

INFORME DE ADMISIBILIDAD 0033-CMF-2025-2026 (Proyecto de Ley 14489/2025-CR)

1. DATOS GENERALES

PROYECTO DE LEY NÚMERO: 14489/2025-CR

SUMILLA: *Propone incorporar progresivamente a los trabajadores que laboran en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de fomento del empleo, comprendiendo a las Unidades Ejecutoras 001-1087: Administración - Nivel Central, 006-1160: Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF y 009-1232: Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – WARMI ÑAN.*

FECHA DE INGRESO A COMISIÓN: 29 de abril de 2026.

PROPONENTE: *Grupo parlamentario Juntos por el Perú - Voces del Pueblo - Bloque Magisterial, a iniciativa de la congresista Nieves Esmeralda Limachi Quispe.*

ORDEN DE ENVÍO: *A la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y a la Comisión de Mujer y Familia, como primera y segunda comisiones dictaminadoras, respectivamente.*

2. REQUISITOS FORMALES (ART. 75 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO)

La proposición:

REQUISITOS FORMALES		SÍ	NO
2.1.	Tiene exposición de motivos	✓	
2.1.1.	• Incluye los fundamentos	✓	
2.1.2.	• Incluye el efecto de la vigencia de la norma	✓	
2.1.3.	• Incluye el análisis costo-beneficio	✓	
2.1.4.	• Puede prescindir del comentario sobre incidencia ambiental	✓	
2.1.5.	- En caso el comentario sea obligatorio. ¿Lo incluye?		
2.2.	La fórmula legal está organizada en títulos, capítulos, secciones y artículos	✓	
2.3.	Ha sido exonerada de estos requisitos.		✓

3. REQUISITOS ESPECIALES (ART. 76 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO)

La proposición:

REQUISITOS ESPECIALES		SÍ	NO
3.1.	Ha sido presentada por el presidente de la República		✓
3.1.1.	• Está refrendada por al menos el presidente del Consejo de Ministros.		

3.1.2.	• Versa sobre alguna de las materias exclusivas del Poder Ejecutivo. ¹		
3.1.2.1.	○ Cumple con los requisitos exigidos para este tipo de proposiciones. ²		
3.1.3.	• Es enviada por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.		
	○ Está acompañada con la solicitud de trámite urgente requerida.		
3.2.	Ha sido presentada por un grupo parlamentario, a iniciativa de los congresistas.	✓	
3.2.1.	• Respeto la no modificación del gasto público o de tributos.		
3.2.2.	• Respeto la no legislación en materias exclusivas del Poder Ejecutivo.	✓	
3.2.4.	• Es original y no ha incurrido en copia de otros proyectos de ley.	✓	
3.2.5.	• Ha sido actualizado por el Consejo Directivo.		✓
3.2.6.	• Tiene relación con la Agenda Legislativa.	✓	
3.2.7.	• Tiene relación con el Acuerdo Nacional.	✓	
3.3.	Ha sido presentada por la ciudadanía.		✓
3.3.1.	• Está suscrita por al menos el 0.3% de la población electoral.		
3.3.1.	• Está debidamente acompañada por la resolución respectiva de la ONPE.		
3.3.2.	• Versa sobre alguna de las materias exclusivas del Poder Ejecutivo.		
3.4.	Ha sido presentada por otra entidad con derecho a iniciativa legislativa.		✓
3.4.1.	• Versa sobre asuntos de su exclusiva competencia,		
3.4.2.	• Precisa la concordancia de competencia en el documento de remisión.		
3.4.3.	• Respeto la no legislación sobre los asuntos exclusivos del Poder Ejecutivo		

4. REQUISITOS DE ENVÍO A COMISIONES (ART. 77 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO)

La proposición de ley:

REQUISITOS DE ENVÍO A COMISIONES		SÍ	NO
4.1.	Se encuentra publicada en el Portal del Congreso	✓	
4.2.	Cumple con el criterio de especialización	✓	
4.3.	Es compatible con la Constitución	✓	

5. OTROS REQUISITOS

La proposición de ley:

OTROS REQUISITOS		SÍ	NO
5.1.	Coloca las citas correspondientes si transcribe textos de otros autores	✓	

6. PROYECTOS DE LEY SIMILARES Y VINCULANTES

Del reporte de proyectos de ley de la Comisión de Mujer y Familia (al 30/04/2026), se han identificado las siguientes iniciativas relacionadas con el **Proyecto de Ley 14489/2025-CR**:

¹ Materias presupuestales o financieras; legislación delegada; demarcación territorial; tratados internacionales; consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras sin afectar la soberanía nacional; prórroga del estado de sitio; declaración de guerra o firma de la paz o autorización para ausentarse del país.

² Artículo 76, inciso 1, acápites del b) a l).

