



DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

DICTAMEN

COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Período Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente,

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República recaído en los proyectos de ley **12661/2025-CR**, Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) que se encuentran bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios, de autoría del congresista Reymundo Mercado, Edgard Cornelio del Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, **12585/2025-CR**, Ley que establece la incorporación de los trabajadores del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, de autoría de la señora congresista Camones Soriano, Lady Mercedes del Grupo Parlamentario Alianza Para El Progreso, **12052/2025-CR**, Ley que incorpora a los actores comunales del Programa Nacional Cuna Más al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 para garantizar el pago de la remuneración mínima vital de autoría del señor congresista Cruz Mamani, Flavio del Grupo Parlamentario Perú Libre.

Luego del análisis y debate correspondiente en la séptima sesión ordinaria de fecha 14 de octubre de 2025, **se acordó por unanimidad** de sus miembros, aprobar el presente dictamen de inhibición, con el voto a favor de los señores congresistas José Alberto Arriola Tueros, Portero López Hilda Marleny, Alva Rojas Carlos Enrique, Barbarán Reyes Rosangella Andrea, Jauregui Martínez de Aguayo María de los Milagros Jackeline, Julon Irigoín Elva Edhit, Kamiche Morante Luis Roberto, López Morales Jeny Luz, Olivos Martínez Leslie Vivian, Portalatino Avalos Kelly Roxana, Ruíz Rodríguez Magaly Rosmery, Taipe Coronado María Elizabeth y Zegarra Saboya Ana Zadith. No hubo votos en contra ni en abstención. Con licencia los señores congresistas Paredes Gonzáles Alex Antonio, Sánchez Palomino Roberto Helbert y Santisteban Suclupe Magally.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

I. SITUACION PROCESAL DE LA PROPOSICIÓN

- 1.1. **Proyecto de Ley 12661/2025-CR**, Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) que se encuentran bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios, de autoría del congresista Reymundo Mercado, Edgard Cornelio del Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, ingresó a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad el 09 de octubre del 2025, en calidad de segunda comisión dictaminadora, siendo la principal la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.
- 1.2. **Proyecto de Ley 12585/2025-CR**, Ley que establece la incorporación de los trabajadores del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, de autoría de la señora congresista Camones Soriano, Lady Mercedes del Grupo Parlamentario Alianza Para El Progreso, ingresó a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad el 26 de septiembre del 2025, en calidad de segunda comisión dictaminadora, siendo la principal la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.
- 1.3. **Proyecto de Ley 12052/2025-CR**, Ley que incorpora a los actores comunales del Programa Nacional Cuna Más al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 para garantizar el pago de la remuneración mínima vital de autoría del señor congresista Cruz Mamani, Flavio del Grupo Parlamentario Perú Libre, ingresó a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad el 11 de agosto del 2025, en calidad de segunda comisión dictaminadora, siendo la principal la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.
- 1.4. **Proyecto de Ley 12661/2025-CR**,

Consta de 4 artículos y una disposición complementaria y final, siendo la fórmula legal, siguiente.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es el fortalecimiento institucional del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), a partir del reforzamiento de su recurso humano.

Artículo 2.- Finalidad

La finalidad de la presente ley es eliminar las brechas existentes y garantizar condiciones laborales equitativas entre los trabajadores del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) estableciendo que los que laboran bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 “Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios” pasen al régimen del Decreto Legislativo 728 “Ley de Productividad y Competitividad Laboral”

Artículo 3.- Proceso de cambio de régimen

El Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) elabora el listado de los trabajadores que cumplen con los requisitos para ser incorporados en el régimen del Decreto Legislativo 728 “Ley de Productividad y Competitividad Laboral”.

Los requisitos son:

- a. Haber obtenido una plaza en FONCODES por concurso público.
- b. Encontrarse bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 y contar con contrato a plazo indeterminado, al momento de que entra en vigencia la ley.
- c. Haber prestado servicio sin interrupciones por un periodo no menor a 2 años, contados desde que se inicia el proceso de incorporación.
- d. La plaza debe estar registrada en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público.

El orden en la lista será el orden en que se llevaran a cabo los nombramientos. La prelación se establece en función al número de años en que el servidor presta servicios en FONCODES, siendo el primero en la lista el servidor que cuenta con más años. Si al momento del proceso de traslado de régimen algún servidor recibe una sanción administrativa u otra, este se paraliza.

Artículo 4.- Financiamiento El proceso de traslado de régimen se lleva a cabo en función a la disposición presupuestal de FONCODES, sin demandar recursos

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

adicionales al Tesoro Público, Para tal fin, FONCODES queda autorizado para realizar las modificaciones presupuestales necesarias para ejecutar lo establecido en la presente ley. Asimismo, la entidad queda exonerada de las restricciones sobre gasto en ingresos del personal y medidas de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público, de las leyes de presupuesto del sector público correspondiente.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. – Reglamento

El Poder Ejecutivo, en coordinación con FONCODES realiza los ajustes normativos complementarios para la adecuada implementación de la ley, en un plazo no mayor a treinta (30) días.

La citada iniciativa, justifica dicha norma, en que FONCODES fue creado a través del Decreto Legislativo N° 657 “Declaran de necesidad nacional y utilidad públicas la creación del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social”, con el objetivo de promover y financiar la ejecución de proyectos de inversión social, con un enfoque de generación de empleo salud, educación básica, alimentación, entre otros, dirigido a la población de situación de pobreza y pobreza extrema. Adscrito inicialmente al Ministerio de la Presidencia, FONCODES luego paso al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mindes), cambiando su denominación además a “Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social”.

