



SUMILLA: LEY QUE DISPONE LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE LOS TRABAJADORES DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL – FONCODES AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario “Somos Perú”, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107º de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22º y los artículos 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DISPONE LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE LOS TRABAJADORES DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL – FONCODES AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto disponer la incorporación progresiva del personal del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES, contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057 (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a fin de garantizar la igualdad de trato y el reconocimiento pleno de sus derechos laborales.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de esta Ley es asegurar condiciones laborales justas, dignas y estables para los trabajadores de FONCODES, promoviendo su desarrollo profesional, la seguridad social, la meritocracia y la eliminación de la precarización laboral en el sector público.

Artículo 3. Ámbito de aplicación y beneficiarios

La presente Ley se aplica a todos los trabajadores de FONCODES que, a la fecha de su promulgación:

- Mantengan vínculo contractual vigente bajo el régimen CAS.
- Hayan ingresado mediante concurso público de méritos o proceso equivalente debidamente acreditado.
- Desempeñen funciones permanentes en la estructura orgánica de la entidad, no vinculadas a proyectos temporales o eventuales.

Artículo 4. Principios rectores

La aplicación e interpretación de esta Ley se rige por los siguientes principios:

- a) Igualdad y no discriminación: Ningún trabajador será excluido o discriminado por la modalidad contractual que mantuvo previamente.
- b) Progresividad: La incorporación se ejecuta de manera gradual, conforme a la disponibilidad presupuestal y las necesidades institucionales.
- c) Meritocracia: Se reconoce la experiencia, la trayectoria y la evaluación de desempeño en la priorización de la incorporación.
- d) Estabilidad y dignidad laboral: Se promueve la protección del empleo, la seguridad social y el respeto a la carrera pública.
- e) Transparencia y participación: Los procesos de adecuación laboral se desarrollan con supervisión sindical y publicidad de resultados.

Artículo 5. Incorporación progresiva

El FONCODES implementará la transición del régimen CAS al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 en etapas anuales, conforme al Plan Institucional de Adecuación Laboral, que deberá aprobarse mediante Resolución Ejecutiva en un plazo máximo de noventa (90) días hábiles contados desde la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 6. Requisitos mínimos de incorporación

Para acceder a la incorporación establecida en esta Ley, el trabajador deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Haber laborado de manera continua e ininterrumpida por un periodo no menor de dos (2) años al momento de la promulgación de esta Ley.
- b) Desempeñar funciones permanentes dentro de la estructura institucional.
- c) No contar con sanción disciplinaria grave o destitución vigente.
- d) Cumplir con los perfiles del puesto o acreditar experiencia funcional equivalente conforme al Cuadro de Asignación de Personal (CAP) o documentos de gestión vigentes.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Financiamiento

La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de FONCODES, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

La entidad queda autorizada para efectuar las modificaciones presupuestarias necesarias y utilizar los saldos presupuestales disponibles, quedando exonerada temporalmente de las restricciones contenidas en los artículos 6, 8 y 9 de la Ley N.º 32185, durante el periodo de adecuación laboral.

SEGUNDA. Plan de incorporación laboral

FONCODES aprobará mediante Resolución Ejecutiva el "Plan de Incorporación Laboral 728", que contendrá el cronograma, los criterios de prelación, los mecanismos de evaluación y los procedimientos de transparencia, asegurando la igualdad de oportunidades para todos los trabajadores beneficiarios.

TERCERA. Comisión Mixta de Seguimiento

Créase la Comisión Mixta de Seguimiento del Proceso de Incorporación Laboral, integrada de manera paritaria por representantes del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y del sindicato representativo de los trabajadores, encargada de supervisar el cumplimiento de los plazos establecidos, velar por la transparencia y la aplicación de los principios de meritocracia e igualdad de oportunidades, así como de atender y proponer soluciones a las controversias o incidencias que pudieran surgir durante la ejecución del proceso de incorporación.

CUARTA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, dicta las normas reglamentarias y complementarias necesarias para la correcta aplicación de la presente Ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contados desde su publicación.

QUINTA.- Vigencia de la Norma

La presente Ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 06 de Noviembre de 2025



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/11/2025 09:49:33-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/11/2025 11:50:57-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/11/2025 09:33:58-0500



Firmado digitalmente por:
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/11/2025 12:42:46-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/11/2025 09:34:05-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/11/2025 12:23:23-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/11/2025 11:29:16-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- INTRODUCCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente propuesta de ley tiene como propósito restablecer el equilibrio en las relaciones laborales dentro del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), garantizando que los trabajadores contratados bajo el régimen especial del Decreto Legislativo N.º 1057 (CAS) accedan progresivamente al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Este tránsito normativo no solo responde a una exigencia jurídica de igualdad ante la ley, sino también a una deuda histórica del Estado con miles de servidores públicos que, pese a desarrollar funciones permanentes, han sido mantenidos bajo condiciones de inestabilidad y desigualdad contractual.

El presente proyecto de ley se fundamenta en la necesidad de materializar el principio de igualdad reconocido en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política del Perú, el cual prohíbe toda forma de discriminación y obliga al Estado a garantizar una igualdad sustantiva entre sus trabajadores. En esa línea, autores como Alexy¹ sostienen que la igualdad exige un tratamiento jurídico equivalente para quienes se encuentran en situaciones análogas, salvo que existan razones objetivas y constitucionalmente válidas para establecer diferencias. Por ello, mantener regímenes laborales paralelos en una misma entidad pública, donde algunos trabajadores gozan de estabilidad y derechos plenos mientras otros no, representa una vulneración al principio de proporcionalidad y a la obligación estatal de no discriminación.

La presente iniciativa legislativa busca dar respuesta a la problemática estructural generada por la coexistencia de distintos regímenes laborales en el sector público, la cual ha sido señalada por organismos nacionales e internacionales como una fuente de inequidad y precarización del empleo público. De acuerdo con De la Garza Toledo², la segmentación laboral reduce la cohesión institucional, debilita la identidad organizacional y genera una administración pública fragmentada, donde el mérito y la estabilidad son reemplazados por la temporalidad y la incertidumbre. En ese sentido, la propuesta busca restituir el valor del trabajo como base del desarrollo humano y como componente esencial del servicio público.

El contexto en que se sustenta la presente propuesta de ley se vincula también con el principio de progresividad de los derechos laborales, reconocido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que obliga a los Estados a adoptar medidas que amplíen progresivamente la protección de los trabajadores y prohíban regresiones injustificadas³. En el caso del Perú, la creación del régimen CAS fue concebida como un mecanismo temporal de contratación flexible; sin embargo, su prolongada vigencia ha derivado en un modelo de empleo público precario, contrario a los compromisos internacionales asumidos en materia de derechos laborales y de trabajo decente.

¹ Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

² De la Garza Toledo, E. (2010). *Trabajo no clásico y flexibilidad laboral en América Latina*. México: FLACSO.

³ Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1998). *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Ginebra: OIT.

La finalidad de esta iniciativa no es únicamente mejorar las condiciones contractuales de los trabajadores, sino también fortalecer la institucionalidad del propio FONCODES, consolidando una estructura administrativa basada en la meritocracia, la transparencia y la estabilidad. Como sostiene Fernández Sessarego⁴, la dignidad del trabajo no se reduce a la remuneración económica, sino que implica el reconocimiento jurídico de la persona trabajadora como sujeto de derechos plenos y parte esencial de la función pública. La propuesta, por tanto, busca institucionalizar un modelo de gestión que promueva la eficiencia y la justicia laboral dentro de los programas sociales, especialmente aquellos destinados a la inclusión y reducción de la pobreza.

Desde un enfoque de política pública, la presente propuesta de ley contribuye al fortalecimiento del capital humano en el sector público, favoreciendo la continuidad de los servicios sociales y la profesionalización del personal técnico de FONCODES. Según Sen⁵, el desarrollo humano se sustenta en la expansión de las capacidades y oportunidades de las personas; de ahí que la estabilidad laboral sea un elemento esencial para garantizar la productividad, la innovación y la vocación de servicio. Al eliminar las diferencias estructurales entre trabajadores que cumplen funciones idénticas, se promueve no solo la equidad, sino también una mayor eficiencia institucional.

