



Ministerio Público  
Fiscalía de la Nación



7451



Lima, 04 SET. 2017

OFICIO N° 300 -2017-MP-FN

Señor  
**LUIS FERNANDO GALARRETA VELARDE**  
Presidente del Congreso de la República  
Presente.-

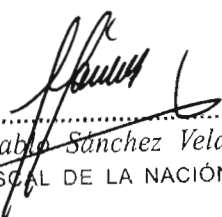


De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, de conformidad con el derecho de iniciativa legislativa conferido en el inciso 7 del artículo 159 de la Constitución Política del Perú, concordado con los artículos 4 y 66, inciso 4) del Decreto Legislativo N° 052 – Ley Orgánica del Ministerio Público, a fin de poner a consideración del Congreso de la República, el Proyecto de Ley que propone incorporar definitivamente al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, a los trabajadores que laboran en el Ministerio Público bajo el régimen laboral especial de Contratación Administrativa de Servicios regulado por el Decreto Legislativo N° 1057.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi consideración.

Atentamente,

  
.....  
Dr. Pablo Sánchez Velarde  
FISCAL DE LA NACIÓN



DEX 17-169865

123679 (ATD)

P-123679

DIRECCIÓN GENERAL PARLAMENTARIA		<input type="checkbox"/> URGENTE <input type="checkbox"/> IMPORTANTE
<input type="checkbox"/> Biblioteca	<input type="checkbox"/> Grabaciones	<input type="checkbox"/> Agregar a su expediente
<input type="checkbox"/> Comisiones	<input type="checkbox"/> Gestión de Información	<input type="checkbox"/> Atender
<input type="checkbox"/> CCEP	<input type="checkbox"/> Oficialía Mayor	<input type="checkbox"/> Ayuda memoria
<input type="checkbox"/> Comunicaciones	<input type="checkbox"/> Otro	<input type="checkbox"/> Conformidad / V.B.
<input type="checkbox"/> Despacho Parlam.	<input checked="" type="checkbox"/> Relatoria, Agenda	<input type="checkbox"/> Consejo Directivo
<input type="checkbox"/> Diario de los Debates	<input type="checkbox"/> Reproducción de documentos	<input type="checkbox"/> Conocimiento y Fines
<input type="checkbox"/> DIDP	<input type="checkbox"/> Prev. y Seguridad	<input type="checkbox"/> Coordinar su atención
<input type="checkbox"/> DGA	<input type="checkbox"/> Serv. Auxiliares	<input type="checkbox"/> Elaborar informe
<input checked="" type="checkbox"/> Enlace con Reg.	<input type="checkbox"/> Trámite Documentario	<input type="checkbox"/> Junta de Portavoces
	<input type="checkbox"/> Inscripciones	<input type="checkbox"/> Publicar en el Portal
		<input checked="" type="checkbox"/> Trámite Correspondiente

ACUERDO 525-2002-2003/CONSEJO-CR

Si cumple con los requisitos

  
**JAVIER ANGELES ILLMANN**  
 Director General Parlamentario (e)  
 CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DGP *MEBE*  
 REVISADO POR:  
 FECHA: *9-9-2017*  
 HORA: *16:00*

DEPARTAMENTO DE RELATORIA, AGENDA Y ACTAS	URGENTE <input type="checkbox"/>	IMPORTANTE <input type="checkbox"/>
Área de Despacho Parlamentario <input type="checkbox"/>	Atender <input checked="" type="checkbox"/>	Agregar a sus Antecedentes <input type="checkbox"/>
Área de Redacción de Actas <input type="checkbox"/>	Tramitar <input type="checkbox"/>	Junta de Portavoces <input type="checkbox"/>
Área de Relatoria y Agenda <input type="checkbox"/>	Conocimiento y Fines <input type="checkbox"/>	Consejo Directivo <input type="checkbox"/>
Área de Trámite Documentario <input checked="" type="checkbox"/>	Elaborar Informe <input type="checkbox"/>	Comisión Permanente <input type="checkbox"/>
	Conformidad V.B. <input type="checkbox"/>	Licencia <input type="checkbox"/>
	Otros .....	