Posteriormente en el año 2011, paso a estar adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. A pesar de los cambios respecto al sector al que estaba adscrito, FONCODES no modificó sus objetivos de atender a la población que más lo necesita, buscando que tengan la capacidad de generar sus propios ingresos, sobre todo de manera sostenible: La norma de creación de FONCODES estableció que el personal de la institución se encontraba comprendido en la Ley 4916 - Ley del Empleado Particular, una norma del año 1924, y que fue derogada en el año 1997 por el Decreto Supremo N° 003-97-TR “Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral”, no quedando establecido un régimen único.

De acuerdo con el Portal de Transparencia Estándar de FONCODES, este cuenta con 633 trabajadores, donde 289 son CAS y 344 son del Decreto Legislativo 728,

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

subsistiendo estos regímenes y generando desigualdad entre ellos, toda vez que los beneficios e incluso derechos no son los mismos. Esta inequidad en cuanto al acceso a gratificaciones, compensación por tiempo de servicios u otros beneficios, pues solo acceden a ellos los que se encuentran en el régimen 728, se traducen también en injusticia, toda vez que en algunos casos los trabajadores realizan labores equivalentes en favor de la institución. Refieren, que el desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de los sistemas de producción familiar y la gestión de emprendimientos como ejes de inserción en los mercados, que posibiliten el aprendizaje, la apropiación y la innovación de tecnologías como vehículos para la generación de oportunidades.

A su vez, señalan, que esta situación no ha cambiado con el paso de los años. Revisando el portal de FONCODES, se encuentra que casi en paralelo se convocan procesos para cubrir plazas con el régimen CAS y con el régimen 728. Esto a pesar de la Ley 31131 “LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS RÉGIMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO” propone la incorporación de los trabajadores de las entidades públicas a los regímenes del Decreto Legislativo 728 o Decreto Legislativo 276.

Así, se requiere realizar pasar a 289 trabajadores al régimen 728, no solo para que estos cuenten con beneficios tal como lo hacen sus compañeros de trabajo, sino además porque contribuye a fortalecer a la institución y además responde a lo establecido a la Ley 31131.

En el 2024, FONCODES tuvo un presupuesto de S/ 487.1 millones, de los cuales S/ 45.5 millones, el 9.4% del total, fue destinado para el pago de personal y obligaciones sociales. S/ 17.7 millones financia el pago de remuneraciones de los trabajadores del régimen del Decreto Legislativo 728 y S/ 18.6 millones para el personal CAS.

Esta diferencia entre regímenes y sus beneficios, en parte es reconocido por el Poder Ejecutivo, quien remitió el Proyecto de Ley N° 12332/2025-PE, en donde se propone otorgar Compensación por Tiempo de Servicios para los servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, aunque en un 14% del sueldo por año o fracción mayor a seis meses. Esto en virtud del reconocimiento de viabilidad en el marco del “Convenio Colectivo a Centralizado 2025-2026”

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

1.5. Proyecto de Ley 12585/2025-CR

El proyecto de ley consta de 5 artículos y dos disposiciones complementarias finales.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto incorporar al personal del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES, contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 - Contratación Administrativa de Servicios (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a fin de erradicar la desigualdad laboral y garantizar condiciones laborales dignas y equitativas.

Artículo 2. Alcance

La presente Ley se aplica a todo el personal del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES que, a la fecha de promulgación de la Ley, se encuentre laborando bajo el régimen CAS a plazo indeterminado o que labore con contratos sucesivos en funciones de naturaleza permanente y haya ingresado por concurso público.

Artículo 3. Aplicación progresiva

La incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral del personal bajo el Decreto Legislativo N° 1057 - Contratación Administrativa de Servicios (CAS) del FONCODES, se efectuará en forma progresiva, conforme a la disponibilidad presupuestal de la entidad.

Artículo 4. Requisitos para la Incorporación

Son requisitos para la incorporación del personal CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, los siguientes:

- a) Tener la condición de contratado CAS indeterminado.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

b) Estar laborando bajo la modalidad de contrato CAS con contratos sucesivos en funciones de naturaleza permanente, haber ingresado por concurso público y contar con 2 (dos) años de servicios en la entidad a la fecha de promulgación de la presente ley.

c) El orden de prelación para la incorporación de los servidores se determinará en función a la antigüedad laboral.

Artículo 5. Del financiamiento

La presente norma se financia con cargo al presupuesto institucional asignado a FONCODES y para su implementación se le exonera de lo establecido en el artículo 6°, 8° y 9° de la Ley N° 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025.

Esta exoneración estará vigente durante los ejercicios presupuestales que dure la incorporación de los trabajadores y se autoriza para este caso a FONCODES a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesaria a favor de su entidad pública para el financiamiento de la presente Ley. Artículo 6. Saldos presupuestales A partir de la vigencia de presente ley, los saldos presupuestales de FONCODES, serán aplicados al cumplimiento de lo establecido en el artículo 1° de la presente Ley, hasta que se concluya con el objeto de la presenta Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Emisión de normas

El FONCODES emitirá las directivas y lineamientos necesarios dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la promulgación de la presente Ley, en el que se especificarán los procedimientos y criterios para la incorporación progresiva del personal.

SEGUNDA. De la dirección del proceso

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

Para efectos de la conducción del proceso de incorporación, el FONCODES conformará una comisión de incorporación, con participación de los representantes del sindicato, quienes actúan como miembros y velarán por el cumplimiento de las directivas y lineamientos previamente aprobados. La conformación, funciones y procedimientos a seguir en el proceso de incorporación, serán especificados en las directivas y lineamientos que se aprueben respecto a la presente ley.

La exposición de motivos señala que, proyecto de ley surge como una respuesta a la problemática de desigualdad y discriminación laboral que enfrentan cientos de trabajadores del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES, quienes, bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), carecen de los mismos derechos y beneficios que sus colegas contratados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.

Esta situación perpetúa una clara desventaja, tanto en términos de remuneraciones como de estabilidad laboral, generando un ambiente laboral inequitativo dentro de una misma institución.

En el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES, coexisten actualmente dos regímenes laborales distintos: el del Decreto Legislativo N° 728 y del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS). Esta coexistencia de regímenes ha generado disparidades en los derechos y beneficios que perciben los trabajadores, aun cuando desempeñan funciones similares o equivalentes.

De manera específica, los trabajadores CAS se encuentran en una situación de precariedad, ya que, a diferencia de sus pares del régimen 728, no tienen acceso a gratificaciones completas, compensación por tiempo de servicios (CTS) y en algunos casos tampoco estabilidad laboral.

Este proyecto de ley busca eliminar estas diferencias injustificadas y garantizar un trato equitativo para todos los trabajadores del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

La estabilidad y las condiciones laborales dignas son factores determinantes en la productividad de los trabajadores.

La diferenciación que genera el régimen CAS no solo afecta a los empleados, sino también al funcionamiento de la institución.

Al incorporar progresivamente al personal CAS al régimen del Decreto Legislativo N° 728, se logrará no solo una mejora en las condiciones laborales, sino también un impacto positivo en la eficiencia del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES.

Los trabajadores tendrán mayor motivación y compromiso al sentir que sus derechos son respetados, lo que se reflejará en una mejora de los servicios que ofrece el FONCODES a la ciudadanía.

Este proyecto de ley se fundamenta en los principios de igualdad y no discriminación consagrados en la Constitución Política del Perú, específicamente en el artículo 26, que establece la igualdad de oportunidades en las relaciones laborales¹.

El Tribunal Constitucional ha reconocido la coexistencia de diversos regímenes laborales, pero también ha exhortado a que estos se alineen con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.

La presente propuesta busca dar cumplimiento a este principio constitucional que ha sido materia de la exhortación del Tribunal Constitucional, equiparando los derechos de los trabajadores CAS con los del régimen 728, conforme a las disposiciones de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y la Ley N° 31131, que promueve la erradicación del régimen CAS en el sector público. Si bien la propuesta busca una integración total del personal CAS al régimen 728, el proceso se llevará a cabo de manera progresiva y en función de la disponibilidad presupuestal del FONCODES.

Este enfoque gradual no solo garantiza la sostenibilidad del proyecto, sino que también asegura que el impacto financiero sea manejable para el Estado. Asimismo, se propone la creación de mecanismos de supervisión

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

y control, a través de una comisión, que asegure el cumplimiento eficiente de la ley y la optimización de los recursos.

La implementación de este proyecto de ley no solo beneficiará directamente a más de 200 trabajadores de FONCODES, quienes accederán a un régimen más justo y equitativo, sino que también tendrá un impacto social positivo al fortalecer la capacidad institucional de la entidad. Al contar con una plantilla de trabajadores mejor remunerados, con mayor estabilidad y derechos garantizados, el FONCODES podrá ofrecer servicios de mayor calidad, lo que, en última instancia, beneficiará a toda la sociedad.

Este proyecto de ley no solo responde a una demanda justa de los trabajadores del FONCODES, sino que también se alinea con los principios constitucionales de igualdad, justicia y eficiencia en la administración pública que antes se ha precisado.

La incorporación progresiva del personal CAS al régimen del Decreto Legislativo N° 728 permitirá cerrar las brechas laborales existentes y fortalecerá a esta entidad, contribuyendo a un Estado más justo, eficiente y equitativo.

El Fondo de Cooperación para el Desarrollo Local – FONCODES para el cumplimiento de las funciones importantes que tiene a cargo, cuenta con personal a nivel nacional en las regiones de nuestro país. Estos trabajadores se encuentran en diversos regímenes laborales, entre ellos, el régimen CAS, al cual pertenecen aproximadamente 280 servidores a nivel nacional.

El marco normativo que sustenta el presente proyecto de ley se fundamenta en una serie de normas constitucionales y legales que regulan las relaciones laborales en el sector público, en particular, en el FONCODES.

A continuación, se describen las principales disposiciones normativas aplicables:

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

- Constitución Política del Perú La Constitución Política del Perú establece los principios fundamentales que rigen las relaciones laborales en el país, con énfasis en los derechos de los trabajadores a la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la estabilidad laboral.

Las disposiciones más relevantes incluyen:

Artículo 2º: Establece el derecho a la igualdad ante la ley, sin discriminación por motivo de origen, condición económica, o cualquier otra índole.

Artículo 220: Reconoce el derecho fundamental al trabajo, resaltando su importancia como fuente de dignidad personal y económica.

Artículo 260: Regula los principios que deben respetarse en toda relación laboral, incluyendo la igualdad de oportunidades sin discriminación y la interpretación favorable al trabajador en caso de duda.

- Decreto Legislativo N° 728 — Ley de Productividad y Competitividad Laboral

El Decreto Legislativo N° 728 establece el régimen laboral de la actividad privada, aplicable, en parte, al sector público a través de la incorporación de trabajadores del régimen CAS.

Este decreto normativo consagra derechos esenciales para los trabajadores, como:

- Estabilidad laboral: Garantiza la estabilidad en el empleo y promueve condiciones equitativas para los trabajadores.
- Compensación por Tiempo de Servicios (CTS): Derecho a recibir una compensación económica al término de la relación laboral.
- Gratificaciones y Bonificaciones: Otorga gratificaciones en los meses de julio y diciembre, así como bonificaciones adicionales en función del tiempo de servicio.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

- Decreto Legislativo N° 1057 — Contrato Administrativo de Servicios (CAS)

El Decreto Legislativo N° 1057 regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), que se aplica a gran parte de los trabajadores del FONCODES. Aunque fue concebido inicialmente como un régimen transitorio, su permanencia ha generado desigualdades laborales. Este régimen otorga menos derechos en comparación con el Decreto Legislativo N° 728, y se caracteriza por:

- Contratos sujetos a renovación: Los trabajadores CAS en algunos supuestos no cuentan con la misma estabilidad laboral que los del régimen 728.
- Beneficios sociales limitados: Aunque los trabajadores CAS tienen derecho a algunos beneficios sociales, como aguinaldos y vacaciones, no gozan de gratificaciones completas ni de compensación por tiempo de servicios (CTS).

- Ley N° 30057 — Ley del Servicio Civil

La Ley N° 30057 tiene por objeto crear un régimen laboral único para los servidores públicos.

Si bien su implementación ha sido progresiva, su enfoque apunta a garantizar la profesionalización del servicio público y la gestión del rendimiento. Los aspectos clave de esta ley incluyen:

- Evaluación de Desempeño: Establece procedimientos claros para evaluar el rendimiento de los trabajadores del sector público.
- Gestión del Talento Humano: Promueve el desarrollo profesional y la capacitación continua de los servidores públicos.
- Principio de igualdad: Reconoce la importancia de uniformar los regímenes laborales para evitar la discriminación y mejorar la productividad en las entidades del Estado.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

- Ley N° 31131 — Eliminación Progresiva del Régimen CAS

La Ley N° 31131 establece disposiciones para la erradicación progresiva del régimen de Connotación Administrativa de Servicios (CAS) en el sector público, con la finalidad de evitar discriminación entre trabajadores que realizan funciones similares. Esta ley refuerza la necesidad de transitar hacia un régimen laboral más equitativo, como el del Decreto Legislativo N° 728, destacando los siguientes puntos:

- Eliminación progresiva del régimen CAS: Ordena que los trabajadores bajo este régimen sean trasladados a regímenes laborales más estables, como el del Decreto Legislativo N° 728 o el de la carrera administrativa (Decreto Legislativo N° 276).
- Protección de derechos laborales: Busca uniformizar las condiciones laborales de los trabajadores en todas las entidades públicas, eliminando las desigualdades existentes.

- Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional ha emitido fallos importantes respecto a la constitucionalidad del régimen CAS. En su jurisprudencia, ha reconocido la coexistencia de diferentes regímenes laborales en el sector público, pero ha enfatizado la necesidad de garantizar los principios de igualdad y no discriminación en la aplicación de estos regímenes. A través de sentencias como la emitida en el Expediente N° 00002-2010-PUTC, el Tribunal ha señalado que: El régimen CAS no es inconstitucional, pero debe ser considerado un régimen transitorio y debe evitarse su perpetuación en desmedro de los derechos de los trabajadores. También que la discriminación laboral es incompatible con el orden constitucional, por lo que es necesario tomar medidas legislativas para corregir las diferencias entre trabajadores que realizan funciones similares.

El proyecto también se sustenta en los convenios internacionales ratificados por el Perú, en especial aquellos suscritos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que promueven la igualdad de derechos y condiciones en el empleo.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

Entre los más relevantes se encuentran:

- Convenio N° 111 de la OIT: Relativo a la discriminación en el empleo y ocupación, que prohíbe cualquier forma de discriminación basada en razones de tipo laboral.
- Convenio N° 98 de la OIT: Sobre la aplicación de los principios del derecho de sindicación y negociación colectiva, garantizando la protección de los derechos laborales de los trabajadores.

Dentro del efecto en la legislación nacional, señala que la promulgación de esta ley generará una modificación significativa en el ámbito del régimen laboral aplicado en el FONCODES, en particular para los trabajadores contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS).

Esta ley impactará en varias dimensiones del marco normativo laboral en el Perú: La norma propondrá una integración progresiva de los trabajadores bajo el régimen CAS hacia el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728. Esto reducirá la coexistencia de múltiples regímenes en una misma entidad, lo que actualmente genera desigualdades y trato diferenciado entre trabajadores que realizan funciones similares.

El costo beneficio y su implementación de esta ley, señalan, que se hará con cargo al presupuesto institucional y al ser progresivo se asegura una viabilidad presupuestal que no afecte a la Entidad.