De esta manera, la presente iniciativa legislativa se erige como un instrumento de justicia laboral y fortalecimiento del Estado social de derecho, alineado con los principios constitucionales, los estándares de la OIT y la doctrina contemporánea sobre igualdad y dignidad del trabajo. Su aprobación permitirá avanzar hacia un modelo de administración pública que reconozca el mérito, asegure la estabilidad y reivindique el valor del trabajador como agente esencial del desarrollo social y humano del país.

➤ ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil.
- Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- Decreto Legislativo N.º 1057, que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios.
- Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1057.
- Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público.
- Ley N.º 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N.º 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- Ley N.º 30073, Ley que modifica el Decreto Legislativo N.º 1057 para fortalecer los derechos laborales del régimen CAS.
- Decreto Supremo N.º 003-97-TR, que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728.
- Decreto Supremo N.º 004-2013-TR, que regula la aplicación del régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728 en el sector público.

⁴ Fernández Sessarego, C. (2004). *El trabajo como expresión de la dignidad humana*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

⁵ Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Madrid: Planeta.

- Ley N.º 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.
- Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Decreto Supremo N.º 054-2018-PCM, que aprueba lineamientos para la gestión de los recursos humanos en el sector público.
- Ley N.º 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público, aplicable en materia de sostenibilidad presupuestaria.
- Ley N.º 30484, Ley de Fortalecimiento del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.
- Resolución Ministerial N.º 121-2022-MIDIS, que aprueba la estructura orgánica y el reglamento de organización y funciones del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES.
- Ley N.º 32185, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2025.
- Ley N.º 32200, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025.

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley encuentra su fundamento en la necesidad de corregir una desigualdad estructural dentro del sistema laboral público peruano, particularmente en instituciones descentralizadas como el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES). Durante años, la coexistencia de regímenes laborales diferenciados entre ellos, el Contrato Administrativo de Servicios (CAS) y el régimen del Decreto Legislativo N.º 728,- ha generado brechas en materia de derechos, estabilidad y reconocimiento profesional. La presente iniciativa legislativa busca restablecer el principio constitucional de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política del Perú, y garantizar condiciones laborales dignas, estables y meritocráticas para los trabajadores que sostienen de manera continua las funciones esenciales del Estado.

La precarización laboral dentro del sector público ha sido ampliamente documentada por la doctrina laboral contemporánea. Como señala García Toma (2019), la fragmentación de regímenes de empleo en la administración pública "ha debilitado la noción de servicio civil como carrera de mérito y vocación pública, reemplazándola por una lógica de temporalidad y vulnerabilidad institucional" (p. 118)⁶. En este sentido, el régimen CAS, concebido originalmente como una modalidad transitoria, ha terminado consolidándose como un esquema de contratación precario, sin las garantías propias de la estabilidad laboral y de la negociación colectiva.

El fundamento jurídico y social de la presente propuesta de ley radica en la progresiva equiparación de derechos entre los trabajadores del Estado, en armonía con los principios de progresividad y no regresividad de los derechos laborales. Como expone De la Cruz Villanueva (2021), "la igualdad sustantiva en el empleo público no se agota en la formalidad del acceso, sino que implica un tratamiento equitativo respecto de la estabilidad, la remuneración y la protección social" (p. 77)⁷. En ese marco, la presente iniciativa legislativa se orienta a garantizar que los trabajadores de FONCODES, que

⁶ García Toma, V. (2019). *Derecho constitucional laboral peruano*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

⁷ De la Cruz Villanueva, E. (2021). *Empleo público y derechos fundamentales en el Perú*. Lima: Editorial Jurídica Grijley.

cumplen funciones permanentes y estructurales, accedan a un régimen que les reconozca su antigüedad, su mérito y su aporte institucional.

Desde la perspectiva de la justicia social, el proyecto se enmarca en la doctrina del trabajo decente, reconocida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como el derecho de toda persona a un empleo productivo, con condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (OIT, 2015)⁸. Esta noción adquiere especial relevancia en el contexto del empleo público, donde el Estado no solo es empleador, sino también garante de los derechos laborales fundamentales. De acuerdo con Vega Luna (2020), "el Estado no puede mantener regímenes que perpetúen desigualdades estructurales entre trabajadores que realizan funciones equivalentes, pues ello contradice el principio de ejemplaridad institucional que debe regir su actuación" (p. 94)⁹. El presente proyecto de ley también se sustenta en el principio de meritocracia, reconocido en la Ley del Servicio Civil y en la doctrina administrativa moderna. En la medida en que los trabajadores de FONCODES han accedido a sus puestos mediante concurso público o procesos equivalentes, resulta coherente reconocer su trayectoria y desempeño dentro de un régimen que garantice su estabilidad y desarrollo profesional. Como explica Merino Tafur (2022), "el mérito no solo debe ser un criterio de ingreso, sino también de permanencia y promoción dentro del aparato estatal" (p. 53)¹⁰. Esta concepción respalda la transición progresiva hacia el régimen del Decreto Legislativo N.º 728, asegurando que la evaluación de desempeño sea la base de la continuidad laboral y no la temporalidad contractual.

Desde una óptica institucional, la incorporación progresiva planteada por la presente propuesta de ley refuerza la eficiencia administrativa y la sostenibilidad fiscal, al prever que la implementación se financie con recursos propios de FONCODES, sin generar carga adicional al Tesoro Público. Esto se alinea con los principios de responsabilidad fiscal y planificación presupuestal del Estado. De acuerdo con Ponce de León (2018), "la estabilidad laboral no es incompatible con la disciplina fiscal, siempre que los procesos de regularización se desarrollen de manera gradual y con base en estudios de capacidad presupuestaria institucional" (p. 212)¹¹. La iniciativa, por tanto, responde a una política pública de fortalecimiento institucional que reconoce el rol esencial del capital humano en la ejecución de programas sociales. Los trabajadores de FONCODES no solo cumplen funciones técnicas y operativas, sino que representan el vínculo directo entre el Estado y las poblaciones más vulnerables del país. Su estabilidad y reconocimiento jurídico no constituyen un privilegio, sino una condición necesaria para garantizar la continuidad y calidad de los servicios sociales que brinda el Estado.

III.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El presente proyecto de ley parte del reconocimiento de una situación estructural de desigualdad laboral en el Estado peruano, manifestada en la coexistencia de regímenes contractuales diferenciados que generan brechas en derechos, remuneraciones y

⁸ Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). *Trabajo decente y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Ginebra: OIT.

⁹ Vega Luna, M. (2020). *El Estado empleador y la igualdad sustantiva en el trabajo público*. Lima: Universidad del Pacífico.

¹⁰ Merino Tafur, R. (2022). *La meritocracia en la administración pública peruana*. Lima: Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP).

¹¹ Ponce de León, C. (2018). *Gestión pública y sostenibilidad fiscal: desafíos del empleo estatal*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.

estabilidad entre trabajadores que cumplen funciones similares. En el caso del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), esta problemática se expresa en la persistencia de contratos administrativos de servicios (CAS), caracterizados por su naturaleza temporal, la ausencia de estabilidad y la limitada protección social, lo que contradice los principios de igualdad y dignidad reconocidos en la Constitución Política del Perú y en los tratados internacionales ratificados por el Estado.

La presente iniciativa legislativa busca atender una problemática que se ha agudizado con el tiempo: la precarización del empleo público y la falta de mecanismos efectivos para garantizar la igualdad material entre servidores del Estado. Como sostiene García Toma (2016), el principio de igualdad no se agota en la simple prohibición de discriminación, sino que exige una acción positiva del Estado para remover las desigualdades estructurales que afectan a determinados grupos laborales¹². En ese sentido, los trabajadores CAS de FONCODES enfrentan una situación de vulnerabilidad institucional que limita su desarrollo profesional y su acceso pleno a derechos laborales, pese a desempeñar funciones permanentes de carácter técnico, operativo y administrativo esenciales para el cumplimiento de los fines del programa.