  
**CÉSAR DELGADO GUEMBES**  
 Jefe (e) del Departamento de Relatoria, Agenda y Actas  
 CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
 ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO  
 05 SEP 2017  
**RECIBIDO**  
 Firma: *[Signature]* Hora: *11:28 am*



*Ministerio Público  
Fiscalía de la Nación*

**PROYECTO DE LEY QUE PROPONE INCORPORAR DEFINITIVAMENTE AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728 A LOS TRABAJADORES QUE LABORAN EN EL MINISTERIO PÚBLICO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS REGULADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057.**

El Fiscal de la Nación que suscribe, **PABLO WILFREDO SÁNCHEZ VELARDE**, en ejercicio de su derecho de iniciativa que le confiere el artículo 159° inciso 7 de la Constitución Política del Estado, concordado con los artículos 4° y 66° inciso 4 del Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público; y el artículo 8° literal f) del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio Público; así como los artículos 75° y 76° inciso 4 del Reglamento del Congreso de la República, propone lo siguiente:



**I. FÓRMULA LEGAL:**

**PROYECTO DE LEY QUE PROPONE INCORPORAR DEFINITIVAMENTE AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728 A LOS TRABAJADORES QUE LABORAN EN EL MINISTERIO PÚBLICO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS REGULADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057.**

**Artículo 1°. Objetivo de la Ley**

La presente ley tiene por objeto disponer la incorporación de todos los trabajadores del Ministerio Público que se encuentre contratados bajo el



*Ministerio Público*  
*Fiscalía de la Nación*

régimen laboral especial del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) del Decreto Legislativo N° 1057, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, sin transgredir las normas del servicio civil ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia.

**Artículo 2. Alcance de la Ley**

La presente Ley es de alcance a todos los trabajadores del Ministerio Público que se encuentran laborando sujetos al régimen laboral del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) en sus diferentes unidades orgánicas fiscales, administrativas o médico legales, pudiendo ser:

- a. Profesionales, y
- b. No profesionales

**Artículo 3. Requisitos para la incorporación**

El proceso de incorporación de los trabajadores que laboran en el Ministerio Público bajo el Decreto Legislativo N° 1057, deberá reunir los siguientes requisitos:

1. Haber ingresado al Ministerio Público mediante concurso, según lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1057 y modificatorias.
2. Encontrarse prestando servicios en el Ministerio Público durante más de dos años consecutivos a la fecha de promulgación de la presente Ley.
3. Cumplir con los requisitos mínimos exigidos para cada puesto, conforme a los instrumentos de gestión institucional y normas internas vigentes.
4. No tener impedimentos para contratar, ni estar condenado por delito doloso, así como no estar inmerso dentro de una investigación ni proceso judicial por delitos contra la administración pública ni graves inconductas funcionales, conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1295.
5. Los requisitos específicos que el Ministerio Público exija conforme a la naturaleza de los servicios prestados.





*Ministerio Público*  
*Fiscalía de la Nación*

#### **Artículo 4. Aplicación Progresiva**

La incorporación de los trabajadores del Decreto Legislativo N° 1057 al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728, se efectuará de manera progresiva (no mayor de dos años), conforme a las necesidades y requerimientos de la Institución, así como a la disposición presupuestal y en base al orden de prelación de tiempo de contrato en cada cargo requerido, según lo establezca el reglamento de la presente Ley.

#### **Artículo 5. Lineamientos de ejecución**

El Ministerio Público formulará y aprobará el reglamento y las normas complementarias para la implementación de la presente Ley en un plazo no mayor de noventa (90) días de su entrada en vigencia.

#### **Artículo 6. Dirección del Proceso**

Para la conducción del proceso de incorporación, se designará una Comisión de Incorporación cuya conformación, funciones y procedimientos a seguir en el proceso, serán especificados en el reglamento correspondiente.

#### **Artículo 7. Modificaciones presupuestales**

Autorízase al Ministerio Público para realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para la aplicación de lo dispuesto en la presente Ley.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**ÚNICA.** La implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto asignado al Ministerio Público, sin demandar recursos adicionales al tesoro público ni afectar el gasto e inversión en materiales, infraestructura y demás elementos necesarios para la prestación idónea de los servicios de la Entidad, respetando las disposiciones legales presupuestales.







*Ministerio Público  
Fiscalía de la Nación*

## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 2.1. El Ministerio Público como organismo constitucionalmente autónomo

Es de conocimiento que la Constitución Política de 1979, fue la primera Constitución Política que otorgó al Ministerio Público el carácter de autónomo e independiente, reconociéndole la calidad de ser un órgano constitucionalmente autónomo, con la misión de ser defensor de la legalidad, de los intereses de la sociedad, de los derechos de los ciudadanos, y de ser el titular de la acción penal, siendo el órgano titular de la persecución penal, siendo en el año de 1981 cuando se promulga su Ley Orgánica<sup>1</sup>.

