



PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA, DE MANERA EXCEPCIONAL, EL CAMBIO DE LA CONDICIÓN LABORAL DE CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) TEMPORAL A CAS A PLAZO INDETERMINADO DE LOS SERVIDORES DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA – ANA.

El Grupo Parlamentario **ALIANZA PARA EL PROGRESO** a iniciativa de la congresista **LADY MERCEDES CAMONES SORIANO**, en uso de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú República y en el inciso c) del Artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE AUTORIZA, DE MANERA EXCEPCIONAL, EL CAMBIO DE LA CONDICIÓN LABORAL DE CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) TEMPORAL A CAS A PLAZO INDETERMINADO DE LOS SERVIDORES DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA – ANA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar, de manera excepcional, el cambio de la condición laboral de los servidores de la Autoridad Nacional del Agua – ANA contratados bajo el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios regulado por el Decreto Legislativo 1057 de carácter temporal, a la modalidad de contrato administrativo de servicios a plazo indeterminado.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley es garantizar el derecho a la estabilidad laboral de los servidores de la Autoridad Nacional del Agua – ANA que, bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057, vienen desempeñando labores de carácter permanente por un periodo superior a doce (12) meses continuos, a fin de corregir situaciones de precariedad laboral y fortalecer la institucionalidad del servicio público.



Artículo 3. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable exclusivamente a los servidores de la Autoridad Nacional del Agua – ANA que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente norma, mantengan un vínculo laboral en la modalidad de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) temporal.

Artículo 4. Requisitos para el cambio de modalidad contractual

Para acceder al cambio de la modalidad de contrato CAS temporal a CAS a plazo indeterminado, los servidores deberán cumplir de manera concurrente con los siguientes requisitos:

- a) Contar con contrato administrativo de servicios (CAS) temporal vigente y haber laborado no menos de doce (12) meses continuos en la entidad.
- b) Desempeñar funciones de carácter permanente y necesarias para el cumplimiento de las competencias y objetivos institucionales de la Autoridad Nacional del Agua – ANA.
- c) No haber sido contratado para labores de suplencia, necesidad transitoria o para el desempeño de cargos de confianza.
- d) Contar con plaza presupuestada con disponibilidad en el presupuesto institucional anual de la entidad.
- e) Haber ingresado por concurso público.

Artículo 5. Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de la Autoridad Nacional del Agua – ANA, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El trabajo constituye un derecho fundamental reconocido por nuestra Constitución Política, la cual establece en sus artículos 22, 23, 26 y 27 que el Estado reconoce al trabajo como un deber y un derecho, promueve condiciones dignas de empleo, garantiza la igualdad de oportunidades sin discriminación y protege al trabajador frente al despido arbitrario.

Estos principios no solo se aplican al ámbito privado, sino también al empleo público, dado que el Estado, en su condición de empleador, tiene el deber de respetar los estándares constitucionales de protección laboral y asegurar que la organización del trabajo en la administración pública sea compatible con los principios de dignidad humana, estabilidad en el empleo y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

El Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que el derecho al trabajo no se limita al acceso al empleo, sino que comprende también el derecho a condiciones laborales justas y a la protección frente a decisiones arbitrarias que afecten la continuidad del vínculo laboral cuando el trabajador desempeña funciones permanentes dentro de una organización.

En ese sentido, el principio de estabilidad laboral constituye un elemento esencial del orden constitucional laboral, orientado a evitar que el uso indebido de modalidades contractuales temporales genere situaciones de precarización en el empleo público.

En el ámbito de la administración pública, el régimen especial de contratación administrativa de servicios fue creado MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO N.º 1057, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS, CON LA FINALIDAD DE REGULAR UNA MODALIDAD especial de contratación en el sector público



que permita a las entidades atender determinadas necesidades institucionales.

No obstante, el desarrollo normativo del régimen ha precisado que la temporalidad del contrato administrativo de servicios no constituye una regla general absoluta. En efecto, el artículo 5 del Decreto Legislativo N.º 1057¹ establece que el contrato CAS es de duración indeterminada, salvo cuando se utilice para cubrir necesidades de carácter transitorio o para suplencias debidamente justificadas o, en otros casos, para servidores de confianza cuando ingresan por designación, conforme a lo regulado en el Decreto Supremo 075-2008-PCM².

Ello implica que la naturaleza del contrato debe guardar correspondencia con la naturaleza de las funciones que desempeña el trabajador. Cuando las funciones responden a necesidades permanentes de la entidad, el vínculo laboral tiende a adquirir naturaleza indeterminada, en concordancia con el principio de primacía de la realidad que rige en el derecho laboral.

Este criterio ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional precisando que si bien no resulta constitucional la incorporación automática de trabajadores CAS a otros regímenes laborales del Estado, ello no significa que los contratos administrativos de servicios puedan mantenerse indefinidamente bajo la apariencia de temporalidad cuando las funciones que desempeñan los servidores son de naturaleza permanente.

La temporalidad del contrato debe estar debidamente justificada por la naturaleza de las funciones o por necesidades específicas de carácter

¹ Artículo 5.- Duración

El contrato administrativo de servicios es de tiempo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia.

² Cuarta Disposición Complementaria Transitoria: Reglas aplicables a funcionarios y directivos designados por resolución.

Los cargos cubiertos por personas designadas por resolución no se encuentran sometidos a las reglas de duración del contrato, procedimiento, causales de suspensión o extinción regulados por el presente reglamento. Les son de aplicación las disposiciones legales y reglamentarias que regulen la materia.



transitorio, por lo que es una exigencia del marco normativo que la administración pública debe adecuar la modalidad contractual a la realidad funcional del puesto de trabajo.

Asimismo, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en su calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, ha señalado mediante el Informe Técnico N.º 1479-2022-SERVIR-GPGSC que corresponde a las entidades públicas evaluar la naturaleza de los contratos CAS vigentes a fin de determinar si estos corresponden a contratos de duración determinada o indeterminada, conforme al tipo de funciones que desarrollan los servidores.

A su vez, la Ley N.º 24041 establece un criterio histórico de protección frente al uso indebido de contratos temporales en el Estado, al disponer que los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente con más de un año ininterrumpido de servicios no pueden ser cesados sino por causas previstas en la ley. Este estándar normativo refleja un principio de estabilidad mínima cuando se acredita el desempeño de funciones permanentes en la administración pública.

Situación de la Autoridad Nacional del Agua

La Autoridad Nacional del Agua constituye el ente rector del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos y cumple un rol estratégico en el desarrollo económico, social y ambiental del país.

Entre sus principales funciones se encuentran:

- la administración y regulación del uso sostenible del agua,
- la gestión integrada de las cuencas hidrográficas,
- el otorgamiento de derechos de uso de agua,
- la fiscalización del recurso hídrico,

- la prevención y gestión de conflictos sociales vinculados al acceso al agua,
- la promoción de la seguridad hídrica nacional.

El recurso hídrico constituye uno de los activos estratégicos más importantes para el desarrollo del país, debido a su relación directa con la seguridad alimentaria, la producción agrícola, la generación de energía, el desarrollo industrial y la sostenibilidad ambiental.

En consecuencia, la adecuada gestión de los recursos hídricos exige instituciones sólidas y dotadas de personal técnico altamente especializado, con conocimiento acumulado en materias como hidrología, ingeniería hidráulica, gestión de cuencas, derecho de aguas y gestión de conflictos socioambientales.

La continuidad del recurso humano especializado resulta fundamental para garantizar la eficacia de las políticas públicas relacionadas con la gestión sostenible del agua.

En la práctica administrativa de la Autoridad Nacional del Agua se observa que un número significativo de servidores presta servicios bajo el régimen CAS mediante contratos temporales que se renuevan periódicamente, a pesar de desempeñar funciones permanentes dentro de la entidad.

En muchos casos, dichos contratos son celebrados por periodos cortos — frecuentemente de tres meses— y renovados de manera sucesiva durante varios años. Esta situación evidencia que las funciones desarrolladas responden a necesidades permanentes de la entidad, lo que revela una discordancia entre la naturaleza del contrato y la naturaleza de las funciones que se desempeñan.

La utilización reiterada de contratos temporales para funciones permanentes genera diversos efectos negativos para la gestión institucional, entre los cuales destacan:



- la inestabilidad laboral del personal especializado,
- la alta rotación de trabajadores en áreas técnicas clave,
- la pérdida de conocimiento institucional acumulado,
- la afectación de la continuidad de las políticas públicas,
- la disminución de la eficiencia administrativa.

Esta situación resulta particularmente preocupante en áreas técnicas vinculadas con la gestión de cuencas hidrográficas, el otorgamiento de derechos de uso de agua, la fiscalización del recurso hídrico y la prevención de conflictos sociales relacionados con el acceso al agua.

La alta rotación de personal en estas áreas debilita la capacidad institucional de la entidad y limita su capacidad de respuesta frente a los desafíos asociados a la gestión sostenible del recurso hídrico.

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad garantizar la correcta aplicación del régimen de contratación administrativa de servicios en la Autoridad Nacional del Agua, promoviendo la adecuación de los contratos CAS a la naturaleza real de las funciones que desempeñan los servidores públicos.

En ese sentido, la propuesta no dispone la incorporación automática de trabajadores a otros regímenes laborales del Estado ni establece procesos de nombramiento generalizados. Por el contrario, se limita a reconocer el carácter indeterminado de los contratos administrativos de servicios cuando se acredite que los trabajadores desempeñan funciones de naturaleza permanente dentro de la entidad, en estricto cumplimiento de la ley.

De esta manera, la iniciativa se encuentra plenamente alineada con el marco constitucional, con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y con la normativa que regula el régimen CAS en el sector público.

Asimismo, la propuesta contribuye a fortalecer la institucionalidad de la Autoridad Nacional del Agua mediante la continuidad del recurso humano especializado, lo cual permitirá mejorar la eficiencia de la gestión pública en un sector estratégico para el desarrollo del país.

Con ello se busca garantizar condiciones adecuadas de estabilidad laboral para 190 trabajadores de la Autoridad Nacional del Agua contratados bajo el régimen CAS que desempeñan funciones permanentes y que cumplirían los requisitos, en concordancia con los principios constitucionales del derecho al trabajo, la igualdad de oportunidades y la protección frente al despido arbitrario.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN LABORAL

La vigencia de la presente ley no genera contradicción ni superposición normativa dentro del ordenamiento jurídico nacional. Por el contrario, contribuye a una correcta aplicación del régimen CAS conforme a su marco legal y constitucional, fortaleciendo la seguridad jurídica y la coherencia del sistema de empleo público.

La norma no afecta el principio de meritocracia ni los mecanismos de acceso al servicio civil, en tanto se aplica únicamente a servidores que ya mantienen un vínculo laboral vigente con la ANA y que han sido seleccionados conforme a los procedimientos establecidos por la entidad.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO DEL PROYECTO DE LEY

La aplicación de la presente ley no genera gasto adicional para el Estado, toda vez que:

- no crea nuevas plazas,
- no establece incrementos remunerativos,
- no implica el traslado a otros regímenes laborales.

Por el contrario, la continuidad del personal especializado contribuye a:

- Fortalecer la institucionalidad de la Autoridad Nacional del Agua mediante la continuidad del recurso humano especializado.
- Garantizar la adecuada aplicación del régimen de contratación administrativa de servicios conforme a su naturaleza jurídica.
- Mejorar la eficiencia institucional.
- Promover condiciones de estabilidad laboral compatibles con los principios constitucionales del derecho al trabajo y la eficiencia del servicio público.
- Optimizar el gasto público asociado a procesos recurrentes de contratación.

IV. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa que se plantea, se vincula con la Política de Estado del Acuerdo Nacional 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo. Sobre esta política el Acuerdo Nacional establece el compromiso de “...mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna.” También establece como objetivos para el Estado: (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; y (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole. Del mismo modo se relaciona con la Política de Estado 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Respecto a su relación con la Agenda Legislativa del Periodo Anual de



Sesiones 2024 – 2025, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso de la República N° 006-2024-2025-CR, la iniciativa se vincula con el objetivo *II. Equidad y Justicia social*, en la Política de Estado *58. Mejora en el derecho individual del trabajo*.

Lima, marzo de 2026.