En caso se requiera un presupuesto adicional este podrá ser incorporado gradualmente por el FONCODES conforme a la programación de las incorporaciones que se establezcan. El marco presupuestal de la Unidad Ejecutora Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) para el Año Fiscal 2025, al 22 de setiembre del presente año, asciende a S/ 434.1 millones y tiene un avance de ejecución de 68.4%, por tanto, su saldo presupuestario es de S/ 137.3 millones.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

1.6. Proyecto de Ley 12052/2025-CR,

Consta de siete artículos, dos disposiciones complementarias finales y una derogatoria.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto incorporar a los actores comunales de los servicios de cuidado diurno y servicio de acompañamiento a familias del Programa Nacional Cuna Más (PNCM) al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, así como asegurarles una remuneración no menor a la Remuneración Mínima Vital (RMV) vigente.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente Ley busca reconocer y proteger la labor de los actores comunales del Programa Nacional Cuna Más, asegurándoles condiciones laborales dignas, estabilidad y una remuneración acorde con la Remuneración Mínima Vital (RMV), en reconocimiento a su contribución al desarrollo infantil temprano.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

La Ley es aplicable a las personas naturales que, a la fecha de entrada en vigencia, prestan servicios como actores comunales en los servicios de cuidado diurno o acompañamiento a familias, independientemente de su modalidad contractual con el Estado.

Artículo 4. Incorporación al régimen laboral

Los actores comunales quedan incorporados al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con derecho a todos los beneficios laborales que correspondan, incluyendo el pago de una remuneración no menor a la Remuneración Mínima Vital (RMV), establecido por ley.

Artículo 5. Remuneración mínima

A partir de la primera planilla posterior a la vigencia de la presente Ley, los actores comunales percibirán una remuneración mensual no menor a la Remuneración Mínima Vital (RMV). El monto se actualizará automáticamente con cada reajuste de la Remuneración Mínima Vital (RMV).

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

Artículo 6. Implementación progresiva

La incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, dispuesta por la presente ley se realizará de manera progresiva durante el plazo máximo de tres (3) años, a partir del 1 de enero de 2026.

Artículo 7. Financiamiento

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) dispondrá los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la presente ley, sin afectar el presupuesto destinado a otros servicios del Programa Nacional Cuna Más (PNCM).

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), reglamentará la presente ley en un plazo no mayor de 60 días calendario desde su publicación.

SEGUNDA. Vigencia

La presente ley entrará en vigencia a los 30 días calendario posteriores a su publicación en el diario oficial El Peruano.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

Se derogan o modifican, según corresponda, las disposiciones que se opongan a la presente ley

La citada iniciativa, se fundamenta, en que El Programa Nacional Cuna Más (PNCM), adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), es una política pública esencial para el desarrollo infantil temprano en el Perú, atendiendo a 65,855 niños menores de 36 meses de edad mediante el servicio de cuidado diurno (SCD) y a 275,939 familias con niños menores de 36 meses de edad o gestantes a través del servicio de acompañamiento a familias (SAF), todos en situación de pobreza y pobreza extrema a través de 44,213 actores comunales.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

Sin embargo, las condiciones laborales de los actores comunales de los servicios de cuidado diurno y servicio de acompañamiento a familias presentan graves deficiencias que afectan la sostenibilidad y calidad del programa.

Precariedad laboral y falta de reconocimiento económico

El modelo de cogestión comunitaria del Programa Nacional Cuna Más (PNCM) descansa en la participación voluntaria de la comunidad, madres cuidadoras, facilitadoras, socias de cocina, apoyos administrativos y otros actores, como componente operativo clave para la prestación tanto del Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF) como del Servicio de Cuidado Diurno (SCD).

La normativa del propio Programa conceptualiza explícitamente esta participación como voluntariado dentro del esquema de cogestión, sustentado en directivas aprobadas por Resoluciones de Dirección Ejecutiva (RDE) del MIDIS.

A pesar de que el Programa Nacional Cuna Más promueve la participación comunitaria como un eje central de su implementación, persisten serias brechas en el reconocimiento económico y laboral de sus actores comunales, especialmente de las madres cuidadoras del Servicio de Cuidado Diurno (SCD) y de las facilitadoras del Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF). S

Si bien ambas figuras son formalmente consideradas voluntarias, sus jornadas laborales exceden ampliamente los parámetros establecidos por la Ley del Voluntariado, la cual prohíbe expresamente que el trabajo voluntario sustituya al trabajo remunerado y establece que este debe realizarse de forma libre, sin fines de lucro ni obligaciones contractuales.

Según datos oficiales, las madres cuidadoras destinan un volumen horario que supera en más de nueve veces el promedio nacional de horas dedicadas al voluntariado por mujeres (4 horas con 4 minutos, según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2010), lo cual evidencia que su participación, lejos de ser esporádica o voluntaria, constituye un compromiso sistemático y sostenido que se asemeja a un vínculo laboral de facto. Esta situación no solo contradice el marco legal vigente, sino que también plantea una tensión ética y práctica entre el compromiso social de estas mujeres y su derecho a acceder a empleos formalmente remunerados, lo que pone en cuestión la sostenibilidad del modelo de “voluntariado” promovido por el programa.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

Los incentivos monetarios mensuales asignados a los actores comunales reflejan una situación de precarización estructural, al no alcanzar el monto de la remuneración mínima vital. Para muchas de ellas, esta labor constituye su principal fuente de ingresos, con jornadas que varían entre 2 y 4 horas diarias en el Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF), y que pueden extenderse hasta 8 horas en el Servicio de Cuidado Diurno (SCD). Sin embargo, el estipendio que reciben resulta insuficiente para cubrir sus necesidades básicas, lo que compromete la sostenibilidad de su participación en el programa. A continuación, se presenta un cuadro con los montos de los incentivos monetarios otorgados, todos ellos por debajo del salario mínimo vigente.

