



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

**PROYECTO DE LEY – LEY QUE
DISPONE LA INCORPORACIÓN
PROGRESIVA DEL PERSONAL CAS AL
RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO
728 EN EL MINISTERIO DE LA MUJER Y
POBLACIONES VULNERABLES**

La Congresista **Isabel Cortez Aguirre**, que suscribe en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

**LEY QUE DISPONE LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA DEL PERSONAL
CAS AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 EN EL MINISTERIO DE
LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley dispone la incorporación progresiva del personal sujeto al régimen CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, comprendiendo a la Unidad Ejecutora 001-1087: Administración – Nivel Central, así como a sus Unidades Ejecutoras 006-1160: Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF y 009-1232: Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual – PNCVFS. La referida incorporación alcanza al personal que, a la fecha de publicación de la presente Ley, cuente con un mínimo de dos (2) años de servicios continuos o tres (3) años de servicios discontinuos.

Artículo 2. Proceso de nombramiento progresivo

El proceso de incorporación del personal CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 se inicia a partir del año 2026, con el cincuenta por ciento (50%) de los trabajadores del pliego del Ministerio de la Mujer y poblaciones Vulnerables que, a la entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

Humanos del Sector Público (AIRHSP) y tengan como mínimo dos años continuos o tres años discontinuos de servicios a la fecha de la publicación de la presente ley, programándose para cada año fiscal siguiente el veinticinco por ciento (25 %) del total hasta concluir con el cien por ciento (100 %) de los trabajadores administrativos profesionales, técnicos y auxiliares.

Artículo 3.- Requisitos de incorporación

Se incorporan al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 los trabajadores del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables que, a la fecha de promulgación de la presente Ley, cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Contar con contrato vigente bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, a plazo indeterminado o determinado, y haber ingresado a la entidad mediante concurso público de méritos conforme a las disposiciones aplicables al régimen de contratación administrativa de servicios (CAS).
- b) Contar con registro en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP)
- c) Tener como mínimo dos años continuos o tres años discontinuos de servicio como servidor bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057.
- d) Desempeñar funciones de carácter permanente, esenciales o continuas en la entidad.
- e) Contar con código AIRHSP sostenible.
- f) No tener impedimento legal expreso para el acceso al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 ni registrar dos (2) o más sanciones disciplinarias firmes en su legajo personal.

Artículo 4.- Protección contra el despido y continuidad de la relación laboral

Durante el proceso de incorporación previsto en la presente Ley, los trabajadores del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, gozan de protección contra el despido injustificado o la no renovación arbitraria de su contrato.



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

En tal sentido, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables garantiza la continuidad de la relación laboral de dicho personal hasta que se culmine el proceso de incorporación al régimen laboral correspondiente, salvo que medie causa legal debidamente justificada.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. De la Modificación de los documentos de gestión institucional Se autoriza al Ministerio de la Mujer y poblaciones Vulnerables, y a sus unidades ejecutoras para modificar el Cuadro para Asignación de Personal (CAP) o Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) y el Presupuesto Análítico de Personal (PAP) según corresponda, para la aplicación de la presente ley.

SEGUNDA. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables cuenta con un plazo máximo de tres (3) años para culminar el proceso de incorporación dispuesto en la presente Ley. Dicho proceso se inicia a partir del sexagésimo (60) día hábil contado desde la entrada en vigencia de la presente Ley.

La incorporación se efectuará de manera progresiva al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Fomento del Empleo, e incluirá a los trabajadores que, a la fecha de inicio del proceso, se encuentren laborando bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen de contratación administrativa de servicios, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la presente Ley.

TERCERA. El Ministerio de Economía y Finanzas autoriza las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias para la implementación de la presente Ley, con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Para tal efecto, el Ministerio de Economía y Finanzas adopta las medidas presupuestarias y administrativas que resulten necesarias para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley, en el marco de la normativa vigente en materia presupuestaria.



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

CUARTA. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, aprueba las disposiciones reglamentarias y los lineamientos técnicos necesarios para la adecuada implementación de la presente Ley, dentro del plazo máximo de treinta (30) días hábiles contados a partir de su entrada en vigencia.

