



**PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA EL  
CAMBIO DE RÉGIMEN DE LOS  
TRABAJADORES CAS DEL SERVICIO  
NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA – SENASA  
AL RÉGIMEN 728**

El Grupo Parlamentario PODEMOS PERÚ, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley.

**FÓRMULA LEGAL**

El Congreso de la República  
Ha dado la siguiente ley:

**LEY QUE AUTORIZA EL CAMBIO DE RÉGIMEN DE LOS TRABAJADORES CAS DEL  
SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA – SENASA AL RÉGIMEN 728**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto incorporar al personal del Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA, contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a fin de erradicar la desigualdad laboral y garantizar condiciones laborales dignas y equitativas.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación**

La incorporación dispuesta en la presente ley alcanza exclusivamente a los trabajadores del Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA bajo la modalidad de contratación administrativa de servicios, cuya relación laboral se encuentre vigente al momento de entrada en vigor de la presente ley.

**Artículo 3. Requisitos para la incorporación**

Para acceder a la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, los trabajadores deberán cumplir, de manera concurrente, los siguientes requisitos:

- a. Contar con vínculo laboral vigente con el Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA, bajo el régimen CAS a la fecha de entrada en vigor de la presente ley.
- b. Acreditar una antigüedad mínima de tres (3) años de servicios continuos cuatro (4) años acumulados bajo el régimen CAS en el Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA Haber ingresado mediante proceso de selección conforme a los principios de mérito y capacidad, en concurso público o convocatorias de contratación debidamente sustentadas.
- c. Cumplan funciones de carácter permanente asociadas a las competencias institucionales establecidas en los Decretos Legislativos N° 1059, 1062 y 1387.
- d. Encontrarse dentro de los alcances de la Ley N° 31131



#### **Artículo 4. Plazo y modalidad de incorporación**

La integración de los empleados CAS al sistema laboral del Decreto Legislativo N° 728 se lleva a cabo de manera gradual durante un período máximo de tres (3) años, comenzando desde la vigencia de esta ley, según el presupuesto disponible del Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA y el calendario que se determine en el reglamento correspondiente.

La secuencia de prelación para la incorporación se establecerá con base en el tiempo más largo de servicio bajo el régimen CAS.

#### **Artículo 5. Eliminación progresiva del régimen CAS**

Desde la entrada en vigor de la presente Ley, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA no podrá firmar más contratos bajo el régimen CAS, excepto aquellos que sean temporales y absolutamente necesarios para asegurar la continuidad operativa. Estos deberán extinguirse cuando termine el periodo indicado en el acto que los originó.

#### **Artículo 6. Modificaciones presupuestarias y de gestión**

El Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA tiene permiso para llevar a cabo las medidas administrativas, presupuestarias y de gestión requeridas para la aplicación de la presente Ley. Estas incluyen la adaptación del Cuadro de Asignación de Personal (CAP), el Presupuesto Análítico de Personal (PAP), el Registro de Personal y otros instrumentos de gestión institucional. Lo anterior no supone un aumento en los gastos públicos ni una solicitud adicional al Tesoro Público.

#### **Artículo 7. Comisión de Implementación**

Se crea la Comisión de Implementación de la Incorporación al régimen 728, que se encargará de coordinar, supervisar y acompañar el proceso de incorporación de los trabajadores CAS.

La comisión estará conformada por:

- a. Dos (2) representantes del Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA.
- b. Un (1) representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- c. Dos (2) representantes de los trabajadores CAS del el Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA, elegidos mediante proceso interno democrático.

La participación en la comisión es ad honórem y será regulada por el reglamento correspondiente.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

#### **PRIMERA. - Financiamiento**



La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA, sin demandar 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 contados desde su publicación. El reglamento establecerá los procedimientos, cronograma, criterios técnicos y demás disposiciones necesarias para su implementación.

Lima, enero del 2026

Francis Paredes Lo  
M

GUIDO BELLIDO UGARTE  
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

Tello Monte



Quian Que





En virtud de lo anterior, la presente iniciativa legislativa pretende erradicar esa diferencia.

En la presente legislatura 2021-2026, se tienen los siguientes antecedentes de la presente iniciativa legislativa:

<b>NRO. DE PROYECTO DE LEY</b>	<b>DENOMINACIÓN</b>
13223/2025-CR	PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DEL SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA – SENASA CONTRATADOS BAJO EL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057, COMO MEDIDA DE JUSTICIA LABORAL Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
12336/2025-CR	PROYECTO DE LEY QUE PERMITE LA INCORPORACIÓN DE TRABAJADORES DEL RÉGIMEN LABORAL CAS DEL SENASA, AL RÉGIMEN LABORAL 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL
08676/2024-CR	LEY QUE AUTORIZA LA INCORPORACIÓN EXTRAORDINARIA DE MANERA GRADUAL Y PROGRESIVA A LOS TRABAJADORES (CAS) - INDETERMINADO AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728, DEL SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA (SENASA).
08593/2024-CR	LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS TRABAJADORES DEL SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA (SENASA) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO

## 1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El principal problema que busca atender la presente iniciativa legislativa es la persistente desigualdad laboral que afecta a los trabajadores contratados bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) en el Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA, quienes, pese a desempeñar funciones permanentes, continuas y esenciales para el cumplimiento de los fines institucionales, no gozan de los mismos derechos laborales, beneficios sociales ni estabilidad que el personal sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728. Esta situación vulnera principios constitucionales fundamentales como la igualdad ante la ley, la dignidad del trabajador y el derecho a condiciones laborales justas y equitativas, consagrados en la Constitución Política del Perú. Asimismo, genera desmotivación, alta rotación de personal, pérdida de experiencia técnica acumulada y afecta negativamente la eficiencia institucional, poniendo en riesgo la continuidad, calidad y sostenibilidad de los servicios de sanidad agraria, inocuidad alimentaria y control fitozoosanitario que el Estado debe garantizar.

Si bien la Ley N° 31131 estableció disposiciones orientadas a la eliminación progresiva del régimen CAS y a la erradicación de la discriminación en los regímenes laborales del sector público, en la práctica subsisten vacíos normativos y restricciones que han impedido una incorporación efectiva y ordenada de los trabajadores CAS del SENASA a un régimen laboral acorde con la naturaleza permanente de sus funciones. Como consecuencia, estos servidores continúan sujetos a un régimen excepcional que ha sido desnaturalizado en el tiempo.

Actualmente, el SENASA cuenta con trabajadores CAS que desarrollan labores técnicas, operativas y administrativas de carácter estructural, indispensables para el funcionamiento institucional. La mayoría de ellos ha ingresado mediante procesos de selección basados en el mérito y la capacidad, acumulando varios años de servicio continuo o indeterminado, lo que evidencia una relación laboral de carácter permanente que no se condice con la temporalidad propia del régimen CAS.

No obstante, estos trabajadores continúan excluidos de derechos laborales esenciales como la estabilidad en el empleo, la compensación por tiempo de servicios, las gratificaciones completas, el acceso pleno a la negociación colectiva y otros beneficios reconocidos en el régimen del Decreto Legislativo N° 728, configurándose una situación de precarización laboral incompatible con un Estado que promueve el trabajo decente y la eficiencia del servicio público.

La coexistencia de los regímenes laborales del Decreto Legislativo N° 728, el Decreto Legislativo N° 1057 y la Ley del Servicio Civil N° 30057 dentro del SENASA ha generado una brecha estructural en derechos, beneficios y condiciones laborales entre trabajadores que realizan funciones similares o equivalentes. En este contexto, el régimen CAS representa la situación de mayor vulnerabilidad, al carecer de garantías laborales básicas, lo que afecta no solo a los trabajadores, sino también al clima laboral, la motivación y la continuidad operativa de una entidad estratégica para el país.



El uso prolongado del régimen CAS para cubrir funciones permanentes contraviene principios fundamentales del derecho laboral, como la continuidad de la relación laboral y la primacía de la realidad, reconocidos por la Constitución y desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La renovación indefinida de contratos temporales desnaturaliza la relación laboral y contradice el mandato constitucional de brindar seguridad en el empleo, además de limitar el ejercicio pleno de derechos colectivos.

Pese a que el régimen CAS fue concebido como una modalidad transitoria, su consolidación en el tiempo ha generado una precarización estructural del empleo público. Aunque la Ley del Servicio Civil buscó eliminar progresivamente este régimen especial, los avances han sido insuficientes, manteniéndose situaciones de inequidad que afectan especialmente a entidades técnico-especializadas como el SENASA, cuya eficacia depende de la estabilidad y especialización de su capital humano.

En ese sentido, la permanencia del régimen CAS vulnera la dignidad del trabajador y el principio de igualdad y no discriminación, al obligar a servidores que realizan funciones idénticas a aceptar condiciones laborales desventajosas frente a otros trabajadores del mismo sector. Esta situación resulta incompatible con los valores del Estado constitucional de derecho.

Frente a esta problemática, el proyecto de ley propone la incorporación progresiva y ordenada de los trabajadores CAS a plazo indeterminado del SENASA al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, con el objetivo de eliminar desigualdades laborales, garantizar un trato equitativo entre quienes desempeñan funciones permanentes y asegurar condiciones laborales dignas. Esta medida fortalecerá la institucionalidad del SENASA, promoverá la identificación del trabajador con la entidad, incrementará la productividad y mejorará la calidad y continuidad de los servicios sanitarios agrarios que presta el Estado en beneficio del país.