Dicha disposición constitucional como órgano autónomo e independiente, defensor de la legalidad, de los intereses públicos, y como órgano titular de la persecución del delito, la encontramos también en la Constitución Política de 1993, en el artículo 158º de la norma que expresamente lo señala.

Por su parte, el artículo 159º hace mención como atribuciones del Ministerio Público las siguientes:

- 1. Promover de oficio o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho.*
- 2. Velar por la independencia de los órganos judiciales y por la recta administración de justicia.*
- 3. Representar en los procesos judiciales a la sociedad.*
- 4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.*
- 5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.*
- 6. Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.*

<sup>1</sup> Decreto Legislativo 052, del 10 de Marzo de 1981.





*Ministerio Público  
Fiscalía de la Nación*

*7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación (...)"*

La importancia de que el Ministerio Público sea un órgano constitucionalmente autónomo radica en que sea independiente en sus actuaciones, sin intromisiones de ninguna clase, para así cumplir cabalmente las funciones encomendadas por la Constitución<sup>2</sup>, y, principalmente el de perseguir el delito.<sup>3</sup>

## **2.2. Regímenes laborales existentes en el Ministerio Público**

En nuestro ordenamiento jurídico se reconoce y sustenta la existencia de dos regímenes laborales claramente diferenciados: el del servicio público y el de la actividad privada, regulados por los Decretos Legislativos N° 276 y 728 respectivamente, denominados Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, el primero, y Ley de Fomento del Empleo, el segundo, los cuales contiene la legislación marco aplicable tanto al sector público como al sector privado, respectivamente. Asimismo, la Constitución Política del Estado, se refiere a los trabajadores del sector público en los artículos del 22° al 29° ubicados en el Capítulo II de su Título I, mientras que de la función pública se ocupa en los artículos del 39° al 42° ubicados en el Capítulo IV de ese mismo título.

Por otro lado, el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS), Decreto Legislativo N° 1057, fue creado en el año 2008 para solucionar la problemática generada por la proliferación de los servicios no personales

<sup>2</sup>Señala Conde-Pumpido que "La naturaleza de las funciones que se encomienda al Ministerio Fiscal, como defensor de la legalidad, de los intereses públicos y sociales y de los derechos de los ciudadanos es lo que ha obligado a las modernas Constituciones a concebirlo como órgano necesario para el recto funcionamiento del Estado de Derecho. Más aún, el Ministerio Fiscal es, como luego veremos más en extenso, un órgano preciso para la puesta en acto de la actividad jurisdiccional y por ello necesario para la realización de la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico de dicho Estado de Derecho, tal como la reconoce el artículo 1 de la Constitución". **CONDE-PUMPIDO FERREIRO**, Cándido. op.cit. pp. 9-20.

<sup>3</sup> Si bien es cierto, la función principal, y también la más conocida, que ostenta el Ministerio Público es la de persecución del delito, esto no es óbice para señalar las demás funciones de esta Institución como son: los casos tutelares de los menores infractores a la ley penal, aquéllas otras que son de naturaleza civil, familia, y contencioso - administrativa, estas son de suma importancia para cumplir de forma apropiada las funciones que le otorga la Constitución Política de 1993





*Ministerio Público*  
*Fiscalía de la Nación*

(SNP) en el sector público, modalidad contractual establecida en los años noventa como respuesta a las restricciones presupuestales impuestas a la contratación de nuevo personal, con el objetivo de ahorrar costos laborales y acceder a un sistema de contratación más flexible en el sector público.

Son estos tres regímenes laborales que actualmente coexisten en el Ministerio Público, teniendo muchos trabajadores en el régimen CAS, conforme lo expuesto en los párrafos iniciales, régimen que a la fecha está distorsionado generando desigualdad laboral.

**2.3. Distorsión del Régimen laboral especial del Contrato Administrativo de Servicios (CAS): afectación de los derechos laborales de los trabajadores del Ministerio Público**

En relación al Decreto Legislativo N° 1057, es de señalar que el artículo 3° del mencionado Decreto, define al contrato administrativo como una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado, se regula por su mencionada norma, no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, al régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales. El Régimen Laboral Especial del Decreto Legislativo N° 1057 tiene carácter transitorio.