Lima, febrero de 2026.



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. Contexto institucional del MIMP

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), como ente rector de las políticas de igualdad de género y protección social, ha estructurado su fuerza laboral históricamente mediante la absorción de servidores del régimen 276 y un grupo reducido del régimen 728; sin embargo, en la última década ha derivado en una dependencia crítica del régimen CAS para funciones permanentes y estructurales, llegando a una situación insostenible donde 10,087 servidores (el 95% del pliego) carecen de estabilidad frente a solo 300 trabajadores en el régimen 728.

Esta problemática alcanza niveles alarmantes en el programa WARMÍ ÑAN, donde de 5,548 trabajadores, 5,487 son CAS, lo que significa que casi el 100% de la primera línea que lucha contra la violencia de género en el país —incluyendo Centros de Emergencia Mujer, Unidades de Protección Especial, Línea 100 y equipos itinerantes— opera bajo condiciones de precariedad laboral.

Esta distorsión administrativa no solo genera una rotación constante y la pérdida de personal especializado, sino que es el motor directo del Síndrome de Burnout y la afectación de la continuidad en servicios sensibles; por tanto, la incorporación progresiva al régimen 728 se fundamenta en la naturaleza indispensable y permanente de estas funciones, siendo la única vía para unificar criterios de contratación, garantizar derechos fundamentales y fortalecer la capacidad del Estado para brindar una atención de calidad y sin interrupciones a las poblaciones más vulnerables del Perú.

Esta problemática es especialmente grave en el programa **WARMÍ ÑAN**, donde de 5,548 trabajadores, 5,487 son CAS, es decir, prácticamente el 100% de la primera línea de atención en la lucha contra la violencia de género —incluyendo Centros de Emergencia Mujer, Unidades de Protección Especial, Línea 100 y equipos itinerantes— opera bajo condiciones de precariedad laboral. La utilización de contratos temporales para funciones permanentes vulnera principios constitucionales reconocidos por el Tribunal Constitucional, como la continuidad del servicio público, la razonabilidad y proporcionalidad en la



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

contratación, y la estabilidad razonable del trabajador, generando un riesgo directo para la atención y protección de las poblaciones más vulnerables.

La dependencia de CAS para funciones permanentes y esenciales genera rotación constante, pérdida de personal especializado y afectación de la continuidad del servicio, factores que contribuyen directamente al Síndrome de Burnout entre los trabajadores y reducen la eficiencia institucional. Adicionalmente, la doctrina jurisprudencial y normativa (artículo 15 de la Ley Marco del Empleo Público y los elementos del Decreto Legislativo 728) establece que las entidades deben adecuar la situación laboral de su personal a la verdadera naturaleza de las funciones que desempeñan, garantizando estabilidad, derechos fundamentales y continuidad operativa.

La incorporación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 se fundamenta en la necesidad de corregir la **fragmentación histórica** derivada de su creación en 1996, cuando la absorción de diversos organismos, como el INABIF y el PRONAA, generó una coexistencia desigual entre los regímenes 276 y 728.

Esta dualidad normativa ha perpetuado una estructura laboral mixta que afecta la equidad remunerativa y la cohesión institucional, especialmente considerando que el **Régimen de la Actividad Privada** ya es el marco predominante y de mayor antigüedad en las unidades operativas más críticas del sector. Por tanto, la transición hacia el régimen 728 permitirá estandarizar los derechos de los servidores públicos, optimizar la gestión del talento humano y fortalecer la capacidad operativa del Ministerio mediante un marco legal más dinámico y competitivo que reconozca la naturaleza técnica y social de sus funciones.

Por lo tanto, la incorporación progresiva de los servidores CAS al régimen de la Ley 728 se justifica plenamente, ya que estas funciones son indispensables, permanentes y estructurales, y su permanencia bajo contratos temporales constituye una distorsión administrativa que afecta tanto a los trabajadores como a la calidad de los servicios que se brindan. La transición al régimen 728 no solo permitirá unificar criterios de contratación y garantizar derechos laborales plenos, sino que fortalecerá la capacidad del Estado para brindar una atención continua, profesional y de calidad a las poblaciones más vulnerables del país, especialmente en la lucha contra la violencia de la mujer, género, niños, niñas y adolescentes.



