



**PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA
EXCEPCIONALMENTE LA CONVERSIÓN
DE LOS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS DE SERVICIOS
(CAS) TEMPORALES A LA MODALIDAD
DE PLAZO INDETERMINADO EN LA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL.**

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 EXCEPCIONALMENTE LA CONVERSIÓN DE LOS
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SERVICIOS (CAS) TEMPORALES A LA
MODALIDAD DE PLAZO INDETERMINADO EN LA SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL.**

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es autorizar, excepcionalmente, el cambio de Contratos de Administración de Servicios de plazo determinado a Contratos de plazo indeterminados, para los trabajadores bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) a fin de fortalecer la institucionalidad y asegurar la continuidad del servicio público.

Artículo 2. Autorización

Se autoriza, excepcionalmente, a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), para que ejecute el cambio de los contratos de los trabajadores CAS a plazo determinado a contratos de plazo indeterminado.

Artículo 3. Requisitos

Para el proceso de cambio de contrato de CAS de plazo determinado a contrato CAS de plazo indeterminado en la SUNAFIL los trabajadores a plazo determinado deