



SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



PROYECTO DE LEY QUE DISPONE EL NOMBRAMIENTO PROGRESIVO DE LOS TRABAJADORES CONTRATADOS BAJO EL RÉGIMEN CAS - D.L.1057 DE LOS GOBIERNOS REGIONALES AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 276

Los congresistas del grupo parlamentario Acción Popular que suscriben a iniciativa de la Congresista de la República **SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO**, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 22° - C, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente fórmula legal.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República;
Ha dado la Ley siguiente

LEY QUE DISPONE EL NOMBRAMIENTO PROGRESIVO DE LOS TRABAJADORES CONTRATADOS BAJO EL RÉGIMEN CAS - D.L.1057 DE LOS GOBIERNOS REGIONALES AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 276

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto disponer el nombramiento progresivo de todos los trabajadores contratados bajo el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), regulado por el Decreto Legislativo 1057, que prestan servicios en los Gobiernos Regionales, al régimen laboral del Decreto Legislativo 276, que regula la carrera administrativa y la remuneración del sector público.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley se aplica a:

Los trabajadores CAS indeterminados de los Gobiernos Regionales, amparados en la Ley N° 31131.

Los trabajadores CAS que cuenten con más de tres (3) años de prestación de servicios efectivos a la entrada en vigencia de esta ley.

No se aplica a personal CAS de confianza, aquellos que cumplen suplencias temporales o desempeñan funciones estrictamente temporales debidamente acreditadas.

Artículo 3. Proceso administrativo específico destinado a la integración

3.1. La integración se realizará mediante un Procedimiento Administrativo Especial de Integración (PAEI), exclusivo para trabajadores CAS del respectivo Gobierno Regional.

3.2. Podrán integrarse:

Los trabajadores CAS que ingresaron mediante proceso de selección o concurso, o regularización por sentencia judicial consentida.

3.3. El PAEI evaluará la idoneidad del trabajador respecto al perfil del cargo correspondiente al régimen 276.

3.4. El reglamento establecerá fases, evaluación, criterios de calificación y mecanismos de impugnación.

3.5. Los trabajadores serán nombrados en estricto orden de antigüedad, priorizando a adultos mayores, personas con discapacidad y madres trabajadoras.

3.6. El proceso de Nombramiento será de manera progresiva, programada para tres años fiscales iniciando a partir del año 2026 con el 40 %, año 2027 con el 40 % y el 20 % restante en el año 2028 hasta concluir con el 100% de los trabajadores administrativos profesionales, técnicos y auxiliares de las diferentes unidades ejecutoras de los gobiernos regionales.

Artículo 4. Generación de nuevas posiciones y ajuste del presupuesto

4.1. Autorízase a los Gobiernos Regionales a crear las plazas necesarias en sus documentos de gestión (CAP, CAP-P y PAP) bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 276.

4.2. El acto administrativo de integración podrá estar sujeto a condición suspensiva hasta la disponibilidad presupuestal, sin que ello implique vulneración de derechos reconocidos.

4.3. El Ministerio de Economía y Finanzas realizará las modificaciones presupuestarias correspondientes.

4.4. La implementación será progresiva conforme a los criterios de sostenibilidad fiscal.

Artículo 5. Reconocimiento y protección de las prerrogativas laborales

5.1. Se reconoce la antigüedad acumulada como CAS para todos los efectos legales, incluida la carrera administrativa.

5.2. Se garantiza la intangibilidad de la remuneración. En caso de escala inferior en el régimen 276, se otorgará una bonificación transitoria.

5.3. Los trabajadores integrados ingresan al régimen 276 en el nivel, grupo ocupacional y categoría que les corresponda según su evaluación y antigüedad.

Artículo 6. Impedimento para realizar contrataciones mediante el régimen CAS en los Gobiernos Regionales



SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

A partir de la entrada en vigencia de esta ley, queda prohibida la contratación de nuevo personal bajo el régimen CAS en los Gobiernos Regionales, salvo casos excepcionales expresamente autorizados por ley y estrictamente temporales.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Reglamento

El Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo, reglamenta esta ley en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días calendario.

Segunda. Supletoria

En lo no previsto en la presente ley, se aplican supletoriamente las normas del régimen 276.

Tercera. Derogación

Deróguense o déjense sin efecto todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

Por tanto:

Mando se publique y cumpla.

Lima, noviembre de 2025.



Firmado digitalmente por:
ALVA RÓJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2025 18:03:47-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2025 17:11:10-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2025 12:17:14-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2025 17:31:46-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2025 17:31:35-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/11/2025 11:03:04-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2025 12:10:38-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA PRIETO Maria Del
Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2025 14:56:24-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Diagnóstico del problema

1. Precariedad estructural del régimen CAS

En los Gobiernos Regionales, una proporción importante de la fuerza laboral pública se encuentra contratada bajo la modalidad de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), regulada por el Decreto Legislativo N.º 1057. Si bien este régimen fue concebido para atender necesidades transitorias y específicas, en la práctica muchos de esos trabajadores realizan labores permanentes, esenciales para las entidades regionales, sin tener acceso a derechos propios de la carrera administrativa (como estabilidad, progresión, ascensos o reconocimiento de antigüedad plena). Esta discrepancia genera una desigualdad institucional persistente, con personal dedicado de forma estable, pero sin la protección ni derechos correspondientes a su función.

