

## PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA LA REINCORPORACIÓN DEL PERSONAL CAS Y SANCIONA SU INCUMPLIMIENTO

El congresista que suscribe, **SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA** miembro de la bancada ALIANZA PARA EL PROGRESO al amparo de los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 75° y 76°, 2 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente:

### FORMULA LEGAL

#### LEY QUE GARANTIZA LA REINCORPORACIÓN DEL PERSONAL CAS Y SANCIONA SU INCUMPLIMIENTO

##### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto establecer medidas para la protección de los derechos laborales de los trabajadores contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N.° 1057 (CAS) y garantizar la reincorporación laboral de aquellos trabajadores que hubiese obtenido pronunciamiento favorable en la vía administrativa, así como, establece la responsabilidad administrativa de los funcionarios que participen en la toma de decisión de la desvinculación, y que, impidan la ejecución de su reincorporación laboral como CAS indeterminados.

##### **Artículo 2. Ámbito de Aplicación**

La presente Ley es de aplicación obligatoria para todas las entidades del sector público, incluidos los niveles de gobierno nacional, regional y local, comprendidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y alcanza a los trabajadores contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N.° 1057 (CAS) que, habiendo sido vinculados bajo modalidad determinada o temporal, cuenten con resoluciones administrativas firmes emitidas por el Tribunal del Servicio Civil que reconozcan su condición de trabajadores CAS de duración indeterminada, así como a aquellos cuyas sanciones derivadas de procedimientos administrativos disciplinarios hayan sido declaradas nulas, revocadas, fundadas u objeto de decisiones análogas que deriven en su reincorporación laboral.

##### **Artículo 3. Reincorporación de trabajadores CAS**

Los trabajadores contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N.° 1057 (CAS) que cuenten con resoluciones firmes emitidas por el Tribunal del Servicio Civil (SERVIR), en las que se hayan declarado fundadas sus impugnaciones y se haya dispuesto la nulidad o revocatoria de la desvinculación o de la no renovación del vínculo laboral, reconociéndoseles la condición de trabajadores CAS de duración indeterminada —en atención a las funciones desempeñadas y/o a las condiciones laborales asumidas—, así como aquellos cuyas sanciones impuestas en el marco de procedimientos administrativos disciplinarios hayan sido declaradas nulas, revocadas, fundadas u objeto de decisiones análogas por la autoridad competente, deben ser reincorporados o repuestos en sus puestos de trabajo o en otros de naturaleza y condiciones equivalentes. La reincorporación o reposición debe efectuarse en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, contado a partir del día siguiente de la notificación de la respectiva resolución.

#### **Artículo 4.- Protección de derecho a la estabilidad laboral**

Las sanciones de destitución o suspensión derivadas de procedimientos administrativos disciplinarios podrán ejecutarse cuando se agote la vía administrativa o el Tribunal del Servicio Civil (SERVIR) los confirme o exista sentencia judicial que lo establezca.

#### **Artículo 5. Responsabilidad de la entidad y de los funcionarios competentes**

5.1 Es responsabilidad de los funcionarios competentes de la entidad adoptar, de manera inmediata y oportuna, las acciones necesarias para el cumplimiento de las resoluciones emitidas por el Tribunal del Servicio Civil. Para tal efecto, deben adecuar el presupuesto institucional, el cuadro de puestos de la entidad y los demás instrumentos de gestión que correspondan, bajo responsabilidad funcional

5.2 El incumplimiento de la ejecución de las resoluciones del Tribunal del Servicio Civil que dispongan la reincorporación, la reposición laboral u otras medidas afines, dentro del plazo máximo de treinta (30) días calendario contado desde su notificación, acarrea la imposición de las siguientes sanciones:

- a) A la entidad: multa coercitiva equivalente a diez (10) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
- b) A los funcionarios responsables: multa coercitiva equivalente a dos (2) UIT.

5.3 En caso de reincidencia en el incumplimiento, la entidad será sancionada con una nueva multa coercitiva por el mismo monto, y los funcionarios responsables podrán ser sancionados con suspensión o destitución, según corresponda, conforme al régimen disciplinario aplicable.

Las multas deben ser pagadas dentro del plazo de diez (10) días hábiles contados desde su notificación. No procede la interposición de recursos administrativos contra la imposición de la multa coercitiva.

Cuando persista el incumplimiento conforme al numeral 5.3, los procedimientos administrativos disciplinarios deben iniciarse en un plazo máximo de treinta (30) días calendario de producido dicho incumplimiento.

#### **Artículo 6. Requisitos para la incorporación**

La reincorporación o reposición del personal contratado bajo el régimen CAS procede cuando se cumplen los siguientes requisitos:

- a) Resolución firme o consentida del Tribunal del Servicio Civil que declare fundada la impugnación, anule o revoque o decisión a fin de que declare la desvinculación o no renovación y reconozca la condición de trabajador CAS de duración indeterminada.
- b) Resolución firme o consentida del Tribunal del Servicio Civil que declare fundada la impugnación, o que anule o revoque las sanciones de suspensión o destitución impuestas a trabajadores bajo el régimen CAS, derivadas de procedimientos administrativos disciplinarios (PAD).
- c) Notificación válida a la entidad, a partir de la cual surge la obligación de reincorporar o reponer al trabajador dentro del plazo legal establecido.

#### **Artículo 7. Financiamiento y prioridad presupuestal**

El empleador y el Ministerio de Economía y Finanzas priorizan la asignación y transferencia de recursos públicos necesarios para financiar la reincorporación y el pago de los derechos laborales de los trabajadores comprendidos en la presente Ley, incluyendo remuneraciones devengadas, beneficios laborales y demás conceptos

derivados de la condición de trabajadores CAS de duración indeterminada reconocida por el Tribunal del Servicio Civil o de la naturaleza contractual al momento de la sanción.

#### **Artículo 8. Incorporación inmediata**

Las entidades públicas deben reincorporar de manera inmediata al personal CAS que cuente con resolución firme o consentida del Tribunal del Servicio Civil que disponga su reposición y reconozca su condición de trabajador CAS de duración indeterminada, sin trámite adicional y bajo responsabilidad funcional.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

#### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

##### **Primera. Modificación del artículo 10 del Decreto Legislativo N.° 1057**

Se modifica el literal f) del artículo 10 del Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, Decreto Legislativo N.° 1057, conforme al siguiente texto:

f) Decisión unilateral de la entidad, con expresión de causa disciplinaria o relativa a la capacidad del trabajador, debidamente acreditada.

Cuando el despido carezca de causa o esta no sea acreditada durante el procedimiento de impugnación en la vía administrativa o judicial, se declara su nulidad, disponiéndose la **reposición o reincorporación del trabajador**, según corresponda.

##### **Segunda. Modificación del artículo 17 del Decreto Legislativo N.° 1023**

Se modifica el artículo 17 del Decreto Legislativo N.° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en los términos siguientes:

##### **Artículo 17. Tribunal del Servicio Civil**

(...)

El incumplimiento de la ejecución de las resoluciones del Tribunal del Servicio Civil dentro del plazo máximo de treinta (30) días calendario acarrea la imposición de una multa coercitiva de diez (10) UIT a la entidad respectiva y de dos (2) UIT a los funcionarios competentes.

En caso de persistir el incumplimiento, la entidad será sancionada con una nueva multa coercitiva por el mismo monto, y los funcionarios responsables podrán ser sancionados con suspensión o destitución.

Las multas deben ser pagadas dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados desde su notificación. No procede la interposición de recursos administrativos contra la imposición de la multa coercitiva.

De mantenerse el incumplimiento, los procedimientos administrativos disciplinarios deben iniciarse en un plazo máximo de treinta (30) días calendario.

El procedimiento para la aplicación de la multa coercitiva es establecido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

##### **Tercera. Modificación del artículo 85 de la Ley N° 30057**

Se incorpora un nuevo literal al artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, conforme al siguiente texto:

#### **Artículo 85. Faltas de carácter disciplinario**

Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o destitución, previo procedimiento administrativo:

(...)

**q) El incumplimiento, por acción u omisión, de las resoluciones firmes o consentidas emitidas por el Tribunal del Servicio Civil.**

r) Las demás que señale la ley.

#### **Cuarta: Modificación del artículo 98 de la Ley N° 30057**

Modifícase el artículo 98 de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, en los siguientes términos:

##### **Artículo 98. Registro de sanciones**

Las sanciones de suspensión y destitución deben ser inscritas en el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido creado por el artículo 242 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que administra la Autoridad Nacional de Servicio Civil (Servir). La inscripción es permanente y debe indicar el plazo de la sanción a partir **de que quede firme la misma**.

#### **Quinta: Modificación del artículo 9 de la Ley N° 32513**

Se incorpora un nuevo literal al artículo 9 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2026, Ley N° 32513, conforme al siguiente texto:

##### **Artículo 9. Requisitos para acceder al Servicio Civil**

Para participar en un proceso de incorporación al Servicio Civil se requiere:

(...)

**e) En cumplimiento de resoluciones administrativas firmes emitidas por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), así como de sentencias judiciales firmes recaídas en procesos contencioso-administrativos que ordenen o reconozcan el nombramiento correspondiente.**

#### **Sexta: Excepciones de aplicación sanción**

Están exceptuadas de lo dispuesto en el artículo 5 las sanciones derivadas de casos de acoso, hostigamiento, violencia sexual o violencia física.

Lima, 09 de marzo de 2026

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. ANTECEDENTES

El régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, fue creado como un régimen especial y temporal de contratación laboral en el sector público. Sin embargo, en la práctica, este régimen ha perdurado más allá de su finalidad transitoria, con trabajadores desempeñando funciones permanentes sin el reconocimiento pleno de su estabilidad laboral y derechos fundamentales, así como, el uso inapropiado de los procedimientos administrativos disciplinarios como herramienta de acoso laboral y persecución sindical contra dirigentes sindicales o de desvinculación laboral de CAS indeterminados. Esto se traduce en incertidumbre, precariedad laboral, rotación constante y una afectación directa al derecho al trabajo y a la seguridad jurídica de miles de trabajadores públicos.

Adicionalmente, existe una persistente inejecución o demora injustificada de las entidades públicas en el cumplimiento de resoluciones firmes o consentidas emitidas por el Tribunal del Servicio Civil (SERVIR) que ordenan la reposición o reincorporación de personal CAS, incluso cuando tales resoluciones reconocen la condición de trabajador de duración indeterminada. La ausencia de mecanismos coercitivos eficaces y la falta de responsabilidad funcional real de los funcionarios competentes han permitido que el incumplimiento de estas resoluciones no tenga consecuencias proporcionales, vulnerando el principio de legalidad y la autoridad de los órganos administrativos y judiciales.

La presente iniciativa busca corregir estas deficiencias, estableciendo un régimen claro, obligatorio y sancionatorio que garantice la incorporación efectiva y oportuna del personal CAS con condición de indeterminados o la condición laboral al momento de emitir la sanción, y la responsabilidad funcional de los funcionarios y entidades que incumplan las decisiones administrativas correspondientes.

Asimismo, la iniciativa legislativa se sustenta en los principios constitucionales de legalidad (artículos 45 y 51 de la Constitución), equilibrio presupuestal (artículos 77, 78 y 79) y respeto a la competencia y separación de poderes (artículos 43, 102 y 118), en la medida en que no crea gasto público, no invade funciones exclusivas del Poder Ejecutivo y se limita a establecer un marco normativo para la ejecución de resoluciones administrativas firmes.

En consecuencia, la defensa de los derechos de los trabajadores CAS constituye no solo una reivindicación laboral, sino también un mecanismo estratégico para fortalecer la administración pública, consolidar la institucionalidad del control gubernamental y garantizar un servicio de justicia y fiscalización eficaz, estable y continuo.

### II. PROBLEMÁTICA

En el Perú, el 62.6% de las resoluciones emitidas por el Tribunal del Servicio Civil (TSC) relacionadas con trabajadores sujetos al régimen CAS (10,406 casos) declararon la nulidad de las decisiones adoptadas por las entidades y la fundabilidad de los recursos de apelación interpuestos. Este elevado porcentaje revela una deficiente aplicación de los criterios normativos y jurisprudenciales por parte de las entidades empleadoras al momento de disponer la extinción del vínculo laboral o de

imponer medidas disciplinarias a los trabajadores CAS.

### Cuadro N° 1: Sentencias de Resoluciones del TSC de apelaciones de trabajadores CAS, 2021 – 2025

ESTADO	NÚMERO DE SENTENCIAS
FUNDADO	4288
FUNDADO EN PARTE	94
NULIDAD	6022
NULIDAD PARCIAL	2
INFUNDADO	6219
<b>TOTAL</b>	<b>16625</b>

Fuente: Secretaría Técnica del Tribunal del Servicio Civil <sup>1</sup>

En el período 2021-2025, respecto de las resoluciones emitidas por el Tribunal del Servicio Civil (TSC) vinculadas al Régimen Disciplinario y la Terminación de la Relación de Trabajo de los trabajadores CAS, se registró un total de 6,876 casos, de los cuales 5,393 (78.43%) fueron declarados fundados a favor del trabajador, así como, la nulidad de la decisión de desvinculación laboral adoptada por la entidad.

Del mismo modo, excluyendo los casos de desvinculación por procesos de destitución, se contabilizan 5,827 resoluciones del TSC, dentro de las cuales 4,776 (81.96%) fueron declaradas fundadas y nulas a favor del trabajador, desestimando las decisiones que dispusieron el término del vínculo laboral.

Estos porcentajes reflejan de manera consistente que las entidades empleadoras no aplican adecuadamente los criterios normativos y jurisprudenciales para garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores bajo el régimen CAS.

En el período 2021-2025, respecto de las resoluciones emitidas por el Tribunal del Servicio Civil (TSC) vinculadas al Régimen Disciplinario y la Terminación de la Relación de Trabajo de los trabajadores CAS, se registró un total de 6,876 casos, de los cuales 5,393 (78.43%) fueron declarados fundados a favor del trabajador, así como, la nulidad de la decisión de desvinculación laboral adoptada por la entidad.

Del mismo modo, excluyendo los casos de desvinculación por procesos de destitución, se contabilizan 5,827 resoluciones del TSC, dentro de las cuales 4,776 (81.96%) fueron declaradas fundadas y nulas a favor del trabajador, desestimando las decisiones que dispusieron el término del vínculo laboral.

Estos porcentajes reflejan de manera consistente que las entidades empleadoras no aplican adecuadamente los criterios normativos y jurisprudenciales para garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores bajo el régimen CAS. Asimismo, usan de forma inadecuada los procedimientos administrativos disciplinarios (PAD) afectando los derechos de los trabajadores CAS.

También resulta considerar que el trabajador CAS no cuenta con la posibilidad real y efectiva de acudir a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) frente a eventuales vulneraciones de sus derechos laborales por parte de su empleador, lo que limita sus mecanismos de tutela administrativa externa.

<sup>1</sup> Memorando N° 001441-2025-SERVIR-TSC

Asimismo, las Secretarías Técnicas de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios (PAD) suelen constituir cargos de confianza adscritos a las jefaturas de recursos humanos, con las cuales, en muchos casos, existen relaciones de subordinación funcional o eventuales conflictos de interés. Esta situación puede comprometer la imparcialidad y objetividad que deben regir el desarrollo de los procedimientos disciplinarios, afectando las garantías del debido procedimiento y el derecho de defensa del trabajador.

**Cuadro N° 2: Sentencias de Resoluciones del TSC de apelaciones de trabajadores CAS, 2021 – 2025 vinculadas al Régimen Disciplinario y la Terminación de la Relación de Trabajo de los trabajadores CAS**

Materias	Submaterias	Resoluciones Sentido	Número
<b>Régimen disciplinario</b>	<b>Destitución</b>	<b>Fundado</b>	<b>72</b>
		<b>Fundado En Parte</b>	<b>2</b>
		<b>Nulidad</b>	<b>543</b>
		Infundado	432
<b>Terminación de la relación laboral</b>	<b>Resolución de contrato</b>	<b>Fundado</b>	<b>469</b>
		<b>Fundado En Parte</b>	<b>7</b>
		<b>Nulidad</b>	<b>597</b>
		<b>Nulidad Parcial</b>	<b>2</b>
	Infundado	91	
	<b>Vencimiento de contrato</b>	<b>Fundado</b>	<b>2324</b>
		<b>Fundado En Parte</b>	<b>20</b>
		<b>Nulidad</b>	<b>1357</b>
Infundado		960	
<b>TOTAL</b>			<b>6876</b>

Fuente: Secretaría Técnica del Tribunal del Servicio Civil<sup>2</sup>

En este contexto, como resultado de la evolución normativa y jurisprudencial, el Tribunal del Servicio Civil (TSC) ha venido reconociendo la existencia de vínculos laborales de naturaleza indeterminada en aquellos casos en los que los trabajadores fueron contratados bajo el régimen CAS con carácter determinado o temporal, y anulando o revocando sanciones o declarando fundadas impugnaciones; en consecuencia, ordenándose su reincorporación laboral. No obstante, diversas entidades públicas continúan resistiéndose a cumplir de manera efectiva dichas resoluciones, ya sea omitiendo su ejecución o postergándola indefinidamente. Esta situación se explica, en gran medida, por la ausencia de un marco normativo expreso que establezca plazos obligatorios para la ejecución de los pronunciamientos del Tribunal, así como por la falta de regulación clara sobre las responsabilidades administrativas de los funcionarios que, por acción u omisión,

<sup>2</sup> Memorando N° 001441-2025-SERVIR-TSC

obstaculizan la reposición o reincorporación ordenada, generándose así un vacío legal que favorece la inacción institucional.

Asimismo, de acuerdo con la información proporcionada en reuniones de trabajo por la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales del Perú (CITE), advierten el uso indebido de los procedimientos administrativos disciplinarios como mecanismos de persecución sindical y de desvinculación laboral de los CAS indeterminados, aprovechando la amplia discrecionalidad con la que cuenta el empleador para promover este tipo de procesos y la falta de independencia de las Secretarías Técnicas de Procedimientos Administrativos Disciplinarios (STPAD). Del mismo modo, advierten que diferentes entidades públicas vienen invocando presuntas limitaciones presupuestarias para justificar la no reincorporación del personal CAS al que se le ha reconocido la condición de indeterminado o cuya sanción ha sido anulada o revocada.

Esta negativa se ve agravada por exigencias administrativas establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), particularmente por las restricciones derivadas del Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), cuyo uso condiciona la viabilidad operativa de dichas reincorporaciones.

El problema se profundiza al advertirse que, conforme al artículo 19.2 de la Directiva que regula el AIRHSP, únicamente se consideran habilitantes para la incorporación o modificación de personal las resoluciones judiciales firmes con autoridad de cosa juzgada, excluyéndose de manera injustificada las resoluciones administrativas emitidas por el Tribunal de SERVIR. Esta omisión no solo desconoce la competencia resolutoria del Tribunal como órgano especializado del sistema administrativo del servicio civil, sino que además impone una barrera artificial para la ejecución de derechos ya reconocidos, trasladando indebidamente al trabajador la carga de iniciar un nuevo proceso judicial.

Debe tenerse en cuenta que muchos trabajadores optan por acudir al Tribunal de SERVIR precisamente porque constituye una vía especializada, célere y menos onerosa para la defensa de sus derechos laborales, en comparación con los procesos judiciales, que suelen ser más prolongados y costosos. Obligar al trabajador a litigar nuevamente en sede judicial, aun después de haber obtenido un pronunciamiento favorable en sede administrativa, contraviene los principios de eficiencia, economía procesal y tutela efectiva de derechos.

En consecuencia, el desconocimiento sistemático de las resoluciones del Tribunal de SERVIR no solo vulnera el principio de legalidad y la coherencia del régimen del servicio civil, sino que también implica una afectación directa a los derechos fundamentales de los trabajadores, en particular al derecho a la igualdad y no discriminación, al acceso efectivo a la justicia y al trabajo digno. La falta de articulación entre los órganos administrativos responsables de la gestión presupuestal y de personal —como el MEF y las entidades empleadoras— y los órganos resolutorios del sistema del servicio civil, perpetúa escenarios de inseguridad jurídica y precariedad laboral, afectando a trabajadores que ya han sido objeto de desvinculación arbitraria o de contratación fraudulenta.

### III. **Justificación jurídico-constitucional**

El Tribunal Constitucional del Perú ha reiterado en diversas ocasiones la naturaleza especial y transitoria del régimen CAS, así como la necesidad de su adecuada regulación por el legislador.

### III.1 Sentencia STC N.º 00002-2010-PI/TC<sup>3</sup>

El máximo intérprete de la Constitución reconoció ciertos derechos laborales básicos del régimen CAS, al tiempo que señaló que la permanencia indefinida de este régimen sin políticas claras podría convertirse en inconstitucional si no se atienden sus falencias estructurales; declaró la constitucionalidad condicionada del régimen CAS, precisando que este no puede ser utilizado como un mecanismo de precarización laboral permanente ni para eludir derechos fundamentales de los trabajadores.

El Tribunal estableció que, si bien el CAS es un régimen administrativo especial y excepcional, su aplicación debe respetar los principios de igualdad, razonabilidad, proporcionalidad y primacía de la realidad, así como el contenido esencial del derecho al trabajo y a la estabilidad laboral. Asimismo, advirtió que el uso indebido, prolongado o fraudulento del CAS puede dar lugar al reconocimiento de derechos laborales y a la adopción de medidas de tutela efectiva, incluida la reposición o reincorporación, cuando corresponda.

Esta sentencia constituye un fundamento constitucional directo para una ley que garantice la reincorporación del personal CAS cuando se acredite desnaturalización del vínculo laboral y que establezca mecanismos coercitivos o sancionadores frente al incumplimiento de los pronunciamientos administrativos, en tanto el propio Tribunal Constitucional rechaza la utilización del CAS como instrumento de inestabilidad estructural en el empleo público.

### III.2 STC sobre la Ley N.º 31131 (30 de noviembre de 2021)<sup>4</sup>

(Expedientes acumulados, entre ellos Exp. N.º 00013-2021-PI/TC)

En su sentencia del 30 de noviembre de 2021, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley N.º 31131 que disponían la incorporación automática del personal contratado bajo el régimen CAS a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N.º 276 y N.º 728. El Tribunal sostuvo que dichas disposiciones vulneraban el principio de meritocracia, el acceso al empleo público en condiciones de igualdad, la reserva de ley en materia presupuestal y el equilibrio fiscal, al disponer el ingreso a regímenes laborales permanentes sin concurso público ni evaluación previa. No obstante, el Tribunal no negó la posibilidad de proteger derechos laborales del personal CAS, precisando que el legislador sí puede adoptar medidas razonables y proporcionales para garantizar estabilidad, siempre que no impliquen el traslado automático a otros regímenes laborales ni desconozcan los principios que rigen el servicio civil.

Esta sentencia no prohíbe la adopción de una ley que garantice la reincorporación del personal CAS cuando exista desnaturalización del vínculo o un pronunciamiento firme de SERVIR, siempre que dicha reincorporación no suponga el pase automático a los regímenes 276 o 728 ni la creación de plazas sin sustento técnico. Asimismo, habilita al legislador a establecer mecanismos de ejecución obligatoria y sanciones frente al incumplimiento de

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del Servicio Civil. Recuperado el 8 de febrero de 2026 del link: <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/normas%20legales/Exp-00002-2010-PI-TC.pdf>

<sup>4</sup> Tribunal Constitucional declara Inconstitucional la Ley de Contrato Administrativo de Servicios (CAS). Recuperado el 8 de febrero de 2026 del link: <https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/tc-declara-inconstitucional-ley-de-contrato-administrativo-de-servicios-cas/>

resoluciones administrativas, en tanto ello no afecta la meritocracia ni el acceso por concurso.

De igual modo, el Tribunal Constitucional ha evaluado iniciativas legales que buscaban incorporar el personal CAS a los regímenes laborales 276 y 728, declarando inconstitucionales diversas disposiciones de la Ley N.º 31131 por invadir competencias exclusivas del Poder Ejecutivo y por vulnerar el principio de equilibrio presupuestal, aunque manteniendo vigente el reconocimiento de la condición de indeterminados de determinados trabajadores CAS.

Esta jurisprudencia evidencia la necesidad de una regulación legislativa que atienda la problemática de estabilidad de los trabajadores CAS sin contravenir los principios constitucionales y el régimen presupuestal.

Aunque los contratos CAS son específicos del derecho peruano, las obligaciones internacionales en materia laboral exigen proteger la estabilidad y condiciones de trabajo reales de las personas, evitando su precariedad injustificada.

### **Avances normativos y jurisprudenciales sobre la Contratación Administrativa de Servicios (CAS) de duración indeterminada**

Los avances normativos, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal del Servicio Civil, han permitido el reconocimiento progresivo de la figura del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) de duración indeterminada, como respuesta a la utilización prolongada de contratos temporales para cubrir necesidades permanentes en el Estado.

En ese proceso, la Ley N.º 29849 (2012) dispuso la eliminación progresiva del régimen CAS, manteniendo su vigencia con carácter transitorio. Si bien esta norma no reconoció expresamente la modalidad de CAS indeterminado, abrió el debate sobre la temporalidad de los contratos y la necesidad de adecuarlos a la naturaleza permanente de las funciones que muchos trabajadores venían desempeñando en las entidades públicas.

Posteriormente, la Ley N.º 31131 (2021), que reafirmó la eliminación progresiva del régimen CAS, reconoció a los trabajadores sujetos a dicho régimen derechos laborales equiparables a los previstos en los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N.º 276 y N.º 728, y estableció que los trabajadores CAS de duración indeterminada debían ser incorporados de manera progresiva a regímenes laborales permanentes, mediante los mecanismos de concurso público correspondientes. Para viabilizar su aplicación, el Decreto Supremo N.º 040-2021-PCM reglamentó parcialmente la Ley N.º 31131, reafirmando la validez y vigencia de los contratos CAS indeterminados hasta su incorporación definitiva en otros regímenes laborales.

Desde la perspectiva constitucional, el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia recaída en el Expediente N.º 00002-2010-PI/TC y acumulados, reconoció que el régimen CAS constituye un régimen laboral especial, cuya aplicación debe respetar los principios de razonabilidad, igualdad y primacía de la realidad. Posteriormente, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 00013-2021-PI/TC (STC de 30 de noviembre de 2021), el Pleno del Tribunal precisó, en su fundamento 116, los criterios bajo los cuales debe entenderse el carácter indeterminado de los contratos CAS vinculados a labores de naturaleza permanente, conforme a los artículos 5 y 10, literal f), de la Ley N.º 31131. En particular, estableció que:

- i. Dichos criterios resultan aplicables a los contratos CAS suscritos a partir del

10 de marzo de 2021, fecha de entrada en vigencia de la Ley N.º 31131.

- ii. Corresponde a la entidad pública contratante determinar qué labores son permanentes y cuáles responden a necesidades transitorias o de suplencia, debiendo considerarse permanentes únicamente aquellas vinculadas a la actividad principal de la entidad.
- iii. Para que un contrato CAS sea de duración indeterminada, el trabajador debe haber ingresado mediante concurso público para una plaza de carácter permanente.
- iv. La reposición prevista en el literal f) del artículo 10 del Decreto Legislativo N.º 1057 solo puede disponerse dentro del régimen CAS, no implicando el traslado automático a otro régimen laboral.
- v. Para ordenar la reposición en un CAS de duración indeterminada, el órgano resolutorio o jurisdiccional debe verificar previamente:
  - a) que el trabajador ingresó por concurso público para una plaza permanente; y
  - b) que las labores desempeñadas corresponden a la actividad principal de la entidad y tienen carácter permanente.
- vi. La reposición de trabajadores CAS contratados para labores de necesidad transitoria o de suplencia solo puede ordenarse dentro del plazo del contrato respectivo.

En la misma línea interpretativa, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, mediante el Informe Técnico Vinculante N.º 001479-2022-SERVIR-GPGSC, ha precisado que los contratos CAS de los servidores civiles que desarrollan labores permanentes y que se encontraban vigentes al 10 de marzo de 2021 son de duración indeterminada, con excepción de aquellos celebrados para labores de necesidad transitoria, suplencia o para cargos de confianza.

En este contexto, el Tribunal del Servicio Civil ha venido reconociendo, a través de diversas resoluciones emitidas desde el año 2016, la desnaturalización de contratos CAS de duración determinada cuando se acredita que el trabajador ha desempeñado labores permanentes y continuas, así como, anulando las sanciones o revocándolas derivadas de procedimientos administrativos disciplinarios.

En consecuencia, ha ordenado la reincorporación laboral de dichos trabajadores y el reconocimiento de su vínculo como CAS de duración indeterminada, en aplicación del principio de primacía de la realidad y del deber estatal de evitar prácticas de discriminación y precarización laboral en el acceso y permanencia en el empleo público.

#### IV. MARCO LEGAL

- Constitución Política del Perú
  - Artículo 22: “El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social ...”
  - El artículo 23: El trabajo es un deber y un derecho. Su protección es materia de atención prioritaria del Estado.
  - Artículo 26: Principios que regulan toda relación laboral: igualdad de oportunidades, dignidad del trabajador, irrenunciabilidad de derechos.
  - El artículo 27: El Estado garantiza la protección contra el despido arbitrario.

- Ley Marco de la Administración Pública y Ley N.º 27444 – Procedimiento administrativo general aplicable a entidades públicas.
- Decreto Legislativo N.º 1057 – Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS)<sup>5</sup>
  - Define el CAS como un régimen especial temporal, pero muchas entidades públicas han usado esta forma de contratación para funciones permanentes.
  - La ley reconoce que algunos CAS deberían ser considerados como contratos de carácter indeterminado según las funciones, estabilidad, continuidad del servicio.
- Normas de SERVIR – Competencias del Tribunal del Servicio Civil para resolver impugnaciones sobre nombramientos y contratos.
- Jurisprudencia constitucional relevante
  - STC N.º 00002-2010-PI/TC – Reconoce derechos laborales básicos del régimen CAS y su naturaleza especial, pero indica la necesidad de políticas que eviten un uso indefinido del régimen.
  - STC sobre Ley 31131 (30.11.2021) – Declara inconstitucional varias disposiciones de la Ley que intentaban incorporar al personal CAS a los regímenes 276 y 728, por afectar la competencia del Ejecutivo y el equilibrio presupuestal, aunque mantiene vigente el artículo que reconoce la conversión de trabajadores CAS a indeterminados.

## V. EFECTOS DE LA NORMA

La presente iniciativa legislativa, tiene efectos positivos esperados:

1. Seguridad jurídica: Clarificación de criterios para la reincorporación de personal CAS con condición de indeterminados, reduciendo litigiosidad.
2. Cumplimiento efectivo de decisiones administrativas: Establecimiento de un régimen sancionatorio concreto para funcionarios y entidades que incumplan resoluciones firmes.
3. Protección de derechos laborales: Reducción de la precariedad laboral de trabajadores que realizan funciones permanentes.
4. Eficiencia administrativa: Mejora en la gestión de recursos humanos al eliminar incertidumbres sobre la duración del vínculo laboral.
5. Efecto de la vigencia de la presente Ley sobre la legislación nacional.

Es preciso señalar que la presente propuesta no contraviene disposiciones de rango constitucional; por el contrario, tiene como finalidad garantizar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, en particular los principios de igualdad y no discriminación reconocidos en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución Política del Perú. En esa misma línea, la iniciativa se sustenta en los Convenios N.º 100 y N.º 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados por el Estado peruano, los cuales imponen obligaciones internacionales orientadas a asegurar la igualdad de remuneración y a proscribir toda forma de discriminación en el ámbito laboral, incluyendo aquella derivada de tratamientos contractuales injustificados.

<sup>5</sup> Decreto Legislativo N.º 1057. Recuperado el 8 de febrero de 2026 del link: <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/703479-1057>

En el ámbito del ordenamiento jurídico interno, la propuesta se inscribe en el proceso de eliminación progresiva del régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, proceso que se inició con la promulgación de la Ley N.º 31131 en el año 2021. En ese contexto, resulta necesario precisar y reforzar las causales de extinción del vínculo contractual previstas en el literal f) del artículo 10 del citado decreto legislativo, con la finalidad de otorgar plenos efectos jurídicos a las resoluciones administrativas favorables al trabajador emitidas como consecuencia de impugnaciones en supuestos de despidos incausados o carentes de sustento válido.

Asimismo, la iniciativa busca fortalecer la eficacia y obligatoriedad de las decisiones emitidas por el Tribunal del Servicio Civil, en su condición de última instancia administrativa del sistema del servicio civil. Con dicho propósito, se plantea la modificación del artículo 17 del Decreto Legislativo N.º 1023, que regula al Tribunal del Servicio Civil, así como del artículo 85 de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, a fin de precisar las responsabilidades y tipificar las faltas administrativas imputables a los funcionarios públicos que incumplan u obstaculicen la ejecución de sus resoluciones.

En conjunto, estas medidas permiten consolidar un marco normativo coherente y eficaz, orientado a garantizar de manera oportuna y efectiva el derecho a la estabilidad laboral, reducir los espacios de discriminación injustificada en el empleo público y asegurar una aplicación consistente de los principios constitucionales y de los estándares internacionales asumidos por el Estado peruano.

## VI. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La propuesta normativa no genera nuevos gastos públicos, toda vez que se limita a garantizar la ejecución de resoluciones administrativas firmes emitidas por el Tribunal del Servicio Civil, cuyos efectos económicos ya han sido reconocidos previamente en sede administrativa. Asimismo, la reincorporación del personal CAS no implica la creación de nuevas plazas ni el otorgamiento de beneficios adicionales, sino la continuidad del vínculo laboral en puestos ya existentes, debiendo su financiamiento atenderse con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas y a las prioridades de asignación establecidas en el marco de la legislación vigente.

### Costos

La presente iniciativa legislativa no genera costos adicionales para el Estado, en la medida en que no crea nuevos derechos laborales ni nuevas plazas presupuestadas, ni dispone incrementos remunerativos. La reincorporación del personal CAS comprendido en la norma se sustenta en resoluciones administrativas firmes o consentidas emitidas por el Tribunal del Servicio Civil, cuyos efectos jurídicos y económicos ya han sido reconocidos previamente en sede administrativa.

Los eventuales ajustes presupuestales que deban realizar las entidades públicas para dar cumplimiento a dichas resoluciones corresponden a obligaciones preexistentes derivadas del vínculo laboral y deben ser atendidos con cargo a su presupuesto institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Asimismo, las multas coercitivas previstas tienen un carácter disuasivo y correctivo, por lo que no constituyen un gasto estructural, sino un mecanismo excepcional frente al incumplimiento.

### Beneficios

La aprobación de la norma genera beneficios institucionales, económicos y sociales

relevantes, entre los que destacan:

1. Reducción de la litigiosidad judicial y de los costos asociados, al evitar que los trabajadores deban iniciar procesos judiciales adicionales para hacer valer derechos ya reconocidos administrativamente.
2. Fortalecimiento de la seguridad jurídica y del principio de legalidad, al garantizar la ejecución oportuna de las resoluciones del Tribunal del Servicio Civil.
3. Protección efectiva del derecho al trabajo y a la estabilidad laboral, reduciendo la precariedad del empleo público y promoviendo condiciones laborales dignas.
4. Mejora en la eficiencia de la gestión pública, al asegurar la continuidad del personal que desempeña funciones permanentes y estratégicas para la prestación de servicios públicos.
5. Disuasión de prácticas arbitrarias o irregulares en la terminación del vínculo laboral, mediante la responsabilidad funcional de los funcionarios que incumplen la normativa vigente.

En términos globales, los beneficios derivados de la implementación de la norma superan ampliamente los costos potenciales, al consolidar un marco jurídico claro, reducir contingencias judiciales y fortalecer el sistema del servicio civil. La iniciativa contribuye a una gestión pública más eficiente, respetuosa de los derechos fundamentales y alineada con los principios constitucionales y los compromisos del Estado peruano en materia de trabajo decente y seguridad jurídica.

## VII. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta se alinea con las siguientes Políticas de Estado:

la iniciativa legislativa se vincula **directamente** con las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

1. **Política de Estado N.º 5: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva y procedimientos transparentes**  
La propuesta fortalece la legalidad, la seguridad jurídica y la obligatoriedad de las decisiones administrativas firmes, contribuyendo a una gestión pública predecible, responsable y orientada a resultados.
2. **Política de Estado N.º 8: Descentralización política, económica y administrativa**  
Al establecer reglas claras y obligatorias para todas las entidades del sector público, incluidos los gobiernos regionales y locales, se promueve una aplicación homogénea del régimen laboral y se evitan prácticas arbitrarias a nivel descentralizado.
3. **Política de Estado N.º 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación**  
La norma contribuye a reducir la discriminación laboral entre trabajadores del sector público, garantizando igualdad de trato y protección frente a la precariedad derivada de contratos temporales utilizados de manera indebida.
4. **Política de Estado N.º 14: Acceso al empleo, capacitación y seguridad social**  
La iniciativa fortalece la estabilidad en el empleo público y protege el derecho al trabajo digno, asegurando la continuidad laboral de quienes desempeñan

funciones permanentes.

**5. Política de Estado N.º 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente**

Al reforzar la responsabilidad funcional de los funcionarios y sancionar el incumplimiento de resoluciones administrativas, se contribuye a un Estado más eficiente, responsable y respetuoso del principio de legalidad.

**6. Política de Estado N.º 28: Plena vigencia de los derechos humanos y acceso a la justicia**

La ejecución efectiva de las resoluciones del Tribunal del Servicio Civil garantiza la tutela efectiva de los derechos laborales y el acceso real a mecanismos administrativos de justicia, sin imponer cargas procesales innecesarias a los trabajadores.

En consecuencia, la aprobación de este proyecto de ley representa un paso decisivo hacia la modernización y humanización del servicio público, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y la consolidación de la lucha contra la corrupción en beneficio directo de la ciudadanía