El problema identificado tiene una dimensión no solo jurídica, sino también social y administrativa. La naturaleza temporal del régimen CAS contraviene los estándares de estabilidad y protección laboral establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual ha sostenido que la estabilidad en el empleo constituye un elemento esencial del trabajo decente y que las modalidades temporales solo pueden justificarse por razones objetivas y excepcionales (Organización Internacional del Trabajo, 2019)¹³. En FONCODES, sin embargo, dicha temporalidad se ha convertido en una regla general, reproduciendo un modelo de subordinación sin seguridad, donde la continuidad del trabajador depende más de decisiones administrativas que de criterios meritocráticos o de desempeño.

La presente propuesta de ley, al disponer la incorporación progresiva de los trabajadores de FONCODES al régimen del Decreto Legislativo N.º 728, responde a una necesidad institucional de armonizar el marco laboral con los principios de igualdad de trato y justicia social. De acuerdo con De la Puente y Lavalle (2021), la estabilidad y la carrera pública no solo garantizan derechos individuales, sino que fortalecen la eficiencia y la transparencia del Estado, al permitir que los trabajadores desarrollen capacidades sostenibles y compromiso institucional¹⁴. La ausencia de un marco homogéneo genera rotación constante, pérdida de conocimiento institucional y debilitamiento de la gestión pública, lo que afecta directamente la ejecución de los programas sociales orientados a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

El presente proyecto de ley identifica también un problema de coherencia normativa, pues mientras diversas entidades del Estado han iniciado procesos de adecuación laboral hacia el régimen del decreto legislativo 728 o 276, FONCODES mantiene una brecha

¹² García Toma, V. (2016). *Derechos Fundamentales y Constitución*. Lima: Palestra Editores.

¹³ Organización Internacional del Trabajo. (2019). *El futuro del trabajo que queremos: diálogo social y trabajo decente*. Ginebra: OIT.

¹⁴ De la Puente, M., & Lavalle, J. (2021). *Gestión pública y derechos laborales en el Estado peruano*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

significativa en la aplicación de dichos principios. Ello vulnera el mandato constitucional del artículo 26, que reconoce la igualdad de oportunidades sin discriminación y la primacía de la realidad laboral sobre la forma contractual. En palabras de Fernández Sessarego (2018), el principio de primacía de la realidad implica que los derechos laborales deben aplicarse en función de la naturaleza efectiva de la relación de trabajo y no de su denominación formal¹⁵. En este sentido, muchos trabajadores CAS de FONCODES realizan labores permanentes bajo una estructura orgánica estable, lo que justifica plenamente su incorporación al régimen de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Además, la persistencia del régimen CAS en entidades con funciones permanentes constituye una forma de desnaturalización del derecho laboral público, generando inequidad interna, desmotivación y pérdida de capital humano especializado. Según Rodríguez-Piñero y García Murcia (2017), los regímenes laborales diferenciados en el sector público tienden a producir "zonas de exclusión laboral" que socavan la cohesión institucional y la confianza en el Estado como empleador¹⁶. La presente iniciativa legislativa pretende revertir esta situación, estableciendo una transición ordenada y progresiva que combine la justicia social con la sostenibilidad presupuestal, evitando disrupciones en la gestión institucional.

IV.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene un impacto significativo en el ordenamiento jurídico laboral del país, al establecer un marco de transición progresiva que armoniza el régimen especial del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) con el régimen general de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo N.º 728. Este proceso de adecuación normativa representa una evolución hacia la consolidación de un sistema laboral público basado en la igualdad de derechos, la estabilidad y la meritocracia, en coherencia con el principio constitucional de protección del trabajo consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política del Perú.

El efecto inmediato de la vigencia de esta norma será la reducción paulatina de la dualidad laboral existente en el sector público, la cual ha sido objeto de críticas doctrinarias y judiciales por generar discriminación en el acceso y goce de derechos laborales. Como ha señalado García Toma (2020), la coexistencia de múltiples regímenes laborales en el Estado ha provocado un "sistema de desigualdad estructural" que afecta la cohesión institucional y la eficiencia administrativa del servicio público¹⁷. En ese contexto, la presente propuesta de ley busca revertir dicha fragmentación, garantizando una progresiva homologación de derechos entre trabajadores que realizan funciones equivalentes bajo diferentes modalidades contractuales.

