

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO**RECIBIDO****PROYECTO DE LEY N°**
12711/2025-CR
RU N° 2077733**09 OCTUBRE 2025 11:45 a. m.**

FIRMADO DIGITALMENTE: FRIGAIL

**PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA EL
CAMBIO DE RÉGIMEN DE LOS
TRABAJADORES CAS DE LA CONTRALORIA
GENERAL DE LA REPÚBLICA AL RÉGIMEN 728**

El Grupo Parlamentario PODEMOS PERÚ, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley.

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

**LEY QUE AUTORIZA EL CAMBIO DE RÉGIMEN DE LOS TRABAJADORES CAS
DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA AL RÉGIMEN 728****Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene como objeto incorporar a los empleados de la Contraloría General de la República que trabajan bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), al régimen establecido por el Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Este proceso se realizará paulatinamente, en función de la disponibilidad presupuestaria, con el propósito de eliminar gradualmente el sistema CAS.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La incorporación dispuesta en la presente ley alcanza exclusivamente a los trabajadores de la Contraloría General de la República bajo la modalidad de contratación administrativa de servicios, cuya relación laboral se encuentre vigente al momento de entrada en vigor de la presente ley.

Artículo 3. Requisitos para la incorporación

Para acceder a la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, los trabajadores deberán cumplir, de manera concurrente, los siguientes requisitos:

- Contar con vínculo laboral vigente con la Contraloría General de la República bajo el régimen CAS a la fecha de entrada en vigor de la presente ley.
- Acreditar una antigüedad mínima de tres (3) años de servicios continuos cuatro (4) años acumulados bajo el régimen CAS en la Contraloría General de la República.
- Haber ingresado mediante proceso de selección conforme a los principios de mérito y capacidad, en concurso público o convocatorias de contratación debidamente sustentadas.
- Encontrarse dentro de los alcances de la Ley N° 31131

Artículo 4. Plazo y modalidad de incorporación

La integración de los empleados CAS al sistema laboral del Decreto Legislativo N° 728 se lleva a cabo de manera gradual durante un período máximo de tres (3) años, comenzando desde la vigencia de esta ley, según el presupuesto disponible de la Contraloría General de la República y el calendario que se determine en el reglamento correspondiente.

La secuencia de prelación para la incorporación se establecerá con base en el tiempo más largo de servicio bajo el régimen CAS.

Artículo 5. Eliminación progresiva del régimen CAS

Desde la entrada en vigor de la presente Ley, la Contraloría General de la República no podrá firmar más contratos bajo el régimen CAS, excepto aquellos que sean temporales y absolutamente necesarios para asegurar la continuidad operativa. Estos deberán extinguirse cuando termine el periodo indicado en el acto que los originó.

Artículo 6. Modificaciones presupuestarias y de gestión

La Contraloría General de la República tiene permiso para llevar a cabo las medidas administrativas, presupuestarias y de gestión requeridas para la aplicación de la presente Ley. Estas incluyen la adaptación del Cuadro de Asignación de Personal (CAP), el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), el Registro de Personal y otros instrumentos de gestión institucional. Lo anterior no supone un aumento en los gastos públicos ni una solicitud adicional al Tesoro Público.

Artículo 7. Comisión de Implementación

Se crea la Comisión de Implementación de la Incorporación al régimen 728, que se encargará de coordinar, supervisar y acompañar el proceso de incorporación de los trabajadores CAS.

La comisión estará conformada por:

- a. Dos (2) representantes de la Contraloría General de la República.
- b. Un (1) representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- c. Dos (2) representantes de los trabajadores CAS del Contraloría General de la República, elegidos mediante proceso interno democrático.

La participación en la comisión es ad honórem y será regulada por el reglamento correspondiente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de la Contraloría General de la República, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

SEGUNDA.- Reglamentación



El Poder Ejecutivo aprobará el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados desde su publicación. El reglamento establecerá los procedimientos, cronograma, criterios técnicos y demás disposiciones necesarias para su implementación.

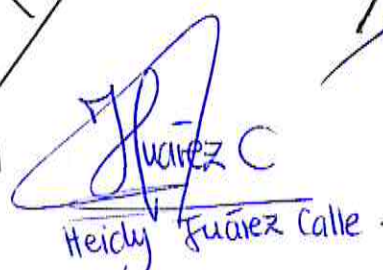
Lima, 02 de octubre del 2025



GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



José Alberto Arriola Tuero
Congresista


Heidy Suárez Calle




EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

La corrupción es definida por Jonhston¹ como el *"abuso de la función o los recursos públicos para beneficio privado"*.

La Contraloría General de la República es el órgano superior del Sistema Nacional de Control en el Perú, creado en fecha 26 de septiembre de 1929, por el Presidente Augusto B. Leguía y Salcedo. Su función principal es supervisar, vigilar y verificar la correcta utilización y destino de los recursos, bienes y fondos públicos, garantizando que sean empleados en beneficio del Estado y la sociedad. Por tanto, su rol principal radica en evitar la corrupción dentro del Estado peruano.

Se trata de un organismo constitucionalmente autónomo, lo que significa que no depende de ninguno de los tres poderes del Estado, asegurando independencia en sus decisiones y acciones. Su rol está regulado por la Constitución Política, la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y demás normas complementarias.

En suma, la Contraloría General de la República es un pilar esencial en la lucha contra la corrupción y en la protección del patrimonio estatal, pues garantiza que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente, eficaz y transparente.

Pese a lo anterior, un número de 792 personas se encuentran dentro del régimen CAS a febrero del 2025, de acuerdo al Portal de Transparencia Estandar². Un régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 1057 que se creó en el año 2008, con la finalidad de regular las contrataciones en el ámbito público y sustituir a las contrataciones de Servicios No Personales (SNP), que no tenían derechos laborales elementales.

Este régimen, al principio fue concebido como un régimen temporal, sin embargo, actualmente, los servidores públicos bajo este régimen conforman el 25% del empleo público, de acuerdo al portal web de SERVIR³⁴, lo que los hace

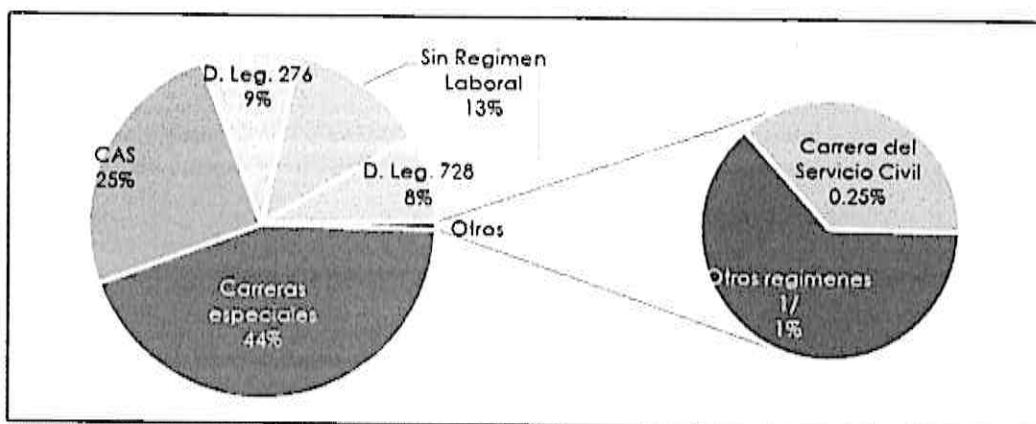
¹ Recuperado de: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3911292/La%20Contralor%C3%ADa%20cuenta%20su%20historia%20Final_compressed.pdf?v=1670345697

² Recuperado de: <https://www.transparencia.gob.pe/>

³ Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/servir/noticias/1087214-servir-peru-cuenta-con-1-millon-549-mil-servidores-civiles>

⁴ Recuperado de: https://observatorioanticorrupcion.contraloria.gob.pe/assets/documentos/INFORME_TECNICO_002-2024_SERVICIO_CIVIL.pdf

el segundo conjunto con más integrantes después de los empleados públicos bajo sistemas de carreras especiales.



1/Otros regimenes comprende el registro de FAG, PAC, gerentes públicos, Iropa, entre otros.

Fuente: MEF - AIRHSP y MEF - MCP, julio de 2023.

Elaboración: CGR - Subgerencia del Observatorio Anticorrupción.

El problema recae en que este régimen al tener una naturaleza temporal, carece de beneficios plenos reconocidos en otros marcos laborales, por lo que ha generado desigualdades y precariedad laboral en comparación con los otros regímenes laborales. El Estado en el año 2021 aprobó la Ley N° 31131, a través de la cual se dispuso la eliminación progresiva del régimen CAS en el sector público. Sin embargo, esta Ley, no ha podido ser cumplida por las entidades debido a lo arbitrarios que serían los despidos a este sector. Es por ello que, a través de la presente iniciativa legislativa se pretende resolver este conflicto.

En la presente legislatura 2021-2026, se tienen como antecedentes las siguientes iniciativas legislativas:

NRO. DE PROYECTO DE LEY	SUMILLA DE PROYECTO DE LEY
10990/2024-CR	LEY QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057, A PLAZO INDETERMINADO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL
10868/2024-CR	LEY QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057, A PLAZO INDETERMINADO DE LA

	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL
10778/2024-CR	LEY QUE DISPONE EL TRASLADO DEL PERSONAL CONTRATADO BAJO EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS (DECRETO LEGISLATIVO N°1057) AL RÉGIMEN GENERAL DE CONTRATACIÓN LABORAL (TUO DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL) DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Algunas de las funciones que realiza la Contraloría General de la República son las siguientes:

- Control gubernamental: fiscalizar los actos y resultados de la gestión pública, tanto en el nivel nacional, regional como local.
- Prevención y detección de irregularidades: a través de auditorías, servicios de control simultáneo y posterior, informes especiales y otras acciones de control.
- Responsabilidad administrativa, civil y penal: identificar a los funcionarios y servidores que cometen actos de corrupción, negligencia o mal manejo de recursos, derivando los casos a las instancias correspondientes.
- Fortalecimiento de la transparencia: promover una cultura de integridad en la administración pública y rendición de cuentas hacia la ciudadanía.
- La Contraloría tiene además un papel pedagógico, impulsando programas de participación ciudadana como el Monitoreo Ciudadano de Obras y los Voluntariados de Control Social, para involucrar a la población en la vigilancia de la gestión pública.

Pese a ello, de acuerdo a un artículo periodístico de La República⁵, de fecha 22 de marzo del 2025, la Contraloría ha despedido arbitrariamente a 400 trabajadores CAS en los últimos 2 años, pese a que fueron reconocidos como indeterminados mediante resoluciones del Tribunal de Servicio Civil-SERVIR. Por lo que se estarían vulnerando sus derechos laborales, aún más cuando el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1057, modificado por la Única Disposición

⁵ Recuperado de: <https://larepublica.pe/sociedad/2025/03/21/contraloria-vulnera-derechos-laborales-y-despide-arbitrariamente-a-400-trabajadores-cas-en-los-ultimos-2-anos-780633>

Complementaria Modificatoria de la Ley N° 31131, establece que *"el contrato administrativo de servicios es de tiempo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia"*.

De acuerdo a dicho artículo periodístico, el Poder Judicial ha otorgado medidas cautelares a favor de algunos trabajadores, ordenando su reincorporación, sin embargo, la Contraloría General de la República, tampoco ha acatado dichas disposiciones.

De este modo, se tiene un marco normativo contrapuesto con la realidad de este sector regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, que creó el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) y el cual es objeto de múltiples críticas desde su aprobación en el año 2008. Un régimen precario que consolida la desigualdad entre trabajadores que desempeñan funciones similares, por no tener garantizada estabilidad y beneficios sociales plenos.

Régimen laboral / Beneficios sociales	Asignación familiar	Gratificaciones legales	CTS	Utilidades	Seguro vida
Decreto Legislativo 728	✓	✓	✓	✓	✓
Decreto Legislativo 276	✓	✓	✓	✗	✓
Decreto Legislativo 1057	✗	✓	✗	✗	✓
Construcción civil	✗	✓	✓	✓	✓
Micro empresa	✗	✗	✗	✓	✓
Pequeña empresa	✗	✓	✓	✓	✓
Tiempo parcial	✓	✓	✗	✓	✓

Uno de los principales cuestionamientos es que el régimen CAS viola principios fundamentales del derecho laboral, como la continuidad de la relación laboral, que se desprende de los artículos 22⁶ y 27⁷ de la Constitución Política del Perú y la primacía de la realidad que, de acuerdo a la sentencia recaída en el Expediente N° 991-2000-AA/TC, es la base del bienestar social y medio de la realización de la persona, además de ser un objetivo de atención prioritaria del Estado.

En la administración pública abundan los casos de servidores que llevan años desempeñando funciones permanentes, renovando contratos temporales de forma indefinida, lo que desnaturaliza la relación laboral y contradice el mandato constitucional de brindar seguridad en el empleo. Además, aun con las modificaciones introducidas en años posteriores, persiste la limitación al ejercicio

⁶ Artículo 22.- El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.

⁷ Artículo 27.- La ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario.

pleno de derechos colectivos como la negociación, la sindicalización y la huelga, que el Tribunal Constitucional ya advirtió que debían garantizarse.

Otra crítica relevante es el carácter "transitorio" que nunca se cumplió. Pese a que se anunciaba como un paso hacia la homologación de los regímenes laborales en el sector público, el CAS se consolidó en el tiempo como un sistema paralelo, junto al régimen 728 y 276, precarizando la fuerza laboral del Estado. Esta situación ha generado frustración en los trabajadores y un creciente malestar político y social, concluyendo con la necesidad de su derogación o sustitución por un régimen más justo. En ese sentido, se creó la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057, a fin de eliminar gradualmente este régimen especial, sin embargo, los avances no han sido muy alentadores.

En ese sentido, se tiene que el régimen CAS vulnera la dignidad del trabajador, puesto que a través de esta se obliga a miles de personas a aceptar condiciones contractuales desventajosas por la falta de alternativas, pese a que realizan labores idénticas a quienes gozan de mejores beneficios. Existe una transgresión al principio de igualdad y no discriminación reconocida en el artículo 2°, numeral 2) de la Constitución Política del Perú.

Finalmente, es necesario evidenciar que esta situación afecta no solo a los trabajadores, sino también al fortalecimiento de la Contraloría General de la República como órgano de control y lucha contra la corrupción.

Por tanto, la demanda institucional pone en evidencia la necesidad de consolidar una planta estable de trabajadores mediante la incorporación progresiva de aquellos con vínculo CAS y trayectoria sostenida en la institución, lo que además resulta coherente con la planificación estratégica de la Contraloría General de la República y los principios del servicio civil meritocrático.

1.3. SITUACION ACTUAL:

Al respecto, tenemos como precedentes que, en fecha 18 de junio del 2025, se aprobó en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República⁸ el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10755/2024-CR y otros, que autoriza el nombramiento e incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores de EsSalud y Ministerio de Salud que se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 (CAS).

1.4. PROPUESTA DE SOLUCIÓN:

⁸ Recuperado de: <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/aprueban-propuesta-para-nombramiento-e-incorporacion-del-personal-cas-del-minsa-y-cssalud-al-regimen-del-dl-728/>

El presente Proyecto de Ley propone la incorporación progresiva de los trabajadores CAS de la Contraloría General de la República al régimen del Decreto Legislativo N° 728, cumpliendo con lo siguiente:

- Incorporación gradual en un plazo máximo de tres años, en función de la disponibilidad presupuestal.
- Establecimiento de requisitos claros (antigüedad mínima, vínculo vigente, ingreso por mérito), garantizando la transparencia del proceso.
- Prohibición de nuevos contratos CAS en la Contraloría General de la República, salvo casos estrictamente temporales.
- Conformación de una Comisión de Implementación, con participación de representantes de la entidad, el Ministerio de Trabajo y los propios trabajadores.

Asimismo, se busca garantizar la eliminación progresiva del régimen CAS en la Contraloría General de la República, fortaleciendo la institucionalidad y respetando los derechos laborales.

1.5. AMPARO NORMATIVO

La propuesta legislativa se encuentra respaldada por el marco constitucional, la normativa nacional e internacional en materia de derechos laborales, así como por precedentes jurisprudenciales del Tribunal Constitucional y disposiciones administrativas relevantes.

a) Constitución Política del Perú

Artículo 2, inciso 2: Reconoce el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley y prohíbe toda forma de discriminación por motivo de cualquier índole, incluyendo la situación contractual laboral.

