

"Año de la recuperación y consolidación de la
economía peruana"



PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES DEL RÉGIMEN DEL CAS DE D. LEG. N° 1057 DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO, AL RÉGIMEN LABORAL DEL D. LEG. N° 728 LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL.

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, según lo regulado por los artículos 22°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES DEL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS D. LEG. N° 1057 PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO, AL RÉGIMEN LABORAL DEL D. LEG. N° 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL.

Artículo 1. – Objeto y finalidad de la Ley

El presente dispositivo tiene por objeto incorporar a los trabajadores de la Procuraduría General del Estado, actualmente regidos por el Decreto Legislativo N° 1057 - Ley del Contrato Administrativo de Servicios, al régimen laboral establecido en el Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, con la finalidad de eliminar toda forma de desigualdad y discriminación en las relaciones laborales.

Artículo 2. – Incorporación al régimen del D. Leg. N° 728.

Incorpórese al ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N° 728 –Ley de Productividad y Competitividad Laboral–, a la totalidad de los trabajadores contratados bajo el régimen establecido en el Decreto Legislativo N° 1057 –Ley del Contrato Administrativo de Servicios–, que presten servicios en la Procuraduría General del Estado. El proceso de incorporación deberá efectuarse de manera general y sin orden de prelación, dentro de un plazo máximo de un (01) año, el cual será de carácter improrrogable.

Artículo 3. – Adecuación y financiamiento.

- a) La Procuraduría General del Estado adecuará sus instrumentos de gestión en el plazo que establezca el reglamento, a fin de garantizar el fiel cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.
- b) El financiamiento para la implementación de la presente ley será asumido con cargo al presupuesto institucional de la Procuraduría General del Estado, para lo cual queda expresamente autorizada a realizar los reajustes presupuestales que resulten necesarios, en el marco de la normativa vigente sobre la materia.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERO. – Se dispone no aplicar lo dispuesto en el Art. 10 del D. Leg. 728, referidas a las exigencias de periodo de prueba.

SEGUNDO. – Se encarga al Ministerio de Economía y Finanzas dar prioridad para la actualización de la información registrada en el aplicativo informático para el registro centralizado de planillas y datos de los Recursos Humanos del Sector Público. Al Ministerio de Justicia y

"Año de la recuperación y consolidación de la
economía peruana"

Derechos Humanos dictar su reglamentación para la implementación de la presente ley, en un plazo máximo de sesenta (60) días contados a partir del día siguiente de su publicación.

TERCERO. – Se exonere al Procuraduría General del Estado sobre lo establece el artículo 6 y 9 de la Ley N° 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2025.

Lima, octubre de 2025

David Aguero
David Aguero
Gutierrez

SEGUNDO
MONTAÑO C.

Loceros
Waldemar Cerrón

Blanca Cruz Mamani
Blanca Cruz Mamani
Vocero

Kelly Patacote
Kelly Patacote

Elizabetta
Elizabetta

8- Cruz
8- Cruz

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS QUE SUSTENTA LA PROPUESTA LEGISLATIVA.

1.1. Antecedente Institucional

Es de considerar que, mediante Decreto Legislativo N.º 1326, promulgado el 6 de enero de 2017, se creó la Procuraduría General del Estado (PGE) como un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con el propósito de fortalecer el Sistema de Defensa Jurídica del Estado y garantizar una representación eficiente, profesional e independiente de los intereses públicos en los distintos niveles de la administración estatal.

La Procuraduría General del Estado (PGE) posee autonomía funcional, técnica, económica y administrativa, condición que le otorga la facultad de ejercer sus atribuciones con plena independencia frente a los demás poderes y entidades del Estado. Dicha autonomía constituye un pilar esencial del sistema de defensa jurídica estatal, al garantizar que sus actuaciones se orienten conforme a criterios jurídicos objetivos, preservando la legalidad y la primacía del interés público frente a eventuales influencias políticas o administrativas.

Dentro de sus funciones sustantivas, la PGE tiene a su cargo la representación y defensa de los intereses del Estado en los ámbitos judicial, arbitral y extrajudicial, además de ejercer la asesoría jurídica y la función consultiva en las materias

comprendidas dentro de su competencia. Asimismo, le corresponde dirigir, coordinar y supervisar el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado, conformado por todas las procuradurías públicas del país, con el objetivo de unificar criterios institucionales, fortalecer capacidades operativas y asegurar una defensa estatal coherente, técnica y eficiente.

Del mismo modo, la creación de esta entidad responde a la necesidad de consolidar una defensa jurídica del Estado moderna, profesional y eficiente, basada en los principios de transparencia, meritocracia y rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública. Su implementación busca disminuir los niveles de litigiosidad, optimizar el uso de los recursos públicos y garantizar que los procesos judiciales, arbitrales o extrajudiciales en los que el Estado participa se desarrollen conforme a los principios de legalidad, eficiencia y responsabilidad institucional.

En síntesis, la Procuraduría General del Estado se erige como un instrumento estratégico para el fortalecimiento del Estado de Derecho, al asegurar la protección efectiva de los intereses públicos y contribuir a la consolidación de una administración pública íntegra, transparente y comprometida con los valores constitucionales y democráticos.

1.2. Necesidad de incorporación al régimen del D. Leg. 728

La necesidad de erradicar las condiciones laborales discriminatorias y precarias en el sector público ha motivado el examen exhaustivo por parte de diversos congresistas de la

República, es el caso del proponente, en el que consideramos que, el Régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) es un régimen laboral que perpetúa la desigualdad y la desprotección laboral. Como solución fundamental, se propone garantizar el derecho a un empleo digno mediante la integración definitiva del personal de la institución al amparo del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Es importante considerar que, el proyecto de ley en análisis establece un mecanismo análogo de incorporación al régimen laboral de la actividad privada. En concreto, propone la integración progresiva del personal contratado bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) a plazo indeterminado a fin abolir los tratos discriminatorios en cuanto al reconocimiento y goce de los derechos laborales, el cual debe ser de forma igualitaria, al amparo del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Dicha incorporación debe realizarse de forma igualitaria para todos. Si el espíritu de la presente propuesta es abolir tratos preferenciales o desigualdades, entonces, es incuestionable si abordamos que la incorporación al nuevo al régimen del D. Leg. 728, debe ser sin orden de priorización.

Es incuestionable que la problemática abordada por estas iniciativas legislativas amerita un debate serio y profundo, orientado a la adopción de soluciones concretas que doten de mayor equidad y coherencia a nuestro sistema normativo laboral. Esta necesidad se manifiesta con particular urgencia en el caso de los trabajadores de la Procuraduría General del Estado, donde se evidencia una situación paradójica: la

coexistencia de trabajadores que desempeñan labores equivalentes o idénticas, pero que acceden a derechos diferenciados como consecuencia de la aplicación de un régimen laboral que precariza la relación de trabajo y vulnera el principio de igualdad de trato.

1.3. Diferencias de los derechos laborales.

Los trabajadores sujetos al régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) enfrentan una situación de desigualdad estructural que se manifiesta tanto en el plano jurídico como material, en comparación con los trabajadores regidos por el Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Esta disparidad constituye una afectación sustantiva a los principios constitucionales que garantizan un tratamiento equitativo y la protección especial del trabajo como fundamento del bienestar social.

El régimen CAS, pese a constituir una modalidad de empleo público, limita significativamente el ejercicio de derechos laborales fundamentales reconocidos en el artículo 23º de la Constitución Política del Perú. Entre las restricciones más notorias se encuentran:

1. Inestabilidad Laboral: Carecen de protección contra el despido arbitrario, situación que contrasta con el régimen de estabilidad relativa previsto en el D. Leg. N.º 728.
2. Limitación a la Libertad Sindical: Se ven impedidos de ejercer plenamente el derecho a la negociación colectiva, mecanismo esencial para el equilibrio en las relaciones

laborales.

