

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
13078/2025-CR RU 2111908

04 NOVIEMBRE 2025 12:53 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

SUMILLA: Proyecto de Ley que autoriza la incorporación progresiva de los trabajadores sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 1057, a plazo indeterminado del proyecto especial de infraestructura de transporte nacional - PROVIAS nacional, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad laboral.

EL CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA, ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES, integrante del Grupo Parlamentario "**SOMOS PERÚ**", de conformidad al artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en concordancia con el Reglamento del Congreso de la República, Artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75° y 76°, presenta la siguiente **PROPUESTA LEGISLATIVA**:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

FORMULA LEGAL

LEY QUE AUTORIZA LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057, A PLAZO INDETERMINADO DEL PROYECTO ESPECIAL DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE NACIONAL - PROVIAS NACIONAL, AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL.

CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la Ley es, autorizar la incorporación progresiva de los trabajadores del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional - PROVIAS NACIONAL, contratados a plazo indeterminado bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), creado por el Decreto Legislativo N.° 1057, al régimen laboral del Decreto Legislativo N.° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Artículo 2. Finalidad

La finalidad de la Ley es, eliminar la desigualdad laboral existente en Provias Nacional, garantizar condiciones de trabajo justas y equitativas, reconocer la experiencia de los trabajadores, fortaleciendo la independencia institucional del Proyecto Especial De Infraestructura De Transporte Nacional - PROVIAS NACIONAL, como institución de infraestructura vial.

Artículo 3. Ámbito de Aplicación

La presente ley es aplicable a todos los trabajadores del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional - PROVIAS NACIONAL, que se encuentren bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) regulado por el Decreto Legislativo 1057.

Artículo 4. Requisitos para la incorporación

Para ser incorporados al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, los trabajadores CAS del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional - PROVIAS NACIONAL, deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Haber prestado servicios bajo una contratación CAS por un periodo mínimo de tres (03) años completos o cinco (05) años discontinuos al momento de la publicación de la presente Ley.
- b) Haber ingresado a la institución mediante concurso público de méritos.
- c) Contar, al momento de la publicación de la presente Ley, con contrato administrativo de servicios indeterminado vigente, o en su defecto, con resolución administrativa emitida por SERVIR o mandato judicial de reposición, independientemente de que se encuentren en trámite recursos o en ejecución ante Provias Nacional.

Artículo 5. Implementación y financiamiento de la incorporación

El Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional – PROVIAS NACIONAL, en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles posteriores a la promulgación de la presente ley, mediante resolución emitida por su titular, implementa los lineamientos y disposiciones necesarios para ejecutar el proceso de incorporación previsto en la presente norma.

Las medidas derivadas de la implementación se financian con cargo al presupuesto institucional de PROVIAS NACIONAL, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, encontrándose autorizada dicha entidad a realizar las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias dentro del marco de sus recursos financieros institucionales disponibles.

Artículo 6. Protección contra el despido injustificado.

Durante el proceso de incorporación, los trabajadores CAS con contrato a plazo indeterminado gozarán de estabilidad laboral, el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional - PROVIAS NACIONAL, mantiene vigente la relación laboral hasta que se haya cumplido la migración total del personal del régimen CAS al Régimen del Decreto Legislativo 728, salvo causa legal justificada.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Reglamentación

El Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional - PROVIAS NACIONAL, emite las disposiciones necesarias para la implementación de la presente Ley en un plazo máximo de 30 días.

Segunda.- Reconocimiento automático

Si vencido el plazo de reglamentación no se han emitido las disposiciones necesarias, la incorporación automática prevista en la presente Ley se ejecuta en su totalidad, sin necesidad de trámite adicional.

Tercera.- Supervisión y control

El Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional - PROVIAS NACIONAL mediante disposición administrativa interna, designa una comisión, la misma debe contar con la participación de los representantes del Sindicato de Trabajadores CAS Provias Nacional - SITRAPRONAC, a fin de garantizar la transparencia y el estricto cumplimiento de la presente Ley. Esta comisión supervisa y evalúa periódicamente el cumplimiento del plan de incorporación aprobado, para garantizar el respeto a los derechos laborales.

DISPOSICION FINAL

Primera.- Derogatoria Deróguese o déjese sin efecto toda norma que se oponga a lo dispuesto en esta Ley.

Segunda.- Vigencia. - La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial *El Peruano*.

Lima, octubre del 2025.



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2025 12:01:43-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2025 16:39:07-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2025 13:02:04-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2025 10:37:32-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2025 13:02:26-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2025 11:16:57-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2025 12:08:21-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2025 12:29:56-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PROBLEMÁTICA

La propuesta legislativa tiene como propósito restablecer la equidad laboral en el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional – Provías Nacional (PVN), entidad adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y creada mediante el Decreto Supremo N.º 021-2002-MTC.

Desde su origen, Provías Nacional fue concebida bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, el cual garantiza derechos plenos y estabilidad a sus trabajadores. Sin embargo, con el paso del tiempo, se incorporaron también servidores bajo el régimen CAS (Decreto Legislativo N.º 1057), originando una dualidad jurídica y laboral que ha desembocado en inequidad y discriminación dentro de una misma institución.

Provías Nacional cuenta actualmente con 1,182 colaboradores, de los cuales 543 laboran bajo el régimen CAS y 539 bajo el régimen 728¹. La magnitud del grupo CAS no representa una carga fiscal insostenible, ya que la entidad cuenta con recursos directamente recaudados (RDR), principalmente provenientes de los peajes de las vías no concesionadas.

Por tanto, la regularización de su situación laboral no solo es viable económicamente, sino moral y jurídicamente necesaria.

II. FUNDAMENTACIÓN

En la actualidad, en diversas instituciones del Estado, es posible encontrar a dos trabajadores que cumplen funciones idénticas, pero perciben beneficios distintos: uno amparado por el régimen del Decreto Legislativo 728 y otro bajo el contrato administrativo de servicios (CAS). Esta disparidad, carente de sustento objetivo o razonable, constituye una vulneración al principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución Política del Perú (Constitución Política del Perú, 1993)².

Principio de mérito e igualdad en el acceso al empleo público

El Decreto Legislativo N.º 1057 establece que el ingreso al régimen CAS se efectúa mediante procesos públicos y meritocráticos³. El artículo 5 dispone que la contratación se realiza en base a los principios de mérito, capacidad, igualdad de oportunidades y transparencia, mientras que el artículo 4 del Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM desarrolla las etapas del proceso⁴.

¹ Ministerio de Transportes y Comunicaciones – Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional (Provías Nacional). (2024). *Cuadro de Asignación de Personal (CAP) – Año 2024*. Lima: Provías Nacional
<https://www.gob.pe/institucion/pvn/colecciones/13115-cuadro-de-asignacion-de-personal-cap>.

² Constitución Política del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú*. Congreso de la República del Perú.
<https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Constitucion-Politica-del-Peru-1993.pdf>.

³ Perú. (2008). *Decreto Legislativo N.º 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios*. Diario Oficial *El Peruano*, 28 de junio de 2008.
<https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/703479-1057>.

⁴ Perú. (2008). *Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1057*. Diario Oficial *El Peruano*, 25 de diciembre de 2008.

En consecuencia, sostener que los trabajadores CAS no ingresaron por concurso carece de respaldo legal.

El Tribunal Constitucional, en la STC N.º 05057-2013-PA/TC, precisó que el principio de igualdad en el acceso a la función pública exige que todos los ciudadanos puedan acceder a cargos en condiciones de mérito y capacidad, por lo que negar derechos plenos a trabajadores CAS que ingresaron mediante concurso constituye una discriminación incompatible con los artículos 2.2, 26.1 y 103 de la Constitución⁵. La propuesta se encuentra fundamentada en cuatro ejes:

1. Naturaleza desnaturalizada del régimen CAS

El régimen CAS fue creado como una medida temporal en el año 2008; sin embargo, ha sido utilizado de manera permanente para cubrir labores ordinarias, contraviniendo el principio de primacía de la realidad.

La Ley N.º 31131, que dispone su eliminación progresiva, reconoce expresamente que la permanencia del CAS vulnera derechos fundamentales como la estabilidad laboral y la carrera administrativa⁶.

En esa línea, el Tribunal Constitucional, en la STC N.º 00003-2020-PI/TC, ha establecido que los contratos CAS utilizados para labores permanentes deben ser considerados de plazo indeterminado, al prevalecer la realidad laboral sobre la forma contractual⁷.

2. Principio constitucional de igualdad y no discriminación

El artículo 2, inciso 2, de la Constitución Política del Perú dispone que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley.

Por tanto, cuando dos servidores desempeñan funciones equivalentes bajo iguales condiciones de ingreso, las diferencias de derechos, como estabilidad o beneficios sociales, constituyen discriminación estructural.

De igual modo, el Convenio N.º 111 de la OIT prohíbe cualquier distinción que anule la igualdad de oportunidades en el empleo público⁸.

3. Fundamentación institucional

Provias Nacional es responsable de la planificación, mantenimiento y ejecución de la Red Vial Nacional, funciones que requieren continuidad técnica y estabilidad del personal^[1]. La alta rotación derivada del régimen CAS debilita la gestión institucional y afecta la eficiencia de la inversión pública.

⁵ Tribunal Constitucional del Perú. (2015). *Sentencia del Expediente N.º 05057-2013-PA/TC (Giovana Del Carmen Gutiérrez Pérez v. Ministerio de Salud)*. Diario Oficial *El Peruano*, 19 de marzo de 2015. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/05057-2013-AA.pdf>.

⁶ Perú. (2021). *Ley N.º 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público*. Diario Oficial *El Peruano*, 9 de marzo de 2021. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1933248-1>.

⁷ Tribunal Constitucional del Perú. (2021). *Sentencia del Expediente N.º 00003-2020-PI/TC (Caso: Colegio de Tecnólogos Médicos del Perú c. Poder Ejecutivo)*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00003-2020-AI.htm>.

⁸ International Labour Organization. (1958, June 25). *Convention No. 111 concerning Discrimination (Employment and Occupation)*. <https://www.ilo.org/es/resource/news/que-es-el-convenio-111-sobre-la-discriminacion-empleo-y-ocupacion>.

Por ello, la estabilidad laboral constituye una política de fortalecimiento institucional y de eficiencia administrativa, además de un acto de justicia para todos los trabajadores que ascienden a un promedio de 543 trabajadores⁹.

TOTAL TRABAJADORES PROVIAS NACIONAL	
REGIMEN LABORAL	CANTIDAD
Decreto Legislativo N° 1057	543
Decreto Legislativo N° 728	539

Se trata, por tanto, de un bajo número de trabajadores que se beneficiarían con la incorporación al régimen del Decreto Legislativo N° 728, cuyo manejo económico no desfinanciaría la entidad. Además, cuenta con Recaudación Directa de Recursos que provienen de la recaudación de Peajes a nivel nacional de las vías nacionales no concesionadas.

Por ello, es justo y, aun, necesario, que su personal de planta o personal estable cuenten con una protección laboral sólida que les permita llevar a cabo su encargo sin temor a los vaivenes de la política nacional, sea que estos provengan de una o de otra ideología o bien, de la posición política dominante en determinado momento histórico. Esta consideración es de la mayor importancia si consideramos que la inestabilidad política se ha convertido en un signo de la política nacional y que Provias Nacional atraviesa una reorganización en marcha que podría afectar sus derechos laborales.

Presentamos a continuación cuadros que muestran la discriminación que existe para los trabajadores CAS de Provias Nacional:

Régimen Laboral	Beneficios sociales			
	Asignación familiar	Gratificaciones/ bonificaciones legales/Aguinaldo	CTS	Escolaridad
Dec. Leg. N° 728	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Dec. Leg. N° 276	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Dec. Leg. N° 30057	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Dec. Leg. N° 1057	NO	SÍ solo Aguinaldo de S/ 300 (en Fiestas Patrias y Navidad)	NO	NO

Elaboración propia

Cuadro N° 01: Beneficios sociales según regímenes laborales del sector público

Por ello, la incorporación progresiva y ordenada de los trabajadores CAS a un régimen que respete plenamente sus derechos resulta imprescindible para corregir una precariedad que, aunque concebida como excepcional, se ha consolidado en la

⁹ Ministerio de Transportes y Comunicaciones – Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional (Provias Nacional). (2024). *Cuadro de Asignación de Personal (CAP) – Año 2024*. Lima: Provias Nacional <https://www.gob.pe/institucion/pvn/colecciones/13115-cuadro-de-asignacion-de-personal-cap>.

práctica. Este proceso de regularización no solo responde al principio de igualdad, sino que además debe ejecutarse con un enfoque responsable que permita al Estado cumplir con sus obligaciones sin comprometer su sostenibilidad financiera ni administrativa.

La inclusión del personal CAS en el régimen del Decreto Legislativo N.º 728, reconociendo su antigüedad y derechos adquiridos, fortalece la institucionalidad del Proyecto Especial De Infraestructura De Transporte Nacional - PROVIAS NACIONAL, como órgano constitucional autónomo de control y contribuye a la construcción de un servicio público más justo, estable y eficiente.

III. MARCO LEGAL

➤ **Constitución Política del Perú**

Artículo 2, inciso 2: Reconoce la igualdad ante la ley y prohíbe la discriminación por motivo de origen, condición económica o cualquier otra índole.

Artículo 22: Declara el trabajo como base del bienestar social y medio de realización personal.

Artículo 24: Garantiza el derecho a una remuneración equitativa y suficiente.

Artículo 26: Establece la igualdad de oportunidades sin discriminación y la irrenunciabilidad de los derechos laborales.

- Decreto Legislativo N.º 728: que regula la relación laboral bajo el régimen de la actividad privada en el sector público y privado.
- Decreto Legislativo N.º 1057: que crea el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS).
- Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): en particular el Convenio N.º 98 sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, y el Convenio N.º 111 sobre discriminación en el empleo y la ocupación.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa está formulada dentro del marco constitucional de los artículos 2º, 22º, 23º, 24º, y, 26º de la Constitución Política del Perú, por lo que no vulnera su texto; no deroga ni restringe normas previas, sino que complementa y amplía su alcance, especialmente en lo relacionado con el reconocimiento de los derechos del personal comprendido en los distintos regímenes laborales del Estado. De esta manera, se fortalece la coherencia entre las leyes vigentes y se asegura un tratamiento más equitativo para los trabajadores. Se contribuye en la modernización de la gestión pública al promover una administración del personal más justa, transparente y acorde con las necesidades actuales del servicio público. En consecuencia, su implementación permitirá reducir la dispersión normativa y mejorar la articulación entre las distintas entidades del Estado.

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La propuesta legislativa no genera gasto público para el Estado. Es menester resaltar que la finalidad es el reconocimiento de derechos laborales de los servidores

contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057 (CAS), otorgándose los mismos beneficios que disfrutaban los trabajadores del régimen del Decreto Legislativo N.º 728. En esencia se busca corregir una desigualdad que ha persistido por años, armonizando los derechos laborales entre ambos regímenes. Esta iniciativa se sustenta en los numerales 1 y 2 del artículo 23 de la Constitución Política del Perú, que consagran el derecho de toda persona a un trabajo digno, libremente elegido, con condiciones justas y equitativas, así como a igual remuneración por igual labor. No implica demanda de nuevos recursos del Tesoro Público; al contrario, generará ahorros al reducir litigios, indemnizaciones y contingencias administrativas, generará mayor estabilidad laboral, productividad sostenida y un renovado compromiso institucional. Su implementación fortalecerá la institucionalidad, optimizará la gestión del gasto público y consolidará una administración más justa, eficiente y humana.

VI. VINCULACIÓN CON LA AGENDA NACIONAL Y POLÍTICAS DE ESTADO

En cuanto a la conexión con la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período de sesiones anuales de 2025-2026, es importante destacar que este proyecto de ley el respeto a la dignidad del trabajador, promueve la igualdad real en el servicio público y fortalece la institucionalidad mediante una gestión laboral coherente con los valores democráticos del país está vinculado con el siguiente tema:

- **Objetivo; I.- Fortalecimiento del Régimen Democrático y Estado de Derecho**
Política 1: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho; este proyecto refuerza el Estado de Derecho al garantizar condiciones laborales justas y acordes con la Constitución.
- **Objetivo II. - Equidad y Justicia**
Política11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación; promueve la igualdad de oportunidades, eliminando diferencias arbitrarias entre trabajadores que cumplen funciones similares.
Política 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo, favoreciendo el acceso a un empleo pleno, digno y productivo al otorgar estabilidad y beneficios reconocidos por ley.
- **Objetivo IV.- Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado**
Política 28: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos; la propuesta legislativa promueve la plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos al asegurar el respeto de los principios de dignidad e igualdad en el trabajo.

Lima, octubre del 2025