



Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General



Firmado digitalmente por FALCONI GALVEZ Juan Teodoro FAU
2016899926 hard
Cargo: Secretario General
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09.02.2026 18:14:52 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

Lima, 09 de Febrero del 2026

OFICIO N° D000367-2026-PCM-SG

Señor

VÍCTOR SEFERINO FLORES RUÍZ

Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera
Congreso de la República

Presente. -

Asunto : Opinión respecto del Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR, Proyecto de Ley que autoriza el cambio de régimen de los trabajadores CAS la Oficina de Normalización Previsional (ONP) al régimen 728.

Referencia : Oficio N° 0873-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión de su Presidencia, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR, Proyecto de Ley que autoriza el cambio de régimen de los trabajadores CAS la Oficina de Normalización Previsional (ONP) al régimen 728.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines el Informe N° D0000249-2026-PCM-OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

JUAN TEODORO FALCONI GALVEZ
SECRETARIO GENERAL
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS



Firmado digitalmente por CASTRO ROSSELL Marco Alejandro FAU
2016899926 hard
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 09.02.2026 17:01:35 -05:00

EXPEDIENTE: «2026-0009758»



Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdc Ciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica>

Código de Verificación: 0161 2001 6305 3631

¡EL PERÚ A TODA MÁQUINA!



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica



Firmado digitalmente por PEÑARES
FLORES Hugo Alejandro FAU
2016899926 soft
Cargo: Jefe De La Oficina General De
Asesoría Jurídica
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05.02.2026 18:17:00 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

Lima, 05 de Febrero del 2026

INFORME N° D000249-2026-PCM-OGAJ

A : **MARCO ALEJANDRO CASTRO ROSSELL**
COORDINADOR DE LA UNIDAD FUNCIONAL
UNIDAD FUNCIONAL PARA LA MEJORA DE LA ARTICULACIÓN DE
MATERIAS A CARGO DE LA PCM

De : **HUGO ALEJANDRO PEÑARES FLORES**
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR, Proyecto de Ley que autoriza el cambio de régimen de los trabajadores CAS la Oficina de Normalización Previsional (ONP) al régimen 728.

Referencia : a) Oficio N° 0873-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR
b) Oficio N° 000108-2026-SERVIR-PE
c) Informe Técnico N° 000074-2026-SERVIR-GPGSC

Fecha Elaboración: Lima, 05 de febrero de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia a), a través del cual la Presidencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR, Proyecto de Ley que autoriza el cambio de régimen de los trabajadores CAS la Oficina de Normalización Previsional (ONP) al régimen 728.

Sobre el particular informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL. –

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4. Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM.

II. ANTECEDENTES. –

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR, Proyecto de Ley que autoriza el cambio de régimen de los trabajadores CAS la Oficina de Normalización Previsional (ONP) al régimen 728, corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República señor Guido Bellido Ugarte integrante del grupo parlamentario Podemos Perú y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocida en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.



Constitución Política del Perú:

"Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

EXPEDIENTE: 2026-0009758

Firmado digitalmente por
BASTIDAS SOLIS Angel Augusto
FAU 2016899926 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 05.02.2026 15:12:10 -05:00

**¡EL PERÚ A TODA
MÁQUINA!**

- 2.2 A través del Oficio N° 0873-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR, la Presidencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR, el mismo que se encuentra sustentado en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69³ del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.
- 2.3 Mediante el Oficio Múltiple N° D001292-2025-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y Ministerio de Economía y Finanzas, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan dichos ministerios, sean remitidas directamente a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República.
- 2.4 Con Oficio N° 000108-2026-SERVIR-PE, la Presidencia Ejecutiva de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) remite el Informe Técnico N° 000074-2026-SERVIR-GPGSC elaborado por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, a través del cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR.

III. ANÁLISIS:

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 22 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica *"Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección."*

Al amparo de dicho marco normativo, se precisa lo siguiente:

Contenido del Proyecto de Ley

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR, Proyecto de Ley que autoriza el cambio de régimen de los trabajadores CAS la Oficina de Normalización Previsional (ONP) al régimen 728, contiene siete (7) artículos, dos (2) disposiciones complementarias finales que establecen:

"Artículo 1. Objeto de la Ley

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley".

2 **Constitución Política del Perú:**

"Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley".

3 **Reglamento del Congreso de la República:**

"Artículo 69.- Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones (...)"

La presente Ley tiene por objeto incorporar al personal de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a fin de erradicar la desigualdad laboral y garantizar condiciones laborales dignas y equitativas

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La incorporación dispuesta en la presente ley alcanza exclusivamente a los trabajadores de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) 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:

- a. Contar con vínculo laboral vigente con la Oficina de Normalización Previsional (ONP) bajo el régimen CAS a la fecha de entrada en vigor de la presente ley.
- b. Acreditar una antigüedad mínima de tres (3) años de servicios continuos o cuatro (4) años acumulados bajo el régimen CAS en la Oficina de Normalización Previsional (ONP).
- c. Haber ingresado mediante proceso de selección conforme a los principios de mérito y capacidad, en concurso público o convocatorias de contratación debidamente sustentadas.
- d. 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 Oficina de Normalización Previsional (ONP) 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 Oficina de Normalización Previsional (ONP) 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 Oficina de Normalización Previsional (ONP) 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 Oficina de Normalización Previsional (ONP).
- b. Un (1) representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- c. Dos (2) representantes de los trabajadores CAS de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), 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 Oficina de Normalización Previsional (ONP), 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".

Opinión de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

- 3.3 Mediante Oficio N° 000108-2026-SERVIR-PE, la Presidencia Ejecutiva de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) remite el Informe Técnico N° 000074-2026-SERVIR-GPGSC elaborado por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, a través del cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR, señalando lo siguiente:

INFORME TÉCNICO N° 000074-2026-SERVIR-GPGSC

"(...)

III. Análisis del Proyecto de Ley

(...)

Respecto del análisis del Proyecto de Ley

- 3.3. Sobre el particular, el Proyecto de Ley pretende incorporar al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 728, a los servidores CAS de la ONP en un periodo

máximo de tres años, enmarcándose dentro del subsistema de planificación de políticas de recursos humanos.

- 3.4. *En efecto, la planificación de políticas de recursos humanos, forma parte del SAGRH, el mismo que es una función técnica y normativa fundamental encargada de asegurar que toda decisión sobre servidores civiles en el sector público responda a criterios de racionalidad, eficiencia y sostenibilidad, en el marco de las políticas de la gestión pública.*
- 3.5. *Al respecto, el Proyecto de Ley no tiene un sustento válido respecto a la medida que plantea. Por ejemplo, desde la planificación de los recursos humanos, no analiza los objetivos estratégicos que se requieren atender y que sólo podrían ser cubiertos a través de servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728; tampoco se evidencia el mapeo de puestos ni la dotación de personal en relación con las funciones que comprende la ONP que justifiquen alguna medida de este tipo.*
- 3.6. *De la revisión de la Exposición de Motivos se advierte que esta no analiza de manera objetiva la organización interna de los recursos humanos de la ONP el mismo que se encuentran en congruencia con los objetivos estratégicos de dicho sector, limitándose a mencionar que:*

"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.

Ante esta problemática, el proyecto de ley propone eliminar las desigualdades laborales entre los trabajadores de la ONP mediante la incorporación progresiva del personal CAS al régimen del Decreto Legislativo N° 728. Esta medida tiene como objetivo garantizar un trato equitativo entre quienes desempeñan funciones de naturaleza permanente y asegurar condiciones laborales dignas que permitan fortalecer la capacidad operativa de la institución. El acceso a derechos plenos, estabilidad y beneficios equiparables promoverá una mayor identificación del trabajador con la institución, incrementará la productividad y mejorará la calidad del servicio previsional.

La aprobación e implementación de este proyecto de ley beneficiará directamente a 317 trabajadores de Cas indeterminado de la ONP, quienes podrán acceder a un régimen más justo, estable y acorde con la naturaleza de las funciones que desempeñan."

- 3.7. *Dicho sustento, no permite definir con una visión integral la problemática relacionada a los recursos humanos de la ONP; asimismo, la presente propuesta legislativa busca establecer una regla de privilegio a favor únicamente de los servidores CAS de la ONP generando un trato desigual frente a las demás personas que trabajan en las entidades de la Administración Pública, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, que dispone: "Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas (...)"*

- 3.8. *Estando a ello, la propuesta normativa en los términos propuestos no es compatible con el subsistema de planificación de recursos humanos, por lo que no resulta viable.*
- 3.9. *Respecto a la operatividad del cambio de régimen de los servidores CAS al régimen regulado en el Decreto Legislativo N° 728, implica una modificación a los instrumentos de gestión de recursos humanos de la entidad que regulan los perfiles y/o cargos, debiendo precisarse que los servidores CAS no cuentan con reglas y organización que den coherencia a sus perfiles. Así, se debe tener presente que, mediante el **subsistema de organización del trabajo**, se establecen las características y condiciones para el ejercicio de las funciones de los servidores, así como los requisitos de idoneidad de las personas a desempeñar dichas funciones y es bajo dicho marco que se estructuran los procesos de diseño y administración de puestos.*
- 3.10. *Al respecto, es importante tomar en consideración que una entidad que cuenta con puestos debidamente organizados, procura el cumplimiento de sus actividades; a fin que sea más eficiente y pueda generar mayores impactos en la prestación de servicios públicos. Asimismo, el establecimiento de requisitos de idoneidad por parte de las entidades garantiza que los servidores civiles tengan la capacidad de desempeñarse adecuadamente.*
- 3.11. *En ese sentido, cabe destacar que la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y sus modificatorias (en adelante, LSC), establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas, incluidos los servidores CAS de la ONP.*
- 3.12. *Así, a través del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM y sus modificatorias (en adelante, Reglamento General), dispone que las familias de puestos tienen por finalidad organizar el Servicio Civil, orientar el fortalecimiento y mejora de las capacidades de los servidores civiles, así como también servir de base para la capacitación, evaluación y valorización de los puestos, estableciendo que:*

"El servicio civil está organizado en familias de puestos. Una familia de puestos es el conjunto de puestos con funciones, características y propósitos similares. Las familias de puestos están conformadas por uno o más roles, que agrupan, a su vez, puestos con mayor afinidad entre sí.

Los puestos de directivos públicos, servidores civiles de carrera y servidores de actividades complementarias se organizan en familias de puestos, considerando criterios particulares según la naturaleza de cada grupo.

Las familias de puestos constan en anexo que forma parte del presente Reglamento. Los roles de las familias de puestos se determinan mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva previo acuerdo del Consejo Directivo de SERVIR. SERVIR aprobará directivas sobre las familias de puestos y roles".

- 3.13. *Por lo tanto, la incorporación que se pretende regular, en lugar de contribuir a una mejor organización de los recursos humanos de la entidad, contribuiría al desorden que pretende remediar el régimen unificador de la LSC. Por lo tanto, el Proyecto de Ley en*

los términos propuestos no es compatible con el **subsistema de organización del trabajo y su distribución, por lo que no resulta viable.**

3.14. Estando a lo expuesto, el proyecto normativo en los términos propuestos **no es compatible con el subsistema de organización del trabajo y su distribución, por lo que no resulta viable.**

3.15. Ahora bien, respecto del **subsistema de gestión del empleo**, cabe recordar que dicho subsistema tiene como uno de sus procesos la gestión de la incorporación, donde encontramos entre uno de sus procesos, el de "selección", el cual consiste en incorporar servidores, con la finalidad de seleccionar a la persona más idónea para el puesto sobre la base del mérito, igualdad de oportunidades, transparencia y cumplimiento de los requisitos. Las etapas de la convocatoria y reclutamiento en el régimen unificador de la LSC son cinco (5): Evaluación de conocimientos (obligatoria); evaluación psicométrica (obligatoria) y psicológica (opcional); evaluación de competencias (obligatoria para Directivos y para los otros grupos solo en caso la entidad se encuentre acreditada); evaluación curricular (obligatoria) y; entrevista final (obligatoria).

3.16. De la revisión de la legislación que regula la contratación de los servidores CAS, se debe tener en cuenta que el artículo 3 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, y sus modificatorias, dispone como parte del procedimiento de contratación del personal CAS, lo siguiente:

*"Comprende la evaluación objetiva del postulante. Dada la especialidad del régimen, **se realiza, necesariamente, mediante evaluación curricular y entrevista, siendo opcional** para las entidades aplicar otros mecanismos, como **la evaluación psicológica, la evaluación técnica o la evaluación de competencias específicas**, que se adecuen a las características del servicio materia de la convocatoria.*

En todo caso, la evaluación se realiza tomando en consideración los requisitos relacionados con las necesidades del servicio y garantizando los principios de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades. El resultado de la evaluación, en cada una de sus etapas, se publica a través de los mismos medios utilizados para publicar la convocatoria, en forma de lista por orden de mérito, que debe contener los nombres de los postulantes y los puntajes obtenidos por cada uno de ellos". (Énfasis agregado).

3.17. Como se advierte, las contrataciones de servidores CAS suelen ser más flexibles y adaptables a las necesidades de la entidad, inclusive se puede observar exigencias distintas en las formas de acceso a la carrera administrativa, puesto que, si bien en los diversos regímenes se desarrollan concursos públicos de méritos, el régimen CAS, por ejemplo, no aplica obligatoriamente evaluaciones técnicas en todos sus concursos.

3.18. Ello se colige también por lo expresado por el Tribunal Constitucional al haber declarado inconstitucional el artículo 2 de la Ley N° 31131, que **dejó sin efecto la incorporación de los servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, al régimen del Decreto Legislativo N° 728 o Decreto Legislativo N° 276**, a través del Pleno Sentencia N° 979/2021 recaída en el Expediente N° 00013-2021-PI/TC (en adelante, Sentencia del TC), del cual conforme al análisis efectuado se desprende lo siguiente:

- **El acceso al empleo público se realiza mediante concurso público de méritos** que se haya regido por los principios de igualdad de oportunidades, de meritocracia y de capacidades de las personas. Una fórmula de acceso contraria a este diseño contraviene el marco normativo sobre el cual se desarrolla la gestión de recursos humanos en el sector público y, además, debilita el esfuerzo que el Poder Ejecutivo viene desplegando a fin de implementar progresivamente un régimen laboral único (LSC) para todos los trabajadores que prestan servicios en las diferentes instituciones públicas del país.
 - Si bien el inciso c) del artículo 2° de la Ley N° 31131 estableció como requisito para el traslado a los regímenes de los Decretos Legislativos Nros. 276 o 728 el haber ingresado a la institución mediante concurso público, **las normas que regulan el régimen laboral del CAS cuentan con un proceso de selección sujeto a un estándar de exigencia menor al previsto para el acceso a otros regímenes laborales**, puesto que no se requiere obligatoriamente la realización de un examen de conocimientos técnicos. Situación distinta se presenta en el caso de acceder a una plaza a tiempo indeterminado en la administración pública, en donde se deben someter a un concurso público que cumpla con la evaluación de las características de perfil curricular y la evaluación de conocimientos técnicos a través de un examen, así como también de sus capacidades en el marco de una entrevista personal. Solo de esa manera se preserva la meritocracia en el sector público y se garantiza la igualdad de acceso al empleo público.
- 3.19. En ese orden de ideas, podemos precisar que el Proyecto de Ley no converge con los criterios analizados en la Sentencia del TC, toda vez que pretende incorporar a los servidores CAS al régimen del Decreto Legislativo N° 728, lo cual no correspondería pues éstos **deben transitar mediante un concurso público de méritos al régimen unificador de la LSC bajo las exigencias establecidas en la legislación vigente**.
- 3.20. Aunado a ello, se debe tener presente que en nuestra legislación se establece que el acceso, así como sus mecanismos de progresión, se efectúan mediante un proceso de selección que tiene como objetivo elegir a las personas más idóneas para cada puesto, basándose en el mérito, la competencia y la transparencia, garantizado así la igualdad de oportunidades para acceder a la función pública. Así tenemos que, la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, el Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y otras normas relacionadas con los regímenes generales y especiales, **consagran el principio de igualdad de oportunidades como regla que debe regir en todos los procesos de la gestión de recursos humanos en el Estado**.
- 3.21. En ese sentido, proponer una fórmula de acceso distinta a la establecida en nuestra legislación vigente, **constituyen una flagrante trasgresión a uno de los requisitos para la incorporación a la función pública, que es el haber accedido al puesto mediante un concurso público de méritos**.
- 3.22. Ahora bien, **cabe recordar que el Decreto Legislativo N° 728**, se define como el cuerpo normativo que establece los derechos y obligaciones de las partes del contrato de trabajo. **La norma fue diseñada exclusivamente para el sector privado**, pero fue ampliada al sector público en algunas entidades, a fin de poder contratar servidores, mucho antes de la entrada en vigencia de la LSC. El Decreto Legislativo N° 728, prescinde del interés público, dotando de relevancia al interés privado del empleador,

que busca incrementar ganancias, como del trabajador, que busca satisfacer sus necesidades a través del sueldo. En el sector público, por el contrario, se busca crear valor público y beneficiar a la ciudadanía. Cabe señalar que, desde la aplicación de dicha norma en el ámbito público, ha representado y fomentado la "desigualdad de derechos laborales" en los servidores civiles, por lo que el Estado propone superar dicha desigualdad con la implementación del nuevo régimen del servicio civil, **por lo que consideramos que la "alternativa de solución" propuesta en el Proyecto de Ley no puede ser implementada.**

- 3.23. Estando a lo antes expuestas, **se advierte que el Proyecto de Ley lesiona el subsistema de gestión de la incorporación que contiene el principio de igualdad de oportunidades que rige la misma y constituiría una flagrante trasgresión a uno de los requisitos para la incorporación al Estado, como es el haber aprobado el respectivo concurso público de méritos, por lo que no podemos otorgar viabilidad a la propuesta formulada.**

Sobre la reforma del servicio civil

- 3.24. Tal como se ha señalado a través de la LSC se busca la reforma del servicio civil, siendo que a partir de la promulgación del Decreto Legislativo N° 1602, Decreto Legislativo que modifica la LSC, se busca fortalecer la gestión pública a través del tránsito de las entidades públicas y promover el acceso meritocrático de los servidores civiles al régimen del servicio civil, las entidades públicas del Poder Ejecutivo cuentan con plazos específicos para la elaboración y aprobación de su Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) lo cual implica culminar con la fase 1 del "Tránsito de las entidades públicas al régimen del Servicio Civil", para poder iniciar los concursos públicos de mérito en el marco de la Fase 2 "Tránsito de los servidores civiles al régimen del servicio civil" **en los cuales los servidores de otros regímenes laborales podrán postular de forma voluntaria.**

- 3.25. Si bien el avance de la reforma en los últimos años no ha sido el esperado⁹, con la emisión del Decreto Legislativo N° 1602, se ha logrado simplificar y agilizar en gran medida el proceso de tránsito de las entidades del Poder Ejecutivo, con lo cual a la fecha se tienen 138 entidades que han cumplido con la presentación de sus Cuadros de Puestos de la Entidad – CPE, lo que representa el 95% de la meta. Asimismo, en el marco de la habilitación dispuesta en el numeral 4.3 del mismo decreto, SERVIR elaboró 11 propuestas adicionales de las entidades públicas que no presentaron su propuesta en los plazos definidos por el DL 1602, bajo dicho contexto, se tienen 143 propuestas con opinión favorable de SERVIR, sobre estas se contemplan más de 32 mil puestos y más de 100 mil posiciones, las cuales serán formalizadas con la aprobación de los respectivos CPE, lo que permitirá la implementación progresiva y voluntaria de servidores en el marco del régimen de la Ley N° 30057, a través de las designaciones de confianza y los concursos públicos de méritos.

