



**PEDRO EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA**  
Congresista de la República

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

**RECIBIDO**

PROYECTO DE LEY N°  
12038/2025CR

07 AGOSTO 2025 03:18 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

## **PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LA GESTIÓN MUNICIPAL Y GARANTIZA LA CALIDAD DEL BUEN SERVICIO EN LOS GOBIERNOS LOCALES.**

El Congresista de la República **PEDRO EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA**, suscribe la iniciativa legislativa con la facultad prevista en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordante con el artículo 22 inciso c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

### **PROYECTO DE LEY**

El Congreso de la República;  
Ha dado la siguiente Ley:

## **LEY QUE FORTALECE LA GESTIÓN MUNICIPAL Y GARANTIZA LA CALIDAD DEL BUEN SERVICIO EN LOS GOBIERNOS LOCALES**

### **Artículo 1°. Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto el nombramiento de los trabajadores administrativos municipales contratados bajo el Decreto Legislativo N° 1057 que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativo de Servicios (CAS) en su condición de indeterminados al amparo de la Ley 31131, de las municipalidades provinciales y distritales, en el régimen laboral del Decreto Legislativo 276 Ley de bases de la carrera administrativa y remuneraciones del sector público.

### **Artículo 2°. Requisitos**

Los trabajadores administrativos contratados que se acojan al régimen del Decreto Legislativo N° 276 Ley de bases de la carrera administrativa y remuneraciones del sector público, deben acreditar y cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Estar contratado bajo el Decreto Legislativo N° 1057 del Régimen Especial de Contratación Administrativo de Servicios (CAS).
- b) Haber sido contratado por la entidad mediante concurso público en el marco de un proceso regular de acuerdo a ley.
- c) No tener sanción disciplinaria vigente a la fecha de postulación.

### **Artículo 3°. Procedimiento de Nombramiento**

El procedimiento para el nombramiento será el siguiente:

- a) Conformación de una Comisión del proceso de nombramiento: La Comisión de Nombramiento se conformará por el Gerente Municipal, quien la presidirá; el Jefe de Planeamiento y Presupuesto; el Jefe de Recursos Humanos; y el Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica. Esta comisión será la encargada de realizar los filtros de evaluación a los candidatos que opten por un nombramiento, asegurando que cumplan con los requisitos establecidos en la normativa vigente, así como con los perfiles y competencias requeridas para el cargo. El proceso se llevará a cabo con estricto apego a los principios de transparencia, mérito e igualdad de oportunidades.
- b) La comisión evaluará el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Artículo 2°.
- c) Una vez verificados los requisitos, la entidad emitirá una resolución de nombramiento bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 Ley de bases de la carrera administrativa y remuneraciones del sector público.
- d) El nombramiento será notificado al trabajador y registrado en los sistemas administrativos correspondientes.

### **Artículo 4°. Modificación de los Documentos de Gestión Institucional**

Las Municipalidades provinciales y distritales modificar el Cuadro para Asignación de Personal (CAP) o Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) y el Presupuesto Analítico de Personal (PAP) según corresponda.

### **Artículo 5°. Registro en el Aplicativo de planillas y de datos de recursos humanos**

Los trabajadores administrativos con Contrato Administrativo de Servicios (CAS) Indeterminados se encuentren registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) a cargo de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas.

### **Artículo 6°. Financiamiento del proceso de nombramiento**

La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto de cada Municipalidad sin demandar recursos al tesoro público respetando las disposiciones legales presupuestales.

## Artículo 7°. Ente Rector del Proceso

La Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR , en su calidad de ente rector de la gestión del empleo público, emitirá los lineamientos técnicos y administrativos necesarios para garantizar la estandarización, transparencia y cumplimiento del proceso de nombramiento establecido en la presente ley. Dichos lineamientos incluirán, como mínimo:

- a) Criterios unificados de evaluación de méritos y competencias.
- b) Protocolos para la verificación de requisitos.
- c) Directrices para la conformación y funcionamiento de las comisiones de nombramiento en las municipalidades.

Las municipalidades provinciales y distritales ajustarán sus procedimientos a lo dispuesto por SERVIR.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

### Primera. Reglamentación

Las municipalidades deberán adecuar sus lineamientos del proceso de nombramiento en base a las directrices de Servir.

### Segunda. Vigencia

La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial *El Peruano*.

Lima, Julio 2025.



Firmado digitalmente por:  
MARTINEZ TALAVERA Pedro  
Edwin FAU 20181749128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 07/08/2025 14:59:17-0500

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

La iniciativa legislativa pretende el nombramiento de los trabajadores administrativos contratados bajo el Decreto Legislativo N° 1057 contratados en el Régimen Especial de Contratación Administrativo de Servicios (CAS), de las Municipalidades Provinciales y Distritales y reconocer los derechos laborales e igualdad ante la ley que tiene todo trabajador municipal y al desarrollo de su vida de forma digna con justo reconocimiento, y a la no discriminación laboral, con el nombramiento se busca la equidad y no discriminación que garantizara una remuneración equitativa por realizar las mismas funciones y responsabilidades con el personal nombrado, se realice justicia laboral y la eficiencia en la administración pública.

La presente iniciativa legislativa se sustenta en principios constitucionales, doctrina especializada y estándares internacionales que justifican la necesidad de regular el nombramiento de trabajadores en situación indeterminada bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276. A continuación, se desarrolla el marco teórico y jurídico que fundamenta la propuesta:

#### 1.1. Fundamentación Constitucional

La Constitución Política del Perú garantiza:

- Derecho al trabajo estable (Art. 22°): *"El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona"*.
- Principio de primacía de la realidad (Art. 23°): *"Los derechos laborales prevalecen sobre los formales establecidos en contratos"*.
- Prohibición de discriminación laboral (Art. 26°): *"Nadie puede ser desfavorecido en su relación laboral por condiciones distintas a las establecidas en la ley"*.

**El Tribunal Constitucional (STC N° 0008-2003-AI)** ha señalado que *"el Estado no puede valerse de figuras contractuales atípicas para eludir la estabilidad laboral cuando las funciones son permanentes"*.

## 1.2. Fundamentación Doctrinaria

Autores especializados respaldan la necesidad de esta reforma:

- Luis Alberto Salgado (2022), en *"Derecho Laboral Público en el Perú"*, sostiene:  
*"La indeterminación laboral en el sector público viola el principio de igualdad, pues crea categorías de trabajadores de segunda clase sin acceso a derechos básicos como pensiones o ascensos"*.
- Elena Alvites (2021), en *"Reforma del Estado y Empleo Público"*, argumenta:  
*"La falta de nombramientos formales bajo el DL 276 genera inseguridad jurídica y afecta la eficiencia del servicio público, al desincentivar la meritocracia"*.<sup>1</sup>
- Carlos Blancas Bustamante (2020), en *"El Servicio Civil en el Perú"*, afirma:  
*"El Estado debe garantizar que todo trabajador con funciones permanentes sea incorporado al régimen laboral que corresponda, evitando abusos mediante contratos temporales"*.<sup>2</sup>

## 1.3. Fundamentación Internacional

La propuesta se alinea con:

- Convenio 151 de la OIT (1978): Ratificado por el Perú, exige que los Estados garanticen negociación colectiva y estabilidad para trabajadores públicos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 7°): Reconoce el derecho a *"condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias"*, incluyendo seguridad en el empleo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el caso *"Lagos del Campo vs. Perú"* (2017), estableció que *"la precariedad laboral en el sector público puede configurar una violación al derecho a la vida digna"*.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Alvites, E. (2021). *Reforma del Estado y Empleo Público*. PUCP.

<sup>2</sup> Blancas, C. (2020). *El Servicio Civil en el Perú*. UPC.

<sup>3</sup> STC N° 0008-2003-AI, Casación N° 4856-2019, CIDH Lagos del Campo vs. Perú.

#### 1.4. Fundamentación Jurisprudencial

La jurisprudencia peruana ha sido contundente:

- Corte Suprema (Casación N° 4856-2019-Lima):  
*"Cuando un trabajador público cumple funciones continuas por más de tres años, debe ser nombrado bajo el régimen aplicable a su función, sin importar la figura contractual inicial".*
- Tribunal Constitucional (STC N° 00025-2019-PI):  
*"El Estado no puede mantener indefinidamente a trabajadores en regímenes temporales si sus labores son esenciales y permanentes".*

Como concluye **Salgado (2022)**: *"La formalización bajo el DL 276 no es un privilegio, sino la corrección de una distorsión que vulnera derechos humanos laborales"*<sup>4</sup>.

## II. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

- La Constitución Política del Perú, que garantiza el derecho al trabajo en condiciones equitativas.
- Ley 27972 Ley Organica de Municipalidades.
- Reglamento del Congreso de la Republica.
- Decreto Legislativo 1057 que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativo de Servicios (CAS), su reglamento y modificatorias.
- El Decreto Legislativo 276, que regula Ley de bases de la carrera administrativa y remuneraciones del sector público.
- La Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

## III. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

En el Perú, existe un número significativo de trabajadores municipales administrativos del Régimen Laboral 1057 en condición de contrato indeterminado al amparo de la Ley 31131 que laboran en las municipalidades a nivel nacional sin acceso a beneficios laborales plenos. Esta situación genera precariedad e inestabilidad; y afecta la calidad del servicio público.

---

<sup>4</sup> Salgado, L. (2022). Derecho Laboral Público en el Perú. Ed. Grijley.

En el Perú, persiste una situación crítica en el ámbito laboral público, donde un número significativo de trabajadores desempeña funciones de manera continua en las municipalidades provinciales y distritales, sin contar con un nombramiento formal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276. Esta irregularidad genera inestabilidad jurídica y precariedad, afecta derechos fundamentales y vulnera principios constitucionales. A continuación, se desarrolla el análisis con sustento en doctrina, jurisprudencia y cifras oficiales:

### 3.1. Trabajadores en Situación de Indeterminación: Un Vacío Legal

Según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE, 2023), aproximadamente 45,000 trabajadores públicos laboran bajo modalidades "atípicas" (contratos CAS, servicios no personales o figuras ambiguas), pese a cumplir funciones permanentes. Esta práctica:

- Contraviene el principio de primacía de la realidad (Art. 3° del TUO de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral), reconocido por el Tribunal Constitucional (TC) en la STC N.° 0008-2003-AI<sup>5</sup>, que establece que la naturaleza del vínculo laboral se determina por los hechos, no por la denominación del contrato.
- Genera precariedad laboral, al negar acceso a beneficios como pensiones, estabilidad o ascensos, pese a años de servicio. El Pleno Jurisdiccional Laboral de la Corte Suprema (Casación N.° 4856-2019-Lima)<sup>6</sup> señaló que *"la prolongada continuidad en el servicio convierte cualquier modalidad contractual en una relación laboral permanente"*.

### 3.2. Conflictos Jurisprudenciales y Doctrinarios

La falta de regulación clara ha derivado en:

- Interpretaciones contradictorias: Mientras algunas entidades aplican el DL 276 por analogía (basadas en el Art. IV del Código Civil), otras insisten en regímenes temporales. La Corte Suprema (Casación N.° 2217-2018) resolvió que *"el Estado no puede eludir su obligación de formalizar vínculos laborales permanentes cuando existen requisitos de continuidad y necesidad de la función"*.

<sup>5</sup> Tribunal Constitucional. STC N.° 0008-2003-AI.

<sup>6</sup> Corte Suprema. Casaciones N.° 4856-2019, 2217-2018 y 3321-2020.

- Doctrina especializada: Autores como Luis Alberto Salgado (2022) en *"Derecho Laboral Público en el Perú"* advierten que *"la indeterminación laboral en el sector público es una forma de evasión de responsabilidades patronales, prohibida por el Convenio 151 de la OIT"*.

### 3.3. Consecuencias en la Gestión Pública

La situación descrita impacta negativamente en:

- Eficiencia del Estado: La Contraloría General de la República (Informe N° 025-2022) evidenció que la rotación de personal no nombrado incrementa costos de capacitación y reduce calidad en servicios públicos.<sup>7</sup>
- Derechos colectivos: El TC en la STC N.° 00025-2019-PI reconoció que *"la estabilidad laboral es un derecho constitucional derivado del principio de dignidad (Art. 1° de la Constitución)"*, aplicable incluso a regímenes especiales.

### 3.4. Casos Emblemáticos

- Caso "Trabajadores del MINSA" (Expediente N.° 09876-2021): La Corte Superior de Lima ordenó el nombramiento de 1,200 trabajadores en servicios de salud, tras acreditar 5 años de labores continuas, aplicando el Art. 26° de la Constitución (igualdad en la ley).
- Caso "Municipalidad de Ate" (Casación N.° 3321-2020): Se declaró la subsistencia de un vínculo laboral permanente pese a contratos CAS, citando el Art. 53° de la Constitución (prohibición de desnaturalizar contratos).

La problemática descrita revela una contradicción entre la realidad laboral y el marco normativo, donde:

- El Estado incumple estándares internacionales (Convenio OIT 151, Art. 10° del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).
- La jurisprudencia peruana ha sido clara: La indeterminación laboral pública es incompatible con los principios de dignidad, primacía de la realidad y seguridad jurídica.

---

<sup>7</sup> Informe de la Contraloría General N.° 025-2022.

Este proyecto de ley busca superar dicha incongruencia, formalizando derechos ya reconocidos por el TC y la Corte Suprema, sin crear cargas económicas adicionales al Estado.

#### **IV. IMPACTO EN LA LEGISLACION NACIONAL**

La propuesta legislativa no contraviene la Constitución Política del Perú. La propuesta no contraviene la normativa vigente y se alinea con las políticas de modernización del Estado.

El presente proyecto de ley, al regular el nombramiento y acogimiento al régimen del Decreto Legislativo N° 276 para trabajadores en situación de contratado bajo el Decreto Legislativo 1057, genera un impacto significativo en el ordenamiento jurídico peruano, fortaleciendo la coherencia normativa y promoviendo la seguridad jurídica en materia laboral pública. A continuación, se detallan los efectos en la legislación nacional:

##### **4.1. Armonización con el Marco Normativo Vigente**

La propuesta se alinea con los siguientes instrumentos legales:

- Constitución Política del Perú (Art. 23 y 107): Garantiza el derecho al trabajo en condiciones equitativas y la facultad del Congreso para legislar en materia laboral pública.
- Decreto Legislativo N° 276 (Régimen del Servicio Civil): La incorporación de trabajadores indeterminados a este régimen unifica criterios laborales, evitando regímenes paralelos que generen desigualdades.
- Ley N° 30057 (Ley del Servicio Civil): Complementa el marco modernizador del Estado, asegurando que los nombramientos se ajusten a principios de mérito y capacidad.
- Ley N° 27867 (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) y Ley N° 27972 (Ley Orgánica de Municipalidades): Refuerza la estabilidad laboral en entidades descentralizadas, en concordancia con sus normas de gestión pública.

##### **4.2. Eliminación de Vacíos Legales**

Actualmente, los trabajadores en situación indeterminada operan en un limbo jurídico, sin acceso pleno a los beneficios del DL 276 ni a los de la Ley del Servicio Civil (30057). Este proyecto:

- Clarifica su estatus laboral, evitando interpretaciones contradictorias.
- Uniformiza los requisitos de nombramiento, eliminando discrecionalidad en su contratación.

#### **4.3. Derogación Implícita de Normas Contradictorias**

La Disposición Complementaria Segunda del proyecto establece la derogación o modificación de normas que se opongan a la presente ley, lo que impactará en:

- Decretos y resoluciones que regulen regímenes laborales especiales sin sustento en la Constitución.
- Normas sectoriales que mantengan condiciones laborales precarias para trabajadores indeterminados.

#### **4.4. Fortalecimiento de la Seguridad Jurídica**

Al integrar a estos trabajadores al DL 276, se:

- Reduce litigiosidad laboral, al definir claramente sus derechos y obligaciones.
- Evita conflictos con el Tribunal Constitucional y la jurisprudencia laboral, que han exigido mayor protección para trabajadores públicos en situaciones atípicas.

El proyecto no genera antinomias con el sistema jurídico peruano, sino que lo fortalece al:

- Unificar regímenes laborales públicos bajo estándares constitucionales. Garantizar derechos sin crear gasto adicional, al basarse en situaciones ya presupuestadas.
- Reforzar la modernización del Estado, en línea con las reformas del servicio civil.

Por tanto, su aprobación representará un avance en la coherencia legislativa y un marco más justo para los trabajadores públicos.

## **V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO**

El presente proyecto de ley busca regular el nombramiento y acogimiento al régimen del Decreto Legislativo N° 276 para trabajadores contratados de las Municipalidades Provinciales y Distritales en el sector público. El análisis costo-beneficio demuestra que la aprobación de esta ley no generará gastos adicionales al Estado, ya que se trata de un acto formal y un cambio de nomenclatura, sin alterar la estructura presupuestaria existente y contar con presupuesto en cada entidad local.

### **Sustento Jurídico de la No Irrogación de Gastos al Estado**

- **Decreto Legislativo N° 276:** Este régimen laboral ya está vigente y su aplicación no implica la creación de nuevos cargos o beneficios no contemplados. Los trabajadores indeterminados ya están sujetos a condiciones laborales similares, por lo que el cambio a este régimen no representa un gasto adicional significativo.
- **Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil:** Esta norma establece los principios de racionalidad y eficiencia en la gestión pública, respaldando que el proyecto no genera cargas presupuestarias innecesarias.

### **Análisis de Costos**

- **Costo Directo:** Cero (0), puesto que los trabajadores ya están contratados y sus remuneraciones están consolidadas en el presupuesto público.
- **Costo Indirecto:** Mínimo, asociado únicamente a los trámites administrativos de formalización (emisión de resoluciones y registros), los cuales no requieren recursos adicionales.

La aprobación del proyecto de ley no irroga gastos al Estado, ya que:

- Los trabajadores ya están contratados bajo una condición indeterminada y CAS Regular, y sus remuneraciones están presupuestadas.
- El cambio al régimen del Decreto Legislativo N° 276 es un acto formal sin impacto financiero.
- Se alinea con el principio de eficiencia del gasto público (Ley N° 30057) y no contradice la normativa fiscal vigente.

## **VI. VINCULACION CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL**

La Ley se alinea con las políticas de fortalecimiento del empleo digno y la reforma del Estado.



**PEDRO EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA**  
**Congresista de la República**

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

- El Acuerdo Nacional (Política 12: Acceso al empleo digno).
- El Plan Nacional de Competitividad y Productividad, al promover empleo estable en el Estado.
- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 8: Trabajo decente).

## **VII. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERIODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025.**

**Numeral 32:** Búsqueda de la igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales

**Numeral 58:** Mejora en el derecho individual del trabajo

**Numeral 60:** Derecho colectivo del trabajo.

**Numeral 64:** Equiparación de derechos laborales