciones laborales difieren significativamente.

Cuadro de diferencia en las remuneraciones en el Ministerio Público.

Personal D.L. 728		Personal D.L. 1057		
Cargo	Remuner.	Cargo		Remuner. Actual
Abogado	6,201.11	Abogado	Mínima	2,764.19
			Máxima	5,964.19
Analista	6,201.11	Analista	Mínima	2,764.19
			Máxima	5,964.19
Asistente en Función Fiscal	4,822.11	Asistente en Función Fiscal	Mínima	2,264.19
			Máxima	4,150.00
Asistente Administrativo	4,051.11	Asistente Administrativo	Mínima	2,264.19
			Máxima	3,764.19

Fuente: Recursos humanos del Ministerio Público. 2025

Estas desigualdades impactan de forma negativa en la motivación del personal del Ministerio Público, lo que hace urgente la adopción de medidas para corregir dichas distorsiones en beneficio de los servidores bajo el régimen CAS. Nuestra Constitución Política reconoce principios que deben regir todas las relaciones laborales, independientemente del régimen que las regule; en particular, el principio de igualdad y no discriminación, consagrado en el numeral 2, del artículo 2, de la Carta Magna, el cual establece textualmente:

Artículo 2. Derechos fundamentales de la persona.

Toda persona tiene derecho (...)

2. A la igualdad ante la ley nadie debe ser discriminado por motivo de origen raza sexo idioma religión opinión condición económica o de cualquier otra índole.
(subrayado es nuestro)

Asimismo, el artículo 23 de la Constitución Política, que garantiza el derecho al trabajo digno y a la igualdad de trato, ha sido vulnerado de manera reiterada por la existencia de regímenes diferenciados, como el CAS, caracterizados por menor estabilidad,

acceso limitado a beneficios sociales y restricciones en el ejercicio de derechos colectivos (Tribunal Constitucional del Perú, 2015). El Tribunal Constitucional ha sido enfático al señalar que un trabajador CAS que desempeña funciones equivalentes a las de otro régimen tiene el mismo derecho a percibir las mismas prestaciones, correspondiendo al legislador adoptar las medidas necesarias para remediar la situación de indefensión en la que se encuentran dichos trabajadores (Expediente 03456-2015-PA/TC)⁷.

La experiencia de ESSALUD, que se aprobó mediante la Ley N° 31703⁸, Se evidencia la viabilidad de la propuesta en la medida en que, al igual que en dicha entidad, es posible llevar a cabo una incorporación gradual y ordenada, priorizando la antigüedad y la evaluación de desempeño. En 2023, más de 15,000 trabajadores CAS fueron incorporados al régimen 728, lo que, según reportes oficiales, generó mejores condiciones laborales, incrementó la productividad institucional y redujo la rotación de personal, de acuerdo con datos de ESSALUD en 2024. De forma análoga, el MINSA ha implementado procesos de regularización laboral que han fortalecido la motivación y el compromiso de su personal, sin comprometer la sostenibilidad financiera de la entidad.

En el caso particular del Ministerio Público, la propuesta legislativa beneficiaría de manera directa a aproximadamente 9,832 trabajadores CAS a plazo indeterminado, quienes constituyen el 53,8 % de la fuerza laboral de la institución. La pertinencia de la iniciativa se sustenta en el actual contexto de reformas orientadas a la modernización y humanización del empleo público en el ámbito del Ministerio Público. La tendencia legislativa y la presión social por eliminar la discriminación laboral encuentran respaldo en estándares internacionales como el Convenio 151 de la OIT y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que exigen igualdad de trato y condiciones dignas para todos los trabajadores públicos (OIT, 2021).

La implementación de la propuesta de ley que dispone la incorporación progresiva de los trabajadores CAS del Ministerio Público al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 constituye una reforma de alto impacto social y humanista. Su principal beneficio radica en la equiparación de derechos laborales, lo que permitirá eliminar la discriminación existente y fortalecer el clima organizacional.

⁷ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/03456-2015-AA>

⁸ <https://elperuano.pe/noticia/207395-ley-no-31703-oficializan-norma-que-pasa-al-personal-cas-de-essalud-al-regimen-del-d-leg-728>

En síntesis, la relación costo-beneficio de la propuesta es favorable. El incremento anual proyectado representa menos del 3 % del presupuesto operativo del Ministerio Público, mientras que las ganancias en productividad, disminución de litigios, retención de talento y fortalecimiento institucional superan ampliamente la inversión inicial. Asimismo, el aumento en la recaudación tributaria y la reducción de la conflictividad laboral podrían generar retornos fiscales y sociales superiores al costo de implementación, consolidando una reforma que refuerza tanto la eficiencia institucional como la equidad laboral en el sector público.

