



**LEY QUE MODIFICA LA SEGUNDA
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA
FINAL DE LA LEY 32520, A FIN DE
VIABILIZAR EL PROCESO DE
INCORPORACIÓN DE LOS
SERVIDORES DE LA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
MIGRACIONES AL REGIMEN 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:**

**LEY QUE MODIFICA LA SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA
FINAL DE LA LEY 32520, A FIN DE VIABILIZAR EL PROCESO DE
INCORPORACIÓN DE LOS SERVIDORES DE LA SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE MIGRACIONES AL REGIMEN LABORAL DEL DECRETO
LEGISLATIVO 728**

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto modificar la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 32520, “Ley que elimina la discriminación laboral y autoriza a la Superintendencia Nacional de Migraciones incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, a los trabajadores que se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, a plazo indeterminado”, a fin de poder viabilizar su proceso de implementación en el año fiscal 2026.

Artículo 2.- Modificación de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32520

Modifíquese la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 32520, “Ley que elimina la discriminación laboral y autoriza a la Superintendencia Nacional de Migraciones incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, a los trabajadores que se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, a plazo indeterminado”, la misma que quedará redactada de la siguiente manera:

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

[...]

SEGUNDA: Exoneraciones

Se exonera a la Superintendencia Nacional de Migraciones de lo establecido en los artículos 8 y 9 de la Ley 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, con el fin de viabilizar el proceso de incorporación de los servidores contratados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728”

Lima, enero de 2026



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/01/2026 13:10:55-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/01/2026 13:11:01-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigris Tesoro
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/01/2026 10:19:52-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/01/2026 11:44:20-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

La Superintendencia Nacional de Migraciones cumple un rol estratégico en la gestión del control migratorio, la identificación y documentación de nacionales y extranjeros, así como en la seguridad interna y el orden público del país. Sus funciones se han intensificado en los últimos años como consecuencia del aumento de los flujos migratorios, la necesidad de fortalecer los controles fronterizos y la provisión de servicios migratorios oportunos y seguros a la ciudadanía.

En este contexto, el Congreso de la República aprobó la Ley 32520, cuyo objeto es eliminar la discriminación laboral existente en la Superintendencia Nacional de Migraciones y autorizar la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 a plazo indeterminado. Dicha norma responde a la necesidad de corregir desigualdades laborales, reducir la precarización del empleo público y fortalecer la institucionalidad mediante la consolidación de un régimen laboral estable y homogéneo.

No obstante, la implementación de la Ley 32520 coincide con el Año Fiscal 2026, periodo en el cual se encuentra vigente la Ley 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público, que establece restricciones generales para la incorporación de personal, el cambio de régimen laboral y el incremento del gasto en personal. En particular, los artículos 8 y 9 de la Ley de Presupuesto imponen limitaciones que, de aplicarse de manera estricta, impedirían la ejecución efectiva del proceso de incorporación autorizado por la Ley 32520.

Este escenario genera un conflicto normativo entre una ley sustantiva orientada a la eliminación de la discriminación laboral y una ley anual de presupuesto, lo que hace necesaria una intervención legislativa expresa para garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico y la eficacia de la política pública adoptada.

2. Histórico de la aprobación de la norma

La aprobación de la Ley 32520, “Ley que elimina la discriminación laboral y autoriza a la Superintendencia Nacional de Migraciones incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores CAS a plazo indeterminado”, es el resultado de un proceso legislativo marcado por la convergencia entre demandas laborales históricas, precedentes constitucionales y un contexto de reformas orientadas a la meritocracia y a la igualdad de trato en el Estado.

El proceso se inicia con la presentación de los Proyectos de Ley 7368/2023-CR (25 de marzo de 2024) y 10625/2024-CR (26 de marzo de 2025) en el Congreso

de la República, impulsados por congresistas Waldemar José Cerrón Rojas e Isable Cortez Aguirre. Ambas iniciativas recogieron la situación específica de los trabajadores de la Superintendencia Nacional de Migraciones contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 (CAS), quienes, pese a desempeñar funciones permanentes y estructurales, se encontraban excluidos de los derechos laborales reconocidos a otros trabajadores del Estado.

El dictamen fue aprobado por mayoría el 21 de mayo de 2025 en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y en el pleno el 20 de noviembre de 2025.

Una vez elaborada la autógrafa, esta fue enviada al ejecutivo y publicada el 06 de diciembre de 2025.

En consecuencia, la aplicación de la segunda disposición complementaria final deviene en casi imposible, ya que el periodo restante para la consolidación a nivel administrativo comprende solo 25 días.

3. Posible inaplicabilidad de la Ley

De no establecerse una excepción expresa a los artículos 8 y 9 de la Ley 32513, la Ley 32520 corre el riesgo de convertirse en una norma de imposible o limitada aplicación durante el Año Fiscal 2026. Las restricciones presupuestales impedirían materialmente la incorporación de los servidores CAS a plazo indeterminado al régimen del Decreto Legislativo 728, aun cuando dicha incorporación haya sido autorizada por una ley especial con un claro enfoque de igualdad y no discriminación.

Esta posible inaplicabilidad afectaría el principio de eficacia normativa, al mantener vigente una ley que reconoce derechos y expectativas legítimas a los trabajadores, pero que carecería de mecanismos reales para su implementación. Asimismo, se vería comprometido el principio de seguridad jurídica, al generarse incertidumbre respecto a la continuidad de las políticas públicas en materia de empleo público y eliminación de prácticas discriminatorias.

Desde una perspectiva de técnica legislativa y jerarquía normativa, resulta incompatible que una ley anual de presupuesto, de vigencia temporal y alcance general, neutralice los efectos de una ley sustantiva orientada a garantizar la igualdad de trato y la dignidad en el empleo público.

4. Necesidad de legislar sobre la exceptuación de la Ley 32513 para la aplicación de la Ley 32520

La presente propuesta legislativa tiene por finalidad viabilizar la implementación efectiva de la Ley 32520 mediante la modificación de su Segunda Disposición Complementaria Final, incorporando una exoneración expresa a los artículos 8

y 9 de la Ley 32513. Esta medida resulta necesaria para armonizar el principio de legalidad presupuestaria con los principios de jerarquía normativa, especialidad, igualdad y eficacia de la ley.

La exoneración propuesta no constituye un privilegio injustificado, sino una decisión razonable y proporcional que permite ejecutar una política pública previamente aprobada por el Congreso, orientada a la eliminación de la discriminación laboral y a la modernización de la gestión del personal en la Superintendencia Nacional de Migraciones. Se trata de una medida puntual, limitada a una entidad específica, a un objeto claramente definido y a un periodo fiscal determinado.

Legislar sobre esta exoneración permite asegurar que el proceso de incorporación de los servidores CAS a plazo indeterminado al régimen del Decreto Legislativo 728 se lleve a cabo de manera ordenada, progresiva y conforme a los principios de mérito, eficiencia y sostenibilidad fiscal.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Desde la perspectiva de los costos, la incorporación de los servidores CAS a plazo indeterminado al régimen del Decreto Legislativo 728 implica un incremento del gasto en personal asociado a mayores beneficios laborales y cargas sociales. Sin embargo, dichos costos son previsibles, progresivos y gestionables, considerando que se trata de trabajadores que ya prestan servicios permanentes y cuya incorporación se realiza de manera ordenada.

En cuanto a los beneficios, estos superan ampliamente los costos asociados. La incorporación al régimen 728 fortalece la estabilidad laboral, reduce la rotación de personal, mejora la motivación y el desempeño institucional, y disminuye la conflictividad laboral y judicial derivada de situaciones de discriminación contractual. Asimismo, permite una mejor planificación de los recursos humanos y una mayor continuidad operativa en una entidad clave para la seguridad y el control migratorio.

Desde una perspectiva social e institucional, la eliminación de la discriminación laboral en la Superintendencia Nacional de Migraciones contribuye a fortalecer la calidad del servicio público, la confianza ciudadana y la capacidad del Estado para gestionar de manera eficiente los flujos migratorios.

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

La vigencia de la presente norma permitirá la aplicación efectiva de la Ley 32520 durante el Año Fiscal 2026, eliminando las barreras normativas que actualmente

podrían impedir el proceso de incorporación de los servidores CAS a plazo indeterminado al régimen del Decreto Legislativo 728.

En el plano institucional, la norma refuerza los principios de seguridad jurídica, predictibilidad y coherencia normativa, al garantizar que las políticas públicas orientadas a la eliminación de la discriminación laboral cuenten con los instrumentos necesarios para su ejecución efectiva.

Finalmente, en la legislación nacional, esta iniciativa consolida un precedente de técnica legislativa adecuada para resolver conflictos entre leyes anuales de presupuesto y normas estructurales orientadas a la igualdad de trato, la modernización del empleo público y el fortalecimiento de entidades estratégicas para la seguridad y el orden interno.

IV. VINCULACIÓN DE LA NORMA CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLÍTICAS NACIONALES

La propuesta normativa se vincula directamente con la Política de Estado N.º 4 del Acuerdo Nacional, referida al fortalecimiento del Estado y la gobernabilidad democrática, al promover instituciones públicas sólidas, profesionales y con condiciones laborales equitativas.

Asimismo, guarda coherencia con la Política de Estado N.º 5, orientada a la modernización del Estado, en tanto impulsa la racionalización de los regímenes laborales, la mejora de la gestión de los recursos humanos y la erradicación de prácticas discriminatorias en el empleo público.

Finalmente, la norma se articula con la Política de Estado N.º 14, vinculada al acceso al empleo digno y productivo, al promover igualdad de trato y condiciones laborales justas en el sector público.