



INFORME JURÍDICO DEFENSORIAL N° 0012-2026-DP/AESP

Opinión sobre el proyecto de ley n° 13368/2025-CR que modifica el Decreto Legislativo n° 1057 para garantizar la continuidad laboral y la reubicación obligatoria de trabajadores CAS ante procesos de extinción, cierre, fusión o reorganización institucional

I. ANTECEDENTES

Mediante el Oficio n° 0972-2025-2026-P-CTSS-CR, la presidencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita la opinión de nuestra institución respecto al proyecto de ley n° 13368/2025-CR, que modifica el Decreto Legislativo n° 1057 para garantizar la continuidad laboral y la reubicación obligatoria de trabajadores CAS ante procesos de extinción, cierre, fusión o reorganización institucional.

La propuesta legislativa tiene como objetivo brindar estabilidad laboral a los trabajadores que laboran bajo el régimen CAS frente a la decisión de extinción, cierre, fusión o reorganización de su entidad empleadora.

II. ANALISIS

1. Las funciones técnicas, rectoras y consultivas de la Secretaría de Gestión Pública y de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)

La Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece que la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, siendo la autoridad técnico-normativa a nivel nacional en la materia.

La misma ley establece que en el caso de la extinción de los programas y proyectos especiales bajo el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, se requiere la opinión previa de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Por su parte, el Decreto Legislativo N° 1023 establece que la Autoridad Nacional del Servicio Civil – Servir ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Recursos Humanos. Esta entidad a través de su Consejo Directivo emite interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema. A través de su Tribunal resuelve conflictos laborales en materia de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo.

El artículo 10 d) del Decreto Legislativo 1023 ha asignado a Servir la función de *“Emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito del Sistema”* Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

Queda claro que este tipo de provisiones normativas buscan salvaguardar la coherencia técnica de los sistemas administrativos, por lo que cualquier propuesta normativa atinente al Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión del Estado y el Sistema Administrativo de Gestión

de Recursos Humanos (SAGRH) debiera ser coordinada, pero sobre todo consultada a la SGP y a Servir, en una fase previa a su presentación.

No obstante lo anterior, de la revisión de la exposición de motivos del proyecto de ley no se llega a advertir que se haya coordinado previamente con las señaladas instituciones o que se haya considerado su opinión sobre las temáticas propuestas.

2. La estabilidad laboral no es un derecho fundamental.

Sin perjuicio de lo anterior, con relación al proyecto de ley alcanzado, hemos considerado pertinente hacer notar que la Constitución Política del Perú no reconoce un derecho fundamental a la “estabilidad laboral” que haga imperativo adoptar medidas como las propuestas.

Es el caso que, de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional el contenido esencial del derecho al trabajo contempla esencialmente dos aspectos: (i) *el de acceder a un puesto de trabajo* y (ii) *el derecho a no ser despedido sino por causa justa*¹.

En este sentido, considerando que lo que protege la Constitución Política es que las personas no sean despidas arbitrariamente², es decir sin una “causa justa” y, estando a que las leyes que regulan los regímenes laborales en el sector público han previsto **la terminación de la relación laboral por causas objetivas**, como es la extinción de la entidad empleadora, no puede considerarse que el acaecimiento de este tipo de causas resulten en la afectación al contenido del derecho al trabajo.

3. Modernización del Estado y la extinción de entidades públicas

La Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, publicada en el año 2002 declara al Estado peruano en un proceso de modernización, dicho proceso implica mejorar la organización y estructura del Estado promoviendo una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos a través de la integración de competencias y funciones afines que puedan existir entre sectores y entidades.

El Decreto Supremo N° 054-2018-PCM aprobó los Lineamientos de Organización del Estado (LOE), los mismos que contemplan una serie de mecanismos de reforma de la estructura del Estado entre ellos, la “extinción de entidades”, a través del cual, una entidad pública desaparece de la estructura estatal.

El decreto supremo señalado estipula que la extinción de entidades públicas bajo el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo se aprueba por normas de igual o superior rango de aquellas que determinaron su creación. La norma debe establecer un periodo de cierre o transferencia de acervo documentario, bienes, personal, obligaciones, derechos y acreencias, libros contables entre otros, de conformidad con las disposiciones que rigen la materia.

