



COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS
LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

«Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana»

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS



COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES
Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

Periodo Anual de Sesiones 2025 - 2026

Señor presidente

Han sido remitidos para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado las siguientes iniciativas legislativas:

- a. El Proyecto de Ley 11717/2024-CR, de autoría del Señor Congresista **Alex Antonio Paredes Gonzales** que propone la “Ley de protección de la estabilidad laboral en procesos de reestructuración funcional del sector público”, del grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, que busca regular los procesos de reorganización, fusión, absorción o extinción de entidades del sector público, garantizando la estabilidad laboral del personal afectado y su efectiva reasignación, con el fin de asegurar una transición ordenada que respete los derechos laborales de los trabajadores públicos.
- b. El Proyecto de Ley 12264/2025-CR, “Ley que garantiza los derechos laborales de los trabajadores del Régimen CAS cuando se presente la extinción, fusión y/o reorganización de la entidad contratante” de autoría de la Señora Congresista **María Elizabeth Taipe Coronado**, que propone incorporar el artículo 10-a y derogar el literal b) del artículo 10 del decreto legislativo 1057, decreto legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios CAS.
- c. El Proyecto de Ley 12114/2025-CR, Ley que suprime la extinción de la entidad contratante como causal de término del contrato en el régimen de contratación administrativa de servicios regulado por el Decreto Legislativo 1057, de autoría del Congresista Guido Bellido Ugarte, que propone garantizar la continuidad laboral de los trabajadores CAS en caso de extinción de entidad pública¹.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la novena sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 31 de marzo de 2026, con 10 votos a favor de los congresistas:

TAIPE CORONADO, María Elizabeth; ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; ARRIOLA TUEROS, José Alberto; BELLIDO UGARTE, Guido; CAMONES SORIANO, Lady; GONZA CASTILLO, Américo; MARTICORENA MENDOZA, Jorge Alfonso; PALACIOS HUAMÁN, Margot; PAREDES GONZALES, Alex Antonio; y ROBLES ARAUJO, Silvana Emperatriz.

¹ Este proyecto de ley fue acumulado en sala, en la Novena Sesión Ordinaria de la Comisión, de fecha 31 de marzo de 2026, a pedido del Congresista Bellido Ugarte, mediante Oficio 2579-2025-2026-GBU/CR.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

Votaron en contra los congresistas: OBANDO MORGAN, Auristela Ana; HUAMÁN CORONADO, Raúl; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia y MOYANO DELGADO, Martha Lupe.

Votó en abstención el congresista: MEDINA MINAYA, Esdras Ricardo.

I. SITUACIÓN PROCESAL

- a. El Proyecto de Ley 11449/2024-CR, ingreso al Área de Tramite documentario del Congreso de la República el 05 de junio de 2025, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, el 05 de junio de 2025, como primera y segunda comisión dictaminadora respectivamente.
- b. El Proyecto de Ley 11717/2024-CR, ingreso al Área de Tramite documentario del Congreso de la República el 19 de junio de 2025, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, el 19 de junio de 2025, como primera y segunda comisión dictaminadora respectivamente.
- c. El Proyecto de Ley 11828/2024-CR, ingreso al Área de Tramite documentario del Congreso de la República el 02 de julio de 2025, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, el 03 de julio de 2025, como primera y segunda comisión dictaminadora respectivamente.
- d. El Proyecto de Ley 12264/2025-CR, ingreso al Área de Tramite documentario del Congreso de la República el 01 de setiembre de 2025, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Trabajo y seguridad social, el 03 de julio de 2025, como primera y segunda comisión dictaminadora respectivamente.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Proyectos de Ley presentados en períodos anteriores

De la investigación realizada podemos señalar que, no existen precedentes legislativos recientes vinculados en los períodos legislativos anteriores, tano en el período 2016 – 2021 como del 2011 – 2016.

2.2. Opiniones e informaciones solicitadas

a. Proyecto de Ley 11449/2024-CR

- Defensoría del Pueblo con Oficio N°1947-2024-2025/CDRGLMGE-CR del 26 de junio de 2025.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

- Ministerio de Economía y Finanzas con Oficio N°1086-2025-2026-CDRGLMGE-CR del 07 de noviembre de 2025.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) con Oficio N°1946-2024-2025/CDRGLMGE-CR del 26 de junio de 2025 y el Oficio N°1087-2025-2026-CDRGLMGE-CR del 07 de noviembre de 2025.
- Presidencia del Consejo de Ministros con Oficio N°1945-2024-2025/CDRGLMGE-CR del 26 de junio de 2025.

b. Proyecto de Ley 11717/2024-CR

- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) con Oficio N°1945-2024-2025/CDRGLMGE-CR-PCM del 26 de junio de 2025.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) con Oficio N°1946-2024-2025/CDRGLMGE-CR-SERVIR del 26 de junio de 2025.
- Defensoría del Pueblo (DP) con Oficio N°1947-2024-2025/CDRGLMGE-CR-DP del 26 de junio de 2025.

c. Proyecto de Ley 11828/2024-CR

- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) con Oficio N°2059-2024-2025/CDRGLMGE-CR-SERVIR del 8 de julio de 2025.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) con Oficio N°2060-2024-2025/CDRGLMGE-CR-MTPE del 8 de julio de 2025.
- Defensoría del Pueblo (DP) con Oficio N.º 2061-2024-2025/CDRGLMGE-CR-DP del 8 de julio de 2025.

d. Proyecto de Ley 12264/2025-CR

- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) con Oficio N°0415-2025-2026-CDRGLMGE-CR del 16 de septiembre de 2025.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) con Oficio N°0417-2025-2026-CDRGLMGE-CR del 16 de septiembre de 2025
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con Oficio N°0416-2025-2026-CDRGLMGE-CR del 16 de septiembre.

2.3. Opiniones recibidas

a. Proyecto de Ley 11449/2024-CR

a.1. Ministerio de Salud (MINSA)

En respuesta a la solicitud de opinión formulada por la Comisión de Descentralización, el Ministerio de Salud, mediante Informe Oficio N°D001736-2025-MINSA de fecha 11 de julio de 2025, emite opinión jurídico-técnica recaída en el Proyecto de Ley 11449/2024-CR, remitiendo el informe correspondiente.

El MINSA, mediante Informe N°D000652-2025-OGAJ-MINSA, precisa que el proyecto busca regular supuestos de reestructuración administrativa con efectos transversales en el empleo público (continuidad y reasignación funcional), lo cual no es competencia sectorial sanitaria. Asimismo, reconoce la pertinencia de ordenar estos

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

procesos para no afectar la prestación de servicios, pero señala que la definición técnica de equivalencias, movilidad y procedimientos corresponde a SERVIR y que la verificación administrativa asociada debe revisarse en el MEF/DGGFRH. En conclusión, se abstiene de fondo y recomienda remitir a SERVIR y MEF de acuerdo con sus competencias.

a.2. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI)

En respuesta a la solicitud de opinión cursada por la Comisión, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, mediante Oficio N°3621-2025-MIDAGRI de fecha 24 de septiembre de 2025, emite opinión jurídico-técnica recaída en el Proyecto de Ley 11449/2024-CR, adjuntando el Informe N°1291-2025-MIDAGRI-SG/OGAJ respectivo.

MIDAGRI señala que la iniciativa que busca regular reglas laborales de servicio civil aplicables a toda la administración pública (no al sector agrario), por lo que declina competencia para pronunciarse de fondo y concluye que, no es competencia del sector agrario y de Riego.

a.3. Ministerio de la Producción (PRODUCE)

En respuesta a la solicitud de opinión cursada por la Comisión, el Ministerio de la Producción, mediante Oficio N°00000878-2025-PRODUCE de fecha 25 de agosto de 2025, emite opinión jurídico-técnica recaída en el Proyecto de Ley 11449/2024-CR, adjuntando el Informe N°00000476-2025-PRODUCE/DN respectivo.

PRODUCE advierte que el contenido se inserta en la modernización organizacional del Estado y en la gestión de recursos humanos, enfatiza que los estándares de reasignación y equivalencia funcional deben provenir de las entidades rectoras para asegurar uniformidad y trazabilidad. En conclusión: se abstiene de fondo y recomienda remitir a SERVIR.

a.4. Ministerio de Educación (MINEDU)

En respuesta a la solicitud de opinión formulada por la Comisión, el Ministerio de Educación, mediante Oficio N°02372-2025-MINEDU de fecha 26 de septiembre de 2025, emite opinión técnico-institucional recaída en el Proyecto de Ley 11449/2024-CR, remitiendo el Informe N°01497-2025-MINEDU/SG-OGAJ correspondiente.

MINEDU señala que la propuesta incide en la gestión de personal a nivel nacional, por lo que no corresponde emitir pronunciamiento de fondo vinculadas a gestión de recursos humanos desde la perspectiva sectorial educativa. Subraya la necesidad de solicitar opinión previa de SERVIR y MEF/DGGFRH.

a.5. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)

En respuesta a la solicitud de opinión cursada por la Comisión, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante Oficio

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

N°1570-2025-VIVIENDA de fecha 3 de septiembre de 2025, emite opinión jurídico-técnica recaída en el Proyecto de Ley 11449/2024-CR, acompañando el Informe N°0694-2025-VIVIENDA/SG-OGAJ respectivo.

El MVCS considera pertinente asegurar continuidad funcional en reestructuraciones, pero identifica vacíos operativos (definición de equivalencias, instrumentos, seguimiento) y posibles incidencias administrativas que requieren clarificación y lineamientos. Concluye que, no es competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N°11449/2024-CR.

a.6. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)

En atención a la solicitud de opinión de la Comisión, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante Oficio N°001345-2025-MTPE de fecha 14 de julio de 2025, emite opinión jurídico-técnica recaída en el Proyecto de Ley 11449/2024-CR, con el Informe N°000009-2025-MTPE/4/8-DPF adjunto. Asimismo, precisa que la iniciativa versa sobre gestión del empleo público/servicio civil, materia ajena a su ámbito funcional; por ello considera que no es competente emitir pronunciamiento de fondo. Señala que la regulación técnica debe ser definida por SERVIR.

a.7. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)

En atención a la solicitud de opinión de la Comisión, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, mediante Oficio N°723-2025-MINCETUR/DM de fecha 6 de octubre de 2025, emite opinión jurídico-técnica recaída en el Proyecto de Ley 11449/2024-CR, adjuntando el informe respectivo.

MINCETUR reconoce el valor de garantizar continuidad institucional en reestructuraciones y recuerda que la materia se encuadra en el SAGRH. Propone que los aspectos técnicos (equivalencias, procedimientos, trazabilidad) sean definidos por SERVIR, con verificación de PCM/SGP y, de corresponder, revisión administrativa por MEF/DGGFRH. Conclusión: no objeta el objetivo, pero supedita la viabilidad a las opiniones de las rectorías.

a.8. Defensoría del Pueblo (DP)

En respuesta a la solicitud de opinión formulada por la Comisión, la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N°0215-2025-DP/PAD de fecha 10 de septiembre de 2025, emite opinión técnico-institucional recaída en el Proyecto de Ley 11449/2024-CR, remitiendo el Informe Jurídico Defensorial N°0031-2025-DP/AAESP correspondiente.

En ese sentido, la Defensoría revisa el proyecto Ley 11449/2024-CR, en el marco de las iniciativas conexas PL 11717/2024-CR y PL 11828/2024-CR sobre reestructuración y resalta que cualquier regulación de continuidad funcional debe articularse con las rectorías de modernización

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

(PCM/SGP) y de gestión de personas (SERVIR), evitando duplicidades y garantizando técnica normativa homogénea. Finalmente, concluye que se debe recabar previamente las opiniones técnicas de PCM/SGP y SERVIR y ajustar el texto para asegurar coherencia normativa.

b. Proyecto de Ley 11717/2024-CR

b.1. Defensoría del Pueblo (DP)

En respuesta a la solicitud de opinión formulada por la Comisión, la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N°0215-2025-DP de fecha 11 de septiembre de 2025, emite opinión técnico-institucional recaída en el Proyecto de Ley 11717/2024-CR, remitiendo el informe correspondiente.

La Defensoría revisa el proyecto en el marco de iniciativas conexas sobre “reestructuración” y advierte la necesidad de alinear la propuesta con las rectorías de modernización (PCM/SGP) y de gestión de personas (SERVIR), evitando duplicidades normativas y asegurando un marco general coherente. No se opone al objetivo de continuidad funcional, pero enfatiza el debido proceso y la protección frente a decisiones estructurales que afecten el vínculo. Conclusión: recomienda contar previamente con opiniones técnicas de PCM/SGP y SERVIR, y ajustar el texto para garantizar coherencia normativa.

b.2. Ministerio de Salud (MINSA)

En respuesta a la solicitud de opinión formulada por la Comisión, el Ministerio de Salud, mediante Oficio N°D001736-2025-MINSA de fecha 14 de julio de 2025, emite opinión jurídico-técnica recaída en el Proyecto de Ley 11717/2024-CR, adjuntando el informe respectivo.

El MINSA señala que la propuesta incide en gestión del empleo público a escala transversal, materia fuera de su competencia sectorial. Indica que cualquier regulación sobre movilidad/continuidad funcional del personal en reestructuraciones corresponde a SERVIR (rectoría de RR.HH.) y, por sus implicancias administrativas, al MEF/DGGFRH. Conclusión: se abstiene de fondo y recomienda remitir a SERVIR y MEF para la evaluación técnica correspondiente.

b.3. Ministerio de Educación (MINEDU)

En respuesta a la solicitud de opinión formulada por la Comisión, el Ministerio de Educación, mediante Oficio N°02372-2025-MINEDU de fecha 29 de septiembre de 2025, emite opinión técnico-institucional recaída en el Proyecto de Ley 11717/2024-CR, remitiendo el informe correspondiente.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

El MINEDU precisa que el proyecto afecta el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH) y procesos de gestión de personal de alcance nacional, por lo que no le corresponde emitir pronunciamiento de fondo. Resalta la necesidad de criterios técnicos uniformes y trazabilidad en la reasignación. Conclusión: sugiere opinión previa de SERVIR y MEF/DGGFRH y alinear la propuesta con la PCM/SGP en materia organizacional.

b.4. Ministerio de la Producción (PRODUCE)

En respuesta a la solicitud de opinión cursada por la Comisión, el Ministerio de la Producción, mediante Oficio N°00000878-2025-PRODUCE de fecha 26 de agosto de 2025, emite opinión jurídico-técnica recaída en el Proyecto de Ley 11717/2024-CR, con el anexo técnico pertinente.

PRODUCE considera que el contenido es propio del servicio civil y de la modernización administrativa, por lo que declina competencia sustantiva. Reconoce el valor de la continuidad funcional para no afectar servicios, pero señala que los estándares de movilidad y equivalencia funcional deben ser definidos por las rectorías. Conclusión: remite a SERVIR para el análisis técnico y al MEF si se verifican incidencias administrativas asociadas.

b.5. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI)

En atención a la solicitud de opinión, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, mediante Oficio N°3621-2025-MIDAGRI de fecha 24 de septiembre de 2025, emite opinión jurídico-técnica recaída en el Proyecto de Ley 11717/2024-CR, adjuntando el informe correspondiente.

MIDAGRI advierte que la propuesta es de alcance transversal en empleo público y no de materia agraria; por ello no emite fondo. Sugiere precisar instrumentos (mapas de puestos, equivalencias) bajo lineamientos de las rectorías para evitar vacíos operativos. Conclusión: derivar a SERVIR como autoridad técnica y recomienda opinión del MEF respecto de la gestión administrativa vinculada.

b.6. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)

En respuesta a la solicitud de opinión formulada por la Comisión, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante Oficio N°1570-2025-VIVIENDA de fecha 3 de septiembre de 2025, emite opinión jurídico-técnica recaída en el Proyecto de Ley 11717/2024-CR, acompañando el informe respectivo.

El MVCS ve pertinencia organizacional en asegurar continuidad funcional, pero detecta vacíos operativos (definición de equivalencias,

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

instrumentos y seguimiento) y eventuales incidencias administrativas que requieren lineamientos y coordinación intergubernamental. Conclusión: condiciona su conformidad a la emisión de lineamientos por PCM/SGP y SERVIR y a la opinión del MEF sobre la implementación.

b.7. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)

En atención a la solicitud de opinión de la Comisión, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, mediante Oficio N°723-2025-MINCETUR/DM de fecha 6 de octubre de 2025, emite opinión jurídico-técnica recaída en el Proyecto de Ley 11717/2024-CR, adjuntando el informe correspondiente.

MINCETUR valora el objetivo de continuidad institucional en reestructuraciones, subrayando que la materia es SAGRH y que los estándares de reasignación y continuidad deben ser definidos por SERVIR, con verificación de PCM/SGP y, de ser el caso, revisión administrativa por MEF/DGGFRH. Conclusión: no objeta el propósito, pero supedita la viabilidad a contar previamente con las opiniones de las rectorías.

b.8. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)

En respuesta a la solicitud de opinión formulada por la Comisión, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante Oficio N°001345-2025-MTPE de fecha 14 de julio de 2025, emite opinión jurídico-técnica recaída en el Proyecto de Ley 11717/2024-CR, remitiendo el informe respectivo.

El MTPE indica que el proyecto versa sobre gestión del empleo público (servicio civil), fuera de su ámbito competencial; por ello no emite pronunciamiento de fondo. Señala que las disposiciones técnicas deben ser definidas por SERVIR y que cualquier coordinación normativa se realice con PCM/SGP y MEF. Conclusión: se abstiene y remite a SERVIR y MEF de acuerdo con sus competencias, sin oponerse al objetivo de continuidad funcional.

c. Proyecto de Ley 11828/2024-CR

c.1. Defensoría del Pueblo (DP)

En respuesta al Oficio N°2061-2024-2025/CDRGLMGE-CR-DP del 8 de julio de 2025, la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N°0215-2025-DP de fecha 11 de septiembre de 2025, emite opinión técnico-institucional recaída en el Proyecto de Ley 11828/2024-CR, remitiendo el informe correspondiente.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

La Defensoría revisa el proyecto en el marco de las iniciativas conexas sobre reestructuración y resalta que cualquier regulación de continuidad funcional debe articularse con las rectorías de modernización (PCM/SGP) y de gestión de personas (SERVIR), evitando duplicidades y garantizando técnica normativa homogénea. No objeta el propósito de continuidad del servicio, pero enfatiza el debido proceso en decisiones estructurales. Conclusión: sugiere recabar previamente las opiniones técnicas de PCM/SGP y SERVIR y ajustar el texto para asegurar coherencia normativa.

c.2. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)

En respuesta al Oficio N°2060-2024-2025/CDRGLMGE-CR-MTPE del 8 de julio de 2025, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante Oficio N°001438-2025-MTPE de fecha 25 de julio de 2025, emite opinión jurídico-técnica recaída en el Proyecto de Ley 11828/2024-CR, acompañando el informe respectivo.