Desde una perspectiva jurídica, la incorporación del personal de FONCODES al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 fortalece el principio de igualdad ante la ley, al eliminar diferencias injustificadas en materia de estabilidad, seguridad social, vacaciones,

¹⁵ Fernández Sessarego, C. (2018). *Derecho del trabajo: Principios y fundamentos constitucionales*. Lima: Gaceta Jurídica.

¹⁶ Rodríguez-Piñero, M., & García Murcia, J. (2017). *Derecho del Trabajo y Equidad Social en el Sector Público*. Madrid: Editorial Tecnos.

¹⁷ García Toma, V. (2020). *Derecho constitucional y servicio público en el Perú contemporáneo*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

compensación por tiempo de servicios y derechos colectivos. Este cambio legislativo encuentra respaldo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el cual ha reconocido que el vínculo laboral en el Estado no puede sustentarse indefinidamente en regímenes precarios cuando se trate de funciones permanentes que integran la estructura orgánica de la administración pública conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional en el Exp. N.º 05057-2013-PA/TC¹⁸.

La presente propuesta de ley también tiene efectos positivos en la armonización del marco jurídico laboral con los compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia de derechos sociales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha enfatizado en sus convenios y recomendaciones la necesidad de eliminar progresivamente las formas de empleo temporal injustificado dentro del sector público, garantizando igualdad de oportunidades y condiciones de trabajo decente (OIT, 2019) ¹⁹. La adopción de este marco legal contribuye, por tanto, al cumplimiento de los estándares internacionales sobre trabajo digno, seguridad social y protección de los derechos colectivos. En el plano administrativo, la vigencia de la norma obliga a una reingeniería institucional en FONCODES, orientada a la planificación presupuestal, la adecuación de cuadros de personal y la reorganización de los mecanismos de gestión de recursos humanos. De acuerdo con lo expuesto por Cárdenas y Delgado (2021), las políticas de transición laboral en el sector público deben diseñarse bajo criterios de sostenibilidad y eficiencia, garantizando que la incorporación de trabajadores no solo respete los principios legales, sino que fortalezca la capacidad operativa de la entidad²⁰. En tal sentido, el Plan Institucional de Adecuación Laboral que dispone la norma adquiere carácter estratégico, al permitir una implementación gradual y técnicamente viable que no genere desequilibrios presupuestales ni administrativos.

Asimismo, la presente iniciativa legislativa se articula con la política nacional de empleo público impulsada por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), que promueve la unificación de regímenes y la profesionalización de la función pública. Según Villavicencio Terreros (2022), el tránsito hacia un régimen laboral único en el Estado es un paso indispensable para construir una administración moderna, transparente y centrada en la calidad del servicio²¹. La incorporación de los trabajadores de FONCODES al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 se inserta, por tanto, dentro de este proceso de modernización y fortalecimiento institucional, contribuyendo a la consolidación de una carrera pública meritocrática y estable.

En el ámbito social, la vigencia de la norma genera un efecto reparador, al reconocer los derechos de miles de trabajadores que, pese a realizar labores permanentes, han estado excluidos del régimen de estabilidad y beneficios plenos. Esta medida refuerza el principio de justicia social y reafirma el rol del Estado como garante del trabajo digno y la igualdad de oportunidades. Como sostiene Sanguinetti (2018), la dignificación del empleo público

¹⁸ Tribunal Constitucional del Perú. (2013). *Sentencia del Expediente N.º 05057-2013-PA/TC*. Lima: Jurisprudencia Constitucional.

¹⁹ Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). *Recomendación sobre la transición del empleo temporal al trabajo decente en el sector público*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

²⁰ Cárdenas, P., & Delgado, L. (2021). *Gestión de recursos humanos y sostenibilidad institucional en el sector público peruano*. Revista de Administración Pública, 12(3), 45-68.