Una de las características principales del Contrato Administrativo de Servicios es su duración determinada, lo cual por principio constitucional debería ser la excepción en el caso de la contratación laboral. La Constitución Política del Perú en su artículo 1° refiere que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; asimismo, el párrafo tercero del artículo 23° señala que ninguna relación puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer y rebajar la dignidad del trabajador.

La temporalidad de la contratación laboral para la ejecución de trabajos de índole permanente dentro del centro de labores crea inestabilidad tanto en la labor que se ha de ejecutar, la cual se puede ver demorada o truncada, como en el personal que la desempeña, como la no acumulación de los programas de







*Ministerio Público  
Fiscalía de la Nación*

capacitación para mejorar las competencias labores y mejorar el desempeño profesional.

La inestabilidad laboral del personal de cualquier institución, crea un malestar natural o descontento que se manifiesta en un mal clima organizacional que necesariamente se traduce en el incumplimiento de los objetivos Institucionales, lo que en el caso del Ministerio Público no puede permitirse.

El Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00002-2010-PI/TV, ha reconocido que el Contrato Administrativo de Servicios es un régimen laboral transitorio y por ende reconoció la desigualdad generada en relación a los beneficios económicos que tiene este régimen con el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, desigualdad que se sigue manteniendo hasta el día de hoy. Ni siquiera la Ley N° 29849<sup>4</sup> Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo N° 1057 y otorga derechos, ha logrado solucionar esta marcada diferencia, puesto que la mencionada ley reconoce a los trabajadores de este régimen, vacaciones anuales de 30 días, aguinaldos por fiestas patrias y navidad (no gratificaciones) o derechos colectivos, sin embargo, no se les reconoce la compensación por tiempo de servicios, gratificaciones equivalentes a una remuneración completa en fiestas patrias y una remuneración completa en navidad, así como tampoco la estabilidad en sus empleos, toda vez que sus contratos son temporales, pactados por determinado plazo, llegando dichos contratos incluso a la posibilidad de ser resueltos sin causa debidamente comprobada. Tal desnaturalización de este régimen fue materia del II Pleno Jurisdiccional de las Salas Laborales de la Corte Suprema (2014).

Cabe destacar que en el informe elaborado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) denominado: "Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios – CAS" se indica que sin considerar a los regímenes de carreras especiales, el régimen laboral CAS se ha convertido en el principal régimen de contratación laboral del Estado, desplazando a los contratados bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y N° 728, existiendo en el

<sup>4</sup>Publicada en el Diario Oficial el Peruano el 06 de abril de 2012.



*Ministerio Público  
Fiscalía de la Nación*

Estado aproximadamente 275,140 mil servidores públicos bajo el régimen CAS en los tres niveles de gobierno.

Subsistiendo las diferencias existentes entre los beneficios laborales que se le reconocen a los servidores que vienen laborando bajo el régimen de contrato administrativo de servicios de trabajo, frente a los servidores que vienen laborando bajo el régimen de la actividad privada, se evidencia una injusta desigualdad dentro de la misma administración pública, transgrediéndose el principio de igualdad ante la Ley reconocido en nuestra Constitución Política.

Asimismo, respecto al régimen laboral de la actividad privada que se rige por la Ley de productividad y competitividad laboral Decreto Legislativo N° 728, promulgado el 08 de noviembre de 1991, creado con la finalidad de permitir a los empresarios hacer frente a la crisis económica por la que atravesaba el país, para lo cual se relativizó la estabilidad laboral absoluta, se otorgó la posibilidad de celebrar contratos de trabajo de naturaleza temporal, accidental y contratos para obra o servicios y se amplió las causales objetivas para la extinción del contrato de trabajo, incluyendo la posibilidad de ceses colectivos.

Las entidades bajo este nuevo régimen laboral establecieron escalas remunerativas distintas al sistema único de remuneraciones así como a la de los trabajadores CAS e incorporaron personal altamente capacitado en posiciones de responsabilidad, siendo exonerados del requisito de ascender peldaño a peldaño en la estructura de niveles. Este régimen laboral permite gestionar de manera flexible los recursos humanos tanto en la contratación, en la determinación de las remuneraciones, en la asignación de tareas, en la evaluación de su desempeño, así como en la aplicación de sanciones ante el incumplimiento, en esta lógica, cada entidad aprueba su propio reglamento interno y sus propios niveles remunerativos.<sup>5</sup>

La remuneración del servidor bajo el régimen laboral de la actividad privada está constituida por el íntegro de lo que percibe por sus servicios, sea en dinero o especie, siempre que sea de libre disposición, la periodicidad de pago es

<sup>5</sup> SERVIR, "El Servicio Civil Peruano: Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma", Mayo 2012, p. 20 y ss.



