

**PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA EL
CAMBIO DE RÉGIMEN DE LOS
FISCALIZADORES Y SERENOS MUNICIPALES
CONTRATADOS BAJO EL RÉGIMEN DEL
DECRETO LEGISLATIVO N° 1057 AL
RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO N°728**

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

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

**LEY QUE AUTORIZA EL CAMBIO DE RÉGIMEN DE LOS FISCALIZADORES Y
SERENOS MUNICIPALES CONTRATADOS BAJO EL RÉGIMEN DEL DECRETO
LEGISLATIVO N° 1057 AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO N°728**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto autorizar la incorporación de los fiscalizadores y serenos municipales contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, Contratación Administrativa de Servicios (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, con la finalidad de erradicar la desigualdad laboral, garantizar condiciones de trabajo dignas y equitativas, y fortalecer los servicios de fiscalización y seguridad ciudadana en los gobiernos locales.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La incorporación dispuesta en la presente Ley alcanza exclusivamente a los fiscalizadores y serenos municipales de las municipalidades provinciales y distritales del país, contratados bajo la modalidad CAS, cuya relación laboral se encuentre vigente a la fecha 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 bajo el régimen CAS con la municipalidad correspondiente a la fecha de entrada en vigencia 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 misma entidad.
- c. Haber ingresado mediante proceso de selección conforme a los principios de mérito y capacidad, a través de concurso público o convocatoria debidamente sustentada.

- d. Desempeñar funciones de carácter permanente vinculadas a labores de fiscalización municipal o seguridad ciudadana.
- e. Encontrarse comprendidos dentro de los alcances de la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.

Artículo 4. Plazo y modalidad de incorporación

La incorporación se realizará de manera progresiva y gradual durante un período máximo de tres (3) años, contados desde la vigencia de la presente Ley, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de cada gobierno local y el cronograma que se establezca en el reglamento.

La relación para la incorporación se determina en función al mayor tiempo de servicios prestados bajo el régimen CAS.

Artículo 5. Eliminación progresiva del régimen CAS

Desde la entrada en vigor de la presente Ley, las municipalidades provinciales y distritales no podrán suscribir nuevos contratos CAS para puestos de fiscalización municipal y serenazgo, salvo aquellos de carácter estrictamente temporal y excepcional, necesarios para garantizar la continuidad operativa del servicio.

Artículo 6. Adecuaciones administrativas y presupuestarias

Los gobiernos locales quedan autorizados a efectuar las adecuaciones administrativas, presupuestarias y de gestión necesarias para la implementación de la presente Ley, incluyendo la modificación de sus instrumentos de gestión (CAP, PAP, Cuadro de Puestos de la Entidad – CPE u otros), sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 7. Comisión de Implementación

Créase la Comisión de Implementación del proceso de incorporación al régimen del Decreto Legislativo N° 728 en cada gobierno local, encargada de coordinar, supervisar y acompañar la ejecución de la presente Ley.

La Comisión estará conformada por:

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

La participación es ad honórem y su funcionamiento será regulado en el reglamento.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Financiamiento

La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de cada gobierno local, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.



SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente Ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contados desde su publicación.

Congreso de la República
José Alberto Arriola Tuero
Congresista

Lima, marzo del 2026

GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

Francisco Javier
Francisco Javier

Francisco

Francis J. Paredes Castro

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

Los servicios de fiscalización municipal y serenazgo constituyen funciones esenciales de los gobiernos locales, al estar directamente vinculados con el orden público, la seguridad ciudadana, el cumplimiento de normas municipales y la convivencia pacífica en las comunidades.

Sin embargo, pese al carácter permanente de dichas funciones, una parte significativa del personal que las ejerce se encuentra contratada bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, Contratación Administrativa de Servicios (CAS), régimen creado originalmente como una modalidad excepcional y transitoria.

Con la promulgación de la Ley N° 31131, el Estado reconoció la necesidad de erradicar la discriminación entre regímenes laborales en el sector público, disponiendo medidas orientadas a garantizar la estabilidad laboral del personal CAS que realiza labores de naturaleza permanente. No obstante, su aplicación en el ámbito municipal ha sido limitada y desigual, manteniéndose amplios sectores de fiscalizadores y serenos en situación de precariedad laboral.

Esta realidad contraviene principios constitucionales como la igualdad ante la ley, la dignidad del trabajador y el derecho al trabajo estable, generando además alta rotación de personal, debilitamiento institucional y afectación directa a la calidad del servicio público.

Por ello, el presente Proyecto de Ley propone autorizar el cambio de régimen de los fiscalizadores y serenos municipales contratados bajo el régimen CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, mediante un proceso progresivo y fiscalmente sostenible.

En la presente legislatura 2021-2026, se tiene el siguiente antecedente legislativo:

NRO. DE PROYECTO DE LEY	DENOMINACIÓN
13811/2025-CR	PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL ESTABLECIDO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS FISCALIZADORES MUNICIPALES Y SERENOS MUNICIPALES CONTRATADOS BAJO EL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Los gobiernos locales constituyen el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía y tienen a su cargo funciones esenciales vinculadas al desarrollo urbano, el orden público, la seguridad ciudadana y el cumplimiento de las normas municipales, conforme a la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972. Entre dichas funciones destacan la fiscalización municipal y el servicio de serenazgo, actividades permanentes y estratégicas orientadas a garantizar la convivencia pacífica, la prevención del delito y el respeto del marco normativo local.

No obstante, para el cumplimiento de estas labores, las municipalidades provinciales y distritales cuentan con un número significativo de trabajadores contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, Contratación Administrativa de Servicios (CAS) u otras modalidades temporales, pese al carácter continuo y estructural de sus funciones. Esta situación mantiene a fiscalizadores y serenos municipales en condiciones de inestabilidad laboral, sujetos a renovaciones periódicas de contrato y expuestos a despidos arbitrarios o no renovaciones sin causa objetiva, lo que ha generado una elevada rotación de personal y ha afectado tanto los derechos laborales de los trabajadores como la continuidad y eficacia de los servicios municipales.

La precarización laboral de estos servidores no constituye un fenómeno aislado, sino una problemática generalizada a nivel nacional, caracterizada por la ausencia de vínculos laborales permanentes para personal que desempeña funciones esenciales. Esta realidad produce una desigualdad objetiva entre trabajadores que realizan labores equivalentes dentro de una misma municipalidad, afectando la motivación, el clima laboral y la eficiencia institucional. Asimismo, la contratación temporal reiterada suele venir acompañada de condiciones laborales deficientes, tales como jornadas excesivas, falta de reconocimiento de horas extras y carencia de equipamiento básico de seguridad, lo cual compromete la dignidad, integridad y desempeño del personal, y debilita directamente la prestación del servicio de seguridad ciudadana.

Esta problemática se agrava en un contexto nacional marcado por el incremento de la delincuencia y una elevada percepción de inseguridad, lo que evidencia la urgencia de fortalecer las capacidades municipales de prevención y control. Sin embargo, ello resulta difícil cuando el personal encargado de dichas tareas trabaja en permanente incertidumbre laboral y es removido arbitrariamente con cada cambio de gestión edilicia, generándose vacíos operativos en servicios esenciales como la fiscalización y el serenazgo.

A pesar de que el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema han establecido de manera reiterada que el personal de serenazgo debe ser considerado obrero municipal y, por tanto, sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, en

la práctica miles de fiscalizadores y serenos continúan bajo contratos CAS, configurándose una contradicción entre la jurisprudencia vinculante y la realidad laboral municipal. Esta situación ha propiciado una creciente judicialización de los conflictos laborales y ha permitido que cada gobierno local maneje discrecionalmente el destino de su personal, muchas veces bajo criterios políticos antes que técnicos, profundizando la inestabilidad laboral.

En suma, el escenario actual se caracteriza por la vulneración sistemática de derechos laborales, una elevada proporción de trabajadores esenciales sin estabilidad, impactos negativos en la gestión pública local y un clima permanente de incertidumbre para fiscalizadores y serenos municipales. La ausencia de un marco normativo expreso que autorice su incorporación al régimen del Decreto Legislativo N° 728 perpetúa una situación de discriminación laboral incompatible con los mandatos constitucionales y con la política pública de modernización del servicio civil.

En tal sentido, y en cumplimiento de la Ley N° 31131, que dispone la eliminación progresiva del régimen CAS y la erradicación de la discriminación en los regímenes laborales del sector público, se hace necesario adoptar una medida legislativa específica que permita corregir esta situación estructural, reconociendo el carácter permanente de las funciones de fiscalización y serenazgo, garantizando la igualdad de trato, la estabilidad laboral y el fortalecimiento de la gestión municipal, sin afectar el equilibrio presupuestal de los gobiernos locales.

JUSTIFICACIÓN:

La presente iniciativa legislativa se sustenta en los artículos 1^o, 2^o inciso 2), 22^o, 23^o² y 26^o³ de la Constitución Política del Perú, que consagran los principios y derechos fundamentales que rigen las relaciones laborales en el Estado y que resultan plenamente aplicables a los fiscalizadores y serenos municipales contratados bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), en su condición de trabajadores públicos que prestan servicios esenciales en los gobiernos locales.

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

² Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.
22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.
23. A la legítima defensa.

³ Artículo 26.- En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.
2. Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.
3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.



El artículo 1° de la Constitución establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo de la sociedad y del Estado. En el ámbito laboral, este principio impone al legislador el deber de garantizar condiciones de trabajo que respeten la dignidad del trabajador, evitando situaciones de precariedad, inestabilidad o discriminación injustificada. La permanencia prolongada de fiscalizadores y serenos municipales bajo el régimen CAS, pese a desempeñar funciones permanentes y estructurales vinculadas a la seguridad ciudadana y al control del cumplimiento de normas municipales, resulta incompatible con dicho mandato constitucional.

Por su parte, el artículo 2°, inciso 2), reconoce el derecho fundamental a la igualdad ante la ley, proscribiendo toda forma de discriminación. En el caso materia de la presente iniciativa, se evidencia un trato desigual entre trabajadores que realizan funciones equivalentes dentro de las municipalidades, pero que se encuentran sujetos a regímenes laborales distintos, con diferencias sustanciales en materia de estabilidad laboral, beneficios sociales y derechos colectivos. Esta diferenciación carece de justificación objetiva y razonable cuando se trata de labores de carácter permanente, configurándose una situación de discriminación incompatible con el orden constitucional.

El artículo 22° de la Constitución reconoce al trabajo como un deber y un derecho, así como un medio de realización de la persona. Este reconocimiento exige que el Estado promueva el empleo digno y estable, particularmente en servicios públicos esenciales como la fiscalización municipal y el serenazgo. Mantener de manera indefinida un régimen excepcional y transitorio como el CAS desnaturaliza la función social del trabajo y limita el desarrollo integral de quienes contribuyen directamente al orden público y la convivencia ciudadana.

En concordancia con ello, el artículo 23° de la Constitución dispone que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador, estableciendo además la obligación del Estado de brindar especial protección al trabajo. La incorporación de los fiscalizadores y serenos municipales CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 constituye una manifestación concreta de dicha protección, al garantizar condiciones laborales más justas, estables y equitativas.

Asimismo, el artículo 26° de la Constitución establece los principios que rigen la relación laboral, entre ellos la igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley, y la interpretación favorable al trabajador en caso de duda. Estos principios refuerzan la necesidad de adoptar medidas legislativas orientadas a corregir situaciones de desigualdad estructural y asegurar un trato laboral coherente con el marco constitucional vigente en el ámbito municipal.

Desde el plano legal, la iniciativa se enmarca en la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, la cual reconoce expresamente que el régimen CAS no puede ser utilizado para cubrir necesidades permanentes de las entidades públicas. Dicha norma establece lineamientos orientados a la eliminación progresiva de este régimen y a la protección de los derechos de los trabajadores comprendidos en su ámbito, habilitando al legislador a dictar normas específicas que viabilicen procesos de incorporación ordenados, graduales y fiscalmente sostenibles, como el que se propone para los gobiernos locales.

En el ámbito jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha señalado, entre otros, en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC que, si bien el régimen CAS no es inconstitucional, su naturaleza es excepcional y transitoria, y que su utilización prolongada puede resultar contraria a los principios de igualdad y no discriminación. El Tribunal ha enfatizado que el Estado debe adoptar medidas para evitar que trabajadores que realizan funciones equivalentes se encuentren sometidos a condiciones laborales desiguales, destacando la necesidad de corregir estas situaciones mediante iniciativas legislativas razonables y proporcionales.

Finalmente, el sustento internacional se encuentra en los convenios ratificados por el Perú ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), particularmente el Convenio N° 111, que prohíbe toda forma de discriminación en el empleo y la ocupación, y el Convenio N° 98, que garantiza la libertad sindical y la negociación colectiva. Estos instrumentos obligan al Estado peruano a promover políticas que aseguren igualdad de trato y condiciones de trabajo justas para todos los trabajadores, lo que respalda plenamente la incorporación de los fiscalizadores y serenos municipales CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.

En ese sentido, el presente proyecto de ley no solo resulta constitucionalmente válido, sino que constituye una respuesta normativa necesaria y coherente para armonizar la situación laboral de los fiscalizadores y serenos municipales con los principios, derechos y valores que informan el Estado constitucional de derecho, fortaleciendo al mismo tiempo la seguridad ciudadana y la gestión pública local.

1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN:

El presente Proyecto de Ley propone autorizar la incorporación progresiva de los fiscalizadores y serenos municipales contratados bajo el régimen CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, siempre que cumplan requisitos objetivos de antigüedad, mérito y desempeño de funciones permanentes.

La medida se implementa de forma gradual, respetando la sostenibilidad fiscal de los gobiernos locales, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, y bajo criterios de prelación por tiempo de servicios.

Asimismo, se establece la eliminación progresiva del régimen CAS para estas funciones, evitando la perpetuación de la precariedad laboral y fortaleciendo la institucionalidad municipal.

1.4. AMPARO NORMATIVO

- ✓ Constitución Política del Perú
- ✓ Reglamento del Congreso de la República
- ✓ Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- ✓ Decreto Legislativo N° 728, Ley de Fomento del Empleo
- ✓ Decreto Supremo N° 003-97-TR, Reglamento del Decreto Legislativo N° 728. Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público
- ✓ Decreto Legislativo N° 1057, Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios
- ✓ Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057
- ✓ Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La aprobación de la presente Ley producirá efectos jurídicos concretos al autorizar expresamente el tránsito del régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) al régimen del Decreto Legislativo N° 728 para los fiscalizadores y serenos municipales, obligando a los gobiernos locales a adecuar sus instrumentos de gestión de personal, tales como el Cuadro de Asignación de Personal, el Presupuesto Análítico de Personal y demás documentos vinculados. Asimismo, establecerá la prohibición de nuevas contrataciones CAS para estas funciones de carácter permanente, garantizando la aplicación efectiva de la Ley N° 31131 en el ámbito municipal. De igual modo, fortalecerá el principio constitucional de igualdad ante la ley y reafirmará la dignidad del trabajador público, contribuyendo a la consolidación de un régimen laboral más justo y equitativo en los gobiernos locales.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al disponer la incorporación progresiva de fiscalizadores y serenos municipales contratados bajo el régimen CAS al régimen del Decreto Legislativo N° 728, genera implicancias presupuestales que serán asumidas por las entidades intervinientes.

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

ACTORES INVOLUCRADOS	ANÁLISIS BENEFICIO	COSTO
-----------------------------	---------------------------	--------------

ESTADO

- Fortalecerá la gestión pública local mediante la incorporación de personal estable y debidamente capacitado, lo que permitirá consolidar equipos técnicos permanentes en áreas estratégicas.
- Reducirá la rotación laboral y los costos derivados de reiterados procesos de contratación, optimizando el uso de los recursos públicos.
- Se garantizará la coherencia normativa con la Ley N° 31131 y con los principios constitucionales de igualdad, dignidad del trabajador y primacía de la realidad.
- Se mejorará la eficiencia del servicio de seguridad ciudadana y fiscalización municipal, contribuyendo a una administración más eficaz y cercana a la ciudadanía.

**Aprobación de la ley,
reglamentación y
aplicación**

SOCIEDAD

- Incrementará la calidad y continuidad de los servicios municipales, al contar con personal con experiencia y estabilidad laboral.
- Se reforzará la seguridad ciudadana mediante serenazgos profesionalizados, mejorando la capacidad de respuesta frente a situaciones de riesgo.
- Se fortalecerá el control del cumplimiento de las normas municipales, promoviendo el orden público y la convivencia pacífica.
- Se generará una mayor confianza de la población en sus gobiernos locales, al evidenciarse una gestión más sólida y responsable.
- Los trabajadores accederán a estabilidad laboral y a beneficios sociales plenos, reconociéndose sus derechos en igualdad de

Ninguno

**FISCALIZADORES
Y SERENOS
MUNICIPALES
CAS**

condiciones frente a otros regímenes laborales.

- Se reconocerá formalmente el carácter permanente de las funciones que desempeñan.
- Se propiciarán mejores condiciones de trabajo y mayores oportunidades de desarrollo profesional.
- Se eliminará la discriminación existente entre regímenes laborales, dignificando la labor de los fiscalizadores y serenos municipales.

Ninguno

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

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

OBJETIVO: II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

Política de Estado: 14. ACCESO AL EMPLEO PLENO, DIGNO Y PRODUCTIVO, respecto al siguiente tema:

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