3. Beneficios Sociales Restringidos: Acceden a regímenes de compensación por tiempo de servicios y otros beneficios sociales sustancialmente menores, pese a realizar labores permanentes.
4. Precarización Laboral: Desprotección frente a situaciones de cese injustificado
5. Vulnerabilidad Económica: Remuneraciones y beneficios inferiores por iguales labores
6. Inseguridad Social: Limitado acceso a protección social integral

Incompatibilidad con el Orden Constitucional. La brecha de protección laboral creada por el régimen CAS resulta inconstitucional por contravenir el Art. 2°, inciso 2) Derecho a la igualdad ante la ley, Art. 22° el trabajo como base del bienestar social, Art. 23° Principio de protección al trabajador y Art. 26° derecho a la estabilidad laboral.

El principio de igualdad y al derecho al trabajo digno, exige una intervención legislativa que armonice el marco normativo laboral con los mandatos constitucionales y los estándares internacionales de trabajo decente.

1.4. De la abolición de la desigualdad de derechos laborales, en la Procuraduría General del Estado.

El derecho a la igualdad y no discriminación constituye un pilar fundamental del Estado Constitucional de Derecho, orientado a garantizar a todos los ciudadanos un tratamiento equitativo y libre de distinciones arbitrarias en todos los

ámbitos de la vida social, particularmente en el terreno laboral. A continuación, citamos algunos alcances doctrinarios:

a) Naturaleza Normativa Superior:

La doctrina constitucional contemporánea, siguiendo la tradición kelseniana de la jerarquía normativa, reconoce a este derecho como de "alta jerarquía normativa" (Alexy, 1993), ubicándose en la cúspide del ordenamiento jurídico como principio rector de todo el sistema.

b) Concepto de Democracia Sustantiva:

Como afirma la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia constante, "la democracia constitucional no puede ser sino igualitaria" (Caso Atala Riffo vs. Chile, 2012), lo que implica no solo igualdad formal ante la ley, sino la obligación positiva del Estado de remover los obstáculos que impidan su realización efectiva.

c) Principio de Igualdad y No Discriminación:

La doctrina de Robert Alexy sobre los principios como mandatos de optimización resulta aplicable aquí: el derecho a la igualdad no prescribe un tratamiento uniforme absoluto, sino que "prohíbe las diferencias de trato que carezcan de una justificación objetiva y razonable" (Alexy, 2003).

d) Aplicación en el Ámbito Laboral:

La doctrina laboral latinoamericana (Mario de la Cueva, Néstor de Buen) ha desarrollado el concepto de "igualdad real en el trabajo", que trasciende la mera igualdad formal para exigir la eliminación de todas las formas de discriminación directa e indirecta en las relaciones

laborales.

Estando lo antes expuesto, nos encontramos ante un derecho fundamental que impone al legislador la obligación positiva de remover y abolir los regímenes laborales que establezcan distinciones arbitrarias, particularmente cuando estas afectan derechos esenciales de los trabajadores y carecen de justificación objetiva y razonable en un Estado Social y Democrático de Derecho.

Resulta jurídicamente insostenible mantener un sistema que permita que dos trabajadores, desempeñando idénticas funciones y responsabilidades, sean sujetos de regímenes laborales sustancialmente diferenciados. Esta situación configura una discriminación estructural que vulnera abiertamente los principios constitucionales de igualdad y no discriminación consagrados en el artículo 2° de la Constitución Política del Perú, como es el quebrantamiento del Principio de Igualdad, así como las normas internacionales tales como:

- a) Convenio 100 de la OIT sobre igualdad de remuneración
- b) Convenio 111 sobre discriminación en empleo y ocupación
- c) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Esta situación de evidente injusticia laboral debe ser erradicada mediante una intervención legislativa integral que unifique los regímenes laborales bajo criterios de equidad y justicia. Contrariamente se debe fortalecer e implementar la progresividad en el reconocimiento de derechos. La

perpetuación de este sistema diferenciado carece de legitimidad constitucional y de justificación técnica, constituyéndose en una anomalía normativa que debe ser superada mediante la adopción de un marco laboral unificado que garantice igualdad sustantiva a todos los trabajadores del Estado.