¹ Expediente n° 02605-2012-AA/TC; expediente n° 03492-2012-PA/TC; expediente n° 00263-2012-AA/TC, expediente n° 03818-2013-AA/TC.

² El Tribunal Constitucional ha señalado: “Manuel Alonso García [Curso de Derecho del Trabajo, Editorial Ariel, Madrid 1981, Pág. 559.] define el despido como «el acto unilateral de la voluntad del empresario por virtud del cual, éste, decide poner fin a la relación de Trabajo». Ante la proclividad del ejercicio abusivo de la facultad de despedir, el derecho ha impuesto a esta institución la exigencia de la causalidad. Así, cuando la extinción unilateral del vínculo laboral no se funda en una causa justa previamente establecida en la ley, los órganos jurisdiccionales tienen competencia para calificar el despido como justificado o injustificado.

13. En ese orden de ideas, el artículo 22° del Decreto Legislativo N.O 728 establece las situaciones en donde se considera la existencia de causa justa de despido (...)

De esta forma, un despido será justificado o injustificado, legal o arbitrario, en tanto la voluntad extintiva de la relación laboral manifestada por el empleador se lleve a cabo con expresión o sin expresión de causa; con el cumplimiento o incumplimiento de las formalidades procedimentales; con probanza o no probanza de la causa -en caso de haber sido ésta invocada- en el marco de un proceso” (Sentencia recaída en el Expediente n° 976-2001-AA/TC).



Debe tenerse presente que la modernización del Estado es una necesidad, compartida por muchos países. Ello se debe a que el Estado suele crecer desmedidamente y sin control, lo que incrementa el gasto público, sin que ello tenga reflejo en la prestación de mejores servicios o lo que es más importante, sin que los mismos tengan un impacto en la sociedad, en función a sus necesidades y expectativas.

Por ende, el propio Estado debe establecer reglas, como las que en el siguiente numeral se detallan, para evitar su crecimiento desmedido.

4. la extinción de programas y proyectos especiales como órganos eminentemente temporales

De acuerdo con en el artículo 38 de la Ley n° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada el año 2007, los “programas” son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública específica en el ámbito de la entidad a la que pertenecen.

Debido a la especificidad del problema público al que se avoque un programa, transformada o desaparecida la situación problemática, el programa, por lógica esencial, deberá modificarse y/o desaparecer

De conformidad con el señalado dispositivo legal, los “proyectos especiales” son un conjunto articulado y coherente de actividades orientadas a alcanzar uno o varios objetivos en un periodo limitado de tiempo. Alcanzados los objetivos, en caso de ser necesario, “sus actividades” pueden integrarse en órganos de línea de una entidad nacional, regional o local.

En este sentido, debido a su naturaleza las funciones que desempeñan los programas y proyectos especiales, por definición, no son permanentes en el tiempo. En ese orden de ideas, el numeral 38.5 del artículo 38 de la Ley n° 29158, señala que **la continuidad** de ambas figuras jurídicas es evaluada por la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, **en el marco de los procesos de modernización** del Estado.

En concordancia con lo antes señalado, el numeral 13.4 del artículo 13 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización del Estado, establece que:

“13.4 Los programas y proyectos especiales bajo el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo y de los Gobiernos Regionales y Locales se extinguen una vez que se hayan cumplido sus objetivos, finalice su periodo de vigencia o culmine la necesidad de su continuidad. La extinción de aquellos que están bajo el ámbito del Poder Ejecutivo se aprueba mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión técnica de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros”.

En consecuencia, de acuerdo al marco legal vigente, se tiene claridad desde el inicio de la década del año 2000 que los programas y proyectos especiales son estructuras contingentes y temporales, por lo que sobre las mismas no se pueden construir expectativas laborales de carácter indefinido. De este modo, al momento que aquellas deban extinguirse, los trabajadores deberán extinguir también su relación laboral.

5. Sobre la situación laboral de los trabajadores del sector público prevista en la ley ante la extinción de su entidad empleadora.

En el marco de lo anteriormente descrito, es necesario esclarecer algunos aspectos cruciales desde la perspectiva de los regímenes laborales aplicables a dichos programas.

En primer lugar, debe tenerse presente que en el Perú existen diversos regímenes laborales y esto no resulta discriminatorio para el Tribunal Constitucional, supremo intérprete de la Constitución Política. Ello debido a que existen circunstancias concretas y objetivas que lo justifican.