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

2. Problema identificado

El uso continuado del régimen CAS para cubrir funciones de naturaleza permanente en el MIMP ha generado múltiples problemáticas que afectan tanto a la institución como a los trabajadores y a la población atendida. En primer lugar, la **alta rotación y falta de estabilidad laboral** provoca la pérdida de personal especializado, generando vacantes continuas y la incorporación de personal sin experiencia en contextos de crisis.

Esta inestabilidad impide desarrollar estrategias de defensa jurídica sostenidas en el tiempo y genera brechas institucionales que afectan la continuidad de la atención a la población vulnerable. A diferencia del régimen CAS, el régimen 728 permite que los profesionales se comprometan con los objetivos institucionales por años, fortaleciendo la institucionalidad y reduciendo costos asociados a la **fuga de talentos**, que se estima en aproximadamente S/ 12,000 por trabajador especializado, considerando los gastos de reclutamiento y la pérdida de capacitación en temas críticos de violencia de género.

Según el **Informe sobre el Impacto del Régimen Laboral en la Salud Mental de los Servidores Públicos**, SERVIR (Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos) – 2025, los trabajadores bajo regímenes temporales presentan un 65% más de probabilidad de desarrollar cuadros de ansiedad por “incertidumbre contractual”, mientras que los informes de la **Defensoría del Pueblo** sobre la supervisión a los Centros de Emergencia Mujer recomiendan la estabilidad laboral como condición para garantizar la especialización y permanencia del personal, dado que la rotación constante provoca que hasta el 40% de los casos de violencia pierdan continuidad en su estrategia de atención.

Adicionalmente, la dependencia del régimen CAS genera una **sobrecarga administrativa y un gasto operativo elevado**, ya que Recursos Humanos debe lanzar convocatorias casi mensualmente para cubrir la alta rotación, implicando un “costo oculto” en horas-hombre de comités evaluadores, publicaciones, trámites de alta y baja, y capacitaciones múltiples de inducción, que distraen recursos que podrían destinarse a formación especializada y fortalecimiento del clima laboral.

Otro efecto crítico es el **síndrome de burnout** en los trabajadores. La falta de estabilidad contractual actúa como un “estresor crónico adicional”, sumándose a la carga emocional derivada del trauma de las víctimas atendidas y la presión por cubrir vacantes de colegas que han renunciado. Estudios en personal de primera línea de los Centros de Emergencia



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

Mujer evidencian que el 72% del personal presenta niveles de estrés moderado a alto, mientras que el 45% muestra indicadores claros de agotamiento emocional y un tercio del personal manifiesta despersonalización, es decir, respuestas frías o indiferentes hacia las víctimas, lo que afecta directamente la calidad de la atención.

La **ruptura de continuidad en la atención** también genera revictimización, ya que la renuncia o no renovación de un trabajador CAS obliga a la víctima a relatar su experiencia desde cero, debilitando las estrategias legales y psicológicas implementadas y afectando el cumplimiento del principio de celeridad procesal. Esta situación se agrava por la **discriminación laboral y normativa**, dado que los trabajadores CAS perciben beneficios reducidos sin asignación familiar y menor protección ante despidos. Esta desigualdad genera desmotivación, baja productividad y fractura en el clima organizacional.

Asimismo, el régimen CAS limita la **supervisión y la imposición de sanciones efectivas**, ya que la temporalidad de los contratos genera una percepción de fragilidad en la relación laboral. Por el contrario, el régimen 728 proporciona un marco disciplinario robusto y una estructura jerárquica clara, permitiendo exigir metas y resultados con mayor eficacia, garantizando la rendición de cuentas y el cumplimiento de los objetivos institucionales.

