



Congresista MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”



PROYECTO DE LEY PARA LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA E INTEGRAL DE TRABAJADORES CAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728.

El Grupo Parlamentario de Perú Libre, a iniciativa de la señora Congresista de la República María Antonieta Agüero Gutiérrez en ejercicio de su potestad de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en observancia de los artículos 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

LEY PARA LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA E INTEGRAL DE TRABAJADORES CAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728.

CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regularizar la contratación de los trabajadores de la Contraloría General de la República (CGR) que se encuentran bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), incorporándolos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Artículo 2. Ámbito de Aplicación

La presente ley es aplicable a todos los trabajadores de la Contraloría General de la República que se encuentren bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) al momento de la promulgación de esta ley y los CAS indeterminados que sean reincorporados posteriormente a la entidad por resolución de SERVIR o mandato judicial.



Artículo 3. Requisitos para la Incorporación

Para ser incorporados al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, los trabajadores deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Haber prestado servicios por un periodo mínimo de dos (02) años completos o tres (03) años discontinuos al momento de la publicación de la presente Ley.
- Haber ingresado a la institución mediante concurso público de méritos.
- Contar con contrato administrativo de servicios indeterminado vigente al momento de la publicación de la presente ley, asimismo, a los trabajadores CAS reincorporados a la entidad por mandato administrativo o judicial con posterioridad a la entrada en vigor de la misma.

CAPÍTULO II: PROCESO DE INCORPORACIÓN

Artículo 4. Proceso de Incorporación

El proceso de incorporación será progresivo y se realizará en un plazo no mayor de dos años, contados desde la entrada en vigencia de esta ley. La CGR deberá constituir una comisión especial para supervisar y gestionar el proceso de incorporación. En la comisión se debe considerar dos miembros del sindicato de trabajadores CAS de la Contraloría General de la República del Perú – SITCAS/CGR.

Artículo 5. Reconocimiento del Tiempo de Servicio

Todo el tiempo de servicio prestado bajo el régimen CAS será reconocido y computado para efectos laborales, sin acumulación de años adicionales para beneficios laborales.

Artículo 6. Prohibición de Nuevas Contrataciones CAS

A partir de la entrada en vigencia de esta ley, la CGR queda restringida de realizar nuevas contrataciones bajo el régimen CAS para labores permanentes.

Artículo 7. Protección contra el despido Injustificado

Los trabajadores incorporados al régimen del Decreto Legislativo N° 728 contarán con protección contra el despido injustificado y el término de contrato.

Artículo 8. Financiamiento

La implementación de esta ley se financiará con cargo al presupuesto institucional de la CGR, sin demandar recursos adicionales del Tesoro Público. La CGR está autorizada a realizar las modificaciones presupuestales necesarias dentro de su marco financiero institucional disponible, para cumplir con esta ley.



Congresista MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

La CGR, dictará el reglamento y las normas complementarias para la implementación de esta ley en un plazo no mayor de treinta días calendario desde su promulgación.

SEGUNDA. Incorporación Automática

Si, vencido el plazo establecido en el artículo 4, no se ha iniciado el proceso de incorporación, se produce la incorporación automática de todos los trabajadores CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 11:16:38-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 10:50:48-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 11:16:48-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 11:38:34-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANCA Isaac FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 12:04:18-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 12:07:46-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 12:21:06-0500



Congresista MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

La presente iniciativa legislativa tiene como propósito fundamental corregir una situación de desigualdad estructural en la Contraloría General de la República (CGR), donde actualmente coexisten dos regímenes laborales con condiciones claramente diferenciadas, pese a que el personal cumple funciones sustancialmente similares. El régimen CAS, inicialmente concebido como un mecanismo excepcional y temporal, se ha convertido en una modalidad laboral que, en la práctica, vulnera derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú.

En efecto, la Ley N.º 31131 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han reconocido que los contratos CAS que no se celebren para labores transitorias o de confianza, deben considerarse de plazo indeterminado. Pese a ello, los trabajadores CAS indeterminados de la CGR continúan expuestos a condiciones de inestabilidad, discriminación en cuanto a beneficios sociales y desprotección frente a despidos arbitrarios. Además, muchos de ellos han sido cesados pese a contar con resoluciones de SERVIR que ordenan su reposición, generando un clima de inseguridad laboral, además de sobrecargar innecesariamente al sistema judicial. Por tanto, esta propuesta responde a una necesidad urgente de equiparación de derechos y a una exigencia de justicia laboral para quienes contribuyen con su trabajo al cumplimiento de la misión institucional de la CGR.

II. GENERALIDADES

2.1 Objeto

La propuesta normativa tiene por objeto asegurar el adecuado funcionamiento administrativo, operativo y funcional de la Contraloría General de la República, con el fin de implementar y garantizar la fiscalización, control y evaluaciones que puedan ser utilizados para las actividades propias de la entidad, que le permitan continuar con la lucha contra la corrupción, ineficiencia, ineficacia e incompetencia en las entidades públicas.

Para lograr dicho objetivo se requiere precisar que el régimen laboral de la Contraloría General de la República, como organismo superior de fiscalización, técnico y especializado, y sus trabajadores, se rigen por el régimen laboral de la actividad privada y no están comprendidos dentro de los alcances de las normas que regulan la gestión de recursos humanos del servicio civil.

Así como también, que la Contraloría General de la República mediante resolución apruebe su política de gestión de recursos humanos.

Del mismo modo, en el marco del trato equitativo que debe otorgarse a todos los trabajadores de la CGR que contribuyen a las metas y objetivos de la ésta, resulta necesario adecuar de manera progresiva a los trabajadores de la CGR contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios - CAS con la condición de indeterminados al régimen laboral de



actividad privada, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de la entidad y sin demandar recursos adicionales al tesoro público

2.2 Finalidad

La propuesta normativa tiene por finalidad asegurar el adecuado funcionamiento administrativo y técnico de la Contraloría General de la República.

2.3 Antecedentes

- 2.3.1 La Ley 30057, Ley del Servicio Civil, establece un régimen laboral único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado. El primer párrafo de su primera disposición complementaria final dispuso que no estaban comprendidos en sus alcances los trabajadores de las empresas del Estado, así como los servidores civiles del BCR, el Congreso de la República, la SUNAT, la SBS y la **Contraloría General de la República**, ni los servidores sujetos a carreras especiales.
- 2.3.2 Posteriormente, el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia recaída en los expedientes N° s 00025-2013-PI/TC, 003-2014- PI/TC, 0008-2014-PI/TC y 007-2014-PI/TC6, declaró inconstitucional el primer párrafo de la citada disposición complementaria final en el extremo que disponía que los servidores civiles del BCR, el Congreso de la República, la SUNAT, la SBS y la **Contraloría General de la República** están excluidos de los alcances de la Ley del Servicio Civil, debido a que no se evidencia justificación válida o base objetiva alguna que sustente la exclusión de aquellos servidores públicos de los alcances de la LSC, por lo que dicha exclusión resulta arbitraria e irrazonable.
- 2.3.3 Sin embargo, en la sentencia, el Tribunal Constitucional, en los fundamentos 65, 66 y 69 reconoció que es constitucionalmente admisible que se exceptúe a determinadas entidades de la LSC en atención a la especial naturaleza de la entidad o particularidad de la prestación del servicio, siempre que ello se justifique expresa y razonablemente, lo cual se sustentará en la presente exposición de motivos.

2.4 Marco Legal

La presente propuesta tiene como fundamento legal lo dispuesto en las siguientes disposiciones legales.

- 2.4.1 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785.
- 2.4.2 Tránsito a la Ley del Servicio Civil, Decreto Legislativo N.° 1602.
- 2.4.3 Ley del Servicio Civil, Ley N.° 30057.

III. FUNDAMENTACIÓN TÉCNICA

3.1 Problemática y situación actual

- 3.1.1 Sobre la inclusión de la Contraloría General de la República y de su personal en la Ley N° 30057.



Congresista MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

Mediante Decreto Legislativo N° 1602 se modificó la Ley del Servicio Civil, promoviendo el acceso de los trabajadores públicos a dicho régimen laboral. Dicha norma incluye en la aplicación del régimen laboral de la administración pública a todas las entidades, sin tomar en cuenta que la CGR es una institución de naturaleza especial que cumple con los requisitos funcionales (su función de fiscalizar y controlar la legalidad y eficiencia de la gestión de los fondos públicos, asegurando que los recursos del Estado se usen correctamente y que no haya corrupción ni malversación, entre otros), académicos (cuenta con su propia Escuela Nacional de Control), que permite y garantiza contar con personal altamente especializado para realizar óptimamente con las funciones que se le asigne, lo cual la diferencia del grueso de profesionales nacionales y extranjeros.

En lo que respecta a la CGR, cabe señalar que mediante la Ley N° 27785, se consolidó el régimen de la actividad privada para ella y sus trabajadores, lo que permitió dotar a la institución de mayor flexibilidad, autonomía y capacidad de respuesta ante las exigencias de su rol estratégico, así como contar con un régimen laboral lo suficientemente atractivo para incorporar a los mejores profesionales del mercado laboral, capacitarlos y retenerlos a través de una carrera laboral atractiva.

La presente propuesta plantea asegurar el adecuado funcionamiento administrativo de la Contraloría General de la República, con el fin de garantizar cumplimiento de sus funciones, debiendo partir para ello, de su exclusión de los alcances de la LSC, precisando que el régimen laboral al cual se rige es el privado.

Asimismo, en aras de buscar un trato equitativo, resulta necesario también, adecuar al régimen laboral de la actividad privada a los trabajadores de la entidad contratados bajo el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios - CAS, que tengan la condición de indeterminados, considerando que su aporte resulta importante para el cumplimiento de las metas y objetivos de esta entidad.

IV EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La presente ley se formula dentro del marco constitucional, sin alterar ni derogar otras disposiciones legales, sino aplicando de forma excepcional y específica una incorporación progresiva de trabajadores CAS indeterminados de la CGR al régimen del Decreto Legislativo N° 728. Se basa en los artículos 2 (igualdad ante la ley), 22 (derecho al trabajo), 23 (protección del trabajo) y 26 (principios de igualdad y no discriminación) de la Constitución Política del Perú. Asimismo, encuentra respaldo en la Ley N° 27785, que establece que el régimen laboral de la CGR es el de la actividad privada (DL 728), y en los informes técnicos vinculantes de SERVIR que reconocen el carácter indefinido de los contratos CAS y la necesidad de evitar su desnaturalización. La incorporación que se propone es coherente con esta línea jurisprudencial, administrativa y normativa, y no implica modificación de normas orgánicas o presupuestales que afecten el equilibrio fiscal.

V. JUSTIFICACION DEL PROYECTO DE LEY

El régimen del Contrato Administrativo de Servicios – CAS, aunque ha sido una forma de vincular personal técnico y profesional al Estado, ha sido criticado por la falta de derechos laborales y la precariedad que genera.

El Decreto Legislativo N° 728, por su parte, brinda a los trabajadores beneficios como:



- **Estabilidad y protección contra el despido arbitrario:** A diferencia del contrato CAS que puede renovarse o no, el Decreto Legislativo N° 728, ofrece una mayor seguridad de permanencia en el puesto, siempre y cuando no se incurra en faltas graves. Este régimen brinda a los trabajadores una mayor estabilidad, protegiéndolos del despido arbitrario y garantizando una permanencia en el puesto, lo cual no ocurre con el CAS.
- **Acceso a beneficios sociales:** Los trabajadores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728 tienen derecho a una compensación por tiempo de servicios (CTS), gratificaciones completas (julio y diciembre), seguro de vida, y un régimen de pensiones más sólido.
- **Igualdad de condiciones:** La incorporación permitiría que el personal que realiza las mismas funciones que los trabajadores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, en la Contraloría General de la República, cuente con los mismos derechos y condiciones, reduciendo la brecha laboral y reconociendo su labor y derechos laborales.
- **Igualdad de derechos:** Al incorporar al personal CAS al Decreto Legislativo N° 728, se igualan las condiciones laborales con el personal que ya se encuentra bajo este régimen, eliminando la desigualdad que se genera cuando dos personas realizan las mismas funciones con distintos derechos.
- **Mejora de la moral y la eficiencia:** La seguridad y los beneficios adicionales del Decreto Legislativo N° 728 (como gratificaciones, CTS, y jubilación más estable) pueden aumentar la moral, la productividad y el compromiso de los trabajadores. La falta de estabilidad en el régimen CAS genera incertidumbre y alta rotación de personal, lo que afecta la continuidad y calidad de las labores de control de la Contraloría.

La Contraloría General de la República, como entidad encargada de la fiscalización y el control de los recursos del Estado, requiere de un personal altamente calificado y con experiencia. La falta de estabilidad laboral puede generar alta rotación de personal, lo que afecta la continuidad y la calidad de las labores de control. Al ofrecer un régimen laboral más estable, se podría retener a estos profesionales, fortaleciendo así la capacidad institucional de la Contraloría General de la República, y por tanto también la posibilidad de conducir y contribuir técnica y legalmente, con la fiscalización, control y prevención de las operaciones económicas, administrativas y técnicas de las entidades públicas. La Contraloría, como órgano de control superior, necesita un personal calificado y con experiencia para fiscalizar el uso de los recursos públicos. La falta de estabilidad en el régimen CAS compromete la capacidad institucional, ya que la CGR invierte en capacitar a su personal, pero este puede optar por irse a otras instituciones que ofrezcan mejores condiciones laborales. Diversas entidades públicas, como el Poder Judicial y el RENIEC, ya han aprobado o propuesto iniciativas similares para incorporar a sus trabajadores CAS a un régimen más estable, reconociendo la importancia de la estabilidad para el servicio público.

VI. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

6.1 Costo Beneficio

Este proyecto de ley permitirá incorporar a un total de 1,010 trabajadores CAS indeterminados de la CGR (795 activos y 215 con resolución favorable de reincorporación), con lo cual se dará cumplimiento a los principios constitucionales mencionados y se reducirá significativamente la conflictividad laboral en la entidad.

Desde el punto de vista económico, no se generará un gasto adicional al Tesoro Público, ya



que su implementación se realizará con cargo al presupuesto institucional de la CGR, tal como se establece expresamente en el articulado. Además, se evitarán gastos derivados de procesos judiciales por despido arbitrario o por reconocimiento de derechos omitidos, que en los últimos años han significado montos significativos para el erario nacional. En el plano social, esta medida contribuirá a mejorar el clima laboral y la moral institucional, reforzando el sentido de pertenencia, el compromiso y la eficiencia del personal. El reconocimiento de los derechos laborales básicos no solo es una demanda legítima, sino también una estrategia racional para fortalecer el aparato de control estatal y garantizar la integridad del uso de los recursos públicos. Adicionalmente, el proyecto observa lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución Política del Perú, que señala: "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"; así como en el artículo 22 de esta carta magna que indica: "El trabajo es un deber y un derecho. Es base de bienestar social y un medio de realización de la persona".

6.2 Beneficios al servicio del Estado Peruano y de sus administrados

La aprobación de la propuesta normativa introduce, entre otros, los siguientes beneficios cualitativos:

- a) La especialización, experiencia y capacitación de los trabajadores de la Contraloría General de la República, aplicados de manera continua aseguran un mejor desempeño, en beneficio del Estado Peruano, de las entidades públicas, responsables y de todos los administrados.
- b) Mejora en la gestión de los controles, fiscalizaciones y recomendaciones para la mejor ejecución del presupuesto público y con ello, coadyuvar a la solvencia fiscal y la estabilidad macroeconómica.
- c) Optimizar la contribución de la Contraloría General de la República como responsable del control fiscal y contribuir con la mejora de la competitividad del país a través de los controles correspondientes.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La iniciativa está alineada con diversas Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, garantizando condiciones de trabajo equitativas. Política

14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo, con protección y beneficios sociales. Política

24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente, promoviendo condiciones laborales justas en entidades clave como la CGR.

Política 28: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos.

Asimismo, la Agenda Legislativa del Congreso 2024-2025 contempla la actualización de escalas remunerativas y la equiparación de derechos laborales, temas que se abordan de manera directa con esta propuesta, la cual busca aplicar de manera progresiva y ordenada una solución que no solo es justa, sino también técnica, jurídicamente viable y socialmente necesaria



VI. CASOS DE ENTIDADES PÚBLICAS QUE HAN REALIZADO Y ESTÁN EN PROCESO DE LA INCORPORACION DEL PERSONAL CAS AL DECRETO LEGISLATIVO N° 728

En el Perú, varias entidades públicas han avanzado en el proceso de incorporar a su personal del régimen CAS al Decreto Legislativo N° 728. Este ha sido un proceso complejo que en muchos casos ha requerido la aprobación de leyes específicas o de proyectos de ley.

Algunas de las entidades que han logrado o están en proceso de realizar esta incorporación son:

- **Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC):** Esta entidad ha sido una de las pioneras en este proceso. En 2024, se aprobó con la Ley de Presupuesto del año 2025, que permite el pase de sus trabajadores CAS al régimen 728. Como resultado, en 2025, el RENIEC inició un procedimiento para incorporar a más de 2,000 trabajadores a este régimen.
- **Poder Judicial (PJ):** El PJ ha sido otra entidad activa en este tema. La Sala Plena del Poder Judicial aprobó un proyecto de ley para incorporar a su personal CAS al régimen 728 con el objetivo de lograr la igualdad laboral entre todo su personal. Este proyecto ha recibido el apoyo de la Comisión de Presupuesto del Congreso.
- **EsSalud:** El Pleno del Congreso de la República aprobó un dictamen que plantea incorporar al régimen del Decreto Legislativo 728 al personal CAS de EsSalud. La medida busca beneficiar a los trabajadores asistenciales y administrativos de la institución. La incorporación se realiza en el marco de la **Ley N° 31703**, que autoriza el pase al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 (Ley de Productividad y Competitividad Laboral) a los trabajadores CAS con contrato a plazo indeterminado de EsSalud. Son 4,786 trabajadores incorporados a la 728.
- **Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT):** La Comisión de Economía del Congreso ha aprobado un dictamen que permitiría el pase de los trabajadores CAS de la SUNAT al régimen 728, lo que les otorgaría mayores beneficios laborales, incluyendo la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS).

Estos ejemplos muestran una tendencia en el sector público peruano hacia la búsqueda de una mayor estabilidad y equidad laboral para los trabajadores que han estado bajo el régimen CAS durante muchos años. Aunque el proceso es progresivo y a menudo enfrenta obstáculos presupuestarios, estas iniciativas reflejan un reconocimiento de la importancia de la estabilidad para un servicio público eficiente y comprometido.