Así, por ejemplo, el régimen del Decreto Legislativo n° 276 (carrera administrativa), es el régimen laboral general más antiguo utilizado por el Estado y está construido a la luz de una idea de estabilidad del “funcionariado”. No obstante, se puede afirmar que es un régimen cerrado a partir de la década de los años 90. En dicha década, se modifica la Constitución Política, se deja de lado dicho régimen, y se empieza a fomentar, solo en algunas entidades, las más nuevas, la contratación de personal bajo el régimen del Decreto Legislativo n° 728 (régimen laboral de la actividad privada) con la finalidad flexibilizar las relaciones laborales en la Administración Pública.

Más recientemente, para dar solución a la problemática de la contratación de personal vía contratos civiles (locación de servicios), en el año 2008 se creó el Régimen Laboral Especial de Contratación Administrativa de Servicios, el cual persistirá hasta que se implemente en el Estado el nuevo régimen de carrera administrativa regulado en la Ley n° 30057, Ley del Servicio Civil, según lo señalado en diversas sentencias del Tribunal Constitucional.

Este panorama general permite entender que en los programas y proyectos especiales creados a partir de la década de los años 90 y 2000, en principio, no debieran haberse contratado servidores públicos del régimen del Decreto Legislativo n° 276, ya que la tendencia “modernizadora” del Estado era utilizar el régimen del Decreto Legislativo n° 728.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el único régimen que prevé *la reubicación del servidor (...) por (...), extinción y reorganización institucional*”, es el del Decreto Legislativo n° 276 (artículo 76 del reglamento). No obstante, debemos recordar que el Decreto Legislativo n° 276 es un régimen laboral cerrado que, paulatinamente, será reemplazado por el régimen de la Ley n° 30057.

A diferencia del Decreto Legislativo n° 276, el **Decreto Legislativo n° 728**, de inicio de los años 90, contempla como causal expresa de extinción del contrato de trabajo, la disolución y liquidación de la empresa.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil a través del Informe Técnico n° 001872-2023-SERVIR-GPGSC, ha precisado que:

“3.4 *En el régimen laboral regulado en el Decreto Legislativo N° 728, en caso una entidad se extinga contando con servidores sujetos a dicho régimen, con vínculo a plazo determinado o indeterminado, podrá aplicarse la causa objetiva para la terminación colectiva de los contratos de trabajo prevista en el literal c) del artículo 46 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, (...). Por lo tanto, en el régimen laboral de la actividad privada, ante la extinción de la entidad, se extinguen también los contratos de trabajo—de los servidores civiles contratados bajo dicho régimen— que se encontraran vigentes a la fecha de extinción de la entidad.”*

Asimismo, el Tribunal Constitucional, ha ratificado que la extinción de las entidades públicas extingue la relación laboral y la posibilidad de reposición, conforme puede constatarse de los pronunciamientos emitidos en el caso de los trabajadores que solicitaban la continuidad de su relación laboral ante la extinción del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa).³

El Decreto Legislativo n° 1057, de 2008, en coherencia con la constante necesidad de modernización del Estado, también ha establecido, expresamente, como causal de extinción del contrato administrativo de servicios la “extinción de la entidad contratante”.

Del mismo modo, la Ley del Servicio Civil prevé el término de la relación laboral ante la “extinción de la entidad por mandato normativo expreso”.⁴

En este sentido, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en particular, lo referido al régimen del Decreto Ley n° 1057, no se puede considerar que las diferencias entre regímenes laborales sean discriminatorias. En el presente caso, si bien el Decreto Legislativo n° 276 es un régimen laboral más beneficioso para el trabajador, **es un régimen cerrado, que ha caído en desuso** por haber fomentado el crecimiento del cuerpo burocrático al amparo de la denominada estabilidad laboral. En este sentido, teniendo en cuenta que la estabilidad laboral buscada por dicho régimen ha dificultado la necesaria y constante modernización del Estado en favor del interés general de la población, se justifica la migración hacia otro régimen laboral general del sector público que se más flexible en relación a las necesidades de reforma del Estado, como es el previsto en la Ley n° 30057.

Por tanto, consideramos que no es aconsejable, para el interés general de la Nación, la adopción de medidas como las propuestas en el proyecto de ley que motivan el presente, ya que suponen el re-establecimiento generalizado de reglas que dificulten la reorganización del Estado con fines de mejora en la eficiencia y eficacia del mismo, máxime si las reglas de contratación del personal del Estado, son bastante claras respecto a la naturaleza eminentemente temporal de algunas estructuras.