#### **JUSTIFICACIÓN:**

La presente iniciativa legislativa se sustenta en los artículos 1<sup>o</sup>1, 2<sup>o</sup> incisos 2), 22), 23)<sup>2</sup> y artículo 26<sup>o</sup>3 de la Constitución Política del Perú, que consagran los principios

<sup>1</sup> Artículo 1.- La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

<sup>2</sup> Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

23. A la legítima defensa.

<sup>3</sup> Artículo 26.- En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.

2. Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.

3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.



y derechos fundamentales que rigen las relaciones laborales en el Estado y que resultan plenamente aplicables a los trabajadores del Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA.

El artículo 1° de la Constitución establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. En el ámbito laboral, este principio impone al legislador el deber de garantizar condiciones de trabajo que respeten la dignidad del trabajador, evitando situaciones de precariedad, inestabilidad o discriminación injustificada. La permanencia prolongada de trabajadores del SENASA bajo el régimen CAS, pese a desempeñar funciones permanentes y estructurales, resulta incompatible con dicho mandato constitucional.

Por su parte, el artículo 2°, inciso 2) reconoce el derecho fundamental a la igualdad ante la ley, proscribiendo toda forma de discriminación. En el caso materia de la presente iniciativa, se evidencia un trato desigual entre trabajadores que realizan funciones equivalentes dentro de la misma entidad, pero que se encuentran sujetos a regímenes laborales distintos, con marcadas diferencias en cuanto a estabilidad y beneficios sociales. Esta diferenciación carece de justificación objetiva y razonable cuando se trata de labores de carácter permanente, configurándose una discriminación incompatible con el orden constitucional.

El artículo 22° de la Constitución reconoce al trabajo como un deber y un derecho, así como un medio de realización de la persona. Este reconocimiento exige que el Estado promueva el empleo digno y estable, especialmente en el sector público, donde debe predicar con el ejemplo. Mantener de manera indefinida un régimen excepcional y temporal como el CAS desnaturaliza la función social del trabajo y limita el desarrollo integral de quienes sostienen el funcionamiento de servicios públicos esenciales, como los brindados por el SENASA.

En concordancia con ello, el artículo 23° de la Constitución dispone que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador, estableciendo además la obligación del Estado de brindar especial protección al trabajo. La incorporación de los trabajadores CAS del SENASA al régimen del Decreto Legislativo N° 728 constituye una manifestación concreta de dicha protección, al garantizar condiciones laborales más justas, estables y equitativas.

Asimismo, el artículo 26° de la Constitución establece los principios que rigen la relación laboral, entre ellos la igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley, y la interpretación favorable al trabajador en caso de duda. Estos principios refuerzan la necesidad de adoptar medidas legislativas que corrijan situaciones de desigualdad

---

estructural y aseguren un trato laboral coherente con el marco constitucional vigente.

Desde el plano legal, la iniciativa se enmarca en la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, la cual reconoce expresamente que el régimen CAS no puede ser utilizado para cubrir necesidades permanentes de las entidades públicas. Dicha norma establece lineamientos orientados a la progresiva eliminación de este régimen y a la protección de los derechos de los trabajadores que se encuentran bajo su ámbito, habilitando al legislador a dictar normas específicas que viabilicen procesos de incorporación ordenados y sostenibles, como el que se propone para el SENASA.

En el ámbito jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha señalado, especialmente en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC<sup>4</sup>, que, si bien el régimen CAS no es inconstitucional, su naturaleza es transitoria y su perpetuación puede resultar contraria a los principios de igualdad y no discriminación. El Tribunal ha destacado que el Estado debe adoptar medidas para evitar que trabajadores que realizan funciones equivalentes se encuentren sometidos a condiciones laborales desiguales, enfatizando la necesidad de corregir estas diferencias a través de iniciativas legislativas. Finalmente, el sustento internacional se encuentra en los convenios suscritos por el Perú ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), particularmente el Convenio N° 111, que prohíbe toda forma de discriminación en el empleo y la ocupación, y el Convenio N° 98, que garantiza la libertad sindical y la negociación colectiva. Estos instrumentos obligan al Estado peruano a promover políticas que aseguren igualdad de trato y condiciones justas para todos los trabajadores, respaldando así la incorporación del personal CAS del SENASA al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.

En ese sentido, el presente proyecto de ley no solo resulta constitucionalmente válido, sino que constituye una respuesta normativa necesaria para armonizar la situación laboral de los trabajadores CAS del SENASA con los principios, derechos y valores que informan el Estado constitucional de derecho.

### **1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN:**

La presente iniciativa legislativa propone autorizar la incorporación progresiva de los trabajadores CAS del SENASA al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, estableciendo requisitos objetivos y razonables que garanticen la meritocracia, la sostenibilidad presupuestal y la adecuada gestión institucional.