²¹ Villavicencio Terreros, J. (2022). *La modernización del empleo público en el Perú: retos hacia un régimen único y meritocrático*. Lima: Escuela Nacional de Administración Pública.

constituye un pilar esencial del Estado social y democrático de derecho, pues el respeto a los derechos laborales de los servidores públicos repercute directamente en la legitimidad y eficiencia del aparato estatal²².

V.- ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley constituye una medida de racionalización institucional y justicia laboral dentro del sector público, orientada a fortalecer la sostenibilidad del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) mediante la incorporación progresiva de sus trabajadores al régimen del Decreto Legislativo N.º 728. Este cambio representa una inversión social y económica de largo alcance, al sustituir la precarización del régimen CAS por un modelo de empleo estable, productivo y meritocrático, que promueve la eficiencia administrativa, la reducción del gasto improductivo y la consolidación de capacidades institucionales.

Desde una perspectiva económica, la presente iniciativa legislativa no genera un gasto adicional para el Tesoro Público, ya que se financia íntegramente con recursos propios del presupuesto institucional de FONCODES. Esto garantiza su sostenibilidad presupuestal y se alinea con los principios de responsabilidad fiscal del Estado. La reasignación interna de recursos, a través de la optimización de partidas y saldos presupuestales, permite mantener la disciplina fiscal sin comprometer el equilibrio financiero general. En ese sentido, la transición de los trabajadores al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 no constituye un incremento del gasto público, sino una redistribución más eficiente de los recursos destinados a la gestión del talento humano (Stiglitz, 2000)²³.

El beneficio social más relevante se encuentra en la mejora de la productividad institucional. De acuerdo con Sen (1999)²⁴, el desarrollo humano se potencia cuando el trabajo deja de ser un medio de subsistencia precario y se convierte en un espacio de libertad, dignidad y realización. En ese marco, la presente propuesta de ley genera un impacto positivo directo sobre la moral laboral, reduciendo la rotación del personal y fortaleciendo el sentido de pertenencia y compromiso institucional. La estabilidad laboral no solo es un derecho, sino también un factor clave para la eficiencia del Estado, pues incrementa la calidad del servicio público y disminuye los costos de capacitación y reemplazo de personal. En términos de eficiencia administrativa, el presente proyecto de ley introduce un efecto multiplicador en la gestión de programas sociales. Al consolidar un cuerpo profesional con derechos plenos, se asegura la continuidad de la política social que ejecuta FONCODES, evitando la pérdida de conocimiento técnico y la fragmentación de equipos por alta rotación contractual. Según North (1990)²⁵, las instituciones sólidas reducen los costos de transacción y aumentan la previsibilidad de las decisiones, lo que se traduce en una mayor confianza ciudadana y eficiencia en la ejecución de políticas públicas.

²² Sanguinetti, R. (2018). *Trabajo digno y justicia social en la administración pública*. Revista Peruana de Derecho Laboral, 5(2), 13-31.

²³ Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the Public Sector*. New York: W. W. Norton & Company.

²⁴ Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.

²⁵ North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

El análisis costo-beneficio debe considerar también el impacto macroeconómico del fortalecimiento del empleo formal dentro del aparato estatal. La formalización laboral tiene efectos positivos en la recaudación fiscal, el consumo interno y la seguridad social, generando un retorno económico superior al costo de la adecuación inicial. El empleo formal, además de garantizar estabilidad, aporta al sistema previsional y a los fondos de salud, contribuyendo a la sostenibilidad del sistema de seguridad social, en concordancia con los planteamientos de Todaro y Smith (2012)²⁶, quienes sostienen que la formalización y la equidad laboral son determinantes estructurales del desarrollo económico sostenible.

La presente iniciativa legislativa también fortalece la meritocracia, al reconocer la trayectoria y el desempeño de los trabajadores que cumplen funciones permanentes. Este enfoque promueve una cultura institucional orientada a resultados y a la profesionalización del servicio público. La estabilidad no se concibe como un privilegio, sino como un instrumento de gestión que permite al Estado contar con personal capacitado y comprometido, evitando la desmotivación derivada de la incertidumbre contractual. Como señala Rawls (1971)²⁷, la justicia social requiere que las desigualdades laborales solo sean aceptables cuando redundan en beneficio de todos, y no cuando perpetúan situaciones de precariedad en sectores dedicados a la función pública.