No obstante lo anterior, consideramos que existen mecanismos intermedios que pueden viabilizarse para hacer que la necesaria y constante modernización del Estado se lleve a cabo tomando en cuenta, razonablemente, los evidentes factores sociales en juego ante la extinción de puestos de trabajo, sean públicos o privados.

6. Sobre el principio de continuidad y el beneficio de su aplicación calificada en el sector público.

Es necesario precisar que en un plano distinto al de los derechos subjetivos, se encuentran los principios jurídicos. En este segundo plano, la doctrina extranjera del derecho laboral ha identificado a un denominado principio de continuidad, cuyo contenido no es unívoco y en ocasiones es confundido con otros principios o instituciones jurídicas. En este sentido, la amplitud y el significado que se dé al señalado principio dependerá de cada país y sus circunstancias. Partiendo de estas premisas Plá (1998) señala que:

³ Expediente n° 06708-2013-PA/TC; n° 05370-2014-PA/TC; n° 1197-2013-PA/TC; n° 02633-2013-PA/TC; n° 02977-2013-PA/TC; n° 0898-2013-PA/TC; n° 03669-2013-PA/TC, entre otros.

⁴ Literal I), artículo 49 de la Ley n° 30057.

“(…) este principio expresa la tendencia actual del derecho del trabajo de atribuirle la más larga duración a la relación laboral desde todos los puntos de vista y en todos los aspectos”⁵

En el Perú, el señalado principio no ha sido objeto de mayor estudio y no está consagrado expresamente en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, consideramos que la idea básica y elemental rescatada por el autor señalado, permite introducir en la realidad peruana la discusión sobre las expectativas de los trabajadores de entidades estatales de “continuar” laborando tras la extinción de dichas estructuras; ello cuando dicha extinción se da en el marco de la próxima o inmediata creación de otras entidades públicas para reemplazar en todo o en parte las funciones de los entes a extinguirse.

En este sentido, siguiendo el sustrato general y amplio del denominado principio de continuidad, el principio de racionalidad debiera abonar a que el Estado peruano analice técnicamente la posibilidad de introducir algunos matices en la regulación de las acciones de reorganización de la Administración Pública con miras a incorporar algunas cargas u obligaciones adicionales sobre el Estado, en dicho ámbito.

Tomando como ejemplo algunas experiencias previas de extinción de programas sociales, se llega a advertir que si bien, en algunos casos, la medida extintiva pudo haber estado justificada por la dudosa efectividad de los mismos, la variación de las circunstancias que le dieron origen, por fallas en su diseño, entre otras; también es cierto que varias de las funciones que tuvieron a su cargo se han mantenido en mayor o menor medida.

Este es el caso del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - Pronaa, en cuya norma de extinción se creó el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Recientemente, el Programa Nacional de Alimentación Escolar Comunitaria Wasi Mikuna (ex Qali Warma) también ha sido extinguido y su acervo será transferido al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, anticipándose que sus funciones serán asumidas por el propio ministerio o por un nuevo programa.

En este sentido, se pueden apreciar “ciertos niveles” de continuidad en una actividad o función del Estado, que por una mínima coherencia y lógica, podría dar lugar a la continuidad de determinados roles o puestos de trabajo.

En este tipo de casuística, se podría instituir normativamente la obligación o la carga de las entidades sobre las que se ha delegado la modernización del Estado (en particular, las que en un caso concreto toman la decisión de extinguir un programa o proyecto y quienes dictaminan al respecto) de realizar un *“análisis de requerimientos o necesidades en materia de personal en el nuevo o potencial programa o proyecto especial a crearse”*. La finalidad de dicho análisis debería identificar los puestos o roles de trabajo que pudieran resultar **compatibles** con los puestos que desaparecerán por la “extinción” de la entidad. Dicha obligación mínima permitirá contar con un diagnóstico para la toma de decisiones.