*Ministerio Público  
Fiscalía de la Nación*

determinada por la entidad, adicionalmente por norma contempla otros beneficios con los que cuentan, como:

- Remuneración según escala aprobada
- Gratificaciones por fiestas patrias y navidad (dos remuneraciones adicionales).
- Escolaridad.
- Compensación por tiempo de servicio (1 remuneración anual).
- Vacaciones anuales (30 días).
- Compensación por horas extras.
- Seguro social.
- Pago de pensiones (sistema público o privado) y
- Compensación por despido arbitrario.

La desigualdad generada por parte del Estado en perjuicio de los trabajadores del Decreto Legislativo N° 1057, no solo radica en la desigualdad de las remuneraciones que perciben sino que se extienden a otros beneficios en los que esta distinción se acentúa mucho más, como es el caso de los siguientes conceptos:

**Aguinaldos** por fiestas patrias y navidad, se les asigna por norma un monto adicional de doscientos o trescientos nuevos soles, según lo considere el gobierno central.

**Escolaridad**, no perciben.

**Compensación por tiempo de servicios**, no perciben.

**Compensación por despido arbitrario** (hasta un tope de dos remuneraciones).

Al existir una desigualdad en cuanto a las remuneraciones que perciben los servidores que se encuentran bajo los Decretos Legislativos N° 1057 y N° 728, pese a que vienen desarrollando las mismas funciones y pertenecen a una misma Institución, resulta de vital importancia la incorporación de los servidores públicos que se encuentran laborando dentro del Decreto Legislativo N° 1057 al Régimen del Decreto Legislativo N° 728 de manera progresiva, a fin de eliminar o erradicar el tratamiento diferenciado que existe entre ambos regímenes







*Ministerio Público  
Fiscalía de la Nación*

laborales, en cuestiones remunerativas, teniendo en cuenta lo preceptuado en nuestra Constitución Política. Siendo beneficiados un aproximado de 3,800 trabajadores bajo este régimen CAS.

Para viabilizar la aplicación de la presente propuesta el Ministerio Público propone que el Ministerio de Economía y Finanzas autorice las modificaciones presupuestales necesarias, con cargo a los recursos asignados en su presupuesto anual correspondiente. Consideramos imprescindible que una medida de esta naturaleza es esencial para los trabajadores del Ministerio Público en la modalidad CAS: por consiguiente la presente propuesta legislativa debería ser aprobada, máxime si ya existe un precedente positivo con la dación de la Ley N° 30555, Ley que incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud; y profesionales, técnicos y auxiliares administrativos de ESSALUD que se encuentran bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios de fecha 26 de abril de 2017.

**III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La aprobación del presente proyecto de ley que propone incorporar definitivamente al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 a todos los trabajadores que laboran en el Ministerio Público bajo el régimen laboral especial de contratación administrativa de servicios regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, posibilitará tener normas claras y precisas en la materia, además se orienta a establecer mecanismos de incorporación definitiva del personal que labora en el Ministerio Público bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios - CAS, al régimen del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

**IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

El presente proyecto no demandará gasto alguno para el erario nacional pues se constituye como una medida de racionalización del presupuesto asignado al Ministerio Público, incluso la norma beneficiará al Estado, porque lo refleja ante la comunidad internacional como fiel guardián y cumplidor de Tratados








*Ministerio Público  
Fiscalía de la Nación*

Internacionales y normas internas en materia de derechos laborales, permitiendo el imperio de la ley ante la desigualdad.

Asimismo, permitirá mejorar el clima organizacional de la institución, una mayor identificación y la posibilidad de desarrollo que le permitirá mayor compromiso y dedicación a sus tareas y funciones en beneficio de la atención de los usuarios, es decir, a la Administración de Justicia, beneficiando además al trabajador y su entorno familiar.

Lima, 23 de agosto de 2017.

  
Dr. Pablo Sánchez Velarde  
FISCAL DE LA NACIÓN