La incorporación se plantea de manera gradual, en un plazo máximo de tres años, priorizando a los trabajadores con mayor tiempo de servicios, y se sustenta en la adecuación de los instrumentos de gestión interna, sin generar gasto adicional al

<sup>4</sup> <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/06/Expediente-15083-2022-0-1891-JR-LA-10-LPDerecho.pdf>



Tesoro Público. Asimismo, se dispone la eliminación progresiva del régimen CAS en el SENASA, evitando su uso indebido para cubrir funciones permanentes.

Adicionalmente, se crea una Comisión de Implementación que permita asegurar transparencia, seguimiento y participación de las partes involucradas en el proceso de incorporación.

#### **1.4. AMPARO NORMATIVO**

- ✓ Constitución Política del Perú
- ✓ Reglamento del Congreso de la República
- ✓ Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- ✓ Decreto Legislativo N° 728, Ley de Fomento del Empleo
- ✓ Decreto Supremo N° 003-97-TR, Reglamento del Decreto Legislativo N° 728. Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público
- ✓ Decreto Legislativo N° 1057, Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios
- ✓ Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057
- ✓ Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- ✓ Decreto Legislativo N° 1059, Ley de Sanidad Agraria.
- ✓ Decreto Legislativo N° 1062, Ley de Inocuidad de los Alimentos.
- ✓ Decreto Legislativo N° 1387, Decreto Legislativo que fortalece el SENASA.
- ✓ Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público (2021–2025), especialmente artículos sobre restricciones de gasto (art. 6, art. 8, art. 9).
- ✓ Ley N° 31953, Ley de Presupuesto 2024.
- ✓ Texto Sustitutorio aprobado por unanimidad en la Comisión Agraria sobre las nuevas escalas del SENASA e INIA.
- ✓ Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del SENASA.
- ✓ Manuales de Organización y Funciones (MOF) del SENASA.
- ✓ CAP y CAP Provisional del SENASA.

#### **II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA**

La aprobación del presente Proyecto de Ley permitirá la incorporación progresiva de los trabajadores CAS del SENASA al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, reconociendo la naturaleza permanente de las funciones que desempeñan, disponiendo la eliminación progresiva del régimen CAS en dicha entidad, fortaleciendo la estabilidad y seguridad jurídica de los trabajadores, obligando a la adecuación de los instrumentos de gestión institucional y reduciendo la conflictividad laboral.

#### **III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La presente iniciativa legislativa, al disponer la incorporación progresiva de trabajadores CAS del Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA al régimen del

Decreto Legislativo N° 728, genera implicancias presupuestales que serán asumidas por las entidades intervinientes.

Dentro de los beneficios que promueve este Proyecto de Ley se encuentran los siguientes:

ACTORES INVOLUCRADOS	ANÁLISIS BENEFICIO	COSTO
<b>ESTADO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Estado fortalecerá la institucionalidad del SENASA.</li> <li>• Se consolidará un régimen laboral acorde con funciones permanentes.</li> <li>• Se reducirá la rotación del personal especializado.</li> <li>• Se preservará la experiencia técnica acumulada.</li> <li>• Se mejorará la eficiencia administrativa y operativa.</li> <li>• Se disminuirán los conflictos y contingencias laborales.</li> <li>• Se optimizará la gestión de los recursos humanos.</li> <li>• Se reafirmará el compromiso estatal con el trabajo digno.</li> </ul>	<b>Aprobación de la ley, reglamentación y aplicación</b>
<b>SOCIEDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La sociedad contará con servicios de sanidad agraria más eficientes.</li> <li>• Se fortalecerá la seguridad alimentaria nacional.</li> <li>• Se mejorará el control sanitario de productos agroalimentarios.</li> <li>• Se incrementará la calidad de los servicios públicos.</li> <li>• Se beneficiará a productores, consumidores y exportadores.</li> <li>• Se fortalecerá la confianza ciudadana en el Estado.</li> <li>• Se promoverá un modelo de empleo público justo y responsable.</li> <li>• Los trabajadores accederán a un régimen laboral estable.</li> <li>• Se garantizará la igualdad de derechos laborales.</li> <li>• Se reconocerá la experiencia y trayectoria laboral.</li> </ul>	<b>Ninguno</b>

**TRABAJADOR  
CAS DEL  
SENASA**

- Se otorgará protección frente al despido arbitrario.
- Se asegurará el acceso a beneficios sociales completos.
- Se fortalecerá la motivación y el compromiso institucional.
- Se mejorará la estabilidad económica y familiar.
- Se dignificará el ejercicio de la función pública.

**Ninguno**

**IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR, según se detalla:

**OBJETIVO: II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL**

Política de Estado: 14. ACCESO AL EMPLEO PLENO, DIGNO Y PRODUCTIVO, respecto al siguiente tema:

- 58. MEJORA EN EL DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO
- 63. EQUIPARACIÓN DE DERECHOS LABORALES.