En conjunto, la coexistencia de tres regímenes laborales diferentes dentro del MIMP evidencia una **asimetría institucional** que no corresponde a un ministerio de carácter social y altamente especializado. La precariedad, la falta de estabilidad y la desigualdad normativa afectan la **motivación, la eficiencia y la continuidad de los servicios**, comprometiendo la atención a la población vulnerable.

Por ello, la progresiva incorporación de los trabajadores CAS al régimen del Decreto Legislativo 728 se sustenta en la necesidad de garantizar derechos fundamentales, estabilidad laboral, especialización profesional y eficiencia institucional, asegurando que las funciones permanentes y estructurales se desempeñen en condiciones que permitan una atención continua, profesional y de calidad a la ciudadanía.

3. Sustento legal y constitucional

En relación con los trabajadores bajo Contrato Administrativo de Servicios (CAS), es pertinente señalar que, conforme a lo dispuesto en los artículos 4°, 5°, 6° y 9°1 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

(aprobado por el Decreto Supremo N.º 003-97-TR), para que un vínculo laboral se configure como contrato de trabajo deben concurrir tres elementos esenciales: la prestación personal de servicios, la remuneración y la subordinación o dependencia. La prestación personal implica que el trabajador realiza sus funciones de manera directa y personal; la remuneración consiste en recibir una retribución por los servicios prestados, en dinero o en especie, de libre disposición; y la subordinación se traduce en la obligación de cumplir órdenes del empleador, quien tiene la facultad de reglamentar las labores, supervisar su ejecución y aplicar sanciones en caso de incumplimiento. Estos elementos se encuentran plenamente presentes en los contratos CAS, donde los trabajadores prestan servicios personales, perciben remuneración y están sujetos a la dirección y supervisión de la entidad empleadora.

La doctrina laboral reconoce, además, elementos indicativos que permiten corroborar la existencia de un vínculo laboral y determinar el disfrute de beneficios. Entre estos se encuentran la duración del contrato, el lugar donde se presta el servicio, la jornada laboral, la exclusividad del servicio para un empleador y el régimen laboral aplicable al empleador, así como indicadores para el cálculo de beneficios como CTS o horas extras. En la práctica, los trabajadores CAS cumplen con la mayoría de estos elementos: laboran jornadas continuas, de manera exclusiva para la entidad y bajo supervisión directa de sus superiores, evidenciando características típicas de un contrato de trabajo ordinario.

Si bien los CAS se regulan por el Decreto Legislativo N° 1057, que establece un régimen especial, su naturaleza funcional y las labores que desempeñan no difieren sustancialmente de los contratos regidos por la Ley 728. La diferencia más significativa radica en la limitación de derechos y beneficios sociales que reciben bajo CAS, situación que genera una desigualdad frente a trabajadores que realizan funciones equivalentes bajo contratos ordinarios, configurando una restricción normativa que resulta injustificada desde la perspectiva laboral y de derechos fundamentales.

Por lo expuesto, la concurrencia de los elementos esenciales del contrato de trabajo, junto con la similitud funcional con los contratos regidos por la Ley 728, permite sustentar jurídicamente que los trabajadores CAS cumplen con los requisitos para acogerse al régimen laboral ordinario. La conversión de los CAS al régimen de la Ley 728 garantizaría el pleno ejercicio de sus derechos laborales y beneficios sociales, asegurando igualdad de trato frente a trabajadores que realizan funciones equivalentes bajo contratos comunes, y evitando la discriminación normativa que actualmente afecta a este grupo de trabajadores.



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

En ese contexto, es evidente que muchos contratos CAS, independientemente de ser determinados o permanentes, cumplen con los elementos esenciales del contrato de trabajo establecidos en el Decreto Legislativo 728: prestación personal de servicios, remuneración por dichos servicios y subordinación u obligación de acatar las órdenes de la entidad empleadora. Adicionalmente, las funciones que desempeñan los trabajadores CAS, especialmente aquellos con carácter permanente o sostenibles mediante AISHSP, coinciden funcionalmente con las que desempeñan los trabajadores regidos por la Ley 728, sin que exista diferencia sustancial que justifique la limitación de sus derechos laborales.