El presente proyecto de ley, por tanto, no solo corrige una desigualdad estructural entre trabajadores que desempeñan las mismas funciones bajo regímenes distintos, sino que también genera beneficios económicos y sociales de largo plazo. En la medida en que se fortalece la estabilidad, se incrementa la productividad y se garantiza la continuidad de los programas sociales que ejecuta FONCODES, el Estado peruano obtiene una mayor eficiencia en la gestión pública, un retorno institucional medible y una contribución directa al desarrollo humano y social del país.

VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley se enmarca plenamente en los objetivos y compromisos asumidos por el Estado peruano dentro de la Agenda Legislativa y los lineamientos del Acuerdo Nacional, al promover la dignificación del trabajo público, la igualdad de derechos laborales y la reducción de las brechas de precarización que persisten en el aparato estatal. Esta propuesta responde a un mandato ético y político de construir un Estado inclusivo, eficiente y con servidores públicos reconocidos por su mérito y estabilidad, en coherencia con los principios de gobernabilidad democrática y desarrollo humano sostenible.

En primer lugar, la iniciativa se alinea con los ejes de la Agenda Legislativa en materia de modernización del Estado y fortalecimiento del empleo público, que busca la progresiva homologación de los regímenes laborales en el sector público y la consolidación de un sistema de carrera basado en la meritocracia, la transparencia y la igualdad de oportunidades. La incorporación del personal de FONCODES al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 constituye un paso concreto hacia la unificación gradual de los

²⁶ Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2012). *Economic Development* (11th ed.). Pearson Education.

²⁷ Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.

regímenes laborales, corrigiendo desigualdades derivadas de la coexistencia de modalidades precarias como el régimen CAS, que no garantiza estabilidad ni derechos plenos. Asimismo, el proyecto contribuye al cumplimiento de los Objetivos de la Política de Estado N.º 19 y N.º 23 del Acuerdo Nacional, referidos a la promoción de la equidad y la justicia social, así como al fortalecimiento de la institucionalidad democrática. El reconocimiento del trabajo digno y estable como base del desarrollo humano fortalece la cohesión social y promueve la confianza ciudadana en el Estado. La medida reconoce que el desarrollo social no puede sostenerse sobre relaciones laborales desiguales, sino sobre un empleo público que respete la dignidad del trabajador y valore su aporte en la lucha contra la pobreza y la exclusión.

Esta iniciativa también guarda estrecha relación con los compromisos del Estado peruano en materia de derechos laborales reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en especial el derecho a la igualdad de trato y la protección contra la discriminación por modalidad contractual. La progresiva incorporación al régimen 728 asegura el cumplimiento de los convenios internacionales ratificados por el Perú, en particular los vinculados a la estabilidad y seguridad en el empleo público. Por otra parte, el proyecto de ley fortalece la capacidad operativa del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), organismo clave en la ejecución de políticas de inclusión y desarrollo en zonas rurales y urbano-marginales. La estabilidad del personal permitirá mejorar la continuidad de los programas sociales, la eficiencia institucional y la calidad de los servicios prestados a las poblaciones vulnerables, asegurando la sostenibilidad de las políticas de desarrollo humano y lucha contra la pobreza que son pilares de la Agenda Legislativa.

Finalmente, la medida contribuye al cumplimiento de los compromisos del país en materia de igualdad de oportunidades, paridad de género y trabajo decente, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y con las metas del Eje 5 del Acuerdo Nacional: Estado eficiente, transparente y descentralizado. En suma, la aprobación de esta ley no solo atiende una legítima demanda laboral, sino que constituye una política pública coherente con los objetivos nacionales de modernización del servicio civil, competitividad, sostenibilidad y equidad social, pilares fundamentales para el desarrollo del Perú, en esa línea de ideas, la presente la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral II**. Equidad y justicia social, del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral 14**. Acceso al empleo pleno, digno y productivo, y concordante con el **tema 64**. Mejora en los derechos y condiciones laborales de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR.