



SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la
Democracia"



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N.º 276 A FIN DE ESTABLECER UN NUEVO CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

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

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República;
Ha dado la Ley siguiente

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N.º 276 A FIN DE ESTABLECER UN NUEVO CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el régimen de la compensación por tiempo de servicios (CTS) aplicable a los servidores públicos comprendidos en el Decreto Legislativo N.º 276, con la finalidad de establecer un criterio de cálculo equitativo y acorde con los principios de igualdad y legalidad en materia de remuneraciones, y otros conceptos por toda fuente de financiamiento que el servidor venía percibiendo en la planilla continua de pagos, es decir el 100% de Remuneraciones e incentivo laboral CAFAE.

Artículo 2. Modificación del literal c) del artículo 54 del Decreto Legislativo N.º 276

Modifíquese el literal c) del artículo 54 del Decreto Legislativo N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, en los siguientes términos:

“Artículo 54.- Son beneficios de los servidores públicos:

(...)

c) Compensación por Tiempo de Servicios (CTS):

La compensación por tiempo de servicios se otorga al servidor público al momento del cese definitivo, equivalente al cien por ciento (100%) de la



remuneración mensual total por cada año completo de servicios, o fracción mayor de seis (6) meses, debiéndose además incluir el monto del incentivo laboral -CAFAE que el servidor venía percibiendo de manera continua en la planilla de pago al momento del cese.

Para efectos del cálculo, se considera la remuneración mensual total, más el monto total de incentivo laboral CAFAE percibida por el servidor al momento del cese, incluyendo los conceptos de carácter permanente y de libre disposición, conforme a la normativa vigente.

El pago de este beneficio tiene carácter cancelatorio y se efectúa por única vez al término del vínculo laboral."

Artículo 3. Implementación progresiva

La aplicación del nuevo cálculo de la compensación por tiempo de servicios se implementa desde la vigencia de la presente ley.

Artículo 4. Financiamiento

Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se exceptúa a las entidades del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales de lo dispuestos en las leyes anuales de presupuesto del sector público para el año fiscal en la que se realice las compensaciones por tiempo de servicios CTS.

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto del respectivo Pliego presupuestal de las entidades públicas involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, y en concordancia con las disposiciones del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Artículo 5. Modificación

Modifíquese el numeral 3. De la única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N°31585, bajo el siguiente texto.

Los servidores públicos que cesen a partir del año 2026 el cálculo de la compensación por tiempo de servicios (CTS) será del 100% de las remuneraciones, es decir incluido el Monto Único Consolidado (MUC) como el Beneficio Extraordinario Transitorio (BET) con la incorporación del incentivo laboral CAFAE, cuyo monto total que el servidor venía percibiendo en la planilla continua del referido incentivo laboral al momento del cese, teniendo en consideración como monto máximo a percibir hasta Cinco Mil (S/5,000.00) soles.



SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la
Democracia"

Artículo 6. Efectos de la norma

Modifíquese, o deróguese según sea el caso las normas que se opongan a la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), adecúa el reglamento del Decreto Legislativo N.º 276 en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Segunda. Aplicación a ceses en trámite

La nueva fórmula de cálculo de la compensación por tiempo de servicios es aplicable a los servidores públicos cuyo cese se produzca a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Tercera. Interpretación sistemática

Las disposiciones de la presente ley se interpretan de conformidad con los principios de igualdad ante la ley, remuneración equitativa y progresividad de los derechos laborales en el sector público

Por tanto:

Mando se publique y cumpla.

Lima, abril de 2026.



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/04/2026 15:47:56-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/04/2026 22:45:17-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/04/2026 22:45:28-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/04/2026 09:01:31-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/04/2026 10:41:11-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/04/2026 09:50:47-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/04/2026 11:21:33-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA PRIETO Maria Del
Carmen FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/04/2026 09:41:32-0500



I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

El Estado peruano mantiene actualmente una estructura fragmentada de regímenes laborales aplicables a sus servidores públicos, destacando principalmente el Decreto Legislativo N.º 276, el Decreto Legislativo N.º 728 y el régimen CAS (Decreto Legislativo N.º 1057). Esta coexistencia normativa ha generado **asimetrías sustanciales en el reconocimiento de beneficios laborales**, particularmente en materia de compensación por tiempo de servicios (CTS).

La CTS, conforme a la doctrina y normativa vigente, constituye un beneficio social de naturaleza previsional orientado a proteger al trabajador frente a contingencias derivadas del cese laboral, permitiéndole afrontar un periodo de transición hasta su reinserción en el mercado laboral. El propio Estado reconoce que se trata de un “ahorro forzoso” destinado a cubrir necesidades del trabajador y su familia ante la extinción del vínculo laboral.

Imagen 1 *Definición de CTS¹*

[Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo](#)

La compensación por tiempo de servicios (CTS)

Archivo

6 de noviembre de 2018

La compensación por tiempo de servicios (CTS) es un beneficio social que se otorga al trabajador con la finalidad de constituir una suerte de ahorro forzoso que le permita hacer frente a las futuras contingencias que puedan ocurrir luego de la extinción del vínculo laboral y/o cubrir sus necesidades y las de su familia mientras se reincorpora al mercado laboral.

Desde una perspectiva jurídica, la CTS no es solo un beneficio accesorio, sino un componente estructural del sistema de protección laboral, pues cumple una función sustitutiva del ingreso en situaciones de desempleo. Así, la doctrina

¹ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2018). La compensación por tiempo de servicios (CTS). Obtenido de https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/221055-la-compensacion-por-tiempo-de-servicios-cts?utm_source



nacional ha precisado que este beneficio tiene un carácter previsional, orientado a cubrir contingencias futuras y garantizar estabilidad económica mínima tras el cese.

Imagen 2
Conceptos remunerativos para la CTS²



No obstante, en el régimen del Decreto Legislativo N.º 276, la CTS ha sido históricamente configurada de manera restrictiva, con bases de cálculo limitadas y exclusión de diversos conceptos remunerativos, lo que genera una **protección económica inferior respecto de otros regímenes laborales del propio Estado**.

Esta situación evidencia un problema público claro: **“la existencia de una desigualdad estructural en el tratamiento de la CTS entre servidores públicos que realizan funciones equivalentes dentro del aparato estatal”**.

2. NATURALEZA JURÍDICA Y FUNCIÓN ECONÓMICA DE LA CTS

La CTS posee una doble dimensión: jurídica y económica.

Desde el punto de vista jurídico, se configura como un beneficio social obligatorio cuya finalidad es prever contingencias derivadas del cese laboral. En el ordenamiento peruano, su regulación se encuentra consolidada en el Texto

² LP Pasión por el Derecho (2020). CTS: lo que debes saber sobre la «compensación por tiempo de servicio». Obtenido de https://lpderecho.pe/cts-compensacion-tiempo-servicio/?utm_source



Único Ordenado de la Ley de CTS (D.S. N.º 001-97-TR), que reconoce expresamente su carácter de protección frente al desempleo.

Desde la perspectiva económica, la CTS cumple funciones relevantes:

1. Permite al trabajador mantener un nivel mínimo de consumo tras la pérdida del empleo.
2. El Estado obliga a la acumulación progresiva de este fondo para evitar vulnerabilidad económica futura.
3. Compensa la desigualdad estructural entre empleador y trabajador, retribuyendo el tiempo de servicios acumulado.
4. Reduce la conflictividad laboral al garantizar derechos económicos al momento del cese.

Asimismo, en el régimen laboral privado, la CTS es equivalente aproximadamente a una remuneración mensual por año de servicios, constituyendo un estándar consolidado de protección laboral.

Imagen 3 ***Importancia de CTS³***

COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIOS - CTS

Importancia de CTS

La CTS es un beneficio cuya finalidad es brindar al trabajador protección en caso de desempleo, por lo que, el trabajador solo podía acceder al mencionado fondo una vez terminada la relación laboral que mantenía con la empresa. Sin embargo, esta finalidad se ha ido perdiendo a lo largo del tiempo, atendiendo a las diversas facilidades brindadas por el Gobierno admitiendo la disposición de los citados fondos.

Este beneficio es equivalente a una remuneración mensual por año, el cual es computable semestralmente.

En ese contexto, la configuración actual del régimen 276 resulta desalineada respecto de la evolución del derecho laboral peruano.

3. Régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N.º 728)

En el régimen laboral de la actividad privada, regulado por el Decreto Legislativo N.º 728 y el Texto Único Ordenado de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (D.S. N.º 001-97-TR), la CTS se configura como un beneficio social de

³ Vargas, C (2022). Compensación por tiempo de servicios- CTS. Obtenido de https://cms.law/es/per/publication/compensacion-por-tiempo-de-servicios-cts?utm_source



carácter obligatorio cuyo cálculo se basa en la denominada **remuneración computable**, la cual comprende no solo la remuneración básica, sino también todos aquellos conceptos de naturaleza remunerativa que el trabajador percibe de manera regular y que son de libre disposición. Esta inclusión amplia responde a una concepción material de la remuneración, según la cual el ingreso real del trabajador no se limita al sueldo básico, sino que incorpora diversos componentes que reflejan su verdadera capacidad económica.

Desde una perspectiva técnica, el diseño de la CTS en este régimen responde a criterios de **integralidad y proporcionalidad**, en tanto el monto acumulado guarda relación directa con el nivel de ingresos del trabajador y el tiempo de servicios prestados. De esta manera, se evita una subvaloración del beneficio y se garantiza que el fondo constituido cumpla efectivamente su función de protección frente al desempleo.

Asimismo, la CTS en el régimen 728 presenta una característica estructural relevante: su **periodicidad semestral y acumulativa**, lo que implica que el empleador realiza depósitos en entidades financieras en los meses de mayo y noviembre de cada año. Este mecanismo no solo permite la formación progresiva de un fondo intangible, sino que además introduce un componente de **seguridad financiera**, al encontrarse dichos recursos protegidos y generando rentabilidad a favor del trabajador. En ese sentido, la CTS se configura como un verdadero instrumento de previsión social, con efectos económicos concretos y medibles.

En consecuencia, el régimen laboral privado establece un estándar elevado de protección, en el cual la CTS no solo refleja el ingreso real del trabajador, sino que además se materializa en un fondo efectivo que cumple cabalmente su finalidad de cobertura frente a contingencias.

3.1. Régimen del Contrato Administrativo de Servicios – CAS (Decreto Legislativo N.º 1057)

El régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), inicialmente concebido como un régimen especial de naturaleza transitoria y con menores niveles de protección laboral, ha experimentado una evolución significativa a partir de reformas normativas orientadas a su progresiva equiparación con otros regímenes laborales del Estado. En este contexto, se ha incorporado el reconocimiento de beneficios laborales fundamentales, entre ellos la compensación por tiempo de servicios.

Actualmente, el régimen CAS reconoce el derecho del servidor a percibir una CTS equivalente al **100% de la remuneración mensual por cada año de**



servicios, pagadera al término del vínculo contractual. Este reconocimiento implica un avance sustantivo en la protección de los trabajadores sujetos a este régimen, pues incorpora un criterio de proporcionalidad directa entre el beneficio y la remuneración percibida, alineándose con estándares propios del régimen laboral privado.

Desde un enfoque de política pública, esta evolución normativa evidencia una **tendencia clara hacia la homogenización progresiva de derechos laborales en el sector público**, orientada a reducir las brechas históricas entre regímenes. En efecto, el fortalecimiento de los derechos en el régimen CAS responde a la necesidad de garantizar condiciones mínimas de dignidad laboral, en concordancia con los principios constitucionales de igualdad y progresividad.

Adicionalmente, el reconocimiento de la CTS en el régimen CAS cumple una función relevante en términos de **legitimidad institucional**, al reducir la percepción de precariedad laboral y fortalecer la relación entre el Estado y sus trabajadores. De esta manera, se consolida un proceso de transición hacia un sistema más coherente y equitativo de empleo público.

3.2 Régimen del Decreto Legislativo N.º 276

En contraste con los regímenes anteriormente descritos, el régimen de la carrera administrativa regulado por el Decreto Legislativo N.º 276 presenta una serie de limitaciones estructurales en materia de compensación por tiempo de servicios, las cuales se traducen en un nivel de protección inferior para los servidores públicos comprendidos en dicho régimen.

En primer lugar, se advierten **restricciones en la base de cálculo de la CTS**, en tanto esta no incorpora de manera plena todos los conceptos remunerativos percibidos por el servidor. En particular, se excluyen o se consideran de manera parcial determinados ingresos de carácter permanente, lo que genera una **subestimación del monto real del beneficio**.

En segundo lugar, existe una **exclusión de conceptos remunerativos relevantes**, como determinados incentivos laborales (por ejemplo, aquellos otorgados a través de fondos como el CAFAE), que, si bien forman parte del ingreso efectivo del trabajador, no son considerados para el cálculo de la CTS. Esta situación genera una distorsión en la determinación del beneficio, al no reflejar la verdadera capacidad económica del servidor público.

En tercer lugar, se observa una **falta de uniformidad en la aplicación del beneficio**, derivada de interpretaciones diversas por parte de las entidades



públicas, así como de la coexistencia de normas reglamentarias y disposiciones administrativas que no siempre guardan coherencia entre sí. Esta heterogeneidad normativa genera incertidumbre jurídica y, en muchos casos, conflictos administrativos y judiciales.

Como consecuencia de estas limitaciones, se configura una situación en la cual **servidores públicos que desempeñan funciones sustancialmente equivalentes dentro del aparato estatal reciben beneficios diferenciados en materia de CTS**, dependiendo del régimen laboral al que se encuentren sujetos. Esta diferenciación no responde a criterios objetivos vinculados a la naturaleza de las funciones o al nivel de responsabilidad, sino a una configuración normativa desigual.

Desde una perspectiva constitucional, esta situación plantea serios cuestionamientos en relación con el principio de igualdad ante la ley, en la medida en que introduce diferencias de trato que carecen de una justificación objetiva y razonable. Asimismo, desde el punto de vista de la política pública, genera distorsiones en la gestión del recurso humano del Estado, afectando la motivación, la retención de talento y la percepción de equidad en el empleo público.

En consecuencia, el análisis comparado evidencia de manera clara la existencia de una **brecha estructural en la protección de la CTS en el régimen 276**, lo que justifica la necesidad de una intervención legislativa orientada a su corrección y armonización con los estándares vigentes en otros regímenes laborales del Estado.

4. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL (VERSIÓN DESARROLLADA)

4.1 Principio de igualdad ante la ley

El artículo 2, inciso 2, de la Constitución Política del Perú reconoce expresamente el derecho fundamental a la igualdad ante la ley, estableciendo que “nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Este principio no solo implica una igualdad formal, sino también una **igualdad material o sustancial**, en virtud de la cual el legislador debe otorgar un tratamiento equivalente a quienes se encuentren en situaciones comparables, salvo que exista una **justificación objetiva, razonable y proporcional** que sustente un trato diferenciado.



El Tribunal Constitucional del Perú ha desarrollado de manera consistente el contenido de este derecho, señalando que la igualdad no prohíbe todo trato diferenciado, sino únicamente aquellos que carecen de una justificación razonable. En tal sentido, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 04348-2005-PA/TC, el Tribunal precisó que la igualdad tiene una doble dimensión: (i) igualdad en la ley, que exige que el legislador no establezca diferencias arbitrarias;

y
(ii) igualdad ante la ley, que implica que la norma sea aplicada de manera uniforme a quienes se encuentran en la misma situación jurídica.

Asimismo, en el Expediente N.º 00008-2003-AI/TC, el Tribunal ha establecido que toda diferenciación normativa debe superar un **test de razonabilidad o proporcionalidad**, lo que implica verificar:

- Si la medida persigue un fin constitucionalmente legítimo,
- Si es idónea para alcanzarlo,
- Si es necesaria, y
- Si es proporcional en sentido estricto

Imagen 4

El principio democrático trasciende su connotación política y lleva implícito el reconocimiento de una democracia económica, social y cultural ⁴

EXP. N° 0008-2003-AI/TC

LIMA

MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de noviembre de 2003, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores Magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Rey Terry, Aguirre Roca, Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos singulares de los magistrados Aguirre Roca y Bardelli Lartirigoyen

ASUNTO

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por don Roberto Nesta Brero, en representación de 5,728 ciudadanos, contra el artículo 4° del Decreto de Urgencia N.º 140, 2001.

⁴ LP Pasión por el Derecho (2017). El principio democrático trasciende su connotación política y lleva implícito el reconocimiento de una democracia económica, social y cultural [Exp. 0008-2003-AI/TC, f. j. 13.C]. Obtenido de <https://lpderecho.pe/principio-democratico-transciende-connotacion-politica-lleva-implicito-reconocimiento-democracia-economica-social-cultural-exp-0008-2003-ai-tc/>



Aplicando estos criterios al caso materia de la presente iniciativa, se advierte que la diferencia en el cálculo de la CTS entre los regímenes laborales del Estado — particularmente entre el régimen del Decreto Legislativo N.º 276 y los regímenes 728 y CAS— **no supera el test de razonabilidad constitucional**. En efecto, los servidores públicos sujetos a dichos regímenes realizan funciones sustancialmente equivalentes dentro del aparato estatal, contribuyen al cumplimiento de fines públicos y se encuentran sometidos a deberes funcionales similares.

No obstante, el tratamiento diferenciado en materia de CTS genera una **brecha económica injustificada al momento del cese laboral**, afectando la protección previsional del servidor público. Esta situación configura una **desigualdad normativa estructural**, en tanto no se sustenta en criterios objetivos como la naturaleza del trabajo, el nivel de responsabilidad o la fuente de financiamiento, sino en una diferenciación histórica de regímenes que ha perdido justificación en el contexto actual.

Por lo que, la presente propuesta legislativa busca restablecer el principio de igualdad material, eliminando una distorsión normativa que afecta la coherencia del sistema laboral público.

4.2 Derecho a la remuneración equitativa y suficiente

El artículo 24 de la Constitución Política del Perú reconoce que el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, capaz de procurar para él y su familia el bienestar material y espiritual. Este derecho no se limita al salario directo, sino que comprende también los beneficios sociales que integran la remuneración en sentido amplio, incluyendo la compensación por tiempo de servicios (CTS), en tanto constituye una **remuneración diferida**.

El Tribunal Constitucional del Perú ha desarrollado el contenido esencial de este derecho en diversas sentencias. En particular, en el **Expediente N.º 00020-2012-PI/TC**, ha señalado que la remuneración equitativa implica la prohibición de diferenciaciones arbitrarias, precisando que el quantum remunerativo debe responder a criterios de razonabilidad y garantizar condiciones de vida dignas.

Asimismo, el Tribunal ha reconocido que la remuneración tiene una dimensión constitucional vinculada a la dignidad humana, en la medida en que permite satisfacer necesidades básicas y garantizar la subsistencia del trabajador. En esa línea, cualquier configuración normativa que reduzca injustificadamente los beneficios económicos del trabajador puede resultar incompatible con el contenido esencial de este derecho.



Desde el punto de vista técnico, la CTS forma parte del concepto de remuneración en sentido amplio, en tanto constituye una retribución acumulada por el tiempo de servicios prestados. El propio Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú ha señalado que la CTS es un beneficio social destinado a proteger al trabajador frente al desempleo y garantizar su estabilidad económica al término del vínculo laboral.

En ese contexto, una regulación de la CTS que no refleje adecuadamente la remuneración real del trabajador - al excluir conceptos permanentes o al establecer montos inferiores a los estándares de otros regímenes - implica una **afectación indirecta al derecho a la remuneración suficiente**, en tanto reduce la capacidad del trabajador de afrontar contingencias futuras.

Por ello, la presente iniciativa busca garantizar que la CTS cumpla efectivamente su función constitucional, alineando su cálculo con la remuneración total del servidor público y evitando distorsiones que afecten su carácter de protección económica.

4.3 Principio de progresividad de los derechos laborales

El principio de progresividad constituye un eje fundamental del derecho laboral contemporáneo y se encuentra reconocido en instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo artículo 2 establece la obligación de los Estados de adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos.

En el ámbito nacional, este principio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional del Perú, que ha señalado que los derechos laborales deben evolucionar en sentido expansivo, evitando retrocesos injustificados y promoviendo mejoras progresivas en las condiciones de trabajo.

La evolución normativa del sistema laboral peruano evidencia claramente esta tendencia. Así, por ejemplo:

- La Ley N.º 31451 elevó la CTS de los docentes al 100% de su remuneración íntegra mensual por año de servicios.
- El régimen CAS ha incorporado progresivamente derechos laborales, incluyendo la CTS equivalente a una remuneración mensual por año.

Estas reformas reflejan una política legislativa orientada a **homogeneizar estándares de protección laboral** dentro del sector público, reduciendo brechas entre regímenes.



En ese contexto, mantener un régimen como el del Decreto Legislativo N.º 276 con una CTS menos favorable implica un **rezago normativo incompatible con el principio de progresividad**, en tanto perpetúa una situación de menor protección sin justificación constitucional válida.

La presente iniciativa se inscribe, por tanto, dentro de una lógica de **armonización progresiva del sistema laboral público**, orientada a garantizar que todos los servidores del Estado cuenten con niveles adecuados de protección frente al cese laboral.

De este modo, no se trata de una medida aislada, sino de una **continuidad en la evolución del derecho laboral peruano**, que busca consolidar un sistema más equitativo, coherente y alineado con los estándares constitucionales e internacionales.

5. NECESIDAD, RAZONABILIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA REFORMA

La presente iniciativa legislativa responde a una necesidad objetiva y verificable dentro del sistema laboral público peruano, caracterizado por la coexistencia de múltiples regímenes laborales que presentan diferencias sustantivas en el reconocimiento de beneficios sociales, particularmente en lo referido a la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS). En ese contexto, la reforma propuesta se justifica desde criterios de necesidad, razonabilidad y oportunidad, conforme se desarrolla a continuación:

5.1 Corrección de una desigualdad estructural

La reforma es necesaria en tanto busca corregir una **desigualdad estructural persistente** en el tratamiento de la CTS entre los distintos regímenes laborales del Estado. En efecto, mientras que en el régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N.º 728) la CTS se calcula sobre la base de la remuneración íntegra del trabajador, incluyendo conceptos remunerativos regulares, en el régimen del Decreto Legislativo N.º 276 históricamente se ha limitado su cálculo a componentes restringidos de la remuneración, excluyendo diversos conceptos de naturaleza permanente.

Esta situación genera una diferencia material injustificada entre trabajadores que, pese a desempeñar funciones similares dentro del aparato estatal, reciben un trato desigual en materia de protección previsional. La doctrina laboral ha señalado que la CTS constituye un mecanismo de protección frente al desempleo y debe guardar proporcionalidad con los ingresos del trabajador, en tanto forma parte de su remuneración diferida.



Asimismo, la persistencia de estas diferencias configura una afectación indirecta al principio de igualdad ante la ley, reconocido en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución, en la medida en que no existe una justificación objetiva y razonable para mantener criterios diferenciados en el cálculo de un mismo beneficio social dentro del sector público.

5.2 Homogeneización de estándares laborales en el Estado

La reforma contribuye a la **homogeneización progresiva de estándares laborales en el sector público**, lo cual constituye una tendencia reconocida en la evolución del derecho administrativo laboral peruano. La existencia de múltiples regímenes con distintos niveles de protección genera fragmentación normativa, dificultando la gestión eficiente del recurso humano estatal y afectando el principio de meritocracia.

En esa línea, diversas reformas recientes han buscado reducir brechas entre regímenes laborales, como ocurre con el reconocimiento de beneficios en el régimen CAS o la progresiva incorporación de criterios remunerativos más equitativos. La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) ha señalado que uno de los principales problemas del empleo público en el Perú es la dispersión de regímenes y la desigualdad en condiciones laborales, lo que impacta negativamente en la eficiencia del servicio civil.

En ese sentido, la presente propuesta se alinea con los esfuerzos de modernización del Estado, al establecer un criterio uniforme en el cálculo de la CTS, contribuyendo a un sistema laboral público más coherente y equitativo.

5.3 Mejora de la protección social del servidor público

Desde una perspectiva de política pública, la reforma fortalece la **protección social del servidor público**, al garantizar que la CTS cumpla efectivamente su finalidad previsional. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha destacado que los beneficios sociales vinculados al empleo deben asegurar condiciones mínimas de seguridad económica frente a contingencias como el desempleo (<https://www.ilo.org/global/topics/social-security/lang-es/index.htm>).

En el caso peruano, la CTS cumple precisamente esta función, al constituir un fondo de contingencia que el trabajador puede utilizar al término de la relación laboral. Sin embargo, cuando su cálculo se realiza sobre bases remunerativas reducidas o incompletas, se desnaturaliza su finalidad, afectando la capacidad del trabajador para enfrentar situaciones de desempleo o transición laboral.



Por tanto, la reforma no solo tiene un impacto económico, sino también social, al reforzar los mecanismos de protección del trabajador público y garantizar condiciones más dignas al momento del cese.

5.4 Reducción de la conflictividad laboral

Otro elemento que justifica la necesidad de la reforma es su potencial para **reducir la conflictividad laboral en el sector público**. La falta de claridad normativa y las diferencias en el cálculo de la CTS han generado un incremento de controversias administrativas y judiciales, especialmente en relación con la inclusión de conceptos remunerativos como incentivos laborales o bonificaciones permanentes.

La jurisprudencia administrativa y judicial evidencia una tendencia a reconocer el derecho de los trabajadores a un cálculo más amplio de la CTS, lo que ha derivado en múltiples procesos de reclamación. Esta situación no solo genera costos adicionales para el Estado, sino que también afecta la seguridad jurídica.

En ese sentido, la reforma permite establecer reglas claras, uniformes y previsibles, reduciendo la litigiosidad y contribuyendo a una gestión más eficiente de los recursos públicos. La propia Autoridad Nacional del Servicio Civil ha identificado la conflictividad laboral como uno de los principales retos del sistema de gestión de recursos humanos en el Estado.

5.5 Razonabilidad de la medida

La propuesta legislativa resulta razonable en tanto no implica la eliminación de los distintos regímenes laborales existentes, ni una reforma estructural del sistema de empleo público, sino que se limita a corregir un aspecto específico: el cálculo de la CTS en el régimen del Decreto Legislativo N.º 276.

Desde el punto de vista del test de razonabilidad, la medida cumple con los siguientes criterios:

- **Idoneidad:** La modificación del cálculo de la CTS es un medio adecuado para reducir la desigualdad existente entre regímenes laborales.
- **Necesidad:** No existen alternativas menos lesivas que permitan alcanzar el mismo nivel de protección sin modificar la base de cálculo.
- **Proporcionalidad en sentido estricto:** El beneficio obtenido (equidad, protección social, reducción de conflictos) es superior a cualquier eventual impacto administrativo o presupuestal.



En consecuencia, la reforma no constituye una alteración desproporcionada del sistema laboral público, sino una intervención puntual y justificada que corrige una distorsión normativa.

6. Oportunidad de la reforma

Finalmente, la propuesta es oportuna en el contexto actual de reformas orientadas a la modernización del Estado y al fortalecimiento del servicio civil. La necesidad de contar con un régimen laboral público más equitativo y eficiente ha sido reiteradamente señalada por organismos técnicos y entidades del propio Estado.

Asimismo, el contexto económico y social exige fortalecer los mecanismos de protección del trabajador, especialmente frente a escenarios de inestabilidad laboral. En ese sentido, la mejora de la CTS se presenta como una medida concreta y viable para avanzar en la consolidación de un sistema laboral más justo.

II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La propuesta legislativa genera un **costo fiscal potencial**, principalmente asociado a la modificación de la base de cálculo de la compensación por tiempo de servicios (CTS) en el régimen del Decreto Legislativo N.º 276. Este costo se manifiesta en dos componentes fundamentales: **(i)** el incremento del monto total de la CTS a ser pagado al momento del cese del servidor público, y **(ii)** la inclusión de conceptos remunerativos adicionales de carácter permanente y de libre disposición dentro de la base de cálculo, lo cual amplía el universo de ingresos computables.

Desde una perspectiva estrictamente presupuestal, la propuesta normativa podría generar un **ajuste en el cálculo del monto de la compensación por tiempo de servicios (CTS)** que se abona al momento del cese del servidor público, derivado principalmente de la incorporación de una base de cálculo más amplia, que considere la remuneración mensual total percibida por el trabajador, incluyendo conceptos permanentes y de libre disposición.

En ese sentido, el eventual costo no proviene de la creación de una nueva obligación estatal, sino de la **reconfiguración de un beneficio preexistente**, cuya finalidad ya se encuentra reconocida en el ordenamiento jurídico laboral peruano. Tal como ha señalado el propio Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la CTS constituye un derecho laboral vigente y obligatorio que forma



parte de las obligaciones del empleador, orientado a cubrir contingencias derivadas del cese laboral.

Asimismo, debe precisarse que el eventual impacto económico presenta características que lo diferencian de un gasto público tradicional:

- No es inmediato, en tanto la obligación de pago de la CTS se activa únicamente al momento del cese del trabajador, lo cual implica que no genera erogaciones periódicas ni compromisos financieros instantáneos.
- Es progresivo, debido a que la propia propuesta normativa establece una implementación escalonada, lo que permite distribuir cualquier impacto en el tiempo y adecuarlo a la disponibilidad presupuestaria.
- Es previsible y planificable, ya que está directamente vinculado a la planilla estatal y a eventos ciertos (como el cese), lo cual permite su incorporación dentro de la programación multianual del presupuesto público, conforme a las reglas del Sistema Nacional de Presupuesto.

En consecuencia, no se trata de un gasto nuevo, sino de un ajuste técnico en la forma de determinación de una obligación laboral ya existente y reconocida por el Estado.

2.1 Ausencia de gasto público adicional inmediato

La presente iniciativa legislativa **no genera gasto público adicional en sentido estricto**, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, en tanto no crea nuevas obligaciones financieras ni incrementa el gasto corriente del Estado.

En efecto, la propuesta se limita a **reformular el mecanismo de cálculo de un beneficio ya reconocido**, sin introducir nuevos conceptos remunerativos ni crear derechos adicionales distintos a la CTS. En esa línea, la doctrina laboral reconoce que la CTS es un derecho previamente incorporado al vínculo laboral y que su pago constituye una obligación diferida del empleador, no un gasto extraordinario.

Asimismo, la iniciativa:

- No implica incremento de remuneraciones mensuales, por lo que no afecta el gasto permanente en planillas del Estado.
- No genera obligaciones de pago inmediatas, dado que la CTS se devenga a lo largo del tiempo y se hace exigible únicamente al término de la relación laboral.



- No requiere financiamiento adicional del Tesoro Público, en la medida en que las entidades públicas ya contemplan el pago de beneficios sociales dentro de sus presupuestos institucionales.

Desde el enfoque del derecho presupuestario, ello implica que la medida se enmarca dentro de la **gestión ordinaria de pasivos laborales del Estado**, los cuales son previsibles y forman parte de la estructura regular del gasto público. En términos técnicos, no se configura una nueva presión fiscal, sino una **recomposición interna de obligaciones ya existentes**.

Por tanto, puede afirmarse con sustento jurídico y económico que la iniciativa **no genera gasto público adicional**, sino que optimiza la forma en que el Estado cumple con obligaciones laborales previamente asumidas.

2.2. Beneficios económicos directos

La propuesta genera beneficios económicos directos relevantes para los servidores públicos, al fortalecer la función de la CTS como mecanismo de protección frente al desempleo.

En primer lugar, se produce una **mejora del ingreso diferido del trabajador**, en tanto la CTS refleja de manera más adecuada su remuneración real. Ello permite que el beneficio cumpla efectivamente su finalidad previsional, reconocida por el propio Estado como un mecanismo de protección ante la pérdida del empleo.

En segundo lugar, se contribuye a la **reducción de la vulnerabilidad económica post-empleo**, ya que un mayor fondo de CTS permite al trabajador afrontar gastos básicos durante el periodo de transición laboral, disminuyendo su exposición a situaciones de pobreza o endeudamiento.

En tercer lugar, se fortalece la **seguridad financiera del servidor público**, al consolidar un mecanismo de ahorro forzoso que actúa como respaldo económico frente a contingencias. En esa línea, la literatura especializada señala que la CTS cumple una función equivalente a un seguro de desempleo indirecto, contribuyendo a la estabilidad económica del trabajador.

2.3 Beneficios económicos indirectos

Desde una perspectiva sistémica, la reforma genera importantes beneficios económicos indirectos para el Estado.



En primer lugar, permite la **reducción de litigios laborales**, en la medida en que una regulación clara y equitativa del cálculo de la CTS disminuye la controversia sobre su determinación. La experiencia demuestra que gran parte de los conflictos laborales en el sector público se originan en la interpretación de beneficios económicos.

En segundo lugar, se produce una **disminución de costos judiciales para el Estado**, al reducirse la carga procesal derivada de demandas laborales. Ello implica menores gastos en defensa jurídica, costas procesales y eventuales pagos por sentencias desfavorables.

En tercer lugar, se mejora la **eficiencia en la gestión de recursos humanos**, al contar con reglas claras y uniformes que facilitan la administración de beneficios laborales. Esto se traduce en una mayor predictibilidad y menor discrecionalidad en la gestión pública.

2.4. Beneficios sociales

La iniciativa también genera beneficios sociales relevantes, alineados con los principios del Estado social y democrático de derecho.

En primer lugar, contribuye al **fortalecimiento de la justicia laboral**, al reducir brechas entre trabajadores del sector público que realizan funciones similares, promoviendo un trato equitativo.

En segundo lugar, incrementa la **confianza en el Estado como empleador**, lo que resulta fundamental para la legitimidad institucional y la estabilidad del servicio civil. La percepción de equidad en el trato laboral incide directamente en la motivación y desempeño de los trabajadores.

En tercer lugar, mejora el **clima organizacional en el sector público**, al eliminar fuentes de descontento vinculadas a la desigualdad en beneficios laborales. Un entorno laboral más equitativo favorece la productividad y la calidad del servicio público.

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

La entrada en vigencia de la presente ley generará efectos relevantes en el ordenamiento jurídico laboral del sector público, particularmente en lo referido al régimen del Decreto Legislativo N.º 276, produciendo una **adecuación**



normativa parcial orientada a la armonización de derechos laborales sin alterar la estructura del sistema de empleo público.

En primer lugar, la norma producirá un **efecto modificadorio específico** sobre el literal c) del artículo 54 del Decreto Legislativo N.º 276, redefiniendo el criterio de cálculo de la compensación por tiempo de servicios (CTS). Este cambio no implica la creación de un nuevo derecho, sino la **optimización de un beneficio preexistente**, adecuándolo a estándares ya reconocidos en otros regímenes laborales del propio Estado.

En segundo lugar, la vigencia de la norma generará un **efecto armonizador del sistema laboral público**, en tanto aproxima el tratamiento de la CTS del régimen 276 a los criterios aplicables en otros regímenes como el Decreto Legislativo N.º 728 y el régimen CAS. Esta armonización contribuye a reducir la dispersión normativa y fortalece la coherencia del ordenamiento jurídico en materia laboral pública.

En tercer lugar, la norma tendrá un **efecto interpretativo relevante**, al precisar que la CTS debe calcularse sobre la base de la remuneración mensual total que incluya conceptos de carácter permanente y de libre disposición. Esto permitirá reducir la discrecionalidad administrativa en la determinación del beneficio y uniformizar criterios en su aplicación, disminuyendo la conflictividad jurídica y la litigiosidad en sede administrativa y judicial.

En cuarto lugar, la norma generará un **efecto de desarrollo progresivo del derecho laboral público**, en concordancia con el principio de progresividad de los derechos sociales, reconocido en la jurisprudencia constitucional. En ese sentido, la mejora en el cálculo de la CTS constituye un avance en la protección de los derechos del servidor público, sin implicar regresión ni afectación de derechos adquiridos.

En quinto lugar, la vigencia de la norma producirá un **efecto de seguridad jurídica**, al establecer reglas claras y previsibles respecto al cálculo de la CTS, lo que permitirá a las entidades públicas planificar adecuadamente sus obligaciones laborales dentro del marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Finalmente, es importante destacar que la norma **no genera incompatibilidades ni conflictos con otras disposiciones del ordenamiento jurídico**, en tanto se limita a modificar un aspecto específico del régimen 276, manteniendo la vigencia del resto de su estructura normativa. Asimismo, su implementación se realizará de manera progresiva y conforme a la disponibilidad



SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la
Democracia"

presupuestaria, lo que garantiza su compatibilidad con las reglas de sostenibilidad fiscal.

IV. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Esta iniciativa guarda relación con las Políticas de Estado:

- Política 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
- Política 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.
- Política 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Lima, abril de 2026.