Finalmente, el MTPE mediante Hoja de Elevación N°000679-2025-MTPE/4/8, la Oficina General de Asesoría Jurídica indica que la materia es propia del servicio civil y, por tanto, ajena a su competencia; además, observa que las disposiciones del proyecto que le atribuyen funciones reglamentarias o de seguimiento no se ajustan a su ámbito funcional. Conclusión: que no es competencia del MTPE y recomienda que la rectoría técnica recaiga en SERVIR.

d. Proyecto de Ley 12264/2025-CR

d.1. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)

En respuesta al Oficio N°0417-2025-2026/CDRGLMGE-CR-MTPE del 16 de setiembre de 2025, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante Oficio N°002028-2025-MTPE/4 de fecha 23 de octubre de 2025, emite opinión jurídico-técnica recaída en el Proyecto de Ley 11828/2024-CR, acompañando el informe respectivo.

Finalmente, el MTPE mediante Hoja de Elevación N°000954-2025-MTPE/4/8, remiten la Hoja de Elevación N°000928-2025-MTPE/4/8, la cual adjunta el Informe N°000060-2025-MTPE/4/8-DPF, mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica emite opinión sobre el Proyecto de Ley N°12321/2025-CR y la Hoja de Elevación N°000863-2025-MTPE/4/8, la cual adjunta el Informe N°000046-2025-MTPE/4/8-DPF, mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica emite opinión sobre el Proyecto de Ley N°12264/2025-CR la Oficina General de Asesoría Jurídica indica que la materia es propia del servicio civil y, por tanto, ajena a su competencia; concluye diciendo que no es competencia del MTPE y recomienda que la rectoría técnica recaiga en SERVIR.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

III. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

a. Proyecto de Ley 11449/2024-CR

El Proyecto de Ley 11449/2024-CR, “Ley que garantiza la estabilidad laboral durante la reestructuración funcional del sector público”, configura un marco operativo y garantista para afrontar procesos de reorganización, fusión, absorción o extinción de entidades públicas, evitando que los cambios institucionales se traduzcan en ceses por motivos estructurales. Con tal propósito, prohíbe expresamente la desvinculación por dichas causas y condiciona cualquier cese a la existencia de causa justa comprobada, previa tramitación del procedimiento disciplinario correspondiente, preservando así el debido proceso y el contenido esencial del derecho al trabajo.

En cuanto a la gestión de personal, la iniciativa prioriza la movilidad interna del personal con vínculo vigente, ordenando su reasignación a entidades que asuman funciones equivalentes en un plazo máximo de sesenta (60) días hábiles, con plena conservación del régimen laboral, beneficios, categoría y antigüedad. Para asegurar la equivalencia de funciones y la continuidad del servicio, exige, con carácter previo, la elaboración de un mapa de puestos y funciones que identifique plazas, perfiles y correspondencias entre la entidad de origen y la receptora, instrumento que debe ser fiscalizado por SERVIR y regirse por los principios de progresividad y no regresividad de derechos, así como por el reconocimiento de funciones permanentes.

La propuesta incorpora, además, un mecanismo de corrección frente a afectaciones ya producidas: cuando un trabajador hubiese sido cesado en el marco de reestructuraciones sin que medie sanción disciplinaria firme, la entidad queda obligada a su reincorporación en un plazo no mayor de noventa (90) días, restituyendo las condiciones laborales previas al cese. Como cláusulas de cierre, declara nulos de pleno derecho los actos que contradigan la ley y autoriza adecuaciones organizativas y presupuestarias para viabilizar su implementación, incluyendo exoneraciones de restricciones de austeridad para los supuestos previstos.

b. Proyecto de Ley 11717/2024-CR

El Proyecto de Ley 11717/2024-CR, “Ley de protección de la estabilidad laboral en procesos de reestructuración funcional del sector público”, tiene por finalidad establecer un marco normativo que garantice la continuidad y protección de los derechos laborales de los servidores públicos durante la ejecución de procesos de reorganización, fusión, absorción, extinción o reestructuración funcional de las entidades estatales. La iniciativa busca asegurar que las medidas de modernización administrativa o adecuación institucional, dispuestas en el marco de la política de modernización de la gestión pública, se desarrollen sin afectar la estabilidad del personal que presta servicios al Estado, preservando la legalidad, el mérito, la razonabilidad y la eficiencia en la administración pública.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

En esa línea, la propuesta legislativa dispone que los procesos de reestructuración que conlleven la modificación de la estructura orgánica, la transferencia de funciones o la fusión de organismos públicos no podrán implicar la terminación automática de las relaciones laborales. Se busca garantizar que las medidas adoptadas respeten los derechos adquiridos de los trabajadores comprendidos en los regímenes laborales.

Asimismo, la iniciativa establece que las entidades públicas, en los distintos niveles de gobierno, deberán adoptar mecanismos de reasignación, reubicación o recontractación del personal, a fin de asegurar la continuidad de la relación laboral o contractual en condiciones equivalentes.

El proyecto consagra expresamente la prohibición de ceses automáticos o decisiones unilaterales de desvinculación sin procedimiento administrativo regular, declarando nulos de pleno derecho aquellos actos que contravengan el principio del debido proceso laboral o vulneren la estabilidad del trabajador.

Finalmente, la iniciativa pretende armonizar la potestad de organización administrativa del Estado con la protección constitucional del derecho al trabajo, promoviendo una transición ordenada y justa en los procesos de reestructuración funcional, sin menoscabo de la eficiencia y sostenibilidad de la gestión pública.

c. Proyecto de Ley 11828/2024-CR

El Proyecto de Ley 11828/2024-CR, “Ley que garantiza y protege la relación laboral de los trabajadores cuando se produzcan cambios institucionales por reestructuración, absorción o fusión de entidades públicas”, se orienta a proteger el vínculo laboral de los trabajadores con relación vigente frente a cambios institucionales que alteren la estructura u organización de las entidades. La propuesta prioriza la reubicación o reasignación del personal en entidades de función similar, que asuman o continúen las competencias involucradas, fijando un plazo perentorio de sesenta (60) días calendario para ejecutar la movilidad y estableciendo la conservación del régimen laboral, del tiempo de servicios y de los derechos adquiridos, de manera que la transición no implique pérdida de estatus ni afectación remunerativa o de carrera.

Para ordenar la transición, el proyecto incorpora instrumentos obligatorios de gestión, en primer término, dispone la elaboración de un registro de trabajadores comprendidos en los procesos de reestructuración, que debe ponerse a disposición de las entidades receptoras para su evaluación y seguimiento; dicho registro y el proceso de movilidad se sujetan a la fiscalización de SERVIR, asegurando trazabilidad, estandarización de criterios y control ex ante. En segundo término, encarga la reglamentación al MTPE y al MEF en un plazo no mayor de noventa (90) días, a fin de desarrollar los procedimientos, formatos, plazos complementarios y criterios de equivalencia que permitan una aplicación uniforme en los tres niveles de gobierno.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

Adicionalmente, como mecanismo de rendición de cuentas, establece que el MEF y el MTPE remitan anualmente un informe a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso, con los avances y resultados de la implementación (volumenes de movilidad, uso de incentivos, impactos presupuestarios y eventuales contingencias), permitiendo así el seguimiento parlamentario de la política y la mejora continua de sus instrumentos.

d. Proyecto de Ley 12264/2025-CR

El proyecto de Ley 12264/2025-CR, “Ley que garantiza los derechos laborales de los trabajadores del Régimen CAS cuando se presente la extinción, fusión y/o reorganización de la entidad contratante”, busca Garantizar la estabilidad y continuidad laboral de los trabajadores CAS durante reestructuraciones estatales, evitando despidos arbitrarios y promoviendo la igualdad frente a los regímenes 276 y 728. Busca asegurar que el Estado, como principal empleador, asuma la responsabilidad de reubicar a los trabajadores en funciones equivalentes, respetando su antigüedad, régimen y remuneración.

Para tal fin, la iniciativa modifica el Decreto Legislativo N°1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, incorporando el artículo 10-A al Decreto Legislativo N°1057, estableciendo la obligación de reubicar al trabajador CAS en la entidad que asuma las competencias o funciones de la entidad extinguida, asegurando que el personal reasignado mantenga funciones equivalentes o similares, así como sus mismos derechos, antigüedad y condiciones laborales, deroga el literal b) del artículo 10 del citado Decreto Legislativo, eliminando la causal de cese por extinción de la entidad contratante, a fin de evitar despidos arbitrarios derivados de procesos administrativos o estructurales. E incorpora una disposición complementaria final única, que encarga al Poder Ejecutivo la adecuación del Reglamento del Decreto Legislativo N°1057 en un plazo máximo de 60 días calendario contados a partir de la publicación de la Ley, para viabilizar su aplicación efectiva.

En conjunto, la propuesta busca proteger la continuidad laboral y la dignidad de los trabajadores CAS, reconociendo la responsabilidad del Estado como principal empleador y promoviendo un enfoque de equidad y justicia social en el marco de los procesos de reestructuración del aparato estatal.

IV. MARCO NORMATIVO

El presente predictamen se enmarca en el conjunto de normas que regulan la organización, modernización y funcionamiento del Estado, así como los derechos laborales, el régimen de empleo público y la descentralización administrativa.

A continuación, se detallan las disposiciones más relevantes:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

4.1. Constitución Política del Perú

La Constitución reconoce al trabajo como un derecho y un deber social. El artículo 22 establece que el trabajo es la base del bienestar y un medio de realización de la persona, mientras que el artículo 27 dispone que la ley protege al trabajador contra el despido arbitrario.

Asimismo, el artículo 43 define la organización del Estado como una República democrática, social, independiente, representativa, descentralizada y unitaria; y el artículo 44 impone al Estado la obligación de garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales de la persona.

Estos principios sustentan la necesidad de asegurar la estabilidad laboral dentro de los procesos de reorganización y reestructuración de las entidades públicas.

4.2. Modernización y organización del Estado

- **Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado**, que establece las bases para la modernización integral de la administración pública, orientada a mejorar la calidad de los servicios al ciudadano, promover la eficiencia y racionalizar el uso de los recursos públicos.
- **Decreto Supremo N°004-2013-PCM**, Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, que desarrolla los lineamientos estratégicos para implementar un modelo de gestión pública por resultados, fortaleciendo la planificación, la simplificación administrativa y la mejora continua de la gestión institucional.
- **Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)**, que regula la estructura, funciones y competencias del Poder Ejecutivo, definiendo el marco legal para la creación, reorganización, fusión, adscripción y extinción de ministerios, organismos públicos y programas nacionales, en el marco de la racionalización del aparato estatal. Esta norma constituye la base legal que habilita los procesos de reestructuración institucional que motivan la propuesta legislativa materia de análisis.

4.3. Procedimiento administrativo

- **Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**, que establece los principios, derechos y garantías aplicables a las actuaciones de la administración pública, asegurando la legalidad, razonabilidad, predictibilidad y transparencia en los procedimientos administrativos. En el contexto de reorganizaciones institucionales, esta norma garantiza el respeto al debido proceso y a los derechos laborales de los trabajadores afectados.

4.4. Régimen de empleo público y regímenes laborales aplicables en el Estado

- **Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público**, que define el régimen general del empleo público, basado en los principios de mérito, capacidad, igualdad de oportunidades, transparencia y ética en el servicio al ciudadano.
- **Ley 30057, Ley del Servicio Civil**, y su Reglamento General aprobado por Decreto Supremo N°040-2014-PCM, que instauran un régimen unificado orientado a la profesionalización, eficiencia y desarrollo del personal público, asegurando condiciones de empleo equitativas.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

- **Decreto Legislativo N°276**, Ley de Bases de la Carrera Administrativa, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N°005-90-PCM, que reconocen la estabilidad laboral y el desarrollo de carrera de los servidores públicos de planta.
- **Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N°728**, aprobado por Decreto Supremo N°003-97-TR, que regula el régimen laboral de la actividad privada aplicable en determinadas entidades públicas, en tanto resulte compatible con la naturaleza de la función estatal.
- **Decreto Legislativo N°1057**, que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N°075-2008-PCM, aplicable a la contratación temporal de personal en las entidades públicas.
- **Ley 31131**, que dispone la eliminación progresiva del régimen CAS, estableciendo derechos laborales equivalentes a los de los regímenes generales y reglas de transición hacia la incorporación al régimen del Servicio Civil o al de la Carrera Administrativa.
- **Decreto Legislativo N°1023**, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, como ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Estado, con la finalidad de uniformizar criterios de administración del personal público y garantizar el mérito y la eficiencia en el servicio civil.

4.5. Descentralización y niveles de gobierno

- **Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización**, que establece los principios, objetivos y mecanismos del proceso de descentralización, así como la distribución de competencias entre los niveles de gobierno nacional, regional y local.
- **Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**, que regula la estructura, funciones y competencias de los gobiernos regionales, incluyendo su autonomía administrativa y presupuestal.
- **Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**, que reconoce la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales, y regula la organización del personal municipal y su régimen laboral conforme a ley.

El marco normativo antes descrito garantiza la compatibilidad jurídica de la propuesta legislativa, en la medida que promueve la protección de los derechos laborales en los procesos de reorganización y fusión de entidades públicas, sin contradecir los principios de eficiencia, racionalización y modernización del Estado, previstos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

V. REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

De acuerdo con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en lo que respecta al cumplimiento de requisitos para la presentación de propuestas legislativas, se han revisado las propuestas legislativas y se puede afirmar que las propuestas legislativas reseñan una exposición de motivos que describe el problema que busca resolver, y señala sus objetivos.

Cuenta con un acápite relativo al efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional y otro donde se describe el análisis costo-beneficio correspondiente.

VI. ANÁLISIS TÉCNICO

6.1. Identificación del Problema

Las iniciativas legislativas en conjunto parten de un problema jurídico, institucional y laboral claramente identificado: la desprotección normativa de los trabajadores públicos –especialmente bajo el **régimen CAS** (Contrato Administrativo de Servicios)– frente a procesos de reestructuración del Estado. Actualmente, el **literal b) del artículo 10° del Decreto Legislativo 1057** permite extinguir el contrato CAS por “*extinción de la entidad contratante*”, lo que en la práctica ha sido utilizado como **mecanismo de cese colectivo automático** ante la desaparición, fusión o absorción de entidades públicas.

Este vacío legal posibilita **desvinculaciones sin evaluación individual ni causa imputable al trabajador**, soslayando las garantías de estabilidad laboral. Basta la emisión de una norma que declare la extinción o reorganización de un organismo para cesar a todos sus trabajadores CAS, **sin procedimiento previo** que analice desempeño ni alternativas, lo cual **equivale a un despido arbitrario colectivo** contrariado por el principio constitucional de protección al trabajo².

Ante la ausencia de un marco protector existe el riesgo de que muchos trabajadores queden desvinculados sin ser reubicados, repitiendo situaciones de desamparo laboral. Experiencias de *absorción funcional* anteriores evidencian esta problemática: por ejemplo, la transferencia de competencias del OSINERGMIN al OEFA en 2019 exigió un traslado de personal para preservar la continuidad de la función pública³. En ausencia de mandatos legales claros, la continuidad quedó a discreción de decisiones administrativas, generando incertidumbre jurídica y desigualdades en el trato a los servidores.

La Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley 27658) y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158) proporcionan base para reorganizar o extinguir

² <https://lpderecho.pe/extincion-entidad-publica-termino-contrato-administrativo-servicios-cas/>

³ <https://lpderecho.pe/extincion-entidad-publica-termino-contrato-administrativo-servicios-cas/#:~:text=De%20la%20lectura%20de%20esta,SERVIR%2FGPGSC%20que%20indica>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

entidades públicas, pero **no prevén mecanismos laborales de transición** ni protección expresa al personal afectado.

Por su parte, el régimen CAS –creado por el Decreto Legislativo 1057– nació como un régimen temporal y flexible, pero altamente precario en términos de estabilidad. Aunque el Estado cuenta con regímenes laborales que reconocen derechos de estabilidad (como la carrera administrativa del Decreto Legislativo 276, o el régimen laboral privado Decreto Legislativo 728 con indemnización por despido arbitrario), los trabajadores CAS han quedado históricamente al margen de esas protecciones, sufriendo despidos automáticos ante reestructuraciones sin posibilidad de defensa ni reasignación. Esta disparidad vulnera principios elementales del servicio público y de justicia laboral, al tener “*trabajadores de primera y segunda categoría*” en cuanto a estabilidad frente al cambio institucional.

En la práctica, dichos procesos se han ejecutado sin un estándar transversal y vinculante que ordene la movilidad del personal (reasignación/reubicación con equivalencia funcional) y garantice la continuidad del vínculo; ello ha propiciado ceses por motivos estructurales o automáticos, no renovaciones generalizadas, traslados sin equivalencia de funciones y remuneraciones.

El problema adquiere también una dimensión constitucional y jurídica internacional. La Constitución Política del Perú consagra en sus artículos 22° y 23° el derecho al trabajo y la protección de la dignidad del trabajador, estableciendo que “*ninguna relación laboral puede desconocer o rebajar la dignidad del trabajador*”. Asimismo, el artículo 27° ordena que la ley brinde adecuada protección contra el despido arbitrario. Estas disposiciones imponen al legislador y a la administración el deber de evitar ceses injustificados aun en contextos de reorganización estatal. A nivel supranacional, el Perú es parte de tratados que consagran el derecho a la estabilidad en el empleo y la no discriminación laboral. El Convenio 158 de la OIT dispone que no se debe dar por terminada la relación de trabajo sin causa justificada relacionada con la capacidad, conducta del trabajador o necesidades de la entidad.

En complemento, la Recomendación 166 de la OIT (1982) exige que, en casos de terminación por motivos económicos, tecnológicos o estructurales, **se promuevan medidas para recolocar lo antes posible a los trabajadores afectados en otros empleos adecuados**, brindando capacitación o readiestramiento cuando corresponda. Igualmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador consagran la *progresividad* de los derechos sociales, prohibiendo medidas regresivas en perjuicio de los trabajadores (art. 26 CADH y art. 7 del Protocolo).

Por tanto, sin un marco interno que implemente estos principios, el Estado peruano se expone a incumplir obligaciones internacionales y a eventuales reclamos en foros multilaterales, dada la ausencia de garantías frente a despidos masivos por reestructuraciones administrativas.

Es importante resaltar que el legislador ya intentó en 2021 corregir parte de esta problemática mediante la Ley 31131, que dispuso medidas para eliminar la discriminación en los regímenes laborales del sector público (en particular, la progresiva

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

incorporación de trabajadores CAS a regímenes 728 o 276). Si bien la Ley 31131 fue parcialmente observada por el Poder Ejecutivo y sometida a control constitucional, el Tribunal Constitucional (Exp. N°00013-2021-PI/TC) validó aspectos centrales de la misma.

En su sentencia, el TC reconoció que los contratos CAS debían adquirir duración indeterminada, y que *desde la vigencia de la Ley 31131 los trabajadores CAS solo pueden ser despedidos por causa justa debidamente comprobada*, con derecho a reposición si la causa no se acredita. Esta interpretación conforme de la ley reforzó el principio de estabilidad laboral de los CAS, equiparándolo al de otros servidores en cuanto a la exigencia de causa objetiva para su cese.

No obstante, la sentencia del TC no desarrolló procedimientos específicos para casos de extinción o fusión de entidades, ni dispuso expresamente la derogatoria del literal b) del art. 10 del Decreto Legislativo 1057. En la práctica, subsisten lagunas sobre cómo aplicar la estabilidad reforzada de los CAS cuando la entidad empleadora desaparece o se reorganiza. En ausencia de una normativa operativa, algunos organismos han continuado invocando la extinción de la entidad como causal de término de vínculo, generando conflictos interpretativos y dejando a los trabajadores en indefensión.

Se evidencia así la necesidad de una **ley aclaratoria y complementaria** que asegure que las reorganizaciones estatales *no se utilicen como subterfugio para desvincular personal sin evaluación ni reasignación*, garantizando efectivamente los derechos reconocidos en la Constitución y por el Tribunal Constitucional.

En ese sentido, el origen del problema es normativo y de gestión, en lo normativo, la coexistencia de múltiples regímenes (Decreto Legislativo 276, TUO del Decreto Legislativo 728, Decreto Legislativo 1057–CAS y tránsito a la Ley 30057–Servicio Civil) y la implementación desigual del Sistema de Servicio Civil han generado tratamientos diferentes ante iguales supuestos de cambio institucional, con incertidumbre sobre el contenido del derecho a la estabilidad, las garantías del debido procedimiento y la interdicción de la arbitrariedad.

En cuanto a nivel de gestión, muchos procesos carecen de mapas de puestos y funciones, planes de tránsito, inventarios de competencias, cronogramas de movilidad y criterios objetivos (mérito, idoneidad, antigüedad, desempeño) para priorizar reasignaciones.

Esta brecha de estandarización se intensifica en gobiernos regionales y locales por limitadas capacidades técnicas, alta rotación de equipos y debilidad de los sistemas administrativos de recursos humanos, lo que facilita decisiones discrecionales o masivas que interrumpen la continuidad del personal del servicio público y erosionan la meritocracia, con pérdida de capital humano.

Las consecuencias son múltiples y verificables, como, por ejemplo: (i) procesos judiciales por reposiciones e indemnizaciones derivadas de ceses indebidos; (ii) litigiosidad creciente (amparos y procesos laborales) que distrae recursos de la gestión; (iii) deterioro del clima laboral y desincentivo al mérito; y (iv) riesgos de corrupción

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

asociados a decisiones sin motivación suficiente ni trazabilidad. Todo ello tensiona los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad que rigen la actuación administrativa y desordena la potestad de organización prevista en la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

En síntesis, **existe un problema público identificado: la falta de procedimientos garantistas de los derechos laborales de los trabajadores del estado** en procesos de reorganización, fusión o extinción de entidades del Estado. Este vacío normativo permite ceses arbitrarios de servidores –especialmente bajo régimen CAS– *por causas estructurales*, contraviniendo principios constitucionales, recomendaciones de la OIT y el mandato de trato equitativo en el empleo público. Asimismo, acarrea consecuencias negativas para la administración (pérdida de personal capacitado, costos por demandas e indemnizaciones, discontinuidad de servicios) y genera incertidumbre y desmoralización en la fuerza laboral estatal. **El problema jurídico-institucional, por tanto, radica en la desprotección de los trabajadores del Estado ante cambios organizacionales, y la ausencia de una respuesta legal uniforme que concilie la eficiencia de la reforma del Estado con la tutela de los derechos laborales de sus servidores.**

6.2. Análisis de las propuestas legislativas y recomendación de la Comisión

Del análisis de las propuestas legislativas, los proyectos de Ley 11449/2024-CR, 11717/2024-CR y 11828/2024-CR persiguen, con distinto grado de desarrollo, un mismo objetivo normativo: resguardar la estabilidad/relación laboral del personal del sector público frente a cambios institucionales (reestructuración, fusión, absorción y, en su caso, extinción). En términos generales, las iniciativas establecen mecanismos de reasignación o reubicación con equivalencia funcional, prohibición de ceses por motivos estructurales o automáticos, plazos perentorios para la movilidad, instrumentos de gestión (registro o mapa de puestos) y, en determinados supuestos, reincorporación obligatoria, reglamentación complementaria y adecuaciones o exoneraciones presupuestarias.

Podemos señalar que las iniciativas legislativas presentadas por diversos grupos parlamentarios, pero de contenido convergente– plantean soluciones normativas comunes para subsanar la problemática descrita. En conjunto, las iniciativas proponen una “Ley de protección de la estabilidad laboral en procesos de reestructuración del sector público”, cuyos ejes centrales son:

- **Derogar la causal de cese por extinción, fusión, absorción o reorganización** de la entidad pública. Esto implica eliminar el literal b) del art. 10 del Decreto Legislativo 1057, prohibiendo expresamente los despidos fundamentados únicamente en causas estructurales o de reorganización institucional. En adelante, *ningún trabajador público podrá ser cesado solo porque su entidad se reestructura*; todo cese deberá obedecer a una causa justa individual (disciplinaria o de rendimiento) debidamente comprobada. Se crea así un estándar transversal de estabilidad laboral en el Estado, cerrando la puerta a despidos masivos encubiertos bajo reformas administrativas.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

- **Obligatoriedad de la reubicación o reasignación del personal afectado.** Las entidades que absorban funciones o competencias de otra suprimida deberán *recibir a los trabajadores* de la entidad extinguida, asignándolos a puestos equivalentes. La continuidad laboral será garantizada respetando el régimen laboral de origen, la antigüedad, remuneraciones y demás derechos adquiridos de cada servidor. Para viabilizar esto, la norma exige realizar un mapeo de puestos y funciones en las entidades de destino antes de la reestructuración, a fin de identificar las plazas donde serán ubicados los trabajadores transferidos. Este “*mapa de funciones*” deberá ser público y fiscalizado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), garantizando transparencia y respeto al principio de progresividad y no regresividad de los derechos laborales.
- **Declarar la nulidad de cualquier despido o acto de cese fundado en razones estructurales.** Los proyectos estipulan que serán nulos de pleno derecho los ceses o despidos dispuestos únicamente por la reorganización, fusión o cierre de una entidad, al carecer de causa justa individual. Esta cláusula de nulidad procura disuadir a los gestores públicos de utilizar argucias estructurales para despedir personal, so pena de dejar tales actos sin efecto legal. Asimismo, se establece que la normativa propuesta tendrá carácter de orden público laboral, prevaleciendo sobre disposiciones contrarias de menor jerarquía, de modo que ninguna entidad pueda alegar normas de modernización institucional para eludir la protección aquí contemplada.
- **Reincorporación de trabajadores cesados indebidamente en procesos pasados.** Un aspecto común en las iniciativas es la inclusión de una cláusula transitoria de reincorporación obligatoria. Todo servidor público que hubiera sido cesado sin causa justa comprobada durante reestructuraciones previas (por motivos presupuestales o extinción de su entidad) deberá ser reincorporado a su centro de trabajo o a la entidad que haga sus veces, en un plazo breve (por lo general 90 días hábiles).
- **Plazos perentorios para la implementación y fiscalización por SERVIR.** Para evitar dilaciones administrativas que pongan en riesgo la eficacia de la ley, se fijan plazos concretos: por ejemplo, la reasignación del personal deberá ejecutarse en un máximo de 60 días hábiles desde iniciada la reestructuración; la reincorporación de cesados injustamente, dentro de 90 días. Durante estos períodos, la normativa faculta a las entidades a realizar las modificaciones presupuestarias necesarias, exonerándolas de restricciones de austeridad que pudieran obstaculizar la contratación o reubicación del personal. SERVIR, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (Dirección General de Gestión Fiscal de Recursos Humanos – DGGFRH), deberá brindar asistencia técnica y supervisión para el cumplimiento de estos plazos y procesos. En caso de incumplimiento o demora injustificada por parte de alguna entidad, las normas proponen mecanismos de reporte y eventual responsabilidad administrativa para las autoridades omisas, a fin de asegurar el respeto efectivo de la ley.
- **Principio de progresividad y no regresividad:** Los proyectos enfatizan que *en ningún caso la reestructuración podrá implicar la pérdida o reducción de derechos*

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

laborales adquiridos por los trabajadores reubicados. Este principio de no regresividad, coherente con los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Perú, deberá regir tanto en la elaboración del reglamento de la ley como en cada proceso concreto de fusión o reorganización. De esta forma, cualquier cambio de puesto, unidad orgánica o régimen especial deberá garantizar al trabajador al menos las mismas condiciones esenciales que tenía (remuneración, jornada, categoría, beneficios), evitando que la reforma institucional sea excusa para precarizar sus condiciones. SERVIR velará por este aspecto al aprobar los cuadros de personal transitorios y definitivos de las nuevas entidades, y los sindicatos de trabajadores públicos podrán cumplir un rol de veeduría social en defensa de este principio.

