



**PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA AL  
REGIMEN LABORAL ESTABLECIDO POR EL  
DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS  
FISCALIZADORES MUNICIPALES Y SERENOS  
MUNICIPALES CONTRATADOS BAJO EL  
REGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057**

La congresista que suscribe, SUSEL ANA MARIA PAREDES PIQUE, integrante del Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 74 ° y 75° del Reglamento del Congreso, presenta el siguiente PROYECTO DE LEY:

**FÓRMULA LEGAL**

**PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA AL REGIMEN LABORAL ESTABLECIDO  
POR EL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS FISCALIZADORES MUNICIPALES Y  
SERENOS MUNICIPALES CONTRATADOS BAJO EL REGIMEN DEL DECRETO  
LEGISLATIVO 1057**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene como objeto incorporar al régimen laboral establecido por el Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Fomento del Empleo, a los trabajadores que prestan servicios como fiscalizadores municipales y serenos municipales, en las municipalidades provinciales y distritales del país, contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios - CAS.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación**

La presente ley es de aplicación exclusiva a los trabajadores que:

- a) Mantengan vínculo laboral vigente bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 con una municipalidad provincial o distrital, al momento de la entrada en vigencia de la presente ley; y
- b) Se desempeñen formal y permanentemente como fiscalizadores municipales o serenos municipales.

Se excluye de la presente ley a aquellos trabajadores CAS que desempeñen funciones distintas a las señaladas en el párrafo precedente.

### **Artículo 3. Requisitos**

Para la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, los trabajadores comprendidos en la presente ley deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Mantener contrato vigente bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.
- b) Acreditar, al menos, dos (2) años de servicios continuos o acumulados en funciones de fiscalización municipal o serenazgo.
- c) Haber ingresado mediante concurso público de méritos.
- d) No registrar sanción administrativa firme vigente derivada de falta grave relacionada con su función.

La experiencia previa es valorada como criterio de mérito complementario en el proceso de incorporación.

### **Artículo 4. Régimen transitorio y plazo de ejecución**

El proceso de incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 es implementado de manera progresiva y escalonada, en un plazo máximo de tres (3) años, contados desde la entrada en vigencia del reglamento de la presente ley.

La incorporación se efectúa priorizando:

1. Mayor antigüedad en el servicio.
2. Evaluación positiva de desempeño.
3. Municipios con mayores índices de criminalidad y riesgo operativo.

Durante el periodo de transición, se garantiza la continuidad del vínculo laboral de los trabajadores comprendidos en esta ley, salvo causa justificada y conforme a ley.

### **Artículo 5. Financiamiento**

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

Las municipalidades quedan autorizadas para realizar las modificaciones presupuestarias internas necesarias, priorizando recursos destinados a seguridad ciudadana y fiscalización municipal, conforme al marco legal vigente.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

### Primera. Registro Nacional del Sereno y Fiscalizador Municipal

Se crea el Registro Nacional del Sereno Municipal y del Fiscalizador Municipal, administrado por el Ministerio del Interior, como requisito para la incorporación y profesionalización.

### Segunda. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio del Interior, SERVIR y la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), reglamenta la presente ley en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario, estableciendo el procedimiento técnico, meritocrático y presupuestal para su implementación.

Lima, 06 de enero de 2026



Firmado digitalmente por:  
PAREDES PIQUE Susel Ana  
Maria FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 21/01/2026 16:40:37-0500



Firmado digitalmente por:  
REYMUNDO MERCADO Edgard  
Cornelio FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 22/01/2026 13:04:50-0500



Firmado digitalmente por:  
LUQUE IBARRA Ruth FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 22/01/2026 16:13:01-0500



Firmado digitalmente por:  
REYMUNDO MERCADO Edgard  
Cornelio FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 22/01/2026 13:05:02-0500



Firmado digitalmente por:  
BAZAN NARRO Sigris Tesoro  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 22/01/2026 17:00:57-0500



Firmado digitalmente por:  
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos  
Javier FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 22/01/2026 15:22:43-0500



Firmado digitalmente por:  
PAREDES PIQUE Susel Ana  
Maria FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 22/01/2026 17:42:46-0500

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **I. OBJETO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto incorporar a los trabajadores que desempeñan funciones de fiscalización municipal y serenazgo municipal, actualmente contratados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 1057 (CAS), al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Fomento del Empleo, en el ámbito de las municipalidades provinciales y distritales del país.

Este proyecto busca garantizar condiciones laborales dignas, estables y equitativas para dichos servidores municipales, reconociendo la naturaleza permanente, esencial y de alto riesgo de las funciones que desempeñan en el mantenimiento del orden público, la seguridad ciudadana, la fiscalización administrativa sancionadora, la convivencia comunitaria y la defensa del interés general en el espacio local.

La propuesta no persigue una incorporación automática, sino la creación de un mecanismo escalonado de transición laboral basado en criterios de mérito, capacidad y experiencia institucional, asegurando la observancia de los principios constitucionales de meritocracia y acceso a la función pública, igualdad y no discriminación laboral y protección del trabajo en sus diversas modalidades.

Con ello, la norma busca superar la precarización laboral que actualmente afecta a estos servidores públicos sujetos a contratos CAS, quienes pese a cumplir labores permanentes, esenciales y de alto riesgo operativo, carecen de estabilidad, protección social completa y garantías propias de un régimen laboral pleno.

El propósito fundamental de esta iniciativa es, por tanto, fortalecer la capacidad operativa e institucional de las municipalidades, garantizando servidores públicos con condiciones laborales adecuadas, lo que va contribuir directamente al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, al ejercicio efectivo de las competencias municipales y al mejoramiento de la gobernanza local en beneficio de la ciudadanía.

### **II. MARCO NORMATIVO**

#### **- Constitución Política del Perú**

**Artículo 1.-** La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

**Artículo 2.-** Toda persona tiene derecho:

**2.** A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

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

**Artículo 23.-** El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y a la persona con discapacidad que trabajan.

El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.

**Artículo 25.-** La jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo.

Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio.

**Artículo 40.-** La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente o en servicios de salud como personal médico y profesionales de la salud con especialidad, conforme a ley.

No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.

Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.

- **Decreto Legislativo N.º 728 — Ley de Fomento del Empleo**

Regula el régimen laboral privado aplicable al sector público de manera excepcional, reconociendo estabilidad, beneficios sociales y protección contra el despido arbitrario.

- **Decreto Legislativo N° 1057 - Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios - CAS**

Regula la contratación administrativa de servicios en el sector público, concebido como régimen especial y transitorio, careciendo de estabilidad plena y carrera laboral.

- **Ley N° 27972 — Ley Orgánica de Municipalidades**

Los artículos 79 y 80 reconocen funciones de fiscalización municipal como función permanente y esencial de las municipalidades.

- **Ley N° 27933 — Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana**

Regula las funciones del serenazgo y su participación en la seguridad pública local. Su objetivo es coordinar las políticas públicas de seguridad entre los diferentes niveles de gobierno y promover la participación ciudadana para garantizar la paz social y el libre ejercicio de derechos y libertades en todo el país.

- **Ley N° 30057 — Ley del Servicio Civil**

Norma que regula la gestión de los recursos humanos en las entidades públicas. Su objetivo es establecer un marco laboral unificado para los servidores públicos, buscando mejorar la eficacia y eficiencia del Estado al fortalecer las capacidades de los empleados públicos y garantizar la calidad de los servicios ciudadanos. Esta ley establece reglas claras para el régimen disciplinario y otorga derechos como vacaciones, licencias por enfermedad, maternidad, paternidad, fallecimiento de familiar, permiso sindical y capacitación.

- **Ley N° 31131- Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público**

Ley que reconoce derechos laborales a trabajadores CAS y prohíbe su despido arbitrario, estableciendo la eliminación progresiva del régimen laboral especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) en el sector público, con el objetivo de erradicar la discriminación laboral.

### **III. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

#### **Identificación del problema**

El **problema central** que motiva la presente propuesta legislativa es la **precariedad laboral de los fiscalizadores municipales y agentes de serenazgo contratados bajo el régimen CAS u otras modalidades temporales en los gobiernos municipales distritales y provinciales**. A pesar de que estos servidores cumplen funciones permanentes y esenciales, como es la fiscalización del cumplimiento de normas municipales y la seguridad ciudadana de proximidad, sus vínculos laborales son inestables y sujetos a renovación periódica, lo cual los expone a despidos arbitrarios o no renovaciones sin justificación. Esta situación ha derivado en una alta rotación de personal, afectando no solamente los derechos laborales de los trabajadores, sino también la continuidad y eficacia de los servicios municipales.

Se sabe ya que la precarización de fiscalizadores y serenos no es un fenómeno aislado, sino generalizado a nivel nacional. Según el Registro Nacional de Municipalidades, **al 31 de marzo de 2020 las municipalidades del país reportaron 31,783 efectivos de serenazgo en servicio**, presentes en el 61.1% de los municipios.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/mas-de-31-mil-700-efectivos-de-serenazgo-brindaron-servicio-de-seguridad-ciudadana-en-los-distritos-12823/#:~:text=El%20Instituto%20Nacional%20de%20Estad%C3%ADstica,%2826%20mil%20358%29%20hombres>

Esta cifra ha ido en aumento en años recientes, ya que se estiman más de **42 mil serenos a nivel nacional hacia 2025**, dado que el 66.9% de municipalidades ya cuentan con Serenazgo<sup>2</sup>. A ello se suma un número importante –aunque menos cuantificado estadísticamente– de inspectores o fiscalizadores municipales dedicados a control tributario, fiscalización de tránsito, comercio ambulatorio, entre otras áreas.

La gran mayoría de estos servidores locales se encuentra bajo modalidades contractuales temporales. De hecho, más del 91% del personal municipal carece de nombramiento permanente, siendo contratados ya sea como locadores de servicios, CAS u otros regímenes a plazo determinado. En particular, **alrededor del 29.3% del personal municipal a nivel nacional está bajo el régimen especial CAS, dentro del cual se incluyen la mayoría de fiscalizadores y serenos** actualmente en funciones<sup>3</sup>.

Esta situación problemática genera varias consecuencias negativas. Por un lado, facilita despidos arbitrarios y constantes cambios de personal al término de cada contrato de corta duración o con cada cambio de administración municipal. Por ejemplo, tras las últimas elecciones municipales, se han denunciado ceses masivos de trabajadores CAS en diversas comunas. Así, por ejemplo, **en Lima Metropolitana, la Comisión de Trabajo del Congreso, citó al alcalde capitalino Rafael López Aliaga a las sesiones del 13 de enero, 10 de febrero y 13 de junio del 2023, para que explique presuntos despidos ilegales de trabajadores CAS con contrato a plazo indeterminado en la nueva gestión**<sup>4</sup>.

De igual modo, en **marzo del 2022, en la Municipalidad Provincial de Huamanga de Ayacucho, se intentó no renovar el contrato de 130 serenos municipales**, varios de ellos con más de 15 meses de servicios, alegando cuestiones administrativas; esta medida fue calificada de arbitraria por el sindicato, advirtiéndose que despedir a 130 serenos pondría en riesgo la seguridad de la ciudad y elevaría los índices de delincuencia<sup>5</sup>. Así también, en el **distrito de Castilla del departamento de Piura, 120 serenos protestaron por despidos injustificados en octubre de 2025**, denunciando que fueron contratados bajo modalidades temporales a pesar de que su labor es de naturaleza permanente<sup>6</sup>.

Conforme se puede apreciar, estos casos ilustran un patrón de conducta en las gestiones ediles, en el cual los fiscalizadores y serenos CAS son removidos o «no renovados» sin causa justa, que generalmente se lleva a cabo al inicio de nuevas gestiones edilicias, sin importar que, con estos hechos, se vulneran derechos sociales

<sup>2</sup> <https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/mas-de-31-mil-700-efectivos-de-serenazgo-brindaron-servicio-de-seguridad-ciudadana-en-los-distritos-12823/#:~:text=El%20Instituto%20Nacional%20de%20Estad%C3%ADstica,%2826%20mil%20358%29%20hombres>

<sup>3</sup> <https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/mas-de-31-mil-700-efectivos-de-serenazgo-brindaron-servicio-de-seguridad-ciudadana-en-los-distritos-12823/#:~:text=De%20acuerdo%20con%20la%20condici%C3%B3n,del%20Decreto%20Legislativo%20N%C2%B0%20276>

<sup>4</sup> <https://www.congreso.gob.pe/comisiones2022/Trabajo/laborcontrolpolitico/invitacion-autoridades/#:~:text=a%29%20Sr,se%C3%B1alando%20compromisos%20asumidos%20con%20antelaci%C3%B3n>

<sup>5</sup> <https://jornada.com.pe/municipalidad-de-huamanga-despide-a-130-efectivos-de-serenazgo/#:~:text=que%20est%C3%A1n%20siendo%20vulnerados%2C%20a,20%20de%20ellos%20son%20agremiados>

<sup>6</sup> <https://www.cutivalu.pe/serenos-de-castilla-protestan-por-despidos-y-falta-de-pago-en-la-municipalidad/#:~:text=Seg%C3%BAAn%20el%20abogado%20de%20los,serenazgo%20es%20de%20car%C3%A1cter%20permanente>

como el derecho a la estabilidad laboral y también sin importar que se dejan vacíos operativos en servicios esenciales como es la fiscalización y seguridad ciudadana.

Por otro lado, **la contratación temporal reiterada de este personal esencial suele venir acompañada de condiciones laborales deficientes**. Al considerarlos «personal temporal» o CAS, muchas municipalidades les niegan derechos básicos y recursos necesarios para su labor. En el caso mencionado del distrito de Castilla de Piura, se constató que los serenos laboraban en jornadas mayores a 8 horas sin pago de horas extra, cubriendo feriados sin la remuneración adicional legal. Asimismo, **debían adquirir con su propio dinero sus implementos de seguridad como cascos, chalecos antibalas, dispositivos de defensa, porque la municipalidad no se los proporcionaba**<sup>7</sup>.

Esta precariedad material no solo afecta la dignidad y seguridad de los trabajadores, sino, además, merma la eficacia del servicio de seguridad ciudadana. Esta situación de precariedad, nos induce de manera indefectible a formularnos cuestionamientos:

**¿cómo combatir adecuadamente la delincuencia local si el personal encargado carece de estabilidad, equipamiento y motivación?**

En suma, el problema identificado nos plantea dos situaciones: **a)** vulneración de derechos laborales y estabilidad de un importante contingente de trabajadores municipales, en este caso fiscalizadores y serenos municipales, debido al uso indebido de contratos CAS temporales en funciones permanentes; y **b)** debilitamiento de la gestión municipal en seguridad ciudadana y control urbano, producto de la alta rotación y condiciones inadecuadas de dicho personal.

Esta problemática se agrava en el contexto actual de creciente inseguridad ciudadana, ya que se tiene conocimiento de que, a nivel urbano, 27.2% de la población fue víctima de algún delito en 2023, cifra que aumentó 4.3 puntos porcentuales respecto al 2022<sup>8</sup>. También se tiene que la percepción de inseguridad ha escalado al 86.1% a nivel nacional en 2024, llegando a casi 90% en Lima Metropolitana<sup>9</sup>.

Estos indicadores evidencian que urge reforzar las capacidades de prevención y control en el ámbito municipal; sin embargo, ello resulta difícil si el personal encargado de dichas tareas trabaja en la incertidumbre y es removido arbitrariamente. La identificación clara del problema, por tanto, nos impone la necesidad de corregir el régimen laboral de fiscalizadores y serenos municipales, otorgándoles la estabilidad y condiciones adecuadas que demandan sus funciones de alto riesgo y responsabilidad social.

<sup>7</sup> <https://www.cutivalu.pe/serenos-de-castilla-protestan-por-despidos-y-falta-de-pago-en-la-municipalidad/#:~:text=Huertas%20denunci%C3%B3%20que%20los%20serenos,que%20por%20ley%20les%20corresponde>

<sup>8</sup> <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/seguiridad-ciudadana-julio-diciembre-2023.pdf#:~:text=El%2027%2C,en%208%2C9%20y%204%2C3%20puntos>

<sup>9</sup> <https://peru21.pe/peru/inei-anuncia-que-percepcion-de-inseguridad-ciudadana-crecio-86-peru-mininter/#:~:text=El%2022%20de%20agosto%2C%20el,la%20lucha%20contra%20la%20criminalidad%E2%80%9D>

## Estado actual del problema

En la actualidad, la mayoría de municipalidades tiene a sus serenos y fiscalizadores municipales, bajo el régimen CAS, renovando sus contratos cada ciertos meses o anualmente, sin reconocerles vínculo laboral permanente. Esto ocurre pese a que tanto el Tribunal Constitucional como la Corte Suprema ya han establecido criterios contrarios.

Así, la Corte Suprema citando al Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada jurisprudencia que el personal de Serenazgo cumple labores de carácter predominantemente físico-operativo, encuadrándolo en la categoría de «obrero municipal» definida en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972<sup>10</sup>. Así en la Casación 13812-2016, Lima Norte, ha ratificado que serenos no pueden ser contratados bajo régimen CAS, ya que deben ser considerados como obreros:

*«Fundamentos destacados. - Sexto: [...] Ahora bien, el personal de vigilancia de las entidades ediles, es aquel cuya función principal consiste en dar seguridad a las instalaciones públicas o privadas, proteger la integridad física de las personas, cautelar por el patrimonio y velar por el desarrollo de los eventos para actuar ante cualquier situación que pudiera ser irregular. En este sentido, del contenido y la naturaleza de las labores a cargo del personal de vigilancia (Serenazgo), podemos concluir que es un trabajo preponderadamente físico, encontrándose dentro de la categoría de obrero previsto en el artículo 37° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, lo que ha sido establecido por el Tribunal Constitucional [2] en reiterados pronunciamientos [3]. En esta línea, los días dieciocho de septiembre y dos de octubre de dos mil diecisiete, se reunieron los Jueces Supremos integrantes de la Primera y Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República para llevar acabo el VI Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral y previsional, en la que por unanimidad se acordó en el punto 2 del tema II, lo siguiente: «Los policías municipales y el personal de serenazgo al servicio de las municipalidades deben ser considerados como obreros. Ello debido a la naturaleza de las labores que realizan y en aplicación de los principios pro homine y progresividad, Es decir, deben estar sujetos al régimen de laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo 728)».*

Los obreros municipales, según dicha ley, se rigen por el régimen laboral de la actividad privada, establecido por el Decreto Legislativo N° 728; es decir, tienen derecho a contratos de trabajo regulares, con todos los beneficios laborales correspondientes, y no pueden ser contratados bajo modalidades administrativas temporales. En esa misma línea, la misma Corte Suprema de Justicia ratificó este criterio en la Casación Laboral N° 7945-2014-Cusco (29/09/2016), fijando como doctrina jurisprudencial obligatoria que «Los trabajadores que tiene la condición de obreros municipales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR; en consecuencia, en ningún caso pueden ser considerados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios».

<sup>10</sup> [https://lpderecho.pe/ratifican-serenos-no-pueden-contratados-regimen-cas-deben-considerados-obreros-casacion-13812-2016-lima-norte/#\\_ftnref2](https://lpderecho.pe/ratifican-serenos-no-pueden-contratados-regimen-cas-deben-considerados-obreros-casacion-13812-2016-lima-norte/#_ftnref2)

**Pese a la claridad de estos precedentes jurisprudenciales, en la actualidad encontramos un divorcio entre la normativa-jurisprudencia y la realidad laboral en municipios.** Miles de fiscalizadores y serenos municipales continúan bajo el régimen CAS, sin que se haya adecuado su régimen laboral a lo dictaminado por el fuero judicial. En algunos casos, este desacato ha conllevado una sobrecarga de litigios, porque muchos serenos han recurrido a procesos judiciales para obtener el reconocimiento de vínculo laboral a plazo indeterminado bajo el DL 728, con resultados favorables apoyados en la jurisprudencia mencionada.

Asimismo, se puede verificar en los hechos que **la ausencia de una ley específica ha permitido que cada municipalidad maneje discrecionalmente el destino de su personal CAS, muchas veces con criterios políticos más que técnicos.** Así, es común observar que **con cada cambio de alcalde se produzca un quiebre en la continuidad del personal de Serenazgo y Fiscalización, ya que nuevas autoridades suelen cesar o no renovar al personal contratado por la gestión anterior, para dar paso a sus propios equipos de confianza.** Esto, evidentemente genera inestabilidad laboral permanente. Como se explicó más atrás, indicó, a inicios de 2023 numerosas municipalidades, incluida la de Lima Metropolitana, realizaron despidos o no renovaciones masivas de fiscalizadores y serenos CAS, desencadenando protestas, acciones legales y reduciendo temporalmente la capacidad operativa municipal en seguridad ciudadana. De igual modo, la falta de reglas claras ha facilitado situaciones de abuso laboral, como la rotación arbitraria de puestos o la no renovación de contratos como represalia ante quejas o reclamos de los trabajadores. Si bien la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) ha emitido pautas, como por ejemplo, aclarando que la rotación de trabajadores CAS no puede exceder 90 días salvo consentimiento expreso, para evitar su uso abusivo, sin embargo, estas disposiciones no siempre son conocidas o respetadas por la autoridad municipal.

En resumen, el estado actual del problema se caracteriza por: **i)** una contradicción normativa, donde la práctica municipal de emplear CAS para fiscalizadores y serenos choca con pronunciamientos vinculantes del Poder Judicial y Tribunal Constitucional; **ii)** un elevado número de trabajadores municipales esenciales en situación de inestabilidad laboral ya que más del 90% de los serenos y fiscalizadores carecen de nombramiento permanente; **iii)** impactos negativos en la gestión pública local debido a la disminución de la eficacia en el control del orden público, mayor exposición de la población a riesgos por falta de personal experimentado, etc.; y **iv)** un clima de incertidumbre y desprotección para estos servidores, que ven vulnerados sus derechos fundamentales al trabajo, a la seguridad y salud en el trabajo, e incluso a la vida e integridad, al no contar con las garantías adecuadas frente a los riesgos que enfrentan en el ejercicio de sus funciones.

### **Lo que busca la propuesta legislativa**

La presente propuesta legislativa busca corregir las deficiencias identificadas, asegurando un régimen laboral justo y acorde con la naturaleza de las funciones para los fiscalizadores municipales y serenos. En términos generales, la iniciativa plantea el paso de estos trabajadores del régimen CAS temporal a un régimen laboral estable sujeto al régimen laboral establecido por el Decreto Legislativo 728. Esto implica que los

fiscalizadores y serenos municipales dejen de ser contratados bajo el régimen CAS e ingresen a un régimen de empleo permanente que les reconozca todos los derechos laborales, desde la seguridad social completa hasta la compensación por tiempo de servicios, pago de horas extras, seguro de vida, vacaciones, etc., incluyendo la protección contra el despido arbitrario conforme al artículo 27 de la Constitución.

Los **objetivos específicos de la propuesta legislativa** son, por tanto, los siguientes:

- **Garantizar la estabilidad laboral y la continuidad del servicio público:** La ley establecerá que las funciones de seguridad ciudadana municipal y fiscalización municipal son de carácter permanente, prohibiéndose expresamente su cobertura mediante contratos administrativos temporales. Se dispondrá que dichos puestos sean cubiertos mediante nombramiento o contrato sujeto al régimen laboral correspondiente al D.L. 728, otorgando estabilidad laboral. Con ello se eliminará la incertidumbre de renovación para miles de trabajadores a nivel nacional, evitándose la sangría de despidos injustificados con cada cambio de autoridad local.
- **Proteger los derechos adquiridos y mejorar las condiciones de trabajo:** La propuesta buscará reconocer la antigüedad y servicios prestados por los fiscalizadores y serenos que han venido laborando sucesivamente bajo CAS. Mecanismos de incorporación progresiva permitirán que estos trabajadores accedan a la planilla municipal sin pérdida de sus años de servicio a efectos de beneficios sociales. Asimismo, al formalizarse su situación laboral, podrán exigir y gozar de condiciones adecuadas de trabajo, por ejemplo, jornada dentro de los límites legales, pago de horas extra y feriados, provisión de uniformes y equipos de seguridad por parte del empleador municipal, cobertura de seguros de vida y de riesgos laborales, etc., cerrando las brechas de desprotección evidenciadas actualmente.
- **Fortalecer la seguridad ciudadana y la gestión municipal:** Al estabilizar al personal de serenazgo y fiscalización, la iniciativa persigue también un efecto positivo en las políticas de seguridad local y cumplimiento de ordenanzas. Un trabajador estable y motivado tiende a capacitarse y especializarse más en sus funciones, acumulando experiencia valiosa en el territorio que vigila o fiscaliza. Con menores índices de rotación, las municipalidades podrán consolidar cuerpos de serenazgo más profesionales y coordinados con la Policía Nacional, capaces de responder eficazmente al aumento de la criminalidad. Esto atenderá la demanda ciudadana de mayor seguridad, contribuyendo a reducir la sensación de inseguridad actualmente tan extendida.
- **Asegurar el acatamiento de la legalidad y la jurisprudencia:** Finalmente, la propuesta busca cerrar la brecha entre la ley y la realidad. Al incorporar la prohibición de contratos CAS para funciones permanentes de obreros municipales como serenazgo y establecer el régimen adecuado, se da cumplimiento expreso a las sentencias del Tribunal Constitucional y los precedentes jurisprudenciales de la Corte Suprema.

En suma, la propuesta legislativa busca revalorizar y regularizar el empleo de los fiscalizadores y serenos municipales, asegurando que quienes velan por el orden y la seguridad en nuestras comunidades locales gocen de la estabilidad laboral y derechos que la Constitución y la ley les confieren. Al hacerlo, no solo se hace justicia con un colectivo históricamente postergado, sino que se robustece la capacidad del Estado, a nivel local, para brindar servicios eficientes en favor de la ciudadanía.

### **Necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley**

**Necesidad de la ley:** La formulación de esta ley es necesaria porque **atiende un problema estructural no resuelto por la normativa vigente**. Actualmente, no existe en el ordenamiento una disposición específica que impida a los municipios contratar personal de funciones permanentes vía CAS, vacío que ha sido explotado en perjuicio de los trabajadores y en desmedro del servicio público. Si bien el Decreto Legislativo 1057 y sus reglamentos regulan el CAS a nivel general, sin embargo, no han logrado evitar su uso indebido en casos como los señalados. Adicionalmente, la Ley N° 31131 de 2021, que disponía la eliminación progresiva del régimen CAS en el Estado, fue declarada parcialmente inconstitucional por el Tribunal Constitucional, quedando en suspenso la situación de muchos CAS a la espera de una solución normativa sectorial o caso por caso. En este contexto, una ley especial para fiscalizadores y serenos se hace necesaria para llenar el vacío jurídico y dar una respuesta concreta y urgente a la problemática descrita. La necesidad se fundamenta también en razones de justicia social y derechos humanos laborales: estos servidores arriesgan su integridad física a diario, enfrentando a la delincuencia, al comercio informal descontrolado, etc., por lo que merecen la mínima garantía de estabilidad y protección. No proveerla no solo perpetúa la violación de sus derechos fundamentales al trabajo digno y a la seguridad, sino que compromete la capacidad del Estado de cumplir con su deber primordial de proteger a la población.

**Viabilidad de la ley:** La implementación de la ley es viable tanto en el aspecto legal como en el operativo. Desde el punto de vista jurídico, la propuesta se sustenta en sólidos precedentes jurisprudenciales, tanto del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, que le dan legitimidad y orientan su contenido. Supone la formalización legislativa de criterios ya aceptados en el ordenamiento jurídico, lo que facilita su constitucionalidad y aplicación. En cuanto al régimen laboral propuesto que es el D.L. 728, este ya es utilizado en muchas municipalidades para personal obrero, por lo que existen marcos reglamentarios y administrativos conocidos para su gestión, por ejemplo, concursos públicos para plazas permanentes, evaluaciones de desempeño, etc. Es cierto que la incorporación de miles de trabajadores CAS a planillas permanentes podría implicar costos presupuestales adicionales, sin embargo, estos costos son asumibles y razonables si se comparan con los costos sociales que implican mantener la situación actual. A mediano plazo, formalizar al personal redundará en eficiencia económica, al reducir los litigios y permitir una planificación más ordenada de los recursos humanos municipales. De esta manera, la viabilidad financiera y operativa queda resguardada. Adicionalmente, la viabilidad política es alta, pues se trata de una reforma que concita consenso transversal, ya que mejora la seguridad ciudadana, que es una demanda urgente de la población, respeta derechos laborales, que es un reclamo de gremios y

sindicatos, y cumple mandatos judiciales, en línea con el Estado de derecho; en ese sentido, difícilmente alguien podría oponerse de fondo a estos objetivos.

**Oportunidad de la ley:** El momento para legislar en esta materia es ahora. El país atraviesa una coyuntura crítica en materia de desorden urbano e inseguridad ciudadana. En respuesta, tanto el Poder Ejecutivo como los gobiernos locales han venido declarando estados de emergencia, implementando planes de seguridad y buscando coordinar mejor a los diversos cuerpos encargados de la seguridad pública. No obstante, falta abordar el componente humano, porque no se logrará éxito en ninguna política de seguridad ciudadana si los agentes municipales encargados de la prevención como los serenazgos se encuentren desmotivados, mal pagados o temen ser despedidos de un día para otro. Por ello, es oportuno y estratégico que el Poder Legislativo intervenga asegurando la profesionalización y estabilidad de estos actores clave. También es oportuno atender el llamado de diversas organizaciones de la sociedad civil y fallos judiciales recientes que claman por el respeto a la estabilidad laboral en el sector público. **La promulgación de esta ley enviaría un poderoso mensaje en el sentido de que el Estado toma en serio tanto la seguridad de sus ciudadanos como la de sus propios trabajadores en primera línea de batalla contra la delincuencia y el desorden urbano.**

En definitiva, la necesidad de esta ley es indudable por razones legales y sociales; su viabilidad está respaldada por el andamiaje jurídico existente y un diseño de implementación gradual y fiscalmente responsable; y la oportunidad política y social para aprobarla es inmejorable dado el contexto actual. **Se trata de una reforma que alinea al Perú con los principios laborales universales, como trabajo decente, estabilidad y no precarización en el sector público, y que, a su vez, fortalecerá la capacidad municipal para brindar seguridad y orden a la comunidad, que es un objetivo que no admite demora dada la situación de emergencia en la que nos encontramos.**

Por todo lo expuesto, urge la aprobación de la presente ley, que constituye una respuesta integral, viable y oportuna al problema identificado, en beneficio tanto de los servidores municipales involucrados como de la ciudadanía en general.

#### **IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL**

La presente propuesta legislativa no colisiona ni va a generar conflicto con norma alguna. La entrada en vigencia de la presente ley producirá efectos jurídicos directos sobre el ordenamiento nacional al introducir una disposición especial de aplicación preferente, que autoriza la incorporación progresiva y meritocrática de los trabajadores municipales que ejercen funciones de fiscalización y serenazgo, contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.

la norma armoniza y no contraviene lo regulado en la Ley N.º 30057 – Ley del Servicio Civil, al no afectar el modelo de tránsito general hacia el nuevo servicio civil,

sino establecer una medida excepcional para servidores que, por la naturaleza singular de su labor operativa, requieren estabilidad funcional inmediata.

En suma, la vigencia de la norma producirá un efecto integrador y reparador dentro del sistema jurídico nacional, reconociendo derechos laborales a una categoría de trabajadores públicos históricamente excluidos, sin alterar el núcleo de las estructuras normativas vigentes, y afirmando el principio de progresividad laboral como eje rector de la legislación del trabajo en el sector público. Este efecto normativo se alinea con los compromisos del Estado peruano en materia de trabajo decente, igualdad y protección contra el despido arbitrario, en cumplimiento de estándares internacionales de la OIT y el bloque de constitucionalidad laboral.

## **V. ANALISIS COSTO BENEFICIO**

La presente iniciativa será implementada de manera progresiva y en función a la disponibilidad presupuestal de la entidad, sin demandar recursos adicionales al erario público.

Este tránsito institucional del régimen del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS) al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo N° 728, implica el reconocimiento de derechos laborales como la estabilidad, compensación por tiempo de servicios, beneficios sociales completos y protección frente al despido arbitrario, lo cual conlleva un incremento presupuestal gradual en comparación con el esquema actual de contratación temporal.

No obstante, este costo es compensado ampliamente por los beneficios estructurales, institucionales y sociales que genera la norma. Desde el punto de vista económico, la estabilidad laboral de serenos y fiscalizadores permitirá una reducción de los costos por rotación de personal, disminuyendo el gasto operativo destinado a procesos de reclutamiento, selección y capacitación constante, que hoy resulta ineficiente debido a los altos niveles de desvinculación con cada cambio de gestión municipal. Asimismo, se evitarán eventuales pagos de indemnizaciones, sanciones administrativas y sentencias judiciales que hoy enfrentan las municipalidades por despidos arbitrarios de trabajadores CAS con vínculos de hecho indeterminados o por actos contrarios al principio de mérito.

Desde la perspectiva institucional, se fortalecen las capacidades operativas de los gobiernos locales mediante la retención del personal más capacitado, profesional y conocedor del territorio, lo cual mejora la eficacia del servicio de fiscalización normativa y patrullaje preventivo, pilares esenciales en la lucha contra la informalidad, la violencia urbana y la inseguridad ciudadana. La permanencia de agentes con experiencia acumulada incrementa la eficiencia del gasto público, al permitir capitalizar la inversión en capacitación, equipamiento y formación especializada, reduciendo la curva de aprendizaje en el uso de tecnologías, plataformas de vigilancia y estrategias de intervención territorial.

Finalmente, al tratarse de una incorporación progresiva, sujeta a criterios de meritocracia, disponibilidad presupuestal y evaluación técnica, el impacto fiscal será compatible con las reglas fiscales y los marcos de programación multianual del gasto público, garantizando su sostenibilidad

Por todo ello, el presente proyecto de ley presenta una relación costo–beneficio positiva, razonable y financieramente viable, en tanto prioriza un colectivo estratégico para la seguridad y legalidad del país, y responde a los principios de justicia social, eficiencia del gasto y progresividad de derechos laborales consagrados por la Constitución.

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

Las políticas de Estado, elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y la construcción de consensos, proponen los cambios necesarios en aspectos sociales, políticos y económicos para alcanzar el bien común en un marco de desarrollo sostenible y gobernabilidad democrática.

Esta iniciativa legislativa guarda relación con la siguiente Política de Estado:

### **«14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo**

*Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible.*

*Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales; (b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales; (d) desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la*

*micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores; (e) establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las micro empresas; (f) apoyará las pequeñas empresas artesanales, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo; (g) promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales; (h) garantizará el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa; (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades, (n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; (o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar; (p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, parapromover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo.»*

Lima, 06 de enero de 2026