- **PL 14071/2025-CR** (23/02/2026 — EN COMISIÓN) "Proyecto de ley que dispone la incorporación progresiva del personal CAS al régimen del Decreto Legislativo 728 en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables" presentado por la congresista Cortez Aguirre, Isabel.
- **PL 13931/2025-CR** (10/02/2026 — EN COMISIÓN) "Proyecto de ley que dispone la incorporación de los trabajadores del INABIF contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del D. Leg. 1057, al régimen laboral del D. Leg. 728" presentado por la congresista Limachi Quispe, Nieves Esmeralda.

Considerando que las iniciativas legislativas guardan concordancia temática y tienen la misma finalidad en el ámbito del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se recomienda emitir un pronunciamiento que acumule las mismas.

7. SOLICITUDES DE OPINIÓN

Se recomienda solicitar opiniones a las siguientes entidades:

1. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).
2. Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).
3. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) – Dirección General de Presupuesto Público.
4. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

8. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

Del análisis efectuado al **Proyecto de Ley 14489/2025-CR** se concluye que la propuesta **cumple con los requisitos formales** y especiales previstos en los **artículos 75 y 76** del Reglamento del Congreso de la República, no obstante, queda pendiente de evaluar el criterio de especialización dispuesto en el **artículo 77**, al versar sobre las condiciones laborales de los servidores del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, que no necesariamente sería competencia de la Comisión de Mujer y Familia.

Sin perjuicio de la admisibilidad formal, la Comisión debe tener presente que la propuesta suscita observaciones relevantes. **La Autoridad Nacional del Servicio Civil SERVIR**, en el **Informe Técnico N.º 000629-2026-SERVIR-GPGSC³** del 27 de marzo de 2026, emitido sobre el **Proyecto de Ley 13931/2025-CR** de idéntica materia, concluyó que iniciativas de esta naturaleza presentan vicios de inconstitucionalidad por contravenir el principio de mérito establecido en la **STC N.º 979/2021 (Exp. N.º 00013-2021-PI/TC)**, por generar un **impacto presupuestal real** desde el primer año de implementación pese a declarar neutralidad fiscal, y por lesionar el principio de igualdad al beneficiar a un universo específico de servidores frente al resto de la administración pública. Estas observaciones son plenamente trasladables al **Proyecto de Ley 14489/2025-CR**, cuyo alcance de 10,087 servidores en tres unidades ejecutoras magnifica considerablemente el impacto fiscal advertido por SERVIR respecto del **Proyecto de Ley 13931/2025-CR**.

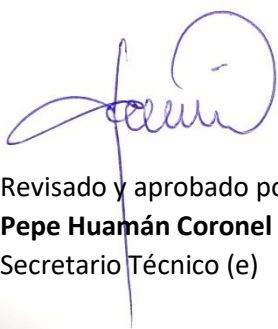
³ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzg1ODg5/pdf>

Merece especial atención la restricción constitucional contenida en el **artículo 79** de la **Constitución Política**, conforme al cual los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos. Si bien el artículo 5 de la fórmula legal declara que la implementación no demanda recursos adicionales al Tesoro Público, dicha afirmación no resiste un análisis material: la incorporación al régimen del Decreto Legislativo 728 conlleva obligatoriamente el reconocimiento de beneficios laborales que el régimen CAS no contempla en igual magnitud, tales como compensación por tiempo de servicios, gratificaciones, vacaciones y seguro de vida ley, lo que incrementa el costo laboral por servidor de manera inmediata e inevitable. En ese sentido, **la mera declaración de neutralidad fiscal en la exposición de motivos no es suficiente para salvar la restricción constitucional**, pues lo que determina la existencia de gasto público no es la denominación que le otorgue el proyecto sino **el efecto económico real que produce su implementación**. El Tribunal Constitucional en el Expediente 00013-2021-PI/TC⁴ ha precisado que el Congreso solo puede generar gasto público cuando la iniciativa no provenga de sí mismo, sino del Poder Ejecutivo, esto es, cuando se acredite que en el procedimiento legislativo el Gobierno **autorizó o consintió** su dación; de lo contrario, se incurre en una inconstitucionalidad de fondo por contravención del artículo 79 de la Constitución. En el presente caso, no obra en el **Proyecto de Ley 14489/2025-CR** evidencia alguna de que el Poder Ejecutivo haya participado consintiendo su aprobación, lo que comprometería su constitucionalidad en este extremo.

En consecuencia, con estas consideraciones, se recomienda declarar **admisibile** el **Proyecto de Ley 14489/2025-CR** y dar cuenta del presente informe en la próxima sesión ordinaria de la Comisión, a efectos de que los señores congresistas adopten las decisiones correspondientes.

Lima, 30 de abril de 2026.

Elaborado por: Cleyber Joel Viña Mendoza



Revisado y aprobado por:
Pepe Huamán Coronel
Secretario Técnico (e)

⁴ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00013-2021-AI.pdf>