En conclusión, la identificación del problema que motivó estas iniciativas legislativas se centra en la injustificada desprotección de los servidores públicos de régimen CAS ante los procesos de reorganización del Estado, materializada en ceses automáticos al amparo del Decreto Legislativo 1057 art.10(b) y en la carencia de procedimientos de reasignación laboral. La respuesta normativa propuesta —respaldada por antecedentes recientes, jurisprudencia constitucional y estándares internacionales— busca cerrar este vacío legal, equilibrando las necesidades de modernización de la Administración con el respeto irrestricto de la estabilidad y dignidad de sus trabajadores. De esta manera se pretende garantizar que las reformas institucionales no se traduzcan en retrocesos sociales, sino que se ejecuten con pleno respeto a los derechos laborales, fortaleciendo tanto la eficiencia del Estado como la confianza y el compromiso de sus servidores públicos.

En ese contexto, y tras analizar las fortalezas y aportes de cada iniciativa, la Comisión propone la aprobación de una fórmula legal sustitutoria que sintetiza y optimiza los elementos regulatorios centrales planteados, atendiendo a los principios constitucionales de dignidad, debido proceso y progresividad de los derechos laborales, y en consonancia con el marco internacional de protección de derechos fundamentales en el empleo público.

Los ejes centrales de la propuesta son los siguientes:

- **Eliminación de ceses por razones estructurales:** Se deroga el literal b) del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1057, proscribiendo como causal válida de cese la extinción, fusión, reorganización o absorción de la entidad empleadora. Esta prohibición se aplica de manera transversal a todos los regímenes laborales públicos, reforzando el principio de estabilidad laboral e impidiendo que las reformas institucionales sean utilizadas como mecanismos encubiertos de desvinculación sin evaluación individual.
- **Reasignación obligatoria del personal con vínculo vigente:** La norma impone a las entidades receptoras de funciones la obligación de reubicar a los trabajadores de la entidad de origen en plazas equivalentes, respetando régimen laboral, categoría, antigüedad, remuneración y demás condiciones adquiridas. Esta movilidad funcional se debe realizar en un plazo máximo de sesenta (60) días hábiles, lo que asegura una transición ordenada, eficiente y respetuosa de los derechos laborales.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

- **Instrumentos técnicos de soporte y supervisión:** La ley exige la elaboración previa de un mapeo de puestos y funciones que permita identificar de forma precisa las plazas vacantes o equivalentes donde serán reasignados los trabajadores. Este instrumento deberá ser público y estar sujeto a fiscalización por parte de SERVIR, autoridad competente en materia de gestión de recursos humanos, a fin de garantizar la transparencia del proceso y la trazabilidad de las decisiones administrativas.
- **Nulidad de actos contrarios y prevalencia normativa:** Toda decisión de cese adoptada en contravención de la presente ley será nula de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa o penal de los funcionarios que la dispusieron. Se declara expresamente que la ley tiene carácter de orden público laboral y prevalecerá sobre cualquier disposición contraria de menor jerarquía, reforzando su aplicación uniforme en todo el aparato estatal.
- **Alcance transversal y excepcionalidad:** La norma se aplicará de forma permanente a todos los trabajadores del Estado con vínculo vigente, incluidos aquellos bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276, 728, 1057 (CAS), la Ley del Servicio Civil (Ley N.º 30057), así como regímenes especiales públicos. Solo se excluye expresamente a los funcionarios de confianza de libre designación y remoción, cuya naturaleza jurídica justifica dicho tratamiento diferencial.
- **Medidas presupuestarias y de adecuación organizativa:** Se faculta a las entidades del Estado a realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para implementar la presente ley, incluso si ello implica exceptuarse de las restricciones de austeridad o las limitaciones en materia de plazas del AIRHSP, sólo con el fin de incorporar los recursos presupuestarios correspondientes al personal transferido o recibido en los casos previstos en la presente ley. Asimismo, se incorpora una disposición para que el Poder Ejecutivo reglamente la ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, asegurando su adecuada operativización.
- **Principio de progresividad y no regresividad:** Toda reubicación o reasignación debe realizarse sin menoscabo de las condiciones laborales del servidor, lo que incluye jornada, remuneración, beneficios, derechos sindicales, antigüedad y régimen de seguridad social. Se proscribe cualquier forma de precarización laboral con fundamento en reformas estructurales.

En conclusión, la fórmula legal sustitutoria adoptada por la Comisión responde de manera integral y coherente al problema detectado: la indefensión de los servidores públicos frente a procesos de reestructuración estatal. Al mismo tiempo, la propuesta **no obstaculiza los objetivos de modernización del Estado**, sino que los complementa al establecer estándares de gestión pública con enfoque de derechos humanos. Se trata de una norma de aplicación general y permanente, que busca consolidar un **modelo de transición institucional ordenada, transparente y socialmente justa**, en el que la eficiencia administrativa no se logre a costa de la dignidad del servidor público.

VII. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Se realiza el análisis del texto sustitutorio propuesto, y que reúne

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

7.1. Modificaciones y derogaciones normativas.- La principal incidencia del texto sustitutorio propuesto en el ordenamiento vigente es la eliminación de disposiciones legales que permiten el cese automático de servidores públicos por razones meramente estructurales. En concreto, se deroga expresamente la causal de extinción del contrato por “extinción de la entidad contratante” prevista en el literal b) del artículo 10 del Decreto Legislativo N°1057, norma que sustentaba los despidos automáticos de trabajadores bajo el Régimen CAS cuando la entidad empleadora era suprimida. La Única Disposición Complementaria Derogatoria del texto sustitutorio propuesto suprime dicha causal y cualquier otra disposición legal que prevea la terminación de la relación laboral por la sola reorganización, fusión, absorción, extinción o reestructuración de una entidad pública, sin mediar evaluación o causa justa individual atribuible al trabajador. Asimismo, declara la derogación o adecuación de todas las normas que se opongan a lo dispuesto por la Ley, asegurando así la primacía de este nuevo régimen de protección laboral por sobre cualquier regulación contradictoria.

7.2. Articulación con el marco normativo vigente.- El texto sustitutorio propuesto se integra armónicamente con las normas de organización y modernización del Estado, complementando sus disposiciones sin contradecir sus principios. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley 29158 (LOPE) – proporciona el marco legal para la creación, fusión, reorganización y extinción de entidades públicas en el proceso de racionalización del aparato estatal. No obstante, dicho cuerpo normativo (así como la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley 27658) no contemplaba mecanismos específicos de transición laboral ni protecciones expresas para el personal afectado por esas reorganizaciones. En este sentido, el texto sustitutorio bajo análisis viene a complementar aquel marco organizativo, incorporando salvaguardas laborales obligatorias que deberán observarse en el ejercicio de las facultades de reorganización otorgadas por la LOPE. De esta manera, los procesos de modernización administrativa y reforma institucional podrán llevarse a cabo sin menoscabo de los derechos de los trabajadores, es decir, sin transgredir los principios de eficiencia, racionalización y modernización del Estado consagrados en la legislación vigente. Antes bien, la norma orienta dichas reformas dentro de cauces que respetan la estabilidad laboral, equilibrando la potestad reorganizativa del Estado con la protección constitucional del derecho al trabajo.

En cuanto al régimen de empleo público, el texto sustitutorio propuesto posee un carácter transversal que le permite articularse con los distintos regímenes laborales vigentes en el Estado. Su artículo 4 extiende expresamente la aplicación de sus disposiciones a “todos los servidores y trabajadores del Sector Público”, abarcando a los sujetos del Decreto Legislativo N°276 (Ley de Bases de la Carrera Administrativa), del Decreto Legislativo N°728 (régimen laboral de la actividad privada aplicable al sector público), del Decreto Legislativo N°1057 (régimen especial CAS) y de la Ley N°30057 (Ley del Servicio Civil), entre otros. En consecuencia, los derechos y garantías que el texto sustitutorio reconoce se integran en todos los regímenes de la administración pública, asegurando un tratamiento coherente y equitativo para servidores nombrados, contratados bajo

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

el régimen privado y contratados CAS por igual. Se cierra así la brecha normativa que hacía del CAS un régimen excepcionalmente precario en materia de estabilidad, equiparándolo en protección frente a cambios institucionales con los regímenes 276 y 728 que ya reconocen cierta estabilidad o indemnización por despido. Cabe señalar que quedan exceptuados del ámbito de esta Ley únicamente los funcionarios y servidores de libre designación y remoción (cargos de confianza), conforme a la normativa vigente; con ello se respeta la naturaleza de dichos puestos de confianza, los cuales continúan sujetos a la libre potestad de nombramiento y cese propia de la función de dirección pública.

Además, la implementación de la Ley se articula con el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, a través del rol asignado a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Conforme a la norma, antes de ejecutar cualquier proceso de reestructuración deberá realizarse un mapeo de puestos y funciones disponibles para reubicar al personal, instrumento de gestión que “estará sujeto a la fiscalización de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)”. De esta forma, la entidad técnica rectora en materia de servicio civil supervisará y acompañará la reubicación de los trabajadores, garantizando que se apliquen criterios uniformes, meritocráticos y respetuosos de los derechos laborales en todos los niveles de gobierno. Esta articulación refuerza la coherencia con los postulados de la Ley N°30057 (Servicio Civil) y su reglamentación, al procurar que los procesos de movilidad de personal derivados de reformas institucionales se ajusten a principios de transparencia, razonabilidad y respeto a la carrera pública. En suma, SERVIR actuará como garante del correcto cumplimiento de la Ley, en línea con su función de ente rector del sistema de recursos humanos (Decreto Legislativo N°1023), lo cual integra la nueva obligación legal dentro de la arquitectura existente de administración del personal estatal.

7.3. Efectos sistémicos en la legislación de recursos humanos del Estado.- La vigencia del texto sustitutorio propuesto generará importantes efectos sistémicos en el régimen jurídico aplicable a la administración de personal en el sector público. En primer lugar, establece un estándar común obligatorio en materia de estabilidad laboral frente a procesos de reorganización, algo hasta ahora inédito en nuestra legislación. Antes de esta norma, los ceses de personal motivados por fusiones o extinciones de entidades se manejaban de forma heterogénea y con escasa previsibilidad, al no existir un mandato general de reubicación ni procedimientos uniformes para proteger al trabajador afectado. Esta ausencia de un parámetro vinculante propiciaba, en la práctica, despidos o no renovaciones automáticamente vinculadas a la reestructuración, traslados a puestos no equivalentes e incluso la pérdida de derechos adquiridos, con consecuentes vacíos de tutela e inseguridad jurídica para el servidor público. La nueva Ley corrige esa situación al imponer la continuidad del vínculo laboral –vía reasignación o reubicación en entidad sucesora– como regla general ante cualquier reorganización, prohibiendo los despidos arbitrarios por motivos estructurales. Esto no solo brinda certeza y protección al trabajador público, sino que obliga a las entidades a incorporar la gestión planificada de recursos humanos en los procesos de reforma (por ejemplo, mediante la elaboración obligatoria del

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

mapeo de plazas vacantes/equivalentes y la capacitación del personal reasignado), fomentando una modernización administrativa socialmente responsable.

En tal sentido, se fortalece la seguridad jurídica y la confianza de los servidores en que la modernización del Estado no implicará retrocesos en sus derechos, sino que se llevará a cabo con pleno respeto a la estabilidad y dignidad del trabajador. Este efecto integrador redunda asimismo en un mejor clima laboral y en la continuidad eficiente de los servicios públicos: al evitar la pérdida masiva de talento humano durante las reestructuraciones, se preserva el conocimiento institucional y se estimula el compromiso del personal con los objetivos de la entidad. En última instancia, la norma coadyuva a que la Administración Pública peruana avance hacia estándares más altos de gestión de personal, alineados con el mandato constitucional de protección contra el despido arbitrario y con las mejores prácticas internacionales en la materia (p.ej. el principio de no regresividad de derechos y la recomendación de recolocación ante reestructuraciones).

7.4. Innovación, complementariedad o corrección en la arquitectura legal: El texto sustitutorio propuesto que se dictamina representa a la vez una corrección necesaria y una innovación normativa dentro de la arquitectura legal laboral del sector público. Su carácter correctivo es evidente al subsanar una deficiencia histórica del régimen CAS y, en general, del derecho público laboral peruano: antes de esta Ley, no existía una protección eficaz frente a los ceses originados por la extinción o fusión de entidades, lo que permitía desvinculaciones colectivas sin causa individual ni evaluación del desempeño. Esta situación es finalmente remediada con la derogación de la referida causal del Decreto Legislativo 1057 y la creación de procedimientos que garantizan la continuidad laboral. Al mismo tiempo, la norma introduce elementos novedosos en nuestro ordenamiento, al establecer de forma explícita obligaciones y derechos en escenarios de reorganización que no habían sido desarrollados integralmente con anterioridad. Es innovadora, por ejemplo, la fijación de un plazo perentorio (60 días hábiles) para reasignar al personal desplazado, la exigencia de mantener equivalencia en funciones, remuneraciones y antigüedad, así como la declaratoria de nulidad ipso jure de cualquier acto de cese que contravenga estas disposiciones. Tales mecanismos, inspirados en principios de derecho laboral avanzado, complementan y perfeccionan el marco legal vigente, armonizando las políticas de modernización administrativa con la salvaguarda de los derechos de los trabajadores. En efecto, la Ley refuerza y desarrolla los objetivos de leyes previas (como la Ley del Servicio Civil y la Ley Marco de Modernización) desde la perspectiva de la protección social, de modo que el impulso a la eficiencia estatal no se logra a costa del personal, sino de la mano con el respeto a sus derechos. En suma, nos encontramos ante una norma que corrige vacíos y distorsiones del sistema legal anterior, a la vez que añade un nuevo nivel de garantía acorde con los estándares constitucionales y obligaciones internacionales asumidas por el Perú en materia laboral. Ello supone una mejora cualitativa en la arquitectura legal del empleo público, consolidando un modelo más justo, coherente e integral de gestión de recursos humanos en el Estado.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República, a continuación, se presenta el análisis costo-beneficio de la fórmula legal sustitutoria titulada “Ley que garantiza el respeto de los derechos laborales de los trabajadores del Estado en procesos de reorganización, fusión, absorción, extinción o reestructuración de entidades públicas”. Este análisis comprende la evaluación económica y administrativa de la implementación de la norma propuesta, la identificación de los costos y beneficios esperados, así como una estimación razonada de su impacto fiscal. Cabe señalar que la iniciativa no crea nuevos derechos laborales ni beneficios adicionales, sino que garantiza la continuidad de los derechos existentes de los servidores públicos; en consecuencia, los eventuales costos derivan de proteger y mantener obligaciones laborales vigentes, mas no de generar prestaciones inéditas.

8.1. Costos de implementación: Desde el punto de vista económico y administrativo, la puesta en marcha de la ley implicará ciertos costos operativos y esfuerzos de gestión. En primer lugar, las entidades públicas sujetas a procesos de reorganización institucional deberán realizar un mapeo funcional de sus puestos y plazas, a fin de identificar equivalencias entre la antigua estructura y la nueva. Esta tarea conlleva la dedicación de personal de recursos humanos y tiempo administrativo para reubicar funcionalmente a los trabajadores afectados conforme a su perfil y experiencia. Asimismo, la supervisión por parte de SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil) durante dichos procesos de reestructuración podría suponer una carga administrativa adicional, ya que este organismo brindará acompañamiento técnico y verificará el cumplimiento de la normativa en materia de personal. No obstante, dicho costo administrativo será manejable, toda vez que SERVIR ejercerá estas funciones en el marco de sus competencias actuales y con recursos existentes, evitando la necesidad de crear nuevas unidades o contratar personal adicional para tales efectos. En resumen, los principales costos de implementación se reflejan en el esfuerzo institucional de coordinación, en la gestión de la reasignación de personal (elaboración del mapeo de funciones, evaluaciones de puesto y desempeño) y en las eventuales capacitaciones o inducciones necesarias para que el personal reubicado se adapte a sus nuevas funciones.

8.2. Beneficios esperados: Por otro lado, los beneficios proyectados a raíz de la entrada en vigencia de la ley son significativos en términos de servicio público y gestión de personal. En primer lugar, se asegura la continuidad de los servicios públicos incluso durante procesos de reorganización estatal, ya que los trabajadores capacitados no serán cesados sino reubicados en otras plazas donde puedan seguir aportando su experiencia. Esto evita interrupciones en la atención a la ciudadanía y preserva el capital humano en el sector público. En segundo lugar, al garantizar la estabilidad laboral y respetar los derechos adquiridos de los servidores, la medida reducirá la probabilidad de litigios laborales contra el Estado derivados de despidos o desplazamientos arbitrarios en procesos de fusión o reestructuración. La disminución de juicios por cese irregular conllevará un ahorro en costos legales e indemnizaciones, y previene contingencias que podrían

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

afectar el erario público. Asimismo, la reubicación eficiente de personal capacitado permite aprovechar al máximo la inversión ya realizada en su formación y entrenamiento, mejorando la eficacia institucional al ubicar a cada servidor en un puesto acorde con su experiencia. Esto redundará en una administración más eficiente, pues se evitan vacíos de personal especializado y la necesidad de contratar y capacitar nuevo personal para llenar las vacantes, optimizando el uso de los recursos humanos existentes.