Artículo 26: Establece los principios que rigen la relación laboral, entre ellos, la igualdad de trato, la irrenunciabilidad de derechos, y la estabilidad en el empleo.

Artículo 23: Declara que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, reconociendo el derecho a condiciones dignas y equitativas.

b) Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

En la Sentencia del Expediente N° 00002-2010-PI/TC, el Tribunal Constitucional estableció que el régimen CAS, si bien posee naturaleza especial, no puede significar la exclusión de derechos laborales fundamentales. Asimismo, resaltó que el vínculo entre los trabajadores CAS y el Estado es de naturaleza laboral y no meramente civil.

En decisiones posteriores, el Tribunal ha reiterado la necesidad de equiparar los derechos laborales mínimos entre los distintos regímenes del sector público, particularmente cuando existe continuidad funcional y laboral.

c) Normativa internacional

El Convenio N° 111 de la OIT prohíbe toda forma de discriminación en materia de empleo y ocupación.

El Convenio N° 98 garantiza el derecho a la negociación colectiva y a la protección contra actos de discriminación laboral.

d) Legislación nacional complementaria

Decreto Legislativo N° 728: Régimen general de la actividad privada, aplicable al personal del sector público bajo relación laboral sujeta a dicha norma.

Ley N° 31131: Establece la eliminación progresiva del régimen CAS y dispone la incorporación de los trabajadores al régimen 276 o 728, sentando un precedente normativo para esta propuesta.

Ley Orgánica del Ministerio Público: Reconoce la autonomía institucional para organizar y administrar su personal, lo que permite adoptar medidas que mejoren la gestión de recursos humanos.

En conjunto, estos dispositivos normativos respaldan la presente iniciativa, en tanto promueve la equiparación de derechos laborales, la eliminación de regímenes precarios y la consolidación de una gestión pública orientada al respeto de la dignidad del trabajador.

2. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La entrada en vigor de la presente ley tendrá efectos positivos puesto que regulará la norma que erradique definitivamente con las contrataciones bajo el régimen Cas en la Contraloría General de la República con la prohibición de este tipo de contratación desde su vigencia y el paso de los trabajadores CAS al Régimen 728, siempre que se cumpla con ciertos criterios regulados en el presente Proyecto de Ley.

3. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al disponer la incorporación progresiva de trabajadores CAS de la Contraloría General de la República al régimen del Decreto Legislativo N° 728, genera implicancias presupuestales que serán asumidas por las entidades intervinientes.

Dentro de los beneficios que promueve este Proyecto de Ley se encuentran los siguientes:

ACTORES INVOLUCRADOS	ANÁLISIS BENEFICIO	COSTO
ESTADO	- Fortalecerá la institucionalidad de la Contraloría General de la República, pues contará con trabajadores en un régimen laboral más estable y regulado. - Permitirá incrementar la eficiencia en el control de los recursos públicos. - Asegurará que los servidores de este organismo cuenten con mejores condiciones laborales. - reducirá la rotación de personal y los costos administrativos asociados a contrataciones temporales.	Reglamentación y aplicación de la Ley
SOCIEDAD	- La Contraloría General de la República ejercerá sus funciones de control con un personal más motivado, capacitado y con estabilidad laboral, lo cual promoverá mayor confianza en la Institución. - Garantizará una supervisión más efectiva del uso de los recursos públicos - La ciudadanía verá fortalecida la lucha contra la corrupción y la ineficiencia en la administración del Estado - Generará mayor estabilidad del personal, consolidando equipos técnicos especializados. - Reducirá la rotación y pérdida de experiencia acumulada. - Mejorará su bienestar personal y familiar, incrementará su motivación y los incentivará a	Ninguno

TRABAJADOR CAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	continuar desarrollando sus capacidades en beneficio de la institución • La eliminación progresiva del régimen CAS garantizará igualdad de condiciones laborales, reconociendo el aporte y la trayectoria de quienes han venido trabajando bajo condiciones temporales.	Ninguno
---	--	---------

4. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR, según se detalla:

OBJETIVO: II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

Política de Estado: 16. FORTALECIMIENTO DE LA FAMILIA, PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA NIÑEZ, LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD, respecto al siguiente tema:

- 58. MEJORA EN EL DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO
- 63. EQUIPARACIÓN DE DERECHOS LABORALES