- 3.26. En esa línea, es importante resaltar que la ONP se encuentra a la fecha entre las entidades con su Cuadro de Puestos de la Entidad - CPE aprobado; por lo que, se ubica en la segunda fase del proceso de tránsito, el cual habilita a la entidad a realizar incorporaciones voluntarias de servidores de otros regímenes laborales al régimen de la LSC. De esta manera, el no fomentar el impulso al régimen del servicio civil supondría no reconocer un esfuerzo institucional intenso y sostenido durante los últimos años para transitar al régimen de la LSC de dicha entidad pública.

- 3.27. Aunado a ello, se debe tener en cuenta que el Decreto Legislativo N° 1602 fue promulgado con la finalidad de fortalecer la gestión pública a través del tránsito de las entidades públicas y promover el acceso meritocrático de los servidores civiles; lo cual se encuentra alineado con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, por lo que no resulta viable ni razonable su distorsión a través de la habilitación de un marco normativo que mantenga y promueva la dispersión de regímenes laborales en el Sector Público sin criterios de mérito ni idoneidad. En consecuencia, no es viable el Proyecto de Ley, en tanto fomenta que los servidores públicos se aparten del régimen unificador de la LSC.
- 3.28. De otro lado, resulta pertinente traer a colación la Sentencia del TC, previamente citada, sobre la base de la cual, se colige que ante el caos del trabajo público generado por los diversos regímenes laborales que subsisten entre sí, se reorganiza el servicio civil a través de un nuevo marco normativo que crea un sistema único que permita fortalecer el trabajo estatal en la búsqueda de la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos. Por ello, frente a la dispersión de los regímenes laborales en el sector público, la solución no es la incorporación de los servidores CAS a los regímenes de los decretos legislativos 728 y 276 (como se pretendía en la Ley N° 31131), sino más bien la concreción de un régimen laboral único para las personas que prestan servicios en las entidades del Estado, como el que prevé la LSC.
- 3.29. En esa línea, el régimen unificador de la LSC procura la mejora en las compensaciones económicas; es así que, este régimen implica que los servidores civiles tengan doce (12) compensaciones económicas mensuales, incluyendo vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente cada uno a la compensación económica mensual que perciben)¹² y adicionalmente una compensación por tiempo de servicios (CTS) equivalente a una compensación mensual que se calcula sobre la base de la compensación económica. Por lo tanto, los servidores civiles del nuevo régimen en un año generarán quince (15) compensaciones económicas mensuales, lo cual supondrá un incremento en sus actuales ingresos para aquellos servidores públicos que decidan incorporarse al nuevo régimen, pues este reformula la política remunerativa del Sector Público.
- 3.30. En consecuencia, el régimen unificador de la LSC busca, entre otros aspectos, erradicar la desigualdad en cuanto a las compensaciones económicas que perciben en otros regímenes laborales, con lo que podemos concluir que el régimen del servicio civil es el idóneo para atender el problema expuesto por el legislador, **por lo que no resulta viable la incorporación de los servidores CAS de la ONP al Decreto Legislativo N° 728.**
- 3.31. En ese sentido, el Proyecto de Ley **no resulta viable**, pues contraviene las medidas implementadas desde el Poder Ejecutivo respecto a la implementación del régimen de la LSC.
- 3.32. Finalmente, cabe señalar que la propuesta normativa contempla disposiciones que afectan los principios que rigen el Servicio Civil, tales como la eficiencia y la eficacia, en la medida en que no incorpora mecanismos de previsión ni planificación para la cobertura de cargos, y promueve un régimen laboral cuya definición de puestos y compensaciones carece de criterios objetivos y estandarizados, lo que podría propiciar la politización del Servicio Civil. **Asimismo, si bien dichas disposiciones no**

restringen la aplicación del régimen del Servicio Civil, sí reducen su impacto potencial, al extender los plazos de su implementación. Fomentando además de esta manera un efecto de réplica para otras entidades de la administración pública.

Respecto a la intervención negativa en el principio de igualdad y no discriminación

3.33. Asimismo, considerando que el Proyecto de Ley, busca incorporar a los servidores CAS de la ONP que cuentan con contrato a plazo indeterminado al régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 728, dejando de lado al resto de servidores de la Administración Pública que también se encuentran bajo contrato administrativo de servicios, nos encontramos frente a una potencial exclusión que resultaría discriminatoria.

3.34. Teniendo en cuenta lo antes reseñado, se puede advertir que el Proyecto de Ley no plantea razones objetivas y razonables que justifiquen que únicamente los servidores CAS de la ONP con contrato a plazo indeterminado deban ser trasladados al Decreto Legislativo N° 728, a pesar de no ser los únicos servidores CAS que existen en la Administración Pública. En ese sentido, si bien es cierto que al legislador le asiste el principio de libre configuración de la ley¹⁴, también es cierto que dicha libertad debe ejercerse sin menoscabo de los límites constitucionales. Así las cosas, en el presente caso, el principio de igualdad y no discriminación se constituye en un límite constitucional, según el cual, la legislación no puede generar escenarios de desigualdad entre sujetos de derecho que se encontrarían, según la propia exposición de motivos, en una situación similar en toda la Administración Pública; en tal sentido, las consideraciones antes expuestas, **se advierte que la propuesta normativa no se condice con la normativa vigente y constituiría una flagrante trasgresión a los principios rectores del SAGRH, adoleciendo por lo tanto de vicios de inconstitucionalidad, por lo que no podemos otorgar viabilidad a la propuesta formulada.**

Otras consideraciones a tener en cuenta

3.35. Ahora bien, teniendo en cuenta que el objeto del Proyecto de Ley bajo análisis versa sobre la incorporación de servidores CAS de la ONP al Decreto Legislativo N° 728 y que esto repercute en la planilla del referido sector, toda vez que, al trasladar servidores a un régimen distinto, implica el pago no solo de remuneraciones acorde a su régimen, sino de beneficios sociales, aspecto que si tiene un impacto presupuestal, pudiendo darse inclusive en el presente año fiscal; se considera necesario recordar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú dispone que:

"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".

3.36. Sobre el particular, cabe traer a colación que con relación a dicha prohibición de gasto la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, citando al desarrollo jurisprudencial efectuado por el Tribunal Constitucional, ha señalado que:

"(...) esta Dirección General considera, respecto a la prohibición de gasto público descrita en el artículo 79 de la Constitución que, en la formulación de proyectos de ley, los congresistas de la República, deben observar los siguientes criterios:

- a) Los congresistas de la República pueden formular iniciativas legislativas que generen gasto público siempre que concurren dos circunstancias, según los criterios jurisprudenciales del máximo intérprete de la Constitución, que son:
- i) Que dicho gasto no exceda el balance general de ingresos y gastos de la Ley de Presupuesto del Año Fiscal respectivo, en observancia del principio de equilibrio presupuestario y de lo dispuesto en los artículos 77, 78 y 80 de la Constitución; es decir que **no puede implicar la generación de gasto público que sea imputable a la ley de presupuesto del Año Fiscal en curso escapando de su balance general de cifras de ingresos y egresos.**
 - ii) **Que en el íter legislativo de dicha iniciativa legislativa haya participado el Poder Ejecutivo consintiendo su aprobación.**
- b) Los congresistas de la República **no pueden aprobar iniciativas legislativas que, generando gasto público, afecten directamente el principio de equilibrio presupuestario en el presupuesto del Sector Público del año en el que se presenta el proyecto de ley.** Dicha prohibición resulta aplicable incluso en el escenario en que el Poder Ejecutivo haya consentido su aprobación en el íter legislativo; pues en ese caso se vulneraría el artículo 79 de la Constitución.

En ese sentido, en el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma, en la exposición de motivos de los proyectos de ley que generen gasto público, se debe justificar y sustentar por qué la propuesta normativa, no vulnera el principio de equilibrio presupuestario en el presupuesto del Sector Público del año en el que se presenta el proyecto de ley, así como los mecanismos de participación y consentimiento del Poder Ejecutivo respecto a la aprobación de la iniciativa legislativa.

- c) Los congresistas de la República no se encuentran prohibidos de dar leyes que reconocen y/o amplían el reconocimiento de derechos estableciendo obligaciones al Estado **siempre que no generen gasto público, y que puedan constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de sus atribuciones, el Poder Ejecutivo determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la ley de presupuesto anual correspondiente**, salvaguardando así la observancia del principio de equilibrio presupuestario”.

3.37. Por consiguiente, recomendamos al legislador tener en consideración lo expresado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en atención al desarrollo jurisprudencial efectuado por el Tribunal Constitucional.
(...)

3.40. Finalmente, teniendo en cuenta que el objeto de la propuesta normativa no resulta viable, por ende, las demás disposiciones devienen en inviables por conexidad.

IV. Conclusión y recomendaciones

- 4.1 Con respecto al Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR “Ley que autoriza el cambio de régimen de los trabajadores CAS de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) al régimen 728”, se concluye que no resulta viable, toda vez que no se condice con la normatividad vigente desarrollada en el presente informe, en consecuencia, no es compatible con los subsistemas de planificación de políticas de recursos humanos,

organización del trabajo y su distribución y gestión del empleo del SAGRH; asimismo, tendría vicios de inconstitucionalidad dado que la propuesta trasgrede el principio de mérito, igualdad y no discriminación.

- 4.2 **Asimismo, la propuesta normativa contraviene la implementación del régimen de la LSC;** siendo que todos los servidores de la administración pública, incluidos los del Decreto Legislativo N° 1057, pueden transitar de manera voluntaria al régimen de la LSC, el cual busca, entre otros aspectos, erradicar la discriminación en cuanto a las compensaciones económicas que perciben en otros regímenes laborales.
- 4.3 *Se recomienda tener en consideración lo señalado por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos respecto a los alcances jurisprudenciales de la prohibición de gasto dispuesta en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, conforme a lo analizado en los numerales 3.36 y 3.37 del presente informe técnico.*
- (...)"

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros

Respecto al acceso a la función pública

- 3.4 De acuerdo al artículo 40 de la Constitución Política, la carrera administrativa constituye un bien jurídico constitucional. Asimismo, precisa que por ley se regularán el ingreso, los derechos, deberes y las responsabilidades de los servidores. Por tanto, en rigor, estamos frente a un bien jurídico garantizado por la Constitución cuyo desarrollo ha sido orientado a la construcción de la carrea pública en el Estado.
- 3.5 Debe tenerse en cuenta que, independientemente del régimen laboral de contratación, el acceso al servicio civil se realiza por concurso público de méritos en un régimen de igualdad de oportunidades de acuerdo con los principios de mérito y la capacidad de las personas, con excepción de los puestos de confianza.
- 3.6 Lo señalando anteriormente se encuentra expresado en el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público y en el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023, que crea SERVIR, ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. La inobservancia a las reglas de acceso a la Administración Pública es sancionada con la nulidad los actos administrativos, según el artículo 9 de la Ley N° 28175, dado que son normas de carácter transversal a todas las entidades de la Administración Pública, indistintamente el nivel de gobierno y régimen laboral.
- 3.7 Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha ratificado lo señalado en el párrafo anterior, al establecer el precedente vinculante en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC Caso Huatuco, así como en su respectivo auto aclaratorio "(...) que para ingresar al sector público, tanto en el régimen laboral público como en el privado, resulta necesario: i) La definición de una plaza o vacante de duración indeterminada, (ii) la necesidad de que dicha plaza esté debidamente presupuestada, (iii) la realización previa de un concurso público de méritos, para la cobertura de dicha plaza."
- 3.8 Asimismo, agrega el Tribunal Constitucional que los contenidos del principio de acceso a la función pública en condiciones de igualdad son: i) acceder o ingresar a la función pública; ii) ejercerla plenamente; iii) ascender en la función pública; y iv) condiciones iguales de acceso. Asimismo, ha determinado que el derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el

principio de mérito, el cual vincula plenamente al Estado y a toda entidad pública en general. Esto significa que este principio vincula positivamente al legislador a que la regulación sobre el acceso a toda función pública observe irrestrictamente el principio del acceso por mérito; asimismo, que toda actuación de la administración del Estado y de toda entidad pública, en general, observe tal principio en todos sus actos en relación con el acceso a la función pública.

- 3.9 Respecto al derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, el Tribunal Constitucional ha establecido en el fundamento 39 de su sentencia recaída en el Exp 025-2005-AI/TC acumulado al Exp. 026-2005-AI/TC, lo siguiente: *"Cabe advertir que el ámbito de protección o contenido de este derecho fundamental no se reduce a la exigencia de condiciones iguales en el acceso a la función pública; el acceso a la función representa en sí mismo el bien jurídico protegido por este derecho fundamental. El derecho-principio de igualdad enunciado en el arto 2, inc. 2) de la Constitución establece una prohibición de discriminación que implica que ningún grupo destinatarios de la norma se vean excluidos del ejercicio o goce de un derecho fundamental, constitucional, legal, frente a otro grupo al que, por el contrario, sí se le permita"*.
- 3.10 Es de resaltar, que según la sentencia emitida en el Exp 025-2005-AI/TC acumuladlo al Exp. 026-2005-AI/TC (Fund 45) el acceso a la función pública, en cuanto derecho constitucional, vincula a los poderes públicos. Por una parte, respecto al legislador, la *vinculación negativa* le prohíbe afectar el contenido del derecho en su labor de configuración, delimitación y limitación de este derecho; por otra, la *vinculación positiva* le impone un mandato de desarrollar normas y procedimientos orientados a su pleno ejercicio.
- 3.11 De la revisión de los artículos 1,2,3 y 4 del Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR y en concordancia con el Informe Técnico N° 000074-2026-SERVIR-GPGSC de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), al pretender la incorporación de los servidores del Decreto Legislativo N° 1057 de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) al régimen del Decreto Legislativo N° 728 sin contemplar el acceso a la función pública por un concurso público de méritos, vulnera el derecho fundamental de acceso a la función pública en condiciones de igualdad.

Posible iniciativa de gasto con el Proyecto de Ley

- 3.12 El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece textualmente lo siguiente:
- "Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso **no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos**, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)"* (Énfasis agregado).
- 3.13 Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

"Requisitos especiales

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) **No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.** Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...)” (Énfasis agregado).

3.14 Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.

3.15 Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Constitución, al establecer que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto", significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".

3.16 Sobre la materia, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0004-96-AI/TC, sostiene:

*"(...) La Ley de Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos del Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a este por el Presidente de la República, **encontrándose vedada la facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto, según dispone el artículo 79 de la Carta Magna (...)**" (Énfasis agregado).*

3.17 Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado⁴, en referencia al artículo 2.1 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que, *con el fin de salvaguardar los principios de equilibrio y estabilidad presupuestaria, todo proyecto de ley que incida en el presupuesto público, además de los requisitos de habilitación de creación o aumento de gasto que recae en el Poder Ejecutivo, debe acreditar la disponibilidad de recursos para su ejecución.* Además, el Tribunal Constitucional⁵ ha señalado lo siguiente:

"(...) el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria".

3.18 Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.

⁴ Sentencia recaída en el expediente N° 00016-2020-PI/TC, fundamento jurídico 28.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI

- 3.19 Los artículos 1, 3, 6 y la primera disposición complementaria final del Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR regulan la incorporación de servidores CAS de la ONP al Decreto Legislativo N° 728 y esto repercute en la planilla de la entidad y del sector correspondiente, toda vez que, al trasladar servidores a un régimen distinto, implica el pago no solo de remuneraciones acorde a su régimen laboral, sino de todos los beneficios sociales, lo cual tiene un impacto presupuestal, esto en concordancia con el Informe Técnico N° 000074-2026-SERVIR-GPGSC emitido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil; razón por la cual, se advierte que la referida propuesta normativa estaría incrementado el gasto público, lo cual constituye una iniciativa de gasto por parte del Poder Legislativo, lo que vulnera lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

Falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en el Proyecto de Ley

- 3.20 Dentro de este contexto, debemos mencionar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.
- 3.21 Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República⁶ señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual "contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta".
- 3.22 El artículo 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.
- 3.23 En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

⁶ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

- 3.24 El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica la presente ley no irroga gasto⁷.
- 3.25 En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral "debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"⁸.
- 3.26 El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"⁹.
- 3.27 Al respecto, de la revisión del Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR y la Exposición de Motivos en cuanto al fundamento técnico de dicha propuesta normativa se advierte que no se ha justificado la necesidad de regular una incorporación automática de los servidores servidores del Decreto Legislativo N° 1057 de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) al régimen del Decreto Legislativo N° 728; más aún cuando dicha entidad ya transitó a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, la misma que se encuentra en plena implementación de la Fase 2 (Procesos de selección de servidores para la incorporación a la Ley N° 30057).

Entonces, de lo descrito se verifica que no se realizó una adecuada fundamentación conforme a lo estipulado en el artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS.

- 3.28 Asimismo, no se realizó un adecuado análisis del impacto cuantitativo y/o cualitativo de las medidas contenidas en la propuesta normativa, conforme lo señala el artículo 9¹⁰ del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS; por esta razón, el sustento del mencionado Proyecto de Ley carece de una adecuada fundamentación.

⁷ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

⁸ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

⁹ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En:

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

¹⁰ **Artículo 9.- Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma**

9.1 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.

9.2 La necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

9.3 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

- 3.29 Finalmente, el Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo aprobado por Resolución Ministerial N° 194-2024-TR¹¹ y el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas y el Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas aprobado por Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41¹², respectivamente; motivo por el cual, mediante el Oficio Múltiple N° D001292-2025-PCM-SC la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a los referidos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera que **no es viable** el Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR, Proyecto de Ley que autoriza el cambio de régimen de los trabajadores CAS la Oficina de Normalización Previsional (ONP) al régimen 728.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y Ministerio de Economía y Finanzas; mediante el

¹¹ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: "5.1 Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las siguientes materias: sociolaborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral, seguridad y salud en el trabajo, difusión de normatividad, información laboral e información del mercado de trabajo, relaciones de trabajo, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo, reconversión laboral y migración laboral".

Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo aprobado por Resolución Ministerial N° 194-2024-TR

Artículo 2. Jurisdicción

La competencia del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se extiende a las personas naturales y jurídicas del Sector público y privado que realizan actividades de los Sectores Trabajo y Promoción del Empleo en todo el territorio nacional.

¹² Ministerio de Economía y Finanzas

Artículo 5 del Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas: "Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional".

Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas aprobado por Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41

Artículo 2. Jurisdicción

El Ministerio de Economía y Finanzas ejerce sus competencias a nivel nacional en las siguientes materias:

- a) Económico, financiero y fiscal;
- b) Escalas remunerativas y beneficios de toda índole en el Sector Público;
- c) Previsional público y privado en el ámbito de su competencia;
- d) Inversión pública y privada;
- e) Presupuesto público, endeudamiento público, tesorería, contabilidad, programación multianual y gestión de inversiones, gestión fiscal de los recursos humanos y abastecimiento;
- f) Tributario, ingresos no tributarios, aduanero, arancelario y contrataciones públicas;
- g) Armonizar la actividad económica y financiera nacional para promover su competitividad, la mejora continua de productividad y el funcionamiento eficiente de los mercados; y,
- h) Las demás que se le asignen por Ley.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

Oficio Múltiple N° D001292-2025-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a dichos ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.

- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe, y el Informe Técnico N° 000074-2026-SERVIR-GPGSC emitida por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

HUGO ALEJANDRO PEÑARES FLORES
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

cc.:



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Presidencia Ejecutiva

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lima, 29 de enero de 2026

OFICIO N° 000108-2026-SERVIR-PE

Señora

MILAGRITOS PILAR PASTOR PAREDES

Secretaría de Coordinación

Presidencia del Consejo de Ministros

Presente.-

Asunto : Opinión respecto del Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR "*Ley que autoriza el cambio de régimen de los trabajadores CAS la Oficina de Normalización Previsional (ONP) al régimen 728*"

Referencia : a) Oficio N° D002605-2025-PCM-SC
b) Oficio N° D000200-2026-PCM-SC
c) Informe Técnico N° 000074-2026-SERVIR-GPGSC

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a los documentos a) y b) de la referencia, mediante los cuales cual solicita a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR "*Ley que autoriza el cambio de régimen de los trabajadores CAS la Oficina de Normalización Previsional (ONP) al régimen 728*".

Al respecto, se remite el Informe Técnico N° 000074-2026-SERVIR-GPGSC de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, a través del cual se emite la opinión solicitada con relación a la citada propuesta normativa.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración.

Atentamente,

Firmado por

GUILLERMO STEVE VALDIVIESO PAYVA

Presidente Ejecutivo

Autoridad Nacional del Servicio Civil

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: FOS04EM



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

Lima, 21 de enero de 2026

INFORME TECNICO N° 000074-2026-SERVIR-GPGSC

A : **GUILLERMO STEVE VALDIVIESO PAYVA**
PRESIDENTE EJECUTIVO

De : **BETTSY DIANA ROSAS ROSALES**
GERENTA DE LA GERENCIA DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Asunto : Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR "*Ley que autoriza el cambio de régimen de los trabajadores CAS de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) al régimen 728*"

Referencia : Oficio N° D002605-2025-PCM-SC

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR "*Ley que autoriza el cambio de régimen de los trabajadores CAS de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) al régimen 728*" (en adelante, Proyecto de Ley).

Al respecto, informo lo siguiente:

I. Competencias de SERVIR

- 1.1 El Decreto Legislativo N° 1023¹ crea a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH) atribuyéndole entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de aplicación de dicho sistema.
- 1.2 De esta manera, la presente opinión se enmarca en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros sectores pudiera corresponderles.

II. Contenido de la propuesta normativa

- 2.1. El artículo 1 del Proyecto de Ley, establece que tiene por objeto "*incorporar al personal de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a fin de erradicar la desigualdad laboral y garantizar condiciones laborales dignas y equitativas.*"
- 2.2. Por su parte el artículo 2 del Proyecto de Ley establece que el ámbito de aplicación de la presente iniciativa legislativa es para los servidores de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) bajo

¹ Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 19ASNTT



la modalidad de contratación administrativa de servicios, cuya relación laboral se encuentre vigente al momento de entrada en vigor de la presente Ley (en caso llegue a aprobarse).

- 2.3. El artículo 3 del Proyecto de Ley dispone que para acceder a la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, los servidores deberán de cumplir, de manera concurrente, los siguientes requisitos:
- a. *Contar con vínculo laboral vigente con la Oficina de Normalización Previsional (ONP) bajo el régimen CAS a la fecha de entrada en vigor de la presente ley.*
 - b. *Acreditar una antigüedad mínima de tres (3) años de servicios continuos o cuatro (4) años acumulados bajo el régimen CAS en la Oficina de Normalización Previsional (ONP)*
 - c. *Haber ingresado mediante proceso de selección conforme a los principios de mérito y capacidad, en concurso público o convocatorias de contratación debidamente sustentadas.*
 - d. *Encontrarse dentro de los alcances de la Ley N° 31131".*
- 2.4. En esa misma línea, el artículo 4 del Proyecto de Ley refiere que la integración de los servidores 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 la presente ley (en caso llegue a aprobarse), según el presupuesto disponible de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) 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.
- 2.5. El artículo 5 del Proyecto de Ley indica que desde la entrada en vigor de la presente ley (en caso llegue a aprobarse), la Oficina de Normalización Previsional (ONP) 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.
- 2.6. El artículo 6 del Proyecto de Ley establece que la Oficina de Normalización Previsional (ONP) 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 cual no supone un aumento en los gastos públicos ni una solicitud adicional al Tesoro Público.
- 2.7. Por su parte el artículo 7 del Proyecto de Ley 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 misma que estará conformada por:
- a. Dos (2) representantes de la Oficina de Normalización Previsional (ONP).
 - b. Un (1) representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
 - c. Dos (2) representantes de los trabajadores CAS del Oficina de Normalización Previsional (ONP), elegidos mediante proceso interno democrático.

Asimismo, señala que la participación es ad honorem y será regulada por el reglamento correspondiente.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 19ASNTT



- 2.8 Finalmente, el Proyecto de Ley tiene dos disposiciones complementarias finales, que regulan lo siguiente:

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), 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".

- 2.9 La Exposición de Motivos, fundamenta la iniciativa legislativa señalando entre otros aspectos, lo siguiente:

"En la Oficina de Normalización Previsional (ONP) coexisten actualmente tres regímenes laborales distintos: el Decreto Legislativo N° 728, el Decreto Legislativo N° 1057 y la Ley del Servicio Civil N° 30057. Esta pluralidad normativa ha generado una brecha estructural en los derechos, beneficios y condiciones laborales de los trabajadores, pese a que muchos de ellos cumplen funciones similares, permanentes o equivalentes dentro de la organización. En este contexto, el régimen CAS constituye la situación de mayor vulnerabilidad, pues sus trabajadores carecen de beneficios laborales esenciales como gratificaciones completas, compensación por tiempo de servicios (CTS), estabilidad laboral y otros derechos que sí están garantizados para el personal sujeto a los regímenes generales.

(...)

La situación descrita no solo afecta los derechos fundamentales de los trabajadores CAS, sino que también repercute en el clima laboral, la motivación y la continuidad del servicio público que presta la ONP. La precariedad inherente al régimen CAS limita la construcción de equipos técnicos estables y especializados, indispensables para la administración previsional. La inseguridad respecto a la permanencia en el puesto de trabajo genera una alta rotación, pérdida de experiencia acumulada y dificultades para sostener procesos de atención modernos y eficientes, afectando así la calidad del servicio brindado a millones de asegurados en el país."

(...)

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.

Ante esta problemática, el proyecto de ley propone eliminar las desigualdades laborales entre los trabajadores de la ONP mediante la incorporación progresiva del personal CAS al régimen del Decreto Legislativo N° 728. Esta medida tiene como objetivo garantizar un trato equitativo entre quienes desempeñan funciones de naturaleza permanente y asegurar condiciones laborales dignas que permitan fortalecer la capacidad operativa de la institución. El acceso a derechos plenos, estabilidad y beneficios equiparables promoverá una mayor identificación del trabajador con la institución, incrementará la productividad y mejorará la calidad del servicio previsional.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 19ASNTT



2.10. Respeto del Análisis Costo – Beneficio, se precisa que:

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

III. Análisis del Proyecto de Ley

Sobre el objeto de la propuesta normativa y su vinculación al SAGRH

- 3.1. Conforme se ha mencionado en los numerales 1.1 y 1.2 del presente Informe Técnico, SERVIR es el ente rector del SAGRH, el mismo que está comprendido por subsistemas: (1) planificación de políticas de recursos humanos; (2) organización del trabajo y su distribución; (3) gestión del empleo; (4) gestión del rendimiento; (5) gestión de la compensación; (6) gestión del desarrollo y capacitación; y, (7) gestión de relaciones humanas y sociales.
- 3.2. En relación con ello, corresponde señalar que la propuesta normativa tiene por objeto incorporar a los servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 (en adelante, servidores CAS) de la Oficina de Normalización Previsional (en adelante, ONP) al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 728, lo cual tiene relación directa con los subsistemas de **planificación de políticas de recursos humanos**², **organización del trabajo y su distribución**³ y **gestión del empleo**⁴, por lo que corresponde emitir pronunciamiento respecto a la viabilidad del Proyecto de Ley.

Respeto del análisis del Proyecto de Ley

- 3.3. Sobre el particular, el Proyecto de Ley pretende incorporar al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 728, a los servidores CAS de la ONP en un periodo máximo de tres años, enmarcándose dentro del **subsistema de planificación de políticas de recursos humanos**.
- 3.4. En efecto, la planificación de políticas de recursos humanos, forma parte del SAGRH, el mismo que es una función técnica y normativa fundamental encargada de asegurar que toda decisión sobre servidores civiles en el sector público responda a criterios de racionalidad, eficiencia y sostenibilidad, en el marco de las políticas de la gestión pública.
- 3.5. Al respecto, el Proyecto de Ley no tiene un sustento válido respecto a la medida que plantea. Por ejemplo, desde la planificación de los recursos humanos, no analiza los objetivos estratégicos que se requieren atender y que sólo podrían ser cubiertos a través de servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728; tampoco se evidencia el mapeo de puestos ni la dotación de personal en relación con las funciones que comprende la ONP que justifiquen alguna medida de este tipo.

² Este subsistema es el que permite organizar la gestión interna de los recursos humanos, en congruencia con los objetivos estratégicos de la entidad. Asimismo, permite definir las políticas, directivas y lineamientos propios de la entidad con una visión integral, en temas relacionados con recursos humanos.

³ En este subsistema se definen las características y condiciones del ejercicio de las funciones, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas.

⁴ Incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos de los servidores civiles en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos desde la incorporación hasta la desvinculación.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 19ASNTT



- 3.6. De la revisión de la Exposición de Motivos se advierte que esta no analiza de manera objetiva la organización interna de los recursos humanos de la ONP el mismo que se encuentran en congruencia con los objetivos estratégicos de dicho sector, limitándose a mencionar que:

“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.

Ante esta problemática, el proyecto de ley propone eliminar las desigualdades laborales entre los trabajadores de la ONP mediante la incorporación progresiva del personal CAS al régimen del Decreto Legislativo N° 728. Esta medida tiene como objetivo garantizar un trato equitativo entre quienes desempeñan funciones de naturaleza permanente y asegurar condiciones laborales dignas que permitan fortalecer la capacidad operativa de la institución. El acceso a derechos plenos, estabilidad y beneficios equiparables promoverá una mayor identificación del trabajador con la institución, incrementará la productividad y mejorará la calidad del servicio previsional.

La aprobación e implementación de este proyecto de ley beneficiará directamente a 317 trabajadores de Cas indeterminado de la ONP, quienes podrán acceder a un régimen más justo, estable y acorde con la naturaleza de las funciones que desempeñan.”

- 3.7. Dicho sustento, no permite definir con una visión integral la problemática relacionada a los recursos humanos de la ONP; asimismo, la presente propuesta legislativa busca establecer una regla de privilegio a favor únicamente de los servidores CAS de la ONP generando un trato desigual frente a las demás personas que trabajan en las entidades de la Administración Pública, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, que dispone: *“Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas (...)”.*
- 3.8. Estando a ello, **la propuesta normativa en los términos propuestos no es compatible con el subsistema de planificación de recursos humanos, por lo que no resulta viable.**
- 3.9. Respecto a la operatividad del cambio de régimen de los servidores CAS al régimen regulado en el Decreto Legislativo N° 728, implica una modificación a los instrumentos de gestión de recursos humanos de la entidad que regulan los perfiles y/o cargos, debiendo precisarse que los servidores CAS no cuentan con reglas y organización que den coherencia a sus perfiles. Así, se debe tener presente que, mediante el **subsistema de organización del trabajo**, se establecen las características y condiciones para el ejercicio de las funciones de los servidores, así como los requisitos de idoneidad de las personas a desempeñar dichas funciones y es bajo dicho marco que se estructuran los procesos de diseño y administración de puestos.
- 3.10. Al respecto, es importante tomar en consideración que una entidad que cuenta con puestos debidamente organizados, procura el cumplimiento de sus actividades; a fin que sea más eficiente y pueda generar mayores impactos en la prestación de servicios públicos. Asimismo, el

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 19ASNTT



establecimiento de requisitos de idoneidad por parte de las entidades garantiza que los servidores civiles tengan la capacidad de desempeñarse adecuadamente.

- 3.11. En ese sentido, cabe destacar que la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y sus modificatorias (en adelante, **LSC**), establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas⁵, incluidos los servidores CAS de la ONP.
- 3.12. Así, a través del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM y sus modificatorias (en adelante, **Reglamento General**), dispone que las familias de puestos tienen por finalidad organizar el Servicio Civil, orientar el fortalecimiento y mejora de las capacidades de los servidores civiles, así como también servir de base para la capacitación, evaluación y valorización de los puestos, estableciendo que:

“El servicio civil está organizado en familias de puestos. Una familia de puestos es el conjunto de puestos con funciones, características y propósitos similares. Las familias de puestos están conformadas por uno o más roles, que agrupan, a su vez, puestos con mayor afinidad entre sí.

Los puestos de directivos públicos, servidores civiles de carrera y servidores de actividades complementarias se organizan en familias de puestos, considerando criterios particulares según la naturaleza de cada grupo.

Las familias de puestos constan en anexo que forma parte del presente Reglamento. Los roles de las familias de puestos se determinan mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva previo acuerdo del Consejo Directivo de SERVIR. SERVIR aprobará directivas sobre las familias de puestos y roles”.

- 3.13. Por lo tanto, la incorporación que se pretende regular, en lugar de contribuir a una mejor organización de los recursos humanos de la entidad, contribuiría al desorden que pretende remediar el régimen unificador de la LSC. Por lo tanto, el Proyecto de Ley en los términos propuestos no es compatible con el **subsistema de organización del trabajo y su distribución, por lo que no resulta viable.**
- 3.14. Estando a lo expuesto, el proyecto normativo en los términos propuestos **no es compatible con el subsistema de organización del trabajo y su distribución, por lo que no resulta viable.**
- 3.15. Ahora bien, respecto del **subsistema de gestión del empleo**, cabe recordar que dicho subsistema tiene como uno de sus procesos la gestión de la incorporación, donde encontramos entre uno de sus procesos, el de “selección”, el cual consiste en incorporar servidores, con la finalidad de seleccionar a la persona más idónea para el puesto sobre la base del mérito, igualdad de oportunidades, transparencia y cumplimiento de los requisitos. Las etapas de la convocatoria y reclutamiento en el régimen unificador de la LSC son cinco (5): Evaluación de conocimientos (obligatoria); evaluación psicométrica (obligatoria) y psicológica (opcional);

⁵ Artículo I de la Ley N° 30057.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 19ASNTT



evaluación de competencias (obligatoria para Directivos y para los otros grupos solo en caso la entidad se encuentre acreditada); evaluación curricular (obligatoria) y; entrevista final (obligatoria).

- 3.16. De la revisión de la legislación que regula la contratación de los servidores CAS, se debe tener en cuenta que el artículo 3 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, y sus modificatorias, dispone como parte del procedimiento de contratación del personal CAS, lo siguiente:

*“Comprende la evaluación objetiva del postulante. Dada la especialidad del régimen, **se realiza, necesariamente, mediante evaluación curricular y entrevista, siendo opcional para las entidades aplicar otros mecanismos, como la evaluación psicológica, la evaluación técnica o la evaluación de competencias específicas**, que se adecuen a las características del servicio materia de la convocatoria.*

En todo caso, la evaluación se realiza tomando en consideración los requisitos relacionados con las necesidades del servicio y garantizando los principios de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades. El resultado de la evaluación, en cada una de sus etapas, se publica a través de los mismos medios utilizados para publicar la convocatoria, en forma de lista por orden de mérito, que debe contener los nombres de los postulantes y los puntajes obtenidos por cada uno de ellos”. (Énfasis agregado).

- 3.17. Como se advierte, las contrataciones de servidores CAS suelen ser más flexibles y adaptables a las necesidades de la entidad, inclusive se puede observar exigencias distintas en las formas de acceso a la carrera administrativa, puesto que, si bien en los diversos regímenes se desarrollan concursos públicos de méritos, el régimen CAS, por ejemplo, no aplica obligatoriamente evaluaciones técnicas en todos sus concursos.
- 3.18. Ello se colige también por lo expresado por el Tribunal Constitucional al haber declarado inconstitucional el artículo 2 de la Ley N° 31131, que **dejó sin efecto la incorporación de los servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, al régimen del Decreto Legislativo N° 728 o Decreto Legislativo N° 276**, a través del Pleno Sentencia N° 979/2021 recaída en el Expediente N° 00013-2021-PI/TC⁶ (en adelante, Sentencia del TC), del cual conforme al análisis efectuado se desprende lo siguiente:
- **El acceso al empleo público se realiza mediante concurso público de méritos** que se haya regido por los principios de igualdad de oportunidades, de meritocracia y de capacidades de las personas. Una fórmula de acceso contraria a este diseño contraviene el marco normativo sobre el cual se desarrolla la gestión de recursos humanos en el sector público y, además, debilita el esfuerzo que el Poder Ejecutivo viene desplegando a fin de implementar progresivamente un régimen laboral único (LSC) para todos los trabajadores que prestan servicios en las diferentes instituciones públicas del país.
 - Si bien el inciso c) del artículo 2° de la Ley N° 31131 estableció como requisito para el

⁶ Caso de la incorporación de los trabajadores del régimen CAS al Decreto Legislativo 276 y Decreto Legislativo 728.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 19ASNTT



traslado a los regímenes de los Decretos Legislativos Nros. 276 o 728 el haber ingresado a la institución mediante concurso público, **las normas que regulan el régimen laboral del CAS cuentan con un proceso de selección sujeto a un estándar de exigencia menor al previsto para el acceso a otros regímenes laborales**, puesto que no se requiere obligatoriamente la realización de un examen de conocimientos técnicos. Situación distinta se presenta en el caso de acceder a una plaza a tiempo indeterminado en la administración pública, en donde se deben someter a un concurso público que cumpla con la evaluación de las características de perfil curricular y la evaluación de conocimientos técnicos a través de un examen, así como también de sus capacidades en el marco de una entrevista personal. Solo de esa manera se preserva la meritocracia en el sector público y se garantiza la igualdad de acceso al empleo público.

- 3.19. En ese orden de ideas, podemos precisar que el Proyecto de Ley no converge con los criterios analizados en la Sentencia del TC, toda vez que pretende incorporar a los servidores CAS al régimen del Decreto Legislativo N° 728, lo cual no correspondería pues éstos **deben transitar mediante un concurso público de méritos al régimen unificador de la LSC bajo las exigencias establecidas en la legislación vigente**.
- 3.20. Aunado a ello, se debe tener presente que en nuestra legislación se establece que el acceso, así como sus mecanismos de progresión, se efectúan mediante un proceso de selección que tiene como objetivo elegir a las personas más idóneas para cada puesto, basándose en el mérito, la competencia y la transparencia, garantizado así la igualdad de oportunidades para acceder a la función pública. Así tenemos que, la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, el Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y otras normas relacionadas con los regímenes generales y especiales, **consagran el principio de igualdad de oportunidades como regla que debe regir en todos los procesos de la gestión de recursos humanos en el Estado**.
- 3.21. En ese sentido, proponer una fórmula de acceso distinta a la establecida en nuestra legislación vigente, **constituyen una flagrante trasgresión a uno de los requisitos para la incorporación a la función pública, que es el haber accedido al puesto mediante un concurso público de méritos**.
- 3.22. Ahora bien, **cabe recordar que el Decreto Legislativo N° 728**, se define como el cuerpo normativo que establece los derechos y obligaciones de las partes del contrato de trabajo. **La norma fue diseñada exclusivamente para el sector privado**, pero fue ampliada al sector público en algunas entidades, a fin de poder contratar servidores, mucho antes de la entrada en vigencia de la LSC. El Decreto Legislativo N° 728, prescinde del interés público, dotando de relevancia al interés privado del empleador, que busca incrementar ganancias, como del trabajador, que busca satisfacer sus necesidades a través del sueldo. En el sector público, por el contrario, se busca crear valor público y beneficiar a la ciudadanía. Cabe señalar que, desde la aplicación de dicha norma en el ámbito público, ha representado y fomentado la *"desigualdad de derechos laborales"* en los servidores civiles, **por lo que el Estado propone superar dicha desigualdad con**

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 19ASNTT



la implementación del nuevo régimen del servicio civil, por lo que consideramos que la "alternativa de solución" propuesta en el Proyecto de Ley no puede ser implementada.

- 3.23. Estando a lo antes expuestas, **se advierte que el Proyecto de Ley lesiona el subsistema de gestión de la incorporación** que contiene el principio de igualdad de oportunidades que rige la misma y constituiría una flagrante trasgresión a uno de los requisitos para la incorporación al Estado, como es el haber aprobado el respectivo concurso público de méritos, **por lo que no podemos otorgar viabilidad a la propuesta formulada.**

Sobre la reforma del servicio civil

- 3.24. Tal como se ha señalado a través de la LSC se busca la reforma del servicio civil, siendo que a partir de la promulgación del Decreto Legislativo N° 1602⁷, Decreto Legislativo que modifica la LSC, se busca fortalecer la gestión pública a través del tránsito de las entidades públicas y promover el acceso meritocrático de los servidores civiles al régimen del servicio civil, las entidades públicas del Poder Ejecutivo cuentan con plazos específicos para la elaboración y aprobación de su Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) lo cual implica culminar con la fase 1 del "Tránsito de las entidades públicas al régimen del Servicio Civil", para poder iniciar los concursos públicos de mérito en el marco de la Fase 2 "Tránsito de los servidores civiles al régimen del servicio civil"⁸ **en los cuales los servidores de otros regímenes laborales podrán postular de forma voluntaria.**
- 3.25. Si bien el avance de la reforma en los últimos años no ha sido el esperado⁹, con la emisión del Decreto Legislativo N° 1602, se ha logrado simplificar y agilizar en gran medida el proceso de tránsito de las entidades del Poder Ejecutivo, con lo cual a la fecha se tienen 138 entidades que han cumplido con la presentación de sus Cuadros de Puestos de la Entidad – CPE, lo que representa el 95% de la meta. Asimismo, en el marco de la habilitación dispuesta en el numeral 4.3 del mismo decreto, SERVIR elaboró 11 propuestas adicionales de las entidades públicas que no presentaron su propuesta en los plazos definidos por el DL 1602, bajo dicho contexto, se tienen 143 propuestas con opinión favorable de SERVIR, sobre estas se contemplan más de 32 mil puestos y más de 100 mil posiciones, las cuales serán formalizadas con la aprobación de los respectivos CPE, lo que permitirá la implementación progresiva y voluntaria de servidores en el marco del régimen de la Ley N° 30057, a través de las designaciones de confianza y los concursos públicos de méritos¹⁰.

⁷ El 22 de septiembre de 2023, se promulgó la Ley N° 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia. Asimismo, a través de su numeral 2.4 del artículo 2, se delegó facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materia de fortalecimiento de la gestión pública para un mejor servicio, a partir de lo cual se promulgó el Decreto Legislativo N° 1602.

⁸ En concordancia con ello, SERVIR publicó el listado de las entidades públicas del Poder Ejecutivo comprendidas en el tránsito al nuevo régimen del servicio civil y el cronograma para la presentación de sus propuestas de CPE. El citado listado se puede observar en el siguiente enlace, actualizado a la fecha de emisión del presente informe: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5726581/48177-listado-de-entidades-publicas-del-poder-ejecutivo-comprendidas-en-los-alcances-del-articulo-4-del-decreto-legislativo-n-1602.pdf>

⁹ Situación que se encuentra principalmente explicado por el impacto presupuestario del tránsito al Régimen de la LSC debido a la valorización de las posiciones, aunado a que, el tránsito de las entidades públicas (fase 1) estaba supeditado a la decisión de las autoridades de turno, así como, la complejidad de adecuar, ordenar y formalizar la organización interna de cada entidad a través de sus instrumentos de gestión, entre otros motivos adicionales (BID, 2022).

¹⁰ Conforme lo señalado por la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos mediante correo electrónico del 24 de setiembre de 2025.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 19ASNTT



- 3.26. En esa línea, es importante resaltar que la ONP se encuentra a la fecha entre las entidades **con su Cuadro de Puestos de la Entidad - CPE aprobado**; por lo que, se ubica en la segunda fase del proceso de tránsito, el cual habilita a la entidad a realizar incorporaciones voluntarias de servidores de otros regímenes laborales al régimen de la LSC. De esta manera, el no fomentar el impulso al régimen del servicio civil supondría no reconocer un esfuerzo institucional intenso y sostenido durante los últimos años para transitar al régimen de la LSC de dicha entidad pública.
- 3.27. Aunado a ello, se debe tener en cuenta que el Decreto Legislativo N° 1602 fue promulgado con la finalidad de fortalecer la gestión pública a través del tránsito de las entidades públicas y promover el acceso meritocrático de los servidores civiles; lo cual se encuentra alineado con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 103-2022-PCM¹¹, por lo que no resulta viable ni razonable su distorsión a través de la habilitación de un marco normativo que mantenga y promueva la dispersión de regímenes laborales en el Sector Público sin criterios de mérito ni idoneidad. En consecuencia, no es viable el Proyecto de Ley, en tanto fomenta que los servidores públicos se aparten del régimen unificador de la LSC.
- 3.28. De otro lado, resulta pertinente traer a colación la Sentencia del TC, previamente citada, sobre la base de la cual, se colige que **ante el caos del trabajo público generado por los diversos regímenes laborales que subsisten entre sí**, se reorganiza el servicio civil a través de un nuevo marco normativo que crea **un sistema único que permita fortalecer el trabajo estatal en la búsqueda de la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos**. Por ello, frente a la dispersión de los regímenes laborales en el sector público, **la solución no es la incorporación de los servidores CAS a los regímenes de los decretos legislativos 728 y 276** (como se pretendía en la Ley N° 31131), **sino más bien la concreción de un régimen laboral único para las personas que prestan servicios en las entidades del Estado, como el que prevé la LSC.**
- 3.29. En esa línea, el régimen unificador de la LSC procura la mejora en las compensaciones económicas; es así que, este régimen implica que los servidores civiles tengan doce (12) compensaciones económicas mensuales, incluyendo vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente cada uno a la compensación económica mensual que perciben)¹² y adicionalmente una compensación por tiempo de servicios (CTS) equivalente a una compensación mensual que se calcula sobre la base de la compensación económica. Por lo tanto, los servidores civiles del nuevo régimen en un año generarán quince (15) compensaciones económicas mensuales, lo cual supondrá un incremento en sus actuales ingresos para aquellos

¹¹ Dicha Política identifica como **problema público** que los "Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público" (numeral 3.1), ocasionada, entre otras causas, por la inadecuada gestión de los recursos humanos y el inadecuado desempeño de los servidores civiles, por lo que plantea como alternativa de solución: la implementación de la Ley del Servicio Civil en los tres niveles de gobierno y fortalecer la gestión del desempeño de los servidores civiles para fortalecer las habilidades relevantes que se requieren en el servicio civil. Asimismo, establece como **situación futura deseada** lo siguiente: "Al 2030 contaremos con bienes, servicios y regulaciones de calidad que logren resultados de política pública, basados en evidencia y que atiendan las necesidades de las personas de manera oportuna y eficiente" (numeral 3.5), para tal efecto, define como uno de los objetivos prioritarios de la Política Nacional el "Mejorar la gestión interna en las entidades públicas", a través de la implementación del régimen del servicio civil en las entidades públicas.

¹² Reglamento de Compensaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 138-2014-EF y modificatorias

"Artículo 18.- Monto de los aguinaldos

El monto de cada aguinaldo es equivalente a un catorceavo (1/14) de la compensación económica anual del servidor civil, es decir, una suma igual a la compensación económica que mensualmente percibe el servidor en los meses de julio y de diciembre, según se trate del aguinaldo con motivo de Fiestas Patrias o de Navidad, respectivamente."

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 19ASNTT



servidores públicos que decidan incorporarse al nuevo régimen, pues este reformula la política remunerativa del Sector Público.

- 3.30. En consecuencia, el régimen unificador de la LSC busca, entre otros aspectos, erradicar la desigualdad en cuanto a las compensaciones económicas que perciben en otros regímenes laborales, con lo que podemos concluir que el régimen del servicio civil es el idóneo para atender el problema expuesto por el legislador, **por lo que no resulta viable la incorporación de los servidores CAS de la ONP al Decreto Legislativo N° 728.**
- 3.31. En ese sentido, el Proyecto de Ley **no resulta viable**, pues **contraviene las medidas implementadas desde el Poder Ejecutivo respecto a la implementación del régimen de la LSC.**
- 3.32. Finalmente, cabe señalar que la propuesta normativa contempla disposiciones que afectan los principios que rigen el Servicio Civil, tales como la eficiencia y la eficacia, en la medida en que no incorpora mecanismos de previsión ni planificación para la cobertura de cargos, y promueve un régimen laboral cuya definición de puestos y compensaciones carece de criterios objetivos y estandarizados, lo que podría propiciar la politización del Servicio Civil. **Asimismo, si bien dichas disposiciones no restringen la aplicación del régimen del Servicio Civil, sí reducen su impacto potencial, al extender los plazos de su implementación. Fomentando además de esta manera un efecto de réplica para otras entidades de la administración pública.**

Respecto a la intervención negativa en el principio de igualdad y no discriminación

- 3.33. Asimismo, considerando que el Proyecto de Ley, busca incorporar a los servidores CAS de la ONP que cuentan con contrato a plazo indeterminado al régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 728, dejando de lado al resto de servidores de la Administración Pública que también se encuentran bajo contrato administrativo de servicios, nos encontramos frente a una potencial exclusión que resultaría discriminatoria¹³.
- 3.34. Teniendo en cuenta lo antes reseñado, se puede advertir que el Proyecto de Ley no plantea razones objetivas y razonables que justifiquen que únicamente los servidores CAS de la ONP con contrato a plazo indeterminado deban ser trasladados al Decreto Legislativo N° 728, a pesar de no ser los únicos servidores CAS que existen en la Administración Pública. En ese sentido, si bien es cierto que al legislador le asiste el principio de libre configuración de la ley¹⁴, también es cierto que dicha libertad debe ejercerse sin menoscabo de los límites constitucionales. Así las cosas, en el presente caso, el principio de igualdad y no discriminación se constituye en un límite constitucional, según el cual, la legislación no puede generar escenarios de desigualdad entre sujetos de derecho que se encontrarían, según la propia exposición de motivos, en una situación similar en toda la Administración Pública; en tal sentido, las consideraciones antes expuestas, **se advierte que la propuesta normativa no se condice con la normativa vigente y constituiría una**

¹³ A estos efectos, es preciso tener en cuenta lo plasmado por el Tribunal Constitucional con relación al principio de igualdad y no discriminación, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 02861-2010-PA/TC, de fecha 9 de noviembre de 2011, f. j. 4 y 5:

"4. Sin embargo, la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos (...) cuando esa desigualdad de trato no sea ni razonable ni proporcional, se estará frente a una discriminación y, por tanto, ante una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable.

¹⁴ Cfr. Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 00027-2021-PI/TC, de fecha 27 de setiembre de 2022 de 2011, f. j. 39.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 19ASNTT



flagrante trasgresión a los principios rectores del SAGRH, adoleciendo por lo tanto de vicios de inconstitucionalidad, por lo que no podemos otorgar viabilidad a la propuesta formulada.

Otras consideraciones a tener en cuenta

3.35. Ahora bien, teniendo en cuenta que el objeto del Proyecto de Ley bajo análisis versa sobre la incorporación de servidores CAS de la ONP al Decreto Legislativo N° 728 y que esto repercute en la planilla del referido sector, toda vez que, al trasladar servidores a un régimen distinto, implica el pago no solo de remuneraciones acorde a su régimen, sino de beneficios sociales, aspecto que si tiene un impacto presupuestal, pudiendo darse inclusive en el presente año fiscal; se considera necesario recordar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú dispone que:

"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".

3.36. Sobre el particular, cabe traer a colación que con relación a dicha **prohibición de gasto** la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, citando al desarrollo jurisprudencial efectuado por el Tribunal Constitucional, ha señalado¹⁵ que:

"(...) esta Dirección General considera, respecto a la prohibición de gasto público descrita en el artículo 79 de la Constitución que, en la formulación de proyectos de ley, los congresistas de la República, deben observar los siguientes criterios:

- a) *Los congresistas de la República pueden formular iniciativas legislativas que generen gasto público siempre que concurren dos circunstancias, según los criterios jurisprudenciales del máximo intérprete de la Constitución, que son:
 - i) *Que dicho gasto no exceda el balance general de ingresos y gastos de la Ley de Presupuesto del Año Fiscal respectivo, en observancia del principio de equilibrio presupuestario y de lo dispuesto en los artículos 77, 78 y 80 de la Constitución; es decir que **no puede implicar la generación de gasto público que sea imputable a la ley de presupuesto del Año Fiscal en curso escapando de su balance general de cifras de ingresos y egresos.***
 - ii) *Que en el iter legislativo de dicha iniciativa legislativa haya participado el Poder Ejecutivo consintiendo su aprobación.**
- b) *Los congresistas de la República **no pueden aprobar iniciativas legislativas que, generando gasto público, afecten directamente el principio de equilibrio presupuestario en el presupuesto del Sector Público del año en el que se presenta el proyecto de ley.** Dicha prohibición resulta aplicable incluso en el escenario en que el Poder Ejecutivo haya consentido su aprobación en el iter legislativo; pues en ese caso se vulneraría el artículo 79 de la Constitución.*

En ese sentido, en el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma, en la exposición de motivos de los proyectos de ley que generen gasto público, se debe justificar y sustentar por qué la propuesta normativa, no vulnera el principio de equilibrio presupuestario en el presupuesto del Sector Público del año en el que se presenta el proyecto

¹⁵ En el Boletín Especial Edición Fiestas Patrias extraído de <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/4479066-boletin-especial-edicion-fiestas-patrias>

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 19ASNTT



de ley, así como los mecanismos de participación y consentimiento del Poder Ejecutivo respecto a la aprobación de la iniciativa legislativa.

- c) *Los congresistas de la República no se encuentran prohibidos de dar leyes que reconocen y/o amplían el reconocimiento de derechos estableciendo obligaciones al Estado **siempre que no generen gasto público, y que puedan constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de sus atribuciones, el Poder Ejecutivo determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la ley de presupuesto anual correspondiente, salvaguardando así la observancia del principio de equilibrio presupuestario***".

- 3.37. Por consiguiente, recomendamos al legislador tener en consideración lo expresado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en atención al desarrollo jurisprudencial efectuado por el Tribunal Constitucional.
- 3.38. Por otro lado, como la medida busca la incorporación de los servidores CAS de la ONP al régimen del Decreto Legislativo N° 728, cabe señalar que dicha medida se encuentra vinculada con el **subsistema de compensaciones**, debiendo resaltarse que si bien SERVIR tiene la facultad para emitir opinión técnica sobre las normas y funcionamiento del SAGRH, mediante el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 044-2021¹⁶, se establece que la atribución para brindar opiniones técnicas relacionadas a los ingresos del personal del Sector Público la ejerce de forma exclusiva y excluyente el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH). Asimismo, mediante Decreto Legislativo N° 1666¹⁷ y su modificatoria¹⁸, se dispone que la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público se rige por principios, entre los cuales encontramos al principio de exclusividad, a través del cual se precisa que la competencia exclusiva y excluyente corresponde a la DGGFRH quien emite opinión vinculante en las materias de su competencia.
- 3.39. Asimismo, corresponde al MEF, en el marco de sus competencias establecidas en el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público¹⁹, emitir opinión respecto al impacto presupuestal que implica la implementación del Proyecto de Ley.
- 3.40. Finalmente, teniendo en cuenta que el objeto de la propuesta normativa no resulta viable, por ende, las demás disposiciones devienen en inviables por conexidad.

IV. Conclusión y recomendaciones

- 4.1 Con respecto al Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR "*Ley que autoriza el cambio de régimen de los trabajadores CAS de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) al régimen 728*", se concluye que **no resulta viable**, toda vez que no se condice con la normatividad vigente desarrollada en el presente informe, en consecuencia, no es compatible con los subsistemas de

¹⁶ Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias y urgentes en materia de gestión fiscal de los recursos humanos del Sector Público.

¹⁷ Decreto Legislativo marco de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.

¹⁸ Nos referimos a la Ley N° 32448, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1666, Decreto Legislativo Marco de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.

¹⁹ El artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1440, señala:

"Artículo 5. Dirección General de Presupuesto Público

5.1 La Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas es el ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Ejerce la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público, manteniendo relaciones técnico-funcionales con la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el Pliego o en la Entidad Pública, según corresponda, y con el Responsable del Programa Presupuestal. (...)".

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 19ASNTT



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

planificación de políticas de recursos humanos, organización del trabajo y su distribución y gestión del empleo del SAGRH; asimismo, tendría vicios de inconstitucionalidad dado que la propuesta trasgrede el principio de mérito, igualdad y no discriminación.

- 4.2 Asimismo, **la propuesta normativa contraviene la implementación del régimen de la LSC**; siendo que todos los servidores de la administración pública, incluidos los del Decreto Legislativo N° 1057, pueden transitar de manera voluntaria al régimen de la LSC, el cual busca, entre otros aspectos, erradicar la discriminación en cuanto a las compensaciones económicas que perciben en otros regímenes laborales.
- 4.3 Se recomienda tener en consideración lo señalado por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos respecto a los alcances jurisprudenciales de la prohibición de gasto dispuesta en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, conforme a lo analizado en los numerales 3.36 y 3.37 del presente informe técnico.
- 4.4 Se recomienda al Congreso de la República solicitar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme lo analizado en los numerales 3.38 y 3.39 del presente informe técnico.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, se adjunta el respectivo proyecto de Oficio de respuesta para el Congreso de la República.

Atentamente,

Firmado por

BETTSY DIANA ROSAS ROSALES

Gerente (a) de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

IVANA JAVIER CUBA

Especialista de Soporte y Orientación Legal de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

ANAMARIA COLLANTES CACHAY

Analista Jurídico i de Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 19ASNTT



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación



Firmado digitalmente por PASTOR
PAREDES Milagritos Pilar FAU
2016899926 soft
Cargo: Secretaria De La Secretaria
De Coordinación
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30.12.2025 16:14:08 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana

Miraflores, 30 de Diciembre del 2025

OFICIO MULTIPLE N° D001292-2025-PCM-SC

Señoras:

TERESA ANGÉLICA VELASQUÉZ BRACAMONTE
Secretaria General
MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

ROSARIO RIOFRÍO ESPINOZA
Secretaria General
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Presente.-

Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR.
Referencia : a) Oficio N° 0873-2025-2026-CEBFIF-CR
b) Memorando N° D002826-2025-PCM-OGAJ
Expediente 2025-0103126

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia a), a través del cual la Presidencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, solicita opinión técnico legal del Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR, "Ley que autoriza el cambio de régimen de los trabajadores CAS la Oficina de Normalización Previsional (ONP) al régimen 728".

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley N° 13541/2025-CR, corresponde a su representada emitir opinión en el marco de sus competencias.

En relación al párrafo anterior, se solicita que, emitida la opinión sectorial, ésta sea remitida directamente a la Presidencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

MILAGRITOS PILAR PASTOR PAREDES
SECRETARIA DE LA SECRETARÍA DE COORDINACIÓN
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

MPPP/pvdc

EXPEDIENTE: «2025-0103126»



Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdcudadano.pcm.gob.pe/register/verifica>

Código de Verificación: 0157 6693 7799 3833