

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”



PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE LOS TRABAJADORES CONTRATADOS BAJO EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS (CAS) DE LA COMISIÓN DE PROMOCIÓN DEL PERÚ PARA LA EXPORTACIÓN Y EL TURISMO (PROMPERÚ) AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

Proyecto de Ley

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto disponer la incorporación progresiva de los trabajadores vinculados a PROMPERÚ bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Artículo 2. Ámbito y requisitos para la incorporación

Será aplicable a los trabajadores de PROMPERÚ que, a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, se encuentren vinculados al régimen CAS y que cumplan con los siguientes requisitos simultáneos:

- Tener vínculo laboral vigente con PROMPERÚ bajo la modalidad CAS.
- Acreditar una antigüedad mínima de cuatro (4) años de servicios efectivamente prestados bajo el régimen CAS.
- Haber ingresado mediante proceso de selección con criterios de mérito y capacidad, de carácter público o debidamente fundamentado.
- No estar comprendido dentro de cargos de confianza, suplencia o necesidad extremadamente transitoria.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

Artículo 3. Plazo, modalidad y prelación de incorporación

La incorporación al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 se efectuará en un plazo máximo de cinco (5) años desde la entrada en vigor de esta Ley, siempre que se cuente con respaldo presupuestal anual. La priorización se efectuará conforme al orden de mayor antigüedad acumulada en el régimen CAS, la carga familiar, la discapacidad reconocida y otros criterios que establezca el reglamento.

Artículo 4. Adecuación presupuestaria e instrumentos institucionales

PROMPERÚ, en coordinación con la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), está facultada para realizar las modificaciones administrativas, presupuestarias y de gestión necesarias para la implementación de esta Ley. Estas incluyen la adaptación del Cuadro de Asignación de Personal (CAP), el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), el registro institucional y demás instrumentos vinculados, sin que ello implique incrementos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Financiamiento

La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de PROMPERÚ para cada ejercicio fiscal, sin requerir recursos adicionales al Tesoro Público.

SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprobará el reglamento de la presente Ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario desde su publicación, estableciendo los procedimientos, plazos, criterios técnicos y demás disposiciones necesarias para su ejecución.

Lima, noviembre de 2025



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/11/2025 16:56:45-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/11/2025 16:57:06-0500

2



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/11/2025 10:14:42-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/11/2025 16:28:56-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. ANTECEDENTES GENERALES

La Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo – PROMPERÚ, organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), cumple un papel fundamental en la promoción de las exportaciones, el turismo receptivo y la imagen del país a nivel internacional. Su funcionamiento depende en gran medida de un capital humano altamente especializado, que desarrolla labores técnicas y estratégicas vinculadas al posicionamiento del Perú en mercados globales.

Sin embargo, una parte importante de su personal se encuentra actualmente bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), establecido mediante el Decreto Legislativo N.º 1057 como una modalidad temporal y excepcional. A pesar de la naturaleza transitoria de este régimen, ha sido mantenido durante más de una década como mecanismo principal de contratación, generando diferencias significativas en derechos laborales, estabilidad y beneficios sociales respecto de los regímenes laborales regulados por los Decretos Legislativos N.º 276 y N.º 728.

Esta situación afecta directamente a la sostenibilidad institucional de PROMPERÚ, pues limita la motivación, la permanencia y la atracción de profesionales con experiencia técnica, repercutiendo en la calidad de los servicios que presta al Estado y al país en general.

B. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y PROYECTOS SIMILARES

La problemática del régimen CAS ha sido objeto de diversos debates y normas orientadas a su eliminación progresiva. En particular, la Ley N.º 31131, promulgada en marzo de 2021, dispuso la incorporación progresiva de los trabajadores CAS a los regímenes de los Decretos Legislativos N.º 276 o N.º 728, según corresponda, con el fin de erradicar la precarización laboral en el sector público.

Asimismo, otras entidades públicas —como el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y organismos adscritos al sector salud— han promovido proyectos de ley similares con el propósito de regularizar la situación laboral de su personal CAS, respetando la meritocracia, la disponibilidad presupuestal y la eficiencia institucional.

En ese contexto, el presente proyecto de ley busca extender el mismo principio de equidad laboral al personal de PROMPERÚ, garantizando la sostenibilidad

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

administrativa y la profesionalización del servicio público en el ámbito de la promoción de exportaciones y turismo.

C. ANÁLISIS DEL PROBLEMA DEL RÉGIMEN CAS EN EL ESTADO PERUANO

El régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) nació en el año 2008, mediante el Decreto Legislativo N.º 1057, como una respuesta temporal a la necesidad de dotar de flexibilidad a la administración pública en la contratación de personal. En un contexto donde coexistían distintos regímenes laborales (Decretos Legislativos N.º 276 y N.º 728), el CAS fue presentado como un mecanismo excepcional para atender demandas coyunturales, programas específicos o tareas de carácter transitorio. Sin embargo, lo que se diseñó como una solución provisional se convirtió, con el paso de los años, en un sistema generalizado de contratación, abarcando a cientos de miles de trabajadores en el Estado.

Este proceso generó un fenómeno de precarización laboral estructural. En la práctica, el régimen CAS se aplicó no solo para cubrir funciones temporales o proyectos especiales, sino también para desempeñar labores permanentes y sustantivas dentro de las instituciones públicas. De esta forma, miles de servidores públicos pasaron a ocupar cargos estables bajo contratos renovados cada pocos meses o años, sin acceso a los derechos reconocidos a los trabajadores sujetos a los regímenes tradicionales: compensación por tiempo de servicios, gratificaciones, estabilidad, ni una carrera pública predecible.

La coexistencia de trabajadores que realizan las mismas funciones, pero bajo condiciones laborales profundamente desiguales, ha generado un problema de justicia y eficiencia institucional. Desde el punto de vista jurídico y humano, esta situación vulnera principios constitucionales de igualdad ante la ley y derecho al trabajo digno. Desde la perspectiva administrativa, produce desmotivación, alta rotación, pérdida de conocimiento técnico acumulado y una menor continuidad en la gestión pública.

Aunque la problemática que atrae la presente propuesta de Ley se inclina al sector de PROMPERÚ —donde el personal técnico especializado en turismo, promoción comercial y exportaciones opera en su mayoría bajo contratos CAS—, esta situación no es exclusiva de dicha entidad. En realidad, el régimen CAS se ha extendido a lo largo de todo el aparato estatal, convirtiéndose en un rasgo característico del empleo público peruano.

En el sector salud, por ejemplo, miles de médicos, enfermeros, tecnólogos y personal administrativo han sido contratados bajo la modalidad CAS. Durante la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19, esta figura permitió una rápida contratación, pero la temporalidad del régimen generó, posteriormente,

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

incertidumbre y protestas de trabajadores que continuaron cumpliendo funciones esenciales sin estabilidad ni derechos plenos. En regiones como Lima, Piura y Cusco, los gremios de salud han demandado su incorporación a regímenes permanentes, argumentando que la continuidad de la atención médica requiere personal estable, motivado y protegido por la ley.

En el ámbito municipal, la situación es aún más compleja. Muchas municipalidades, ante la falta de plazas presupuestadas o por la rigidez de sus cuadros de personal, han recurrido sistemáticamente al régimen CAS para cubrir funciones administrativas y operativas básicas. En algunos casos, estos contratos se renuevan por años sin interrupción, pese a estar destinados, en teoría, a labores temporales. Esto ha originado que, al producirse un cambio de autoridades, cientos de trabajadores pierdan su empleo, lo que afecta la continuidad de los servicios locales y vulnera el principio de meritocracia. Además, la Contraloría General de la República ha identificado casos de contrataciones CAS sin concurso público o con procesos de selección insuficientemente motivados, lo que acentúa la informalidad en el servicio público local.

En otras instituciones del Estado, como el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación o el Ministerio Público, la presencia del personal CAS también ha generado tensiones. En Cultura, por ejemplo, muchos gestores y especialistas que desarrollan proyectos de patrimonio o promoción artística se encuentran bajo este régimen, lo que impide consolidar equipos estables que den continuidad a políticas culturales de largo plazo. En Educación, personal técnico y administrativo del Programa Qali Warma y otras unidades descentralizadas también enfrenta esta precariedad. En el Ministerio Público y el Poder Judicial, la coexistencia de regímenes laborales distintos para tareas equivalentes ha generado reclamos colectivos y demandas judiciales.

Desde 2021, la Ley N.º 31131 —que dispone la eliminación progresiva del régimen CAS— buscó dar respuesta a esta problemática, estableciendo que los trabajadores que cumplan determinados requisitos puedan incorporarse a los regímenes 276 o 728, según corresponda. Sin embargo, la implementación ha sido limitada y desigual. La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) ha advertido que la aplicación debe hacerse de manera gradual, ordenada y sustentada presupuestalmente, pero muchas entidades carecen de los instrumentos técnicos o los recursos necesarios para iniciar este proceso.

El resultado es que el problema de fondo persiste: miles de trabajadores continúan desempeñando labores permanentes bajo una modalidad que fue creada para la temporalidad. Ello produce una triple consecuencia: primero, afecta derechos fundamentales de los servidores; segundo, debilita la institucionalidad y continuidad del Estado; y tercero, genera contingencias

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

legales y financieras por demandas laborales, sentencias judiciales y obligaciones retroactivas.

El caso de PROMPERÚ es una muestra representativa de este fenómeno. Al tratarse de un organismo que depende en gran medida de personal técnico calificado, la rotación y precariedad del personal CAS afectan directamente su capacidad para planificar y ejecutar estrategias sostenidas de promoción turística y comercial. La falta de estabilidad desincentiva la permanencia del talento humano, genera dependencia de contrataciones periódicas y debilita el posicionamiento del país en mercados internacionales.

Por ello, se hace necesario establecer mecanismos legales específicos —como el proyecto de ley que se propone— que permitan incorporar progresivamente al personal CAS de PROMPERÚ al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, bajo criterios de mérito, antigüedad y disponibilidad presupuestal. Este mismo enfoque puede y debe replicarse en otras entidades del Estado, bajo una lógica de justicia laboral, planificación técnica y sostenibilidad financiera.

Superar el problema del régimen CAS no solo implica reconocer derechos, sino también fortalecer la gobernanza pública. Un servidor con estabilidad, carrera y protección social es más productivo, se identifica con la institución y contribuye al cumplimiento de los objetivos del Estado. La erradicación de la precariedad laboral es, por tanto, una condición esencial para modernizar la administración pública, garantizar la continuidad de las políticas nacionales y construir una relación de confianza entre el Estado y sus trabajadores.

D. PROBLEMÁTICA EN PROMPERÚ

El uso prolongado del régimen CAS en PROMPERÚ ha generado una dualidad laboral injustificada entre trabajadores que cumplen funciones sustantivas iguales o similares, pero con derechos y condiciones desiguales. Los trabajadores CAS carecen de estabilidad laboral, no cuentan con compensación por tiempo de servicios, gratificaciones completas ni otros beneficios que sí percibe el personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 728.

Esta situación contradice los principios de igualdad ante la ley, meritocracia y dignidad laboral reconocidos por la Constitución Política del Perú, así como los compromisos del Estado con los convenios internacionales sobre trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Asimismo, la alta rotación del personal CAS debilita la gestión institucional, genera pérdida de conocimiento técnico acumulado y limita la ejecución de políticas públicas sostenibles en materia de promoción de inversiones, exportaciones y turismo. Por tanto, es necesario establecer un proceso

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

progresivo, planificado y presupuestalmente responsable que permita la incorporación del personal CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICO

La implementación de esta Ley no implica costos adicionales al Tesoro Público, ya que se financiará con cargo al presupuesto institucional de PROMPERÚ, conforme lo establece la disposición complementaria correspondiente.

Costos:

- Ajustes administrativos en los cuadros de personal (CAP y PAP).
- Procesos de adecuación interna y coordinación con SERVIR y MEF.

Beneficios:

- Reducción de la rotación laboral y fortalecimiento del capital humano institucional.
- Incremento de la eficiencia, continuidad y calidad en la gestión de proyectos y servicios.
- Mejora del clima laboral y de la motivación del personal.
- Cumplimiento de la normativa sobre eliminación progresiva del régimen CAS.

En términos de costo-beneficio, los impactos positivos superan ampliamente los eventuales costos administrativos, al contribuir con la profesionalización y estabilidad del personal estratégico del Estado, lo cual redunda en una mejor ejecución de los objetivos de PROMPERÚ.

III. EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente norma se enmarca en los principios y objetivos de la Ley N.º 31131, al establecer una ruta específica de incorporación del personal CAS de PROMPERÚ al régimen del Decreto Legislativo N.º 728.

Su vigencia no deroga ni modifica otras normas de carácter general, sino que complementa el proceso de adecuación del empleo público previsto por la legislación vigente, respetando las competencias de SERVIR como ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Estado y la responsabilidad presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

Asimismo, al establecer criterios objetivos como la antigüedad, el mérito y la capacidad, garantiza la transparencia y equidad en la incorporación del personal, sin vulnerar la normativa sobre acceso al servicio civil.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta se encuentra alineada con los compromisos asumidos por el Estado peruano en el **Acuerdo Nacional**, particularmente con las siguientes **Políticas de Estado**:

- **Política 11: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva y evaluación.**
La medida contribuye al fortalecimiento institucional de PROMPERÚ al consolidar un cuerpo de servidores estables y calificados, lo que permite ejecutar políticas públicas de largo plazo con coherencia y continuidad.
- **Política 23: Pleno empleo, trabajo decente y derechos laborales.**
La incorporación del personal CAS al régimen 728 constituye un paso concreto hacia la promoción del trabajo digno y la eliminación de modalidades laborales precarias en el sector público, en consonancia con los principios de la OIT y con el derecho constitucional a la igualdad de condiciones laborales.
- **Política 32: Estado eficiente, transparente y descentralizado.**
Un régimen laboral homogéneo y estable dentro de PROMPERÚ fortalece la eficiencia administrativa, mejora la rendición de cuentas y promueve una gestión basada en resultados, elementos esenciales para un Estado moderno y orientado al ciudadano.

En suma, la aprobación de esta Ley reafirma el compromiso del Estado con la profesionalización del servicio público, el respeto de los derechos laborales y la construcción de instituciones sólidas, transparentes y sostenibles al servicio del desarrollo nacional.