2. Evolución creciente del gasto de personal y particular incidencia regional

El gasto en personal del Estado ha experimentado un crecimiento sostenido y significativo en los últimos años, mostrando una tendencia estructural que refleja el incremento permanente de servidores públicos en diversos regímenes laborales, así como la ampliación de obligaciones sociales asumidas por las entidades públicas. De acuerdo con los reportes del Consejo Privado de Competitividad, entre los años 2019 y 2024 el gasto en personal y en obligaciones sociales del sector público se incrementó en un **41 %**, lo que evidencia que la masa salarial del Estado se expande a un ritmo superior al crecimiento promedio del presupuesto público. Este fenómeno responde a múltiples factores: el aumento de la demanda de servicios públicos, la incorporación de personal para sectores esenciales como salud y educación, la existencia de regímenes laborales heterogéneos y, en general, la ausencia de mecanismos uniformes y planificados de racionalización del recurso humano en la administración pública.

Sin embargo, este crecimiento no ha sido uniforme. En el caso de los **Gobiernos Regionales**, el incremento del gasto de personal ha sido aún más acelerado y pronunciado. En el mismo período 2019–2024, el gasto regional destinado a remuneraciones y obligaciones sociales aumentó en **59,9 %**, superando ampliamente el promedio nacional. Este crecimiento desproporcionado constituye una señal de alerta sobre la presión creciente que enfrentan los presupuestos regionales para sostener plantillas de personal cada vez mayores, muchas de ellas estructuradas bajo el régimen CAS, que —si bien fue creado para atender necesidades provisionales— hoy configura una parte sustancial y permanente de la fuerza laboral regional. Esta presión presupuestal se agrava por la presencia masiva de trabajadores CAS con funciones permanentes que carecen de estabilidad y progresión, lo

cual genera una relación laboral ineficiente, inestable y financieramente incierta.

El incremento acelerado del gasto en personal en los Gobiernos Regionales demuestra que el actual esquema laboral, fuertemente apoyado en contratos CAS para funciones continuas, **no es sostenible en el mediano plazo**. Mantener un régimen laboral precario y transitorio para cubrir funciones permanentes no solo vulnera derechos laborales, sino que obliga a las entidades regionales a efectuar renovaciones contractuales constantes, administrar altas tasas de rotación y asumir contingencias económicas derivadas de judicialización, reposiciones laborales y demandas de reconocimiento de derechos. Todo ello repercute negativamente en la eficiencia del gasto público y en la capacidad institucional para planificar de manera estable la prestación de servicios a la ciudadanía.

Por esta razón, la transición ordenada del personal CAS hacia un régimen laboral permanente y estructurado como el Decreto Legislativo N.º 276 no solo responde a una necesidad de justicia laboral y constitucionalidad, sino también a un criterio claro de **eficiencia presupuestal y estabilidad institucional**¹. La evidencia demuestra que la continuidad del actual modelo de contratación CAS genera costos crecientes y recurrentes, mientras que la incorporación progresiva al régimen administrativo 276 permite una planificación más predecible, reduce la rotación, fortalece la carrera pública y genera condiciones más favorables para la gobernanza regional y el uso racional del presupuesto público.

Imagen 01

El gasto del personal y obligaciones sociales



The screenshot shows the top of a news article on the El Comercio website. The header includes the site's logo, navigation links, and a search bar. Below the header, there's a yellow banner with the article title: "El gasto en personal y obligaciones sociales en el país se incrementó en 41% entre 2019 y 2024". The article text states that regional governments recorded the highest increase at 59.9%, while the national government saw a 27.2% increase and local governments a 45.5% increase. At the bottom of the screenshot, there's a source attribution: "Fuente: El Comercio (2025)".

¹ El Comercio (2025). El gasto en personal y obligaciones sociales en el país se incrementó en 41% entre 2019 y 2024. Obtenido de https://elcomercio.pe/economia/el-gasto-en-personal-y-obligaciones-sociales-se-incremento-en-41-entre-2019-y-2024-noticia/?utm_source#google_vignette

Además, el **Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)** reportó que, solo en el **primer trimestre del año 2024**, el **gasto en remuneraciones** efectuado por los **Gobiernos Regionales** ascendió a **S/ 7 250 millones²**, lo que representa un incremento del **16,4 %** con relación al mismo período del año anterior. Este crecimiento significativo, registrado en apenas un año, evidencia que la masa salarial regional viene aumentando de manera sostenida, incluso por encima del ritmo de expansión del gasto público total. Esta tendencia constituye un indicador claro de que las estructuras laborales regionales se encuentran sometidas a una presión creciente, tanto por el número de trabajadores como por la progresiva complejidad de los servicios que las regiones deben brindar.