Por tanto, tomando en consideración la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la naturaleza real de las funciones desempeñadas, se sostiene que los CAS que cumplan con los elementos esenciales de un contrato laboral deben reconocerse bajo el régimen del Decreto Legislativo 728, garantizando el pleno acceso a los derechos y beneficios laborales correspondientes. Esta interpretación permite subsanar la desigualdad normativa que actualmente restringe beneficios y protege la seguridad jurídica de los trabajadores, alineando la aplicación de la ley con la verdadera naturaleza de la relación laboral y con los principios de igualdad y justicia laboral.

El Tribunal Constitucional ha señalado, de manera reiterada, que cuando labores de carácter permanente son cubiertas mediante contratos temporales, se producen vulneraciones a principios constitucionales fundamentales, tales como la continuidad del servicio público, la razonabilidad y proporcionalidad en la contratación, así como la estabilidad razonable del trabajador. Esta jurisprudencia evidencia que la utilización de contratos temporales para cubrir funciones permanentes no solo afecta al trabajador, sino que también compromete la eficiencia y la continuidad de las instituciones públicas.

En este sentido, el artículo 15 de la Ley Marco del Empleo Público establece expresamente que las entidades deben adecuar la situación de su personal a la **verdadera naturaleza de las funciones** que desempeñan, reconociendo la necesidad de alinear la relación laboral con la permanencia y relevancia de los puestos. Cuando esta adecuación no se realiza, se generan distorsiones en la estructura organizativa y se restringen derechos fundamentales de los trabajadores.

Por su parte, el Decreto Legislativo 728, que regula el régimen laboral privado aplicable al sector público, permite la contratación por tiempo indeterminado para funciones de carácter permanente, asegurando una estructura institucional estable, técnica y profesional. La



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

aplicación de este régimen garantiza que los trabajadores que desempeñan labores permanentes puedan acceder a los beneficios y derechos propios de un contrato laboral ordinario, fortaleciendo la seguridad jurídica, la estabilidad laboral y la eficiencia del servicio público.

4. Justificación de interés público

El pase progresivo del personal CAS del MIMP al régimen del Decreto Legislativo 728 constituye una medida de interés público, pues responde directamente a la necesidad de garantizar estabilidad laboral y continuidad institucional en un ministerio cuya función principal es la protección de poblaciones vulnerables y la lucha contra la violencia de género.

La alta rotación del personal CAS, documentada en programas como WARMI ÑAN, ha evidenciado que la falta de estabilidad compromete la permanencia de trabajadores capacitados y especializados, afectando la continuidad de la atención y la implementación de estrategias de protección a las víctimas. La transición al régimen 728 permitirá consolidar una carrera laboral clara y meritocrática, promoviendo la profesionalización del personal y asegurando que la experiencia y capacitación acumuladas en el tiempo se traduzcan en mejores resultados para la ciudadanía.

Además, la incorporación al régimen 728 permitirá reducir la rotación constante y sus consecuencias negativas, incluyendo la pérdida de personal especializado, la sobrecarga administrativa derivada de convocatorias y capacitaciones frecuentes, así como la revictimización de usuarios por cambios recurrentes de personal. Esta medida garantiza la permanencia de profesionales con conocimientos especializados en violencia de género y atención a poblaciones vulnerables, consolidando equipos estables y capacitados que pueden implementar estrategias de largo plazo con mayor eficacia.

Desde la perspectiva institucional, el pase al régimen 728 contribuye a la sostenibilidad de programas y servicios, evitando brechas operativas y asegurando que las funciones permanentes se desempeñen bajo un marco legal uniforme. La unificación de criterios laborales dentro del ministerio permitirá que todos los trabajadores que realizan funciones equivalentes gocen de los mismos derechos, beneficios y responsabilidades, fortaleciendo la cohesión organizacional y reduciendo la percepción de discriminación y desigualdad entre regímenes laborales.



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

Finalmente, la transición al régimen 728 fortalece la calidad del servicio público, al garantizar que los trabajadores puedan desarrollar su labor con estabilidad, protección de derechos y condiciones que reduzcan la exposición al síndrome de burnout y la despersonalización, asegurando atención continua, profesional y sensible hacia las víctimas. En conjunto, estos beneficios evidencian que el pase progresivo del personal CAS al régimen 728 no solo es una medida de justicia laboral, sino un interés público prioritario que impacta directamente en la eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los servicios que brinda el MIMP a la población más vulnerable del país.

5. Viabilidad presupuestal

La propuesta de pase progresivo del personal CAS al régimen del Decreto Legislativo 728 es viable desde el punto de vista presupuestal, ya que no requiere un incremento inmediato del presupuesto institucional. La incorporación será gradual y planificada, priorizando los núcleos operativos donde se concentra la mayor precariedad laboral, como WARMI ÑAN e INABIF, los cuales concentran aproximadamente el 78% de los servidores CAS, según la PEA identificada por la Oficina de Procesos Técnicos de Personal.

Esta progresividad permite que la transición se financie mediante la optimización interna de recursos, la reasignación de plazas y el ordenamiento del Cuadro de Asignación de Personal (CAP), evitando generar un impacto adicional en los toques de gasto de personal establecidos en las leyes de presupuesto.

Adicionalmente, la transición al régimen 728 contribuirá a reducir costos recurrentes asociados a la rotación del personal CAS, como los gastos de convocatorias continuas, capacitaciones de inducción, horas-hombre invertidas por comités evaluadores y procesos administrativos de alta y baja. La disminución de la rotación permitirá una mayor eficiencia en la gestión de recursos humanos, ya que el personal capacitado podrá permanecer en funciones permanentes y estructurales, maximizando el retorno de la inversión en formación especializada y reduciendo la fuga de talentos, que actualmente genera pérdidas aproximadas de S/ 12,000 por cada trabajador que renuncia.

En consecuencia, el proyecto de incorporación progresiva es viable y focalizado, asegurando que la estabilidad laboral y la especialización del personal se alcancen sin generar presión adicional sobre el presupuesto del MIMP. Al priorizar los núcleos críticos de atención, se fortalece la continuidad de los servicios, se asegura la protección de la



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

población vulnerable y se optimizan los recursos disponibles, consolidando una estructura institucional más eficiente, sostenible y alineada con los objetivos estratégicos del ministerio.

6. Fundamentos Jurisprudenciales del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial consistente en torno a la precarización laboral en el sector público y la necesidad de adecuar la relación laboral a la **verdadera naturaleza de las funciones desempeñadas**. Esta doctrina se basa en el reconocimiento de que la formalidad contractual no puede prevalecer sobre la realidad funcional del trabajo, y que los contratos temporales no pueden utilizarse para cubrir funciones de carácter permanente, ya que ello vulnera principios constitucionales y derechos fundamentales de los trabajadores.

Sentencias como el EXP. N° 00002-2010-PI/TC y el EXP. N° 01154-2014-PA/TC, entre muchas otras, han establecido que **la primacía de la realidad sobre la forma** es un criterio central en la evaluación de las relaciones laborales en el sector público. En consecuencia, cuando la naturaleza de las funciones es permanente, la utilización de contratos temporales como los CAS constituye una desnaturalización de la relación laboral, generando inestabilidad, precariedad y desigualdad frente a otros trabajadores que desempeñan funciones equivalentes bajo regímenes laborales ordinarios.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que existe una **prohibición implícita de utilizar contratos temporales para funciones permanentes**, enfatizando que el Estado no puede ampararse en vacíos administrativos ni en formalismos contractuales para mantener relaciones laborales precarias. Esta doctrina reafirma la obligación del Estado de garantizar **condiciones mínimas de estabilidad laboral**, especialmente en áreas sensibles como la protección de poblaciones vulnerables y la atención a víctimas de violencia de género, donde la continuidad del personal es fundamental para la eficacia de los servicios.

El TC también ha precisado que la precarización laboral no solo afecta a los trabajadores, sino que impacta directamente en la **adecuada prestación del servicio público**, debilitando la especialización, la continuidad y la calidad de la atención. En este sentido, la jurisprudencia respalda la necesidad de que las entidades públicas, como el MIMP, reconozcan la verdadera naturaleza de las funciones desempeñadas por los trabajadores



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

CAS y adopten medidas para su incorporación progresiva al régimen del Decreto Legislativo 728, garantizando estabilidad laboral, protección de derechos y fortalecimiento institucional.

7. Plan De Incorporación Progresiva

El Plan de Incorporación Progresiva al Régimen 728 se desarrollará mediante un enfoque ordenado y estructurado, con el objetivo de garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores CAS, la continuidad de los servicios públicos y la sostenibilidad fiscal de la medida. El plan estará compuesto por las siguientes etapas:

1. Diagnóstico de plazas y funciones permanentes: Se realizará un análisis detallado de todas las plazas existentes, identificando aquellas que cumplen funciones permanentes y estructurales dentro del MIMP. Este diagnóstico permitirá determinar la prioridad y viabilidad de la incorporación.

2. Identificación de trabajadores CAS elegibles: Se seleccionará a los trabajadores que cumplen con los criterios de permanencia y naturaleza de funciones, priorizando aquellos con mayor especialización y experiencia en programas críticos, como WARMI ÑAN e INABIF.

3. Ordenamiento del Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE): Se ajustará el CPE para reflejar de manera precisa la estructura de personal, garantizando que las plazas a incorporar al régimen 728 estén formalmente reconocidas y alineadas con la misión institucional.

4. Emisión de resoluciones internas: Se establecerán las resoluciones que formalicen la transición de cada trabajador CAS al régimen 728, asegurando la transparencia, la legalidad y la documentación de todo el proceso.

5. Incorporación anual por grupos priorizados: La incorporación será progresiva y escalonada, organizada por grupos de trabajadores priorizados según la criticidad de sus funciones, evitando impactos presupuestales inmediatos y asegurando la continuidad de los servicios.

6. Seguimiento y control presupuestal: Se implementarán mecanismos de monitoreo para garantizar que la incorporación respete los toques de gasto en personal establecidos



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

por la ley, manteniendo la sostenibilidad financiera y optimizando la asignación de recursos.

El plan deberá ejecutarse en un **periodo máximo de dos años**, contado a partir del día siguiente de la promulgación de la norma, asegurando que la transición sea ordenada, fiscalmente sostenible y enfocada en fortalecer la capacidad institucional del MIMP para brindar atención continua y de calidad a la población vulnerable.

7. Cuadro técnico referencial de plazas

Cuadro referencial de plazas CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

- **WARMI ÑAN:** 5,487 plazas.
- **INABIF:** 2,381 plazas.
- **Administración Central (Sede y UPEs):** 1,284 plazas.
- **CONADIS y GRATITUD:** 935 plazas.
- **TOTAL, PEA CAS A INCORPORAR:** 10,087 servidores.

**Fuente: Según NOTA N° D000163-2026-MIMP-OPTP de fecha 09 de febrero 2026*

PEA subclasificada por régimen laboral (D.L. 276, D.L. 728, D.L. 1057 - CAS, y otros):

| UE/PLIEGO | D.L. 276 | D.L. 728 | D.L. 1057 | Otros (Ley Servir) | TOTAL |
|-------------------------------|------------|------------|--------------|--------------------|--------------|
| Administración Central – MIMP | 86 | 23 | 1284 | 4 | 1397 |
| WARMI ÑAN | 61 | | 5487 | | 5548 |
| INABIF | 6 | 261 | 2381 | | 2648 |
| CONADIS | | 13 | 656 | | 669 |
| GRATITUD | | 3 | 279 | | 282 |
| TOTAL | 153 | 300 | 10087 | 4 | 10544 |

**Fuente: NOTA N° D000163-2026-MIMP-OPTP de fecha 09 de febrero 2026*



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

| Unidad Ejecutora | Personal CAS (D.L. 1057) | Personal 728 (Vigente) | Brecha de Desigualdad |
|------------------------|--------------------------|------------------------|-----------------------|
| Administración Central | 1,284 | 23 | Solo el 1.7% es 728 |
| WARMI ÑAN | 5,487 | 0 | 0% de estabilidad 728 |
| INABIF | 2,381 | 261 | Mayoría es CAS |
| CONADIS / GRATITUD | 935 | 16 | Brecha extrema |
| TOTAL PLIEGO | 10,087 | 300 | 95.6% son CAS |

Es jurídicamente insostenible que en una misma institución (Pliego 039), **10,087 trabajadores** bajo el régimen CAS realicen funciones permanentes y esenciales en condiciones de inferioridad prestacional frente a los **300 trabajadores** del régimen 728. Si la entidad ya reconoce la naturaleza privada de las labores para un grupo, por el **Principio de Primacía de la Realidad**, debe extenderse dicha protección al personal CAS que cumple los requisitos de ley.

Actualmente, el Pliego 039 cuenta con 300 trabajadores activos bajo el régimen del D.L. 728. La existencia de este grupo demuestra que la entidad ya posee la capacidad administrativa, contable y operativa para gestionar este régimen laboral. La incorporación del personal CAS no implica crear un sistema nuevo, sino extender uno ya existente y validado en la institución.

II. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa está formulada dentro del marco constitucional, por lo que no vulnera su texto en modo alguno; al contrario, materializa su justa aplicación.

En ese sentido, la presente propuesta legislativa precisa que los trabajadores deben ser del régimen laboral 728 extendiendo dicha protección al personal CAS que cumple los requisitos de ley. Así mismo, hay que precisar que la presente iniciativa legislativa está formulada dentro del marco constitucional de los artículos 2°, 22°, 23°, 24°, y 26° de la



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

Constitución Política del Perú, por lo que no vulnera su texto en modo alguno; al contrario, materializa su justa aplicación.

III. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta no generará un gasto significativo adicional para el Erario Nacional. Esto se debe a que la implementación de esta norma se realizara de manera progresiva en un periodo de 2 años y de manera gradual.

Este proyecto que trasciende la esfera laboral: no se trata únicamente de una demanda de los trabajadores, sino de una **respuesta técnica y humana** para fortalecer la columna vertebral de la protección social en el Perú frente a una brecha de desigualdad insostenible.

Actualmente, de los 10,544 trabajadores que sostienen el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el **95% (10,087 servidores) se encuentra bajo el régimen CAS**, mientras que apenas 300 gozan de la estabilidad y protección del régimen 728. Esta asimetría alcanza su máxima expresión en programas críticos como WARMI ÑAN, donde casi la totalidad del personal opera en condiciones de **precariedad laboral**, lo que genera inestabilidad administrativa y afecta directamente la continuidad de la atención a víctimas de violencia de género y población vulnerable.

La inestabilidad derivada del régimen CAS es, además, un factor determinante en la aparición del **Síndrome de Burnout**, afectando al 42% de nuestros especialistas y provocando la fuga de talentos. Cada renuncia no solo representa una pérdida de capital humano y conocimiento especializado, sino que impacta negativamente en la población atendida: mujeres y niños pierden la continuidad de su defensa y atención, lo que deriva en **revictimización y debilitamiento de estrategias legales y psicológicas**.

Es importante señalar que la existencia actual de trabajadores bajo el régimen 728 demuestra que el MIMP ya posee la **capacidad técnica y operativa para gestionar este sistema**. La propuesta que presentamos es responsable, constitucionalmente sólida y progresiva: su implementación no requiere recursos adicionales al Tesoro Público, pues se realizará de manera escalonada, meritocrática y planificada a lo largo de cinco años. Esto asegura que los profesionales que integran los Centros de Emergencia Mujer, la Línea 100 y las Unidades de Protección Especial cuenten con la **estabilidad, dignidad y salud mental necesarias** para cumplir su misión con eficiencia y calidad.



Isabel Cortez Aguirre

Congresista de la República

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes Políticas de Estado:

- Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación;
- Política 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo;
- Política 24: Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente;
- Política 28: Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial.

Lima, febrero de 2026.