La excepción planteada en la Segunda Disposición Complementaria Final de la propuesta legislativa tiene como finalidad eximir la aplicación de las restricciones establecidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, con el objetivo de viabilizar la ejecución de la presente norma. Esta medida no solo busca atender una problemática laboral sectorial, sino que también se enmarca en una visión más amplia orientada al fortalecimiento de la administración tributaria como pilar fundamental del sistema fiscal nacional.

➤ **SIMILITUD EN OTROS QUE SE REALIZARON APLICARON COMO BENEFICIO AL TRABAJADOR.**

Cabe indicar que en el caso de la Ley N° 31657, **Ley que incorpora, previo concurso de méritos, al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al régimen laboral de la Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria**⁹, se establece la participación de SERVIR emitiendo opinión para que el INPE emita las disposiciones para regular los requisitos, plazos y procedimientos que se deben seguir para la incorporación del personal penitenciario al régimen de la carrera especial pública penitenciaria.

Otro caso similar para los trabajadores de EsSalud a través de la Ley N° 30555, **Ley que incorpora al régimen laboral del decreto legislativo 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de EsSalud que se encuentran bajo el régimen de contratación administrativa de servicios**¹⁰.

⁹ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2139270-1>

¹⁰ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1039349/30555.pdf?v=1595862321>

Y por último, que se asemeja al caso del presente proyecto de ley es la que a través de la Ley N° 31703, **Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de productividad y competitividad laboral, a los trabajadores del Seguro Social de Salud (ESSALUD) que se encuentran bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) con contrato a plazo indeterminado¹¹**, aprobada y publicada por el Congreso de la República, existiendo precedentes sobre la materia.

IV. MARCO NORMATIVO.

El presente proyecto de ley se fundamenta en el marco normativo

a. Legislación Nacional

- Constitución Política del Perú

Artículo 2. Derechos fundamentales de la persona.

Toda persona tiene derecho (...)

2. A la igualdad ante la ley nadie debe ser discriminado por motivo de origen raza sexo idioma religión opinión condición económica o de cualquier otra índole

El artículo 23 el derecho fundamental al trabajo digno y a la igualdad de trato, sirviendo de base para exigir la equiparación de derechos laborales entre trabajadores públicos, independientemente del régimen bajo el cual hayan sido contratados (Tribunal Constitucional, 2015).

Así mismo el artículo 26 en las relaciones laborales se respetan los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.
 2. Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la constitución y la ley.
- Decreto Legislativo 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral (1997)
Regula el régimen laboral privado en el Perú, garantizando estabilidad relativa, acceso a beneficios sociales, negociación colectiva y protección contra el despido arbitrario. Es el régimen mediante el cual se desea la incorporación de trabajadores CAS para igualar condiciones laborales (Gamero, 2017).
 - Decreto Legislativo 1057 – Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) (2008)
Crea un régimen especial que favorece la contratación de personal en el Estado, caracterizado por la temporalidad y la restricción de derechos fundamentales, desde la perspectiva laboral. Este es el caso de la negociación colectiva y la

¹¹ <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/03/Ley-31703-LPDerecho.pdf>

estabilidad, situación que la propuesta legislativa pretende superar (OIT, 2021).

- Ley 31131¹² (2021)

Modifica el régimen CAS permitiendo la contratación a plazo indeterminado, pero sin equiparar plenamente los derechos laborales con los del régimen 728. Representa un avance parcial hacia la igualdad de trato, aunque mantiene diferencias sustantivas en beneficios y estabilidad (López, 2022).

- Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Sentencias como el Expediente 03456-2015-PA/TC y el Expediente 07891-2018-PA/TC reconocen el derecho de igualdad y el cómputo de antigüedad para otorgar las ventajas laborales en trabajadores CAS, sentando bases jurídicas para la equiparación de derechos (Tribunal Constitucional, 2015; 2018)¹³.

b. Legislación Internacional

- Convenio 151 de la OIT (1978, ratificado por Perú en 2006)

Obliga a los Estados a garantizar la libertad sindical y la negociación colectiva a los empleados públicos, derechos históricamente limitados en el régimen CAS, y que la propuesta legislativa busca restituir (OIT, 2021).

- Convenio 98 de la OIT (1949)¹⁴

Establece el resguardo de los derechos de sindicación y la negociación colectiva, aplicable a todos los trabajadores, incluidos los del sector público, según interpretaciones recientes del Comité de Libertad Sindical (2018).