La brecha entre los incentivos monetarios que reciben los actores comunales del Programa Nacional Cuna Más y la Remuneración Mínima Vital (RMV) vigente en el país resulta significativa. A enero de 2025, la RMV asciende a S/1,130 mensuales, conforme al Decreto Supremo N.º 006-2024-TR. Sin embargo, los incentivos económicos asignados a los actores comunales del programa oscilan entre el 27% y el 48% de dicho monto, lo cual equivale a aproximadamente entre S/300 y S/540 mensuales. Esta diferencia refleja una brecha crítica de reconocimiento económico, considerando que estos actores cumplen funciones esenciales en la implementación del Servicio de Acompañamiento a Familias y el Servicio de Cuidado Diurno en zonas de alta vulnerabilidad. La regularización y mejora de estos incentivos ha sido identificada como una necesidad urgente en los informes de evaluación del programa, en tanto impacta directamente en la sostenibilidad y calidad del servicio prestado.

Alta rotación y desprofesionalización

La alta rotación y desprofesionalización de los actores comunales en el Programa Nacional Cuna Más constituye una de las principales debilidades identificadas en los distintos informes de evaluación. En el Informe Final de Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (2016), se señala que este problema afecta tanto al equipo técnico como a los actores comunales que operan bajo el modelo de cogestión. La rotación frecuente se debe a la falta de incentivos adecuados, condiciones laborales poco atractivas y limitadas oportunidades de desarrollo profesional, lo cual impacta negativamente en la continuidad y calidad del servicio ofrecido a la población beneficiaria.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

El fenómeno de alta rotación y desprofesionalización entre las madres cuidadoras del programa Cuna Más refleja una problemática estructural en la gestión del cuidado infantil comunitario. Las frecuentes renunciaciones y reemplazos se deben en gran parte a las condiciones precarias de contratación, donde no existen vínculos laborales formales ni beneficios sociales. Esta inestabilidad laboral impide la consolidación de experiencia y conocimientos acumulados, debilitando la calidad del cuidado que se brinda a los niños y niñas. Además, al tratarse de puestos considerados “voluntariados” con incentivos económicos simbólicos, no se exige una formación profesional específica ni se garantiza una capacitación continua, lo que refuerza la desprofesionalización del rol. Este escenario no solo afecta la trayectoria laboral de las cuidadoras, sino que también compromete el desarrollo integral de la primera infancia al debilitar la figura del vínculo afectivo y pedagógico constante.

Inequidad de género y vulnerabilidad social

La inequidad de género y la vulnerabilidad social de los actores comunales en el marco del Programa Nacional Cuna Más (PNCM) se manifiestan de forma estructural en la implementación de los servicios de atención infantil. Diversos actores comunales (mayoritariamente mujeres) asumen roles esenciales como facilitadoras, madres cuidadoras o socias de cocina, enfrentando condiciones laborales precarias, alta rotación, escasa remuneración y limitada profesionalización. Esta situación evidencia la persistencia de relaciones desiguales de género y la desprotección social de quienes sostienen el funcionamiento del programa desde los territorios.

La Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal del PNCM señala que existe “rotación, deserción y falta de compromiso de los actores comunales”, atribuida principalmente a la carencia de incentivos adecuados y a la sobrecarga que implica su rol en contextos de pobreza, sin un respaldo institucional suficiente. Esta situación exige una revisión profunda de las condiciones en que se involucra a las comunidades, promoviendo una participación digna, equitativa y con reconocimiento efectivo del trabajo comunitario, especialmente de las mujeres.

Impacto en la calidad del servicio

La precarización laboral limita la profesionalización del personal. Aunque el PNCM brinda capacitaciones continuas, la falta de incentivos económicos y contractuales desincentiva la especialización. Testimonios recogidos evidencian que muchas

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

facilitadoras y cuidadoras deben complementar sus ingresos con otros trabajos informales, reduciendo su disponibilidad y compromiso con el programa.

NECESIDAD DE LA INTERVENCIÓN LEGISLATIVA

La incorporación de los actores comunales al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 permitiría abordar de manera estructural las problemáticas persistentes en el Programa Nacional Cuna Más (PNCM), al:

1. Garantizar una remuneración justa y equitativa, alineada al salario mínimo vital, reconociendo el valor estratégico de su labor en el desarrollo integral de la primera infancia, particularmente en contextos rurales y excluidos.
2. Reducir la alta rotación de personal, al ofrecer contratos formales con acceso a beneficios laborales como seguridad social, vacaciones y pensiones, lo que contribuiría a la permanencia y experiencia acumulada en el servicio.
3. Fortalecer la calidad y sostenibilidad del Programa Nacional Cuna Más (PNCM), mediante la profesionalización y estabilidad de su fuerza laboral, elemento clave para mejorar la atención, el acompañamiento familiar y los resultados del desarrollo infantil temprano.
4. Cumplir con los principios constitucionales de trabajo digno, igualdad y no discriminación, en especial hacia las mujeres que actualmente asumen estos roles en condiciones precarias, perpetuando brechas de género en el ámbito laboral.