8.3. Impacto fiscal: La implementación de la presente ley no demanda recursos presupuestales adicionales significativos, ya que se basa en la redistribución de servidores públicos ya existentes. Los gastos asociados – principalmente las remuneraciones y beneficios laborales del personal reubicado – continuarán atendiendo con fondos ya asignados en los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, sin requerir partidas nuevas del Tesoro Público. En efecto, la ejecución de la norma se financiará con cargo a los presupuestos aprobados de los organismos correspondientes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro, por lo que el impacto fiscal directo es neutro o marginal. La propuesta se alinea con las reglas fiscales y las disposiciones de austeridad vigentes: no incrementa el número de plazas ni los niveles salariales más allá de lo ya previsto, sino que mantiene a los servidores en posiciones equivalentes. De esta forma, su aplicación no se ve limitada por las restricciones presupuestarias anuales en materia de personal, toda vez que no implica nuevas contrataciones ni nombramientos, sino movilidad interna dentro del Estado. Cabe destacar, además, que el cumplimiento de la ley será registrado y monitoreado a través del Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) del Ministerio de Economía y Finanzas, lo que garantizará la transparencia en la gestión de las reubicaciones y confirmará que dichas acciones se realizan dentro del marco presupuestal autorizado, sin generar desequilibrios fiscales.

8.4. Medidas de mitigación del impacto presupuestal: El texto sustitutorio incorpora disposiciones específicas que contribuyen a minimizar cualquier impacto económico o administrativo de la reforma. Por ejemplo, se establece un plazo máximo de 60 días calendario para concretar la reubicación de los trabajadores afectados por la reorganización. Esta ventana temporal permite planificar la reasignación de funciones de manera ordenada y gradual, facilitando que cada servidor público sea ubicado en una plaza equivalente vacante o disponible, en concordancia con su perfil, sin necesidad de crear nuevas posiciones. Asimismo, la norma prevé un período de inducción de un mes para el personal reubicado en su nuevo puesto de trabajo. Durante este período de inducción, el trabajador recibe la orientación y capacitación necesarias para adaptarse a sus funciones, sin que ello implique cese alguno ni la contratación de nuevo personal para reemplazarlo en su antigua unidad. Esto significa que no habrá sobreposición de puestos ni gastos redundantes: la entidad no tiene que pagar simultáneamente a un trabajador saliente y a uno nuevo, puesto que aprovecha al mismo servidor en otra posición. En conjunto, estas medidas mitigan el impacto fiscal y operativo de la ley, asegurando que su implementación se realice de manera ordenada, eficiente y con el menor costo adicional posible para el Estado, al mismo tiempo

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

que se protege efectivamente la estabilidad laboral de los trabajadores públicos y la continuidad de los servicios a la ciudadanía.

IX. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN de los proyectos de ley 11717/2024-CR, 12114/2025-CR y 12264/2025-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto garantizar los derechos laborales de los trabajadores del Estado en los procesos de reorganización, fusión, absorción, extinción o reestructuración de entidades públicas, evitando ceses arbitrarios o automáticos por causas meramente estructurales, promoviendo mecanismos de reasignación o reubicación funcional que aseguren una transición ordenada y respetuosa de sus derechos.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley es conciliar la eficiencia administrativa en los procesos de modernización del Estado con la debida protección laboral. Para tal efecto, se garantiza el respeto irrestricto de los derechos laborales, promoviendo la continuidad del vínculo laboral, la preservación de la antigüedad, la remuneración, el régimen laboral de origen y los demás beneficios laborales adquiridos por los trabajadores afectados, evitando cualquier menoscabo en sus condiciones laborales por razones de procesos de reorganización, fusión, absorción, extinción o reestructuración de entidades públicas.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

3.1 Las disposiciones de la presente ley se aplican a todos los trabajadores del sector público, incluyendo a las entidades del Gobierno Nacional, los organismos públicos, las unidades ejecutoras y los programas o proyectos especiales creados conforme al artículo 38 de la Ley 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

3.2 La presente ley es de alcance transversal para todos los regímenes laborales públicos, incluyendo los decretos legislativos 276, 728 y 1057 y la Ley 30057, entre otros regímenes especiales de naturaleza pública, siempre que el vínculo laboral del trabajador se encuentre vigente al inicio de los procesos de reorganización, fusión, absorción, extinción o reestructuración de la entidad pública.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

3.3 Quedan exceptuados del ámbito de esta ley únicamente los funcionarios y servidores de confianza o de libre designación y remoción, conforme a la normativa aplicable.

Artículo 4. Prohibición de cese por motivos estructurales

Queda prohibido el cese o despido de servidores públicos motivado exclusivamente por la reorganización, fusión, absorción, extinción o reestructuración de la entidad empleadora. El término de la relación laboral solo procede por causa justa, debidamente comprobada mediante procedimiento administrativo disciplinario, con pleno respeto del debido proceso y de la normativa laboral vigente.

Artículo 5. Reasignación y reubicación del personal

5.1 Los trabajadores afectados por procesos de reorganización, fusión, absorción, extinción o reestructuración de una entidad pública son reasignados o reubicados a las entidades que asuman las funciones o competencias de la entidad de origen, bajo las siguientes reglas:

- a) Respeto del régimen laboral de origen de cada trabajador reasignado o reubicado.
- b) Preservación de los derechos y condiciones laborales del trabajador reasignado o reubicado.
- c) La reasignación o reubicación debe efectuarse en un plazo no mayor de sesenta días hábiles contados a partir de la fecha de inicio de la reorganización, fusión, absorción, extinción o reestructuración de la entidad de origen.
- d) De ser necesario, el trabajador reasignado o reubicado recibe inducción o capacitación en la entidad de destino por un período de hasta un mes sin suspensión de la percepción de su remuneración ni afectación de sus derechos laborales durante dicho período.

5.2 En todos los casos, la entidad de origen, en coordinación con la entidad receptora, adopta las medidas necesarias para efectivizar la reasignación o reubicación laboral.

Artículo 6. Mapeo de puestos y funciones

6.1 Previo a la implementación de cualquier proceso de reorganización, fusión, absorción, extinción o reestructuración de las entidades públicas, la entidad pública encargada del proceso y, de ser el caso, las entidades receptoras de funciones deben elaborar un mapeo de puestos y funciones disponibles, con la identificación de plazas equivalentes o vacantes donde puedan ser reubicados o reasignados los trabajadores afectados por dichos procesos. Este mapeo es de carácter obligatorio y público, y está sujeto a la fiscalización de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), garantizando los principios de transparencia, progresividad y no regresividad en la protección de los derechos laborales de los servidores afectados, así como la trazabilidad de las decisiones adoptadas.

6.2 Ningún proceso de reasignación o reubicación tiene efecto sin la verificación previa de SERVIR, en su calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

6.3 La entidad receptora solo puede contratar personal para aquellas plazas que no puedan ser ocupadas por los trabajadores de la entidad de origen.

6.4 Los trabajadores que no puedan ser reasignados o reubicados en la entidad receptora son reasignados o reubicados en otras entidades del estado donde se requiera personal de acuerdo con su perfil.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Exoneración de restricciones presupuestarias

Para efectos de implementar lo dispuesto en la presente ley, las entidades públicas están autorizadas a realizar las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias para asegurar la continuidad laboral y funcional del personal reasignado o reubicado, conforme a los procedimientos establecidos en la presente ley. Dichas modificaciones no están sujetas a restricciones derivadas de normas de austeridad fiscal, ni a las limitaciones relativas a número de plazas o categorías previstas en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) o en otros sistemas de control similares, siempre que se encuentren directamente vinculadas al cumplimiento de los procesos de reasignación o reubicación funcional establecidos en la presente Ley.

SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y el ministro de Economía y Finanzas, previo informe de la Presidencia Ejecutiva de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de noventa días calendario contados desde su entrada en vigor.

Dicho reglamento desarrolla los procedimientos para la efectiva reorganización, fusión, absorción, extinción o reestructuración de entidades públicas, así como los procedimientos técnicos de mapeo, reasignación, reubicación y capacitación del personal afectado por dichos procesos, asegurando el cumplimiento de las garantías establecidas en esta ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación del literal b) del artículo 10 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS).

Se deroga el literal b) del artículo 10 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS).

Lima, 31 de marzo de 2026

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA
Presidenta

**Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado**

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11717/2024-CR, 12114/2025-CR Y 12264/2025-CR LEY QUE GARANTIZA LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN, FUSIÓN, ABSORCIÓN, EXTINCIÓN O REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/03/2026 16:51:34-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 15:22:34-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/04/2026 09:23:57-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/04/2026 09:24:06-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/04/2026 11:23:09-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/04/2026 11:52:46-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/04/2026 13:04:00-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/04/2026 15:48:12-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/04/2026 13:56:49-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/04/2026 08:33:39-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/04/2026 12:57:25-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 15:09:17-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 09:29:52-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/04/2026 12:27:00-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/04/2026 12:29:38-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 12:13:10-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 12:13:21-0500