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)¹⁵

En su artículo 7, exige condiciones de trabajo equitativas y remuneración igual por trabajo de igual valor, fundamento internacional para la eliminación de la discriminación laboral en el sector público.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)¹⁶

En su artículo 26 reconoce el derecho a la protección y progresividad de los derechos laborales. Para el caso Lagos del Campo vs. Perú (2017), la Corte Interamericana condenó la discriminación en el ámbito laboral en la administración pública.

¹² <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1933248-1>

¹³ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/07891-2018-AA>

¹⁴

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_wibd.nsf/DDDDIEE24F9C75A8052578DF007906B3/\\$FILE/C98_Convenio_sobre_der_echo_sindicaci%C3%B3n.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_wibd.nsf/DDDDIEE24F9C75A8052578DF007906B3/$FILE/C98_Convenio_sobre_der_echo_sindicaci%C3%B3n.pdf)

¹⁵ <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

¹⁶ https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

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

La presente iniciativa legislativa no contraviene ninguna disposición constitucional ni el marco legal vigente. Su propósito es autorizar la incorporación de los trabajadores bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) al régimen del Decreto Legislativo N.º 728, con el fin de restituir sus derechos laborales y superar la situación de desigualdad existente dentro del mismo centro de trabajo. Ello se sustenta en el Principio de Igualdad de Oportunidades sin discriminación, reconocido en nuestra Constitución, específicamente en el numeral 2 del artículo 23. Y 26.

VI. ANÁLISIS - COSTO BENEFICIO.

La implementación de la presente ley no implicará gastos adicionales para el Tesoro Público, ya que se financiará con los recursos y el presupuesto actualmente gestionados por el Ministerio Público. Esta medida representa, además, una justa reivindicación de la deuda social existente con los trabajadores, quienes han continuado brindando un servicio de calidad a pesar de las condiciones adversas que afrontó el mundo entero y, en particular, nuestro país.

Los beneficios para la Entidad:

- Será como un impulso material para que sus trabajadores mantengan su compromiso de brindar un servicio de calidad a la ciudadanía, bajo la premisa de la misión y visión institucional, al obtener el total de sus derechos laborales.
- Se reducirá en cerrar las brechas de desigualdades entre los mismos servidores Públicos, al término o resolución de su contrato, reclamando pagos por vacaciones no pagadas, gratificaciones y compensación de tiempo de servicios, intereses, penalidades y otros conceptos remunerativos e indemnizatorios.
- Las delicadas funciones de la institución podrán ser cumplidas por estos trabajadores permanentes y altamente especializados, conocedores de los procesos internos y mejorando la cultura organizacional de la institución

Para la sociedad:

La ciudadanía recibirá mejores servicios, en la medida que se contará con un personal con experiencia y altamente especializado; además de contar con trabajadores con sus derechos laborales reconocidos y debidamente garantizados.

Para los servidores:

Los trabajadores tendrán los derechos sujetos al régimen laboral de la actividad privada establecido por Decreto Legislativo N° 728, consolidando su estabilidad económica y emocional; asimismo, se beneficia a la familia del trabajador, pues su ingreso se transforma en un estipendio permanente.

VII. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2024-2025¹⁷.

La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta está alineada con la Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR por la que se aprueba la agenda legislativa para el período anual de sesiones 2024-2025¹⁸. Y es compatible con las políticas económicas, sociales, culturales, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú.

Con este objetivo el Estado garantiza: **II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL.**

- **Política de Estado 11)** Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades; aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.

- **Política de Estado 14.** Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.
 - a). fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales;
 - (i) Fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos;
 - (ii) Garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma,

¹⁷ <https://vlex.com.pe/vid/resolucion-legislativa-n-006-1058723250>

¹⁸ <https://larepublica.pe/politica/2024/11/02/congreso-oficializa-agenda-legislativa-20242025-cuales-son-los-proyectos-de-ley-priorizados-45258>.

credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole.

Objetivo el Estado IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO.

- **Política de Estado 24.** Afirmación de un estado eficiente y transparente (24. afirmación de un estado eficiente y transparente y transparencia en el estado) El tema 92 sobre "Modernización y eficiencia de la gestión del Estado y la administración pública"¹⁹ proporciona el marco conceptual para entender la transición de regímenes laborales como un componente de la reforma administrativa integral. La implementación progresiva que establece la ley, priorizando las áreas operativas críticas para el cumplimiento de la función constitucional, refleja una aproximación estratégica que busca optimizar los recursos disponibles mientras se fortalece la capacidad institucional de la entidad recaudadora.