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

La presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con los principios y mandatos establecidos en el ordenamiento constitucional peruano, constituyendo un desarrollo normativo coherente con el bloque de constitucionalidad. Lejos de contravenir precepto alguno de nuestra Carta Magna, la propuesta se erige como un instrumento jurídico que operativiza y materializa los principios rectores del derecho constitucional laboral, particularmente aquellos consagrados en los artículos 22°, 23° y 26° de la Constitución, referidos al trabajo como deber y derecho, a la igualdad ante la ley y a los principios de protección y estabilidad en el empleo.

Fundamentos Constitucionales Específicos:

- a) Desarrollo del Principio de Igualdad (Art. 2°, inc. 2). La iniciativa concreta el mandato de no discriminación, eliminando tratos diferenciados injustificados entre trabajadores que desempeñan funciones equivalentes bajo regímenes laborales distintos.
- b) Efectivización del Derecho al Trabajo (Art. 22°). Materializa el carácter fundamental del trabajo como derecho-deber,

garantizando condiciones equitativas y satisfactorias en el empleo público.

- c) Armonización con el Principio de Razonabilidad. La medida supera el test de proporcionalidad, pues persigue una finalidad constitucionalmente legítima mediante medios idóneos, necesarios y proporcionales.
- d) Consecuencias en el Ordenamiento. Esta propuesta no solo se limita a respetar el texto constitucional, sino que avanza en la construcción de un ordenamiento laboral más justo y coherente, fortaleciendo la seguridad jurídica y la tutela efectiva de los derechos fundamentales en el ámbito de la función pública.

En tal virtud, la propuesta reconoce y garantiza que los trabajadores de la Procuraduría General del Estado ejerzan los derechos fundamentales consagrados en los artículos 2°, 22°, 23°, 24° y 26° de la Constitución Política del Perú, relativos al derecho al trabajo, igualdad, libertad de trabajo y protección frente a relaciones laborales lesivas. De este modo, la iniciativa no solo se ajusta al texto constitucional, sino que fortalece su aplicación efectiva, asegurando condiciones de equidad y dignidad en el empleo público.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa se orienta a materializar en el ámbito del sector público una concepción del trabajo que reconoce su inherente dignidad, afianzando los principios de progresividad y protectorio como pilares de una justicia laboral sustantiva. Esto implica trascender la mera formalidad

jurídica para encarnar una ética del reconocimiento que, desde una perspectiva *iusfilosófica*, concibe las relaciones laborales como espacios de realización humana y no como meros vínculos instrumentales.

Su implementación no generará erogaciones adicionales para el Estado, ya que se ejecutará de manera gradual conforme a la capacidad presupuestaria de cada entidad, dentro de un plazo máximo de un año. Para tal efecto, se autoriza expresamente a las instituciones públicas a realizar los reajustes presupuestales que resulten necesarios dentro de sus respectivas asignaciones. Como beneficio adicional, esta unificación normativa contribuirá a reducir la migración laboral de trabajadores hacia otras entidades estatales o al sector privado, fenómeno actualmente incentivado por las diferencias existentes en los regímenes de contratación y remuneración.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL.

El presente Proyecto de Ley, se enmarca dentro del Marco Jurídico y el lineamiento de las Políticas Sectoriales del País fijadas por el Acuerdo Nacional, así como con los capítulos I y II de la Constitución Política del Estado, y se vincula con la Agenda Legislativa del Congreso de la República, respetando el Estado de derecho y la jerarquía de las leyes.

La presente iniciativa legislativa se enmarca dentro de las siguientes Políticas aprobadas por el Acuerdo Nacional:

"Año de la recuperación y consolidación de la
economía peruana"

- Política 11, sobre la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.¹
- Política 24, sobre incrementar la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites, así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población.²
- Política 28, sobre promover la institucionalización de un Sistema de Administración de Justicia.³

¹ Website - Acuerdo Nacional. (2002d, julio 22). 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/11-promocion-de-la-igualdad-de-oportunidades-sin-discriminacion/>

² Website - Acuerdo Nacional. (2022a, septiembre 30). 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/24-afirmacion-de-un-estado-eficiente-y-transparente/>

³ Website - Acuerdo Nacional. (2002g, julio 22). 28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial. <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/28-plena-vigencia-de-la-constitucion-y-de-los-derechos-humanos-y-acceso-a-la-justicia-e-independencia-judicial/>