Imagen 2 Gastos en remuneraciones del Estado

GESTIÓN				
GESTIÓN > ECONOMÍA				
Gasto en remuneraciones del Estado: aumentó en primer trimestre				
El Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales siguen incrementando su gasto en trabajadores y ya desembolsaron S/ 16,702 millones entre enero y marzo.				
GASTOS EN REMUNERACIONES DEL PRIMER TRIMESTRE				
GASTO TOTAL	12,841	14,981	16,702	11.5
GOBIERNO NACIONAL	7,279	8,054	8,624	7.1
GOBIERNOS REGIONALES	4,887	6,227	7,250	16.4
GOBIERNOS LOCALES	675	700	828	18.3

Fuente: Gestión (2024)

Este incremento no puede entenderse únicamente como una expansión natural de la planilla, sino como un reflejo de la **creciente demanda de servicios permanentes** que recae sobre los trabajadores, incluidos aquellos contratados bajo el régimen CAS. Es sabido que los gobiernos regionales ejecutan funciones esenciales en salud, educación, transporte, agricultura y programas sociales, actividades cuyo carácter es eminentemente permanente y cuya continuidad requiere de personal estable. Sin embargo, una parte considerable de esta labor recae sobre trabajadores CAS, quienes, pese a

² Gestión (2024). Gasto en remuneraciones del Estado: aumentó en primer trimestre. Obtenido de <https://gestion.pe/economia/gasto-en-remuneraciones-del-estado-aumento-en-primer-trimestre-bcrp-gasto-publico-noticia/?ref=gesr>

cumplir tareas permanentes, no se encuentran incorporados a un régimen laboral acorde con la naturaleza y estabilidad de sus funciones.

La tendencia de aumento del gasto en remuneraciones también pone en evidencia una **tensión estructural entre los regímenes laborales existentes**, particularmente cuando un número significativo de trabajadores CAS realiza funciones idénticas a las del personal nombrado bajo el Decreto Legislativo 276, pero sin los derechos, la estabilidad ni las garantías de progresión propias de la carrera administrativa. Esta situación no solo genera desigualdades internas, sino que afecta la previsión presupuestal regional, pues obliga a mantener un régimen de contratación que, por su diseño, es más rígido para garantizar derechos laborales, pero a la vez más vulnerable frente a la rotación y la pérdida de capacidades institucionales.

Además, este incremento sostenido del gasto de personal en los gobiernos regionales debe analizarse a la luz de la **sostenibilidad fiscal subnacional**. Los presupuestos regionales dependen en gran medida de las transferencias del Gobierno Nacional, y un marco laboral inestable —como el que genera el uso masivo del CAS para funciones permanentes— obstaculiza la planificación del gasto de mediano y largo plazo. La permanencia de esta brecha contractual entre CAS y personal nombrado implica también la existencia de contingencias legales, reclamos laborales y rotación de personal que pueden traducirse en mayores costos futuros para los gobiernos regionales. En consecuencia, la transición ordenada del personal CAS al régimen 276 permitiría una mejor gestión presupuestal, mayor previsibilidad en la asignación de recursos y una reducción de la incertidumbre financiera asociada a este tipo de contratación.

Por tanto, la evolución del gasto en remuneraciones no solo revela un aumento cuantitativo del gasto, sino una **señal cualitativa de la necesidad de corregir el uso inadecuado del régimen CAS en los Gobiernos Regionales**, orientándolo hacia un régimen acorde con la naturaleza de las funciones permanentes: el Decreto Legislativo 276. Esta transición no solo responde a criterios de justicia laboral, sino también a principios de eficiencia fiscal, sostenibilidad institucional y fortalecimiento del servicio público regional.

3. Importancia y peso del régimen CAS en los gobiernos regionales

De acuerdo con el informe “Características del Servicio Civil 2023” elaborado por SERVIR, el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) continúa siendo uno de los pilares numéricos del empleo público en el país. De manera particular, el estudio evidencia que aproximadamente el **32,4 % de todos los servidores contratados bajo el régimen CAS laboran en los Gobiernos Regionales**³, lo que convierte a este nivel de gobierno en uno de los mayores empleadores de personal CAS dentro de toda la estructura

³ Autoridad Nacional del Servicio Civil (2025). SERVIR: Perú cuenta con 1 millón 549 mil servidores civiles. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/servir/noticias/1087214-servir-peru-cuenta-con-1-millon-549-mil-servidores-civiles>



estatal. Esta concentración no es casual; responde a la expansión progresiva de las competencias regionales, la necesidad de desplegar servicios en múltiples sectores (salud, educación, agricultura, transportes, programas sociales, entre otros) y la práctica extendida de utilizar el régimen CAS para cubrir funciones permanentes ante la ausencia de plazas presupuestales en la administración pública tradicional.

Imagen 3
Perú cuenta con 1 millón 549 mil servidores civiles

Autoridad Nacional del Servicio Civil

SERVIR: Perú cuenta con 1 millón 549 mil servidores civiles

Nota de prensa

En informe "Características del Servicio Civil" se revela una reducción en el número de servidores CAS



DATOS:

- **En el Sector Salud**
 - **Crecimiento general:** El sector creció en promedio 30.7% entre 2020 y el tercer trimestre de 2024, reflejando la respuesta a la emergencia sanitaria.
 - **Cantidad promedio de servidores:** Aproximadamente 281,000 servidores en el sector salud.
 - **Incremento del régimen CAS:** Los servidores CAS crecieron 44.8% en el citado periodo, alcanzando un pico del 53.7% en 2022 respecto al 2020, en respuesta a la emergencia sanitaria.
 - **Redistribución entre roles:** Incremento en la participación del personal asistencial bajo régimen CAS:
 - **Personal asistencial:** Aumentó del 70.64% en 2020 al 75.78% en 2024.
 - **Crecimiento específico:** Personal asistencial CAS creció 53.6%, mientras que el administrativo creció 18.1%.
- **En el Sector Educación**
 - **Crecimiento general de docentes:** Promedio anual de 2% entre 2013 y 2023, con un aumento destacado de 3% en 2020, respecto al año anterior, debido a la pandemia.
 - **Total, de servidores docentes (2020):** Más de 404,000 profesores.
 - **Distribución regional:**
 - **Concentración en Lima Metropolitana:** 17.5% (más de 73,000 docentes).
 - **Menor participación en Madre de Dios:** 0.7% (casi 3,000 docentes).
 - **Incrementos regionales (2020-2023):**
 - Ucayali: +10.9%
 - Madre de Dios: +9.1%
 - Piura: +8%
 - San Martín: +6.6%

Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (2025)



Este dato tiene una implicancia institucional de primer orden: cualquier reforma que pretenda corregir, sustituir o eliminar el régimen CAS en los Gobiernos Regionales **adquiere un impacto directo, profundo y estructural en el funcionamiento del Estado descentralizado**. No se trata de un ajuste menor, sino de una medida que afectará la composición de la fuerza laboral, la continuidad de los servicios públicos y la estabilidad de miles de trabajadores que, en su mayoría, cumplen funciones esenciales para la gestión regional.

Asimismo, el hecho de que casi un tercio del total de trabajadores CAS se concentre en los gobiernos subnacionales revela que la problemática del CAS tiene una **dimensión territorial y regional**, que exige respuestas normativas específicas. Mantener a una parte tan significativa del personal regional en condiciones de precariedad contractual perpetúa desigualdades internas, dificulta la profesionalización del servicio civil regional y genera vulnerabilidades administrativas frente a la rotación forzada o la inestabilidad laboral. El uso prolongado del régimen CAS en estas entidades no solo afecta a los trabajadores, sino también a la eficiencia del gasto público y a la sostenibilidad de las operaciones institucionales en el nivel subnacional.

Por estas razones, el diseño de una reforma que permita la transición ordenada del personal CAS de los Gobiernos Regionales hacia un régimen permanente como el Decreto Legislativo N° 276 no solo es razonable, sino indispensable para fortalecer la gestión pública regional. La alta proporción de trabajadores en condición CAS convierte esta reforma en un componente clave para garantizar derechos laborales, mejorar la eficiencia administrativa y consolidar una estructura estatal que responda adecuadamente a las obligaciones que el proceso de descentralización ha transferido a los Gobiernos Regionales.

4. Desalineación entre funciones reales y régimen contractual

En los Gobiernos Regionales del Perú, una parte significativa del personal contratado bajo el régimen CAS desarrolla funciones que, por su naturaleza, son claramente permanentes y estructurales. Estos trabajadores cumplen jornadas completas, están sujetos a subordinación jerárquica, realizan tareas propias de la estructura orgánica institucional y ocupan posiciones que no tienen carácter temporal ni excepcional. Sus actividades forman parte del funcionamiento cotidiano de las Direcciones Regionales de Salud, Educación, Transportes, Agricultura, Recursos Naturales, Gestión Institucional, Administración y Planeamiento, entre otras. Esta situación evidencia que su participación no responde a un requerimiento transitorio, sino a una necesidad constante y sostenida del aparato administrativo regional.

La permanencia de estos trabajadores, muchos de los cuales acumulan cinco, diez o más años de servicios continuos, revela la existencia de una contradicción estructural: el régimen CAS fue concebido originalmente como un mecanismo complementario y flexible para cubrir "servicios temporales" o



“especializados”, y no para sostener la operación permanente del Estado. Sin embargo, la realidad demuestra que los Gobiernos Regionales utilizan esta modalidad para cubrir funciones esenciales, necesarias y de carácter permanente, que deberían estar adecuadamente integradas en la carrera administrativa del Decreto Legislativo N.º 276. Esta contradicción vulnera el principio de primacía de la realidad, pues el contenido de las funciones —no la denominación contractual— determina la verdadera naturaleza laboral.

Además, esta situación configura una disonancia institucional que genera precariedad en el empleo público. A pesar de desempeñar funciones permanentes, los trabajadores CAS carecen de estabilidad laboral, no tienen acceso pleno a la carrera administrativa, no pueden ascender por mérito, no participan de procesos de promoción interna y presentan limitaciones en derechos esenciales como la compensación por tiempo de servicios, asignaciones, bonificaciones regulares y progresión remunerativa. Esta precarización sistemática afecta la eficiencia administrativa, pues los Gobiernos Regionales dependen de personal que no tiene garantías suficientes para desarrollar una carrera profesional en el Estado, lo que debilita la continuidad y consistencia del servicio público.

La disonancia entre la naturaleza real de las funciones y el régimen contractual aplicado también genera desigualdades injustificadas entre trabajadores que desempeñan labores idénticas o equivalentes, pero se encuentran sujetos a distintos regímenes laborales. Mientras los servidores bajo el régimen 276 cuentan con previsibilidad, estabilidad y reconocimiento de derechos acumulativos, los trabajadores CAS enfrentan un trato diferenciado que carece de razonabilidad constitucional. Ello ha sido reiteradamente advertido por el Tribunal Constitucional, que ha establecido que no es legítimo mantener diferencias en derechos cuando las funciones y responsabilidades son similares. En consecuencia, la permanencia de trabajadores CAS en funciones estructurales no solo es disfuncional desde el punto de vista administrativo y presupuestal, sino también incompatible con el mandato constitucional de igualdad de trato y trabajo digno.

5. Riesgo de desigualdad, discriminación y litigiosidad

La permanencia prolongada de trabajadores bajo el régimen CAS desempeñando funciones de carácter permanente y estructural dentro de los Gobiernos Regionales genera un escenario de desigualdad laboral objetivamente injustificada. Estos trabajadores realizan las mismas funciones, en los mismos puestos, bajo los mismos niveles de subordinación y responsabilidad que los servidores sujetos al régimen del Decreto Legislativo N.º 276, pero **sin acceder a los derechos, beneficios, estabilidad ni progresión administrativa** que dicho régimen garantiza. Esta situación constituye una forma de **discriminación indirecta**, prohibida por el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política del Perú, en tanto el tipo de contrato—y no la naturaleza de la función—determina el acceso o exclusión de derechos.



El Tribunal Constitucional y el Poder Judicial han sostenido de forma reiterada que “no existe razón objetiva ni proporcional” para tratar de manera diferente a trabajadores que realizan funciones idénticas en el aparato estatal. Asimismo, ha señalado que la igualdad no es solo un principio formal, sino también material, que impide situaciones de precariedad laboral injustificada en el sector público. En ese sentido, mantener a trabajadores CAS en actividades permanentes y esenciales implica una violación al **principio de primacía de la realidad**, pues se encubre una relación laboral sustantivamente permanente bajo una modalidad pseudotemporal.

Este escenario de desigualdad genera, además, **riesgos significativos de litigiosidad** para los Gobiernos Regionales. La ausencia de estabilidad en el régimen CAS facilita actos de desvinculación, recorte o no renovación de contratos que, en la práctica, constituyen despidos incausados o arbitrarios, lo que lleva a la interposición de demandas constitucionales (amparos por despido nulo), procesos contenciosos administrativos o reclamos de derechos laborales. La jurisprudencia ha reconocido indemnizaciones, reposiciones y pagos retroactivos cuando se acredita que el trabajador CAS realizaba funciones permanentes, lo que incrementa los pasivos contingentes de los gobiernos regionales.

Asimismo, en escenarios de reorganización administrativa, reasignación presupuestal o cese de CAS, los trabajadores afectados pueden reclamar:

- ✚ Reconocimiento de antigüedad.
- ✚ Indemnización por despido arbitrario.
- ✚ Reconocimiento de beneficios sociales o remunerativos no pagados.
- ✚ Reposición por vulneración de derechos fundamentales.
- ✚ Pago de diferencias salariales al demostrarse equiparación de funciones.

Cada uno de estos riesgos tiene impacto financiero, pudiendo comprometer los presupuestos institucionales y, en casos extremos, generar sanciones de responsabilidad administrativa o funcional para los titulares y gestores de los gobiernos regionales. Finalmente, la incertidumbre jurídica que rodea al régimen CAS, sumada a la creciente litigiosidad en el país respecto de este régimen, hace evidente la necesidad de una **solución legislativa homogénea**, que permita eliminar la precariedad, garantizar igualdad de trato y evitar contingencias legales y económicas que afectan la sostenibilidad presupuestal del Estado en el nivel regional.

6. Desafíos institucionales y de sostenibilidad

El crecimiento sostenido del gasto en personal dentro de los Gobiernos Regionales, sumado a la alta proporción de trabajadores contratados bajo el régimen CAS, ha generado una presión estructural que compromete la sostenibilidad administrativa y presupuestal del aparato público subnacional. El régimen CAS, debido a su naturaleza transitoria y a la ausencia de un marco de carrera y progresión, obliga a las entidades regionales a mantener una relación laboral inestable, sujeta a renovaciones periódicas, lo cual



incrementa la carga administrativa, genera incertidumbre laboral y eleva los costos indirectos asociados a la gestión de personal. Este escenario evidencia la necesidad de una reforma estructural que permita ordenar el régimen laboral regional, garantizando estabilidad funcional y un uso más eficiente del presupuesto público.

Mantener el régimen CAS para trabajadores que desarrollan funciones permanentes, esenciales y de carácter estructural - como salud, educación, producción, agricultura, transporte, administración, logística y gestión regional - resulta insostenible en el mediano y largo plazo. Desde una perspectiva presupuestal, esta modalidad impide planificar adecuadamente el costo real del personal, puesto que la falta de estabilidad contractual dificulta la proyección de egresos, la asignación eficiente de recursos y la formulación responsable de los cuadros de asignación de personal. Además, las renovaciones sucesivas, la falta de reconocimiento de antigüedad y la ausencia de una línea de carrera generan un incremento de la litigiosidad laboral, lo cual acarrea potenciales pasivos judiciales y contingencias económicas para el Estado, afectando la sostenibilidad financiera de los gobiernos regionales.

Desde el enfoque del buen gobierno y la modernización administrativa, la continuidad de un régimen transitorio como el CAS desincentiva la profesionalización del servicio civil regional y dificulta la consolidación de equipos técnicos de alto rendimiento. La falta de estabilidad debilita la retención del talento humano, incrementa la rotación y genera pérdida de conocimiento institucional, afectando directamente la eficiencia de la gestión pública y la calidad de los servicios que se brindan a la ciudadanía. Un régimen formal y estable, como el Decreto Legislativo N.º 276, permite promover la construcción de una verdadera carrera administrativa basada en méritos, especialización y capacitación progresiva, asegurando continuidad operativa, institucionalidad sólida y una gestión de recursos humanos alineada a los objetivos de desarrollo regional. Asimismo, la transición hacia un sistema laboral más estable contribuiría a generar mayor predictibilidad presupuestal en el nivel subnacional. La existencia de un marco remunerativo uniforme, vinculado a escalas establecidas y a mecanismos de evaluación periódica, permite anticipar el impacto financiero del personal en el presupuesto anual y multianual, mejorando la sostenibilidad fiscal y la eficiencia en la asignación de recursos. Un sistema coherente, regulado y de carrera garantiza que la inversión pública en recursos humanos responda a criterios de eficiencia, racionalidad y continuidad, reforzando la gobernabilidad y fortaleciendo las capacidades institucionales de los Gobiernos Regionales.

7. Oportunidad normativa y descentralización

El proceso de descentralización en el Perú ha transferido a los Gobiernos Regionales no solo funciones administrativas y competencias sectoriales, sino también una proporción significativa de los recursos públicos. De acuerdo con información oficial del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los gobiernos subnacionales - es decir, los gobiernos regionales y locales -



concentran aproximadamente el **36 % del presupuesto público para el año 2024**⁴. Este porcentaje revela que una parte sustancial de la ejecución del gasto público se encuentra en manos de las entidades descentralizadas, siendo los recursos destinados al personal uno de los componentes más relevantes y sensibles dentro de dicha estructura presupuestal. En ese sentido, cualquier reforma al régimen laboral que rige a estos servidores tiene repercusiones directas sobre la sostenibilidad fiscal, la continuidad de los servicios públicos y el fortalecimiento del proceso de descentralización.

Imagen 4 **Gobiernos regionales y municipales**



Fuente: Agencia Peruana de Noticias (2023)

En este contexto, resulta fundamental que el Congreso de la República adopte medidas legislativas que garanticen que el personal que labora en los Gobiernos Regionales lo haga bajo un régimen acorde con las exigencias y responsabilidades de las instituciones estatales. La persistencia del régimen CAS como mecanismo principal para cubrir funciones permanentes distorsiona la estructura del empleo público regional y genera ineficiencias administrativas, rotación constante, falta de estabilidad en equipos técnicos y una menor calidad en la prestación de servicios públicos esenciales. Por tanto, legislar sobre el tránsito ordenado del personal CAS hacia el régimen del Decreto Legislativo N.º 276 constituye una oportunidad para

⁴ Agencia Peruana de Noticias (2023). MEF: gobiernos regionales y municipalidades concentran 36% del presupuesto público 2024. Obtenido de <https://andina.pe/agencia/noticia-mef-gobiernos-regionales-y-municipalidades-concentran-36-del-presupuesto-publico-2024-954362.aspx>



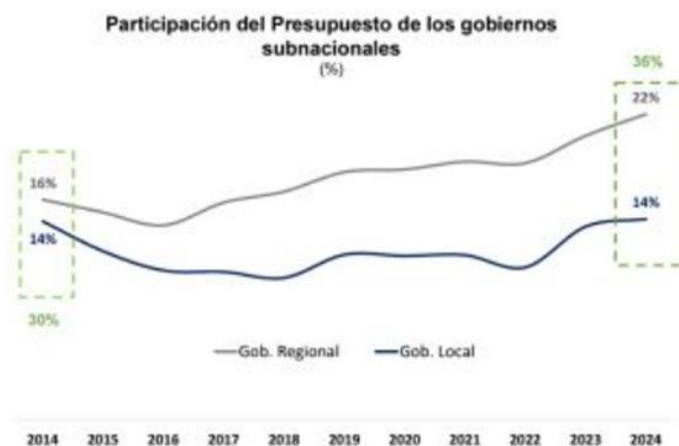
homogeneizar las condiciones laborales, reducir brechas internas y dotar a las entidades regionales de un marco de empleo más sólido y coherente con el carácter permanente de muchas de sus funciones. Asimismo, una transición correctamente diseñada y acompañada de una planificación presupuestal progresiva puede contribuir a la **optimización del gasto en personal**. Si bien podría percibirse inicialmente como un incremento en la obligación salarial, en la práctica la estabilización del recurso humano reduce costos asociados a la alta rotación, capacitación repetitiva, procesos de selección constantes, indemnizaciones judiciales y contingencias laborales que derivan de la precariedad contractual. A mediano y largo plazo, la consolidación de equipos técnicos bajo el régimen 276 fortalece las capacidades institucionales regionales y permite una ejecución más eficiente de los recursos públicos, con impacto directo en el desarrollo territorial y la mejora de los servicios públicos ofrecidos a la ciudadanía.

Finalmente, la oportunidad normativa radica también en cerrar una brecha que ha persistido desde el inicio del régimen CAS: su carácter transitorio. Mantener indefinidamente a miles de trabajadores en un régimen excepcional que no reconoce carrera, estabilidad ni igualdad salarial frente a funciones idénticas no solo vulnera principios constitucionales, sino que debilita la gobernanza regional. Legislar hoy una transición ordenada hacia el régimen 276 significa **corregir una distorsión estructural**, resguardar los derechos laborales, fortalecer la descentralización y dotar de predictibilidad al Estado en su nivel regional, consolidando equipos estables, profesionalizados y capaces de sostener políticas públicas de largo plazo.

Imagen 5

Participación del presupuesto de los gobiernos subnacionales

La participación de los gobiernos subnacionales se ha incrementado en los últimos años. El 36% del presupuesto del año 2024 se concentra en los gobiernos subnacionales





II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Un aspecto central para evaluar la viabilidad de la presente propuesta normativa es determinar si la transición del personal contratado bajo el régimen CAS hacia el régimen del Decreto Legislativo N.º 276 generaría una carga fiscal adicional significativa. En este caso, el análisis evidencia que **los costos marginales de implementación son mínimos** debido a que las plazas que ocuparían los trabajadores ya vienen siendo financiadas desde hace varios años por los Gobiernos Regionales. Actualmente, estas entidades utilizan recursos permanentes de su presupuesto institucional para cubrir las remuneraciones mensuales del personal CAS, por lo que la reasignación de dicho personal al régimen 276 **no implica la creación de gasto nuevo**, sino la formalización administrativa de un gasto preexistente y recurrente.

Además, desde una perspectiva presupuestal, el gasto que hoy se ejecuta mediante contratos CAS se destina de manera sistemática a cubrir funciones permanentes y estructurales dentro de cada Gobierno Regional. Esta continuidad confirma que dichos recursos ya forman parte del **techo presupuestal histórico** de cada unidad ejecutora, incorporados año tras año en el presupuesto institucional de apertura (PIA) y, posteriormente, mantenidos en el presupuesto institucional modificado (PIM). En consecuencia, la transición no obliga a incluir nuevas partidas ni incrementos en la Ley Anual de Presupuesto, dado que **los recursos están destinados desde hace años al mismo personal, con la misma carga laboral y la misma función pública esencial que seguirán desempeñando bajo el régimen 276**.

Por otro lado, desde el punto de vista del beneficio institucional, la formalización del vínculo laboral —sin aumentar el gasto— genera efectos positivos sostenibles para el Estado. En primer lugar, la estabilidad propia del régimen 276 reduce la rotación del personal, lo que disminuye costos asociados a procesos de selección, capacitación recurrente y pérdida de conocimiento técnico en las dependencias regionales. En segundo lugar, la regularización del régimen disminuye la litigiosidad laboral generada por ceses, renovaciones arbitrarias o reclamos por derechos no reconocidos bajo CAS, lo cual actualmente representa un **pasivo contingente elevado** para los Gobiernos Regionales. La transición, por tanto, **disminuye el riesgo financiero** y fortalece la predictibilidad del gasto.

Desde un enfoque macroeconómico, el beneficio también recae en la eficiencia del gasto público. La evidencia reciente demuestra que los Gobiernos Regionales destinaron más del 36 % del presupuesto público de 2024 y que el gasto en personal ha aumentado casi 60 % en los últimos años. En este contexto, pasar del CAS —caracterizado por mayor rotación, pagos indemnizatorios y baja institucionalidad— al régimen 276 —estable, estructural y orientado a carrera— permite **optimizar cada sol invertido** en recurso humano. La reasignación no amplía el gasto total; por el contrario, estabiliza un gasto ya existente y reduce los costos indirectos de la precarización laboral.



Finalmente, debe resaltarse que los beneficios no se limitan al ámbito financiero, sino que incluyen un impacto directo en la calidad de los servicios públicos regionales. La continuidad de los equipos de trabajo, la acumulación de experiencia, la reducción de vacíos operativos y la profesionalización de la carrera administrativa generan un **impacto positivo en la ejecución presupuestal, la gestión de proyectos, los servicios de salud, educación y seguridad regional**, entre otros sectores. Bajo este enfoque, el costo fiscal es estable y preexistente, mientras que los beneficios superan ampliamente los costos, tanto en eficiencia del gasto como en fortalecimiento institucional.

CUADRO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL

Variable fiscal	Situación actual (CAS)	Situación proyectada (Régimen 276)	Impacto fiscal	Sostenibilidad
1. Remuneraciones mensuales	Financiadas con presupuesto histórico (PIA/PIM). Pago constante y anualizado.	Se mantiene el mismo gasto, dado que el trabajador mantiene su remuneración.	Nulo: No genera incremento de gasto.	Sostenible. Gasto ya previsto hace años.
2. Creación de plazas 276	No existen plazas 276 para estos puestos, pero sí partidas CAS.	Se crean plazas presupuestadas, usando la misma fuente de financiamiento.	Nulo: No requiere nuevas partidas.	Sostenible: Reasignación administrativa.
3. CTS y otros beneficios	CAS tiene depósitos semestrales menores.	Régimen 276 reconoce beneficios progresivos.	Mínimo a moderado, pero previsible.	Sostenible, con implementación gradual.
4. Costo de rotación y selección	Alto por inestabilidad contractual.	Bajo por estabilidad laboral.	Ahorro indirecto.	Mayor eficiencia.
5. Contingencias judiciales	Alta litigiosidad CAS.	Disminuye significativamente.	Ahorro cuantificable.	Reducción de pasivo contingente.
6. Eficiencia administrativa	Equipos inestables.	Equipos estables con carrera.	Ahorro operativo.	Fortalecimiento institucional.
7. Impacto en Ley de Presupuesto	Gasto CAS ya incorporado históricamente.	Reasignación sin incremento.	Nulo.	Cumple reglas macrofiscales.
8. Deuda social futura	Contingencias laborales crecientes.	Eliminación del riesgo futuro.	Ahorro mediano plazo.	Sostenible.

Elaboración propia

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente ley, que dispone la transición del personal contratado bajo el régimen CAS hacia el régimen del Decreto Legislativo N.º 276 en los Gobiernos Regionales, generará efectos claros y coherentes dentro del ordenamiento jurídico nacional, fortaleciendo el sistema de función pública y corrigiendo distorsiones históricas. En primer lugar, la norma permitirá la **armonización del régimen laboral del Estado**, adecuando las condiciones contractuales de los trabajadores a la verdadera naturaleza permanente de las funciones que desempeñan. Ello materializa los principios constitucionales de igualdad ante la ley, primacía de la realidad, razonabilidad y dignidad del trabajo, los cuales han sido reafirmados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La reforma, por tanto, no introduce un régimen nuevo, sino que *alinea los regímenes existentes con el mandato constitucional de no discriminar entre trabajadores que cumplen funciones equivalentes*.

En segundo lugar, la vigencia de esta ley incidirá directamente en la correcta operatividad del **Decreto Legislativo N.º 276**, al integrarse en él un conjunto de trabajadores que ya cumplen funciones propias del servicio civil de carácter permanente. Esta transición permitirá restablecer el espíritu original de la carrera administrativa, fortaleciendo su profesionalización y evitando la coexistencia de esquemas contractuales paralelos que generan inequidad, rotación excesiva y pérdida de capacidad institucional. Asimismo, la medida contribuye a preservar el carácter transitorio del régimen CAS —tal como fue previsto en la Ley N.º 29849— al evitar su uso indebido para cubrir funciones permanentes, lo cual hasta hoy ha producido vacíos normativos y tensiones administrativas en diversas entidades del Estado.

En tercer lugar, la reforma tendrá efectos positivos en el proceso de **descentralización administrativa**. Los Gobiernos Regionales cuentan actualmente con plantillas altamente atomizadas y dependientes de contratos CAS, lo que limita su capacidad de planificación, gestión de proyectos, ejecución presupuestal y prestación de servicios públicos esenciales. Al regularizar el vínculo laboral mediante el régimen 276, se fortalece la institucionalidad regional, permitiendo que las entidades adopten decisiones con mayor estabilidad, continuidad y predictibilidad jurídica. Esto, a su vez, se alinea con el mandato constitucional de promover un Estado eficiente, descentralizado y al servicio del ciudadano.

Finalmente, la vigencia de la norma contribuirá a la **coherencia normativa del sistema laboral público**. La regularización laboral reducirá la litigiosidad generada por el uso prolongado del CAS, disminuirá la carga procesal del Poder Judicial y



evitará interpretaciones contradictorias sobre la desnaturalización contractual y la permanencia de los trabajadores. Además, integrará de manera uniforme a los Gobiernos Regionales dentro de un marco jurídico único de carrera administrativa, haciendo compatible el régimen laboral con las directrices de gestión de recursos humanos establecidas por SERVIR y el Ministerio de Economía y Finanzas. En resumen, la norma consolida un marco regulatorio más estable, ordenado y coherente, preservando el equilibrio presupuestal y garantizando un empleo público digno y eficiente.

IV. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Esta iniciativa guarda relación con las Políticas de Estado:

- **Política 1.** Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
- **Política 8.** Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.
- **Política 11.** Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
- **Política 13.** Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social. Política.
- **Política 14.** Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.
- **Política 18.** Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.
- **Política 24.** Afirmación de un Estado eficiente y transparente.
- **Política 26.** Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.
- **Política 28.** Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.
- **Política 31.** Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda.

Lima, noviembre de 2025.