Esta reforma no solo es técnicamente necesaria, sino también financieramente viable, dado que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ya asigna recursos públicos para el pago de estipendios. Estos fondos pueden ser reorientados hacia esquemas de contratación formal, optimizando el uso de la inversión pública y generando un mayor retorno social mediante una política de cuidado y desarrollo infantil más robusta y equitativa. De ser necesario, se podrá solicitar progresivamente financiamiento adicional al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a fin de asegurar una implementación escalonada y sostenible, priorizando territorios con mayores brechas en el acceso a servicios de atención infantil de calidad.

Del análisis costo – beneficio, se desprende que desde una perspectiva de costos, los actores comunales al régimen del Decreto Legislativo 278 contribuirá significativamente a la reducción de la alta rotación de personal, asegurando la

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

continuidad y estabilidad en la prestación de servicios estratégicos en el ámbito del PNCM.

Esta medida permitirá disminuir los costos operativos asociados a la constante capacitación de nuevos trabajadores y a los procesos de selección y contratación, consolidando un equipo con experiencia acumulada y conocimiento del territorio, lo cual resulta clave para la eficiencia del programa. Asimismo, el cambio de régimen laboral promoverá condiciones de trabajo más justas y estables, lo que fortalecerá el compromiso y la profesionalización de los actores comunales. La mejora en el clima laboral y la equidad en el acceso a derechos laborales redundarán en un servicio educativo de mayor calidad, con impactos positivos en las comunidades atendidas y en los procesos de desarrollo local.

II. OPINIONES SOLICITADAS Y RECIBIDAS

2.1. Opiniones requeridas.

Con relación al proyecto de Ley 12052

- 1) Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo, mediante Oficio N° 0018- 2025-2026-P-CISPCD-CR de fecha 19 de agosto de 2025.
- 2) Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, mediante Oficio N° 0015- 2025-2026-P-CISPCD-CR de fecha 19 de agosto de 2025.
- 3) Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio N° 0015- 2025-2026-P-CISPCD-CR de fecha 19 de agosto de 2025.
- 4) CUNA MÁS, mediante Oficio N° 0016- 2025-2026-P-CISPCD-CR de fecha 19 de agosto de 2025.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

2.2. Opiniones recibidas.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Con Oficio N° 001906-2025-MTPE/4 de fecha 06 de octubre del 2025, adjunta el Informe N° 000055-2025-MTPE/4/8-DPF, suscrito por la Secretaria General Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, señora Teresa Angélica Velásquez Bracamonte.

El citado informe refiere, que el artículo 4 de la LOF del MTPE señala que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo responde a las siguientes áreas programáticas de acción:

- a) Derechos fundamentales en el ámbito laboral;
- b) Materias sociolaborales y relaciones de trabajo;
- c) Seguridad y salud en el trabajo;
- d) Inspección del trabajo;
- e) Promoción del empleo y el autoempleo;
- f) Intermediación y reconversión laboral;
- g) Formación profesional y capacitación para el trabajo; h) Normalización y certificación de competencias laborales;
- i) Información laboral y del mercado de trabajo;
- j) Diálogo social y concertación laboral; y, k) Seguridad social.

En esa misma línea, el artículo 5 de la LOF del MTPE establece la competencia exclusiva y excluyente del MTPE en materia sociolaboral, derechos fundamentales en el ámbito laboral, seguridad y salud en el trabajo, difusión de normatividad, información laboral e información del mercado de trabajo, relaciones de trabajo, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo, reconversión laboral y migración laboral.

Considerando el marco legal referido y lo señalado en el numeral III del presente informe, se advierte que el contenido del proyecto de ley incide en el ámbito del sector público, específicamente respecto de los actores comunales del PNCM; por lo que no se encuentra entre las materias de competencia del MTPE.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

Ahora, teniendo en cuenta el impacto de la propuesta en el sector público, resulta pertinente el pronunciamiento sobre el particular de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), como organismo técnico especializado y rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH) del Estado, de conformidad con el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

Asimismo, corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) pronunciarse al respecto, toda vez que dicha entidad tiene competencia en materia de gestión fiscal de los recursos humanos, de acuerdo a lo previsto en el literal e) del artículo 2 del Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado por Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41. 4.6. En virtud de lo antes señalado, el MTPE no es competente para evaluar la viabilidad del proyecto de ley, debiéndose contar con las opiniones técnicas de SERVIR y del MEF, conforme con sus competencias.

III. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS

Se observa que la Ley N.º 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, permite la incorporación progresiva de trabajadores del régimen CAS al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo 728, caso puntual, encontramos en la Septuagésima Novena Disposición Complementaria Final (Reniec - Pase de CAS a 728) de la citada norma.

Esta incorporación, se autoriza, de manera excepcional, y solo durante el Año Fiscal 2025 de los servidores del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) con contrato indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 (Ley de Productividad y Competitividad Laboral). A su vez, señala que, este proceso se realizará a partir del mes de julio de 2025 y se llevará a cabo mediante un concurso interno de méritos. Es pertinente indicar, que, para la aplicación de esta medida, el RENIEC queda exonerado de las restricciones establecidas en el numeral 8.1 del artículo 8 (prohibición de incorporación de personal) y el numeral 9.1 del artículo 9 (restricción

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

a las modificaciones presupuestarias para gastos de personal) de la presente Ley de Presupuesto.

No obstante, a lo señalado, la incorporación efectiva del personal está sujeta al cumplimiento de las siguientes condiciones:

- Plazas Estructurales: Los cargos y plazas a ocupar deben estar debidamente previstos en el Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP Provisional) y consignados en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP).
- Registro Centralizado: Los puestos deben estar obligatoriamente registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- Financiamiento Asegurado: Debe contarse con la respectiva certificación del crédito presupuestario que asegure el financiamiento de los nuevos puestos bajo el régimen 728.

Es pertinente indicar, que el proceso de incorporación se financiará con cargo a los recursos propios de esta entidad. En caso de ser necesario, se podrá solicitar la transferencia de recursos en el nivel institucional, conforme a lo dispuesto en la Centésima Vigésima Primera Disposición Complementaria Final de esta ley. De esta manera, la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) del MEF procederá, de oficio, a la eliminación inmediata de los registros y/o plazas vacantes del régimen CAS una vez concluido y registrado el concurso interno.

Se desprende, con el ejemplo antes señalado, que cualquier traslado de un régimen laboral a otro, desprende recursos públicos y partidas presupuestales, como ya lo configura la actual Ley de Presupuesto Público (Ley N° 32185), porque una de sus funciones es **controlar el gasto público**.

Siendo, así que la regla general, se encuentra en el Artículo 8.1 de la Ley de Presupuesto que prohíbe, cualquier nueva incorporación o cambio de régimen que signifique un mayor gasto en personal, siendo una disposición excepcional con un permiso de gasto que exceptúa la prohibición, conforme al caso antes citado. Se desprende que la competencia para el estudio de las iniciativas legislativas en cuestión, no se encuentran en la Comisión de Inclusión Social y Personas con

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

Discapacidad, porque dentro de sus competencias no podría avocarse al estudio de la **sostenibilidad financiera, de gestión de recursos humanos, de certificación presupuestaria y de gestión fiscal para dicho efecto, por su especialidad en la materia.**

Por ello, de conformidad a lo establecido por el artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República, que establece, entre otros aspectos, que las comisiones ordinarias se conforman procurando homologar su especialidad con las materias que correspondan a las carteras a cargo de los ministros de Estado y a los asuntos más relevantes para el país y del artículo 70 del mismo cuerpo normativo, que señala, que los dictámenes pueden concluir en la inhibición de la Comisión por no tener competencia en la materia de la proposición.

Finalmente, estando, así las cosas, se recomienda la inhibición para el estudio de los proyectos de ley en cuestión.

IV. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República del Perú, de conformidad con el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República recomienda la **inhibición** por carecer de competencia para el estudio de los proyectos de ley 12661/2025-CR, 12585/2025-CR y 12052/2025-CR, Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral a los trabajadores de CUNA MÁS y del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), en consideración a los fundamentos antes esgrimidos.

Lima, 14 de octubre de 2025



Fundamento por
ARRIOLA TUEROS JOSÉ
ALBERTO FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2025 15:46:34-0500

JOSÉ ALBERTO ARRIOLA TUEROS

Congresista de la República

Presidente

Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2025 11:35:58-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2025 11:35:49-0500

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ
Secretaria
Comisión de Inclusión Social y
Personas con Discapacidad



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2025 17:26:32-0500

ROSANGELLA A. BARBARAN REYES
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2025 16:01:47-0500

CARLOS ENRIQUE ALVA ROJAS
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2025 15:13:53-0500

MARÍA DE LOS MILAGROS J. JAUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO
Miembro titular

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Elva Edhit
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/10/2025 11:31:03-0500

ELVA EDHIT JULÓN IRIGOÍN
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
KAMICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/10/2025 16:36:52-0500

LUIS ROBERTO KAMICHE MORANTE
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/10/2025 11:54:44-0500

JENY LUZ LÓPEZ MORALES
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Vivian FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/10/2025 12:52:43-0500

LESLIE VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/10/2025 10:56:42-0500

ALEX A. PAREDES GONZALES
Miembro titular

KELLY R. PORTALATINO ÁVALOS
Miembro titular

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/10/2025 14:35:07-0500

MAGALY R. RUIZ RODRÍGUEZ
Miembro titular

ROBERTO H. SÁNCHEZ PALOMINO
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/10/2025 17:05:58-0500

MAGALLY SANTISTEBAN SUCLUPE
Miembro titular

MARÍA E. TAIPE CORONADO
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/10/2025 11:00:54-0500

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA
Miembro titular

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12661/2025-CR, 12585/2025-CR Y 12052/2025-CR, LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DE CUNA MÁS Y DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

LUIS ARTURO ALEGRÍA GARCIA

Miembro accesorio

EDUARDO ENRIQUE CASTILLO RIVAS

Miembro accesorio

NILZA MERLY CHACÓN TRUJILLO

Miembro accesorio

VÍCTOR SEFERINO FLORES RUIZ

Miembro accesorio

RAÚL HUAMÁN CORONADO

Miembro accesorio

MERY ELIANA INFANTES CASTAÑEDA

Miembro accesorio

CARMEN P. JUÁREZ GALLEGOS

Miembro accesorio

ABEL AUGUSTO REYES CAM

Miembro accesorio

RUSBEL W QUISPE MAMANI

Miembro accesorio

TANIA ESTEFANY RAMIREZ GARCIA

Miembro accesorio

CÉSAR M. REVILLA VILLANUEVA

Miembro accesorio

LUCINDA VÁSQUEZ VELA

Miembro accesorio

HÉCTOR JOSÉ VENTURA ANGEL

Miembro accesorio