VIII. RELACIÓN Y VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL.

Asimismo, esta iniciativa se vincula directamente con las Políticas de Estado aprobadas por el Acuerdo Nacional¹⁹, en particular con el **segundo objetivo del Acuerdo Nacional, que establece como compromiso "promover la generación y el acceso al empleo pleno, digno y productivo**, mediante el incremento de la inversión, la producción y el desarrollo empresarial" (Acuerdo Nacional). La incorporación progresiva de trabajadores CAS al régimen del Decreto Legislativo 728 materializa este principio al garantizar condiciones laborales más estables y protectoras para un segmento específico del sector público. Esta medida se alinea asimismo con el compromiso de "adoptar medidas orientadas a lograr la generación de oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas, erradicando toda forma de inequidad y de discriminación, en un contexto de pleno respeto a los Derechos Humanos" (Acuerdo Nacional). La propuesta legislativa aborda una problemática estructural del empleo público peruano, donde coexisten múltiples regímenes laborales que generan disparidades en derechos y beneficios entre trabajadores que realizan funciones similares. Al establecer criterios objetivos para la incorporación como la antigüedad, evaluación satisfactoria y ausencia de sanciones graves, la norma procura equilibrar la necesidad de

¹⁹ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/>

reconocimiento de derechos laborales con principios meritocráticos. Esta aproximación es coherente con la política de estado que busca garantizar el acceso universal a oportunidades sin discriminación, considerando que el régimen CAS ha sido históricamente percibido como una forma de precarización del empleo público.

La propuesta legislativa se inscribe de manera directa en el **cuarto objetivo del Acuerdo Nacional, particularmente en el compromiso de "mejorar la capacidad de gestión del Estado mediante la modernización de la administración pública**, la capacitación de los servidores estatales y la revaloración de la carrera pública"(Acuerdo Nacional). La incorporación de trabajadores CAS con evaluación satisfactoria al régimen laboral más estable del Decreto Legislativo 728 representa una forma concreta de revaloración de la carrera pública, al reconocer la experiencia y competencia acumulada por estos servidores.

La medida contribuye asimismo a "construir un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente que, a nivel nacional, regional y local, atienda las demandas de la población, fomente la participación ciudadana y respete la autonomía de las organizaciones sociales" (Acuerdo Nacional). Un personal con mayor estabilidad laboral tiende a desarrollar mayor compromiso institucional y especialización técnica, elementos esenciales para una administración tributaria eficaz. La SUNAT, como entidad fundamental para la recaudación fiscal del Estado, requiere personal altamente calificado y comprometido para cumplir su función constitucional de manera óptima.

El proceso de selección basado en concurso público de méritos y evaluación de desempeño satisfactoria refuerza los principios de transparencia y meritocracia que sustentan un Estado moderno. Esta aproximación es consistente con la política de "implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que faciliten el control ciudadano, erradicando toda forma de corrupción o de utilización proselitista del Estado" (Acuerdo Nacional). La definición de criterios objetivos y verificables para la incorporación reduce los espacios de discrecionalidad y potencial arbitrariedad en las decisiones de personal.

Aunque no se relaciona directamente con el **tercer objetivo del Acuerdo Nacional sobre competitividad del país en términos económicos**, la propuesta legislativa contribuye indirectamente al fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado peruano. El Acuerdo Nacional establece el compromiso de "fortalecer la capacidad de gestión y competencia del Estado y del sector privado, mediante el fomento a la innovación, la investigación, la creación, la adaptación y la transferencia tecnológica y científica" (Acuerdo Nacional). Una administración tributaria con personal estable y motivado constituye un elemento fundamental para la competitividad sistémica del país.

De igual manera, la autorización para realizar modificaciones presupuestales necesarias, incluida la excepción de las limitaciones del artículo 8 de la Ley 32185, demuestra el reconocimiento legislativo de que la inversión en capital humano del sector público constituye una prioridad estratégica. Esta flexibilidad presupuestaria es coherente con la visión del Acuerdo Nacional sobre la necesidad de un Estado que invierta en su propia capacidad de gestión para servir mejor a los ciudadanos.

Además, la propuesta legislativa incorpora elementos de sostenibilidad fiscal que la hacen compatible con los principios de equilibrio macroeconómico del Acuerdo Nacional. El financiamiento con recursos del presupuesto institucional de SUNAT, sin crear nuevas cargas al tesoro público, refleja una aproximación responsable a la política de recursos humanos. Esta característica es fundamental para la viabilidad política y técnica de la medida, especialmente en un contexto de restricciones fiscales.