En ese sentido, las normas de organización del Estado también deberían incluir la habilitación de la Secretaría de Gestión Pública y la Autoridad Nacional del Servicio Civil, para autorizar el **traslado** de dicho personal al nuevo programa o proyecto que pueda crearse. En caso de existir menos **puestos compatibles** en el nuevo programa o proyecto, o considerarse que la situación puede ser conflictiva, podría efectuarse un concurso público interno sumario en el ámbito de los puestos

⁵ Pla, Américo (1998) “Los principios del derecho del trabajo”. Pág. 222.

compatibles, con la finalidad de determinar, en razón del mérito, las personas que deberían ser transferidas a la nueva entidad por crearse.

Para disuadir la adopción de decisiones públicas contrarias a la “lógica” de continuidad laboral, se podría establecer una norma que obligue a realizar el “análisis de requerimientos o necesidades en materia de personal en el nuevo o potencial programa o proyecto especial a crearse”, también en aquellos casos en los cuales entre la “extinción” de la entidad y la creación de una nueva no exista inmediatez. En este último supuesto, se debiera establecer un plazo razonable en el cual venza la obligación de efectuar el “análisis de requerimientos o necesidades”, así como la posibilidad de ejecutar las habilitaciones derivadas.

La normatividad debería ser aplicable a una gama amplia de supuestos materialmente iguales. Por ejemplo, aquellos casos en que las funciones del programa extinto sean asumidas por un Ministerio o los supuestos de fusión de entidades.

Finalmente, en todos los casos, la normatividad deberá precisar que el personal de los programas y proyectos especiales que fueron objeto de un “traslado” “cesan con la extinción del nuevo programa o entidad, salvo que corresponda, nuevamente, la aplicación de las normas aquí propuestas.

III. CONCLUSIONES

En atención a lo expuesto concluimos que:

1. La creación de una Autoridad Nacional del Servicio Civil y la dación de la Ley n° 30057, Ley del Servicio Civil ha permitido establecer una ruta clara hacia la uniformización y predictibilidad de la normatividad laboral pública en el marco de un Estado de Derecho, contribuyendo al manejo de los recursos públicos de modo más eficiente y progresivamente más eficaz.
2. En este sentido, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 d) del Decreto Legislativo n° 1023 es necesario que de manera previa a la elaboración y deliberación de una iniciativa legislativa en materia de servicio civil se deba contar con la opinión de Servir.
3. Debe tenerse presente, que la opinión previa de Servir no tiene por fin limitar la iniciativa del legislador o las decisiones de las comisiones dictaminadoras y del Pleno del Congreso de la República, quienes tienen la última palabra en la función legislativa del Estado. El rol que dicha opinión cumple es la introducción de datos y criterios técnicos especializados en el debate, así como brindar una perspectiva de sistema y unidad.
4. Del mismo modo, es necesario tener en cuenta que la segunda disposición complementaria y final de la Ley n° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado establece que en el caso de la extinción de los programas y proyectos especiales bajo el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, se requiere la opinión previa de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, se deben tener en consideración la función rectora de ésta última entidad en el ámbito del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.
5. En este sentido, resulta de suma importancia las consultas y coordinaciones previas que se puedan realizar con la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM para efecto de la formulación, sustentación y análisis de proyectos de ley, en estas materias.

6. Por lo expuesto, teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley n° 13368-2025-CR no considera la opinión previa de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, ni de la Secretaría de Gestión Pública, consideramos que no debe ser analizado, discutido o aprobado por el Congreso de la República; sin que previamente se cuente con dicho pronunciamiento.
7. El Proyecto de Ley n° 13368 -2025-CR tampoco cuentan con un adecuado análisis costo beneficio, el cual debe evaluar las diferentes alternativas de solución del problema que se pretende abordar, y analizar no únicamente los aspectos positivos de la propuesta elegida, sino también los negativos y la forma en que estos últimos serán enfrentados.
8. No obstante lo anterior, en numeral 6 del apartado previo se han sugerido algunas propuestas de intervención normativa las cuales podrían ser objeto de análisis y de considerarlas pertinentes realizar los pedidos de información y de coordinación que se consideren necesarios a la Autoridad Nacional del Servicio Civil y la Secretaría de Gestión Pública con miras a la elaboración de un eventual anteproyecto de ley, el cual finalizado debería ser consultado oficialmente ante dichas entidades de modo previo a la preparación y suscripción del proyecto de ley definitivo.
9. En atención a las observaciones anotadas, la opinión respecto al proyecto de ley n° 13368-2025-CR es desfavorable.

Lima, 19 de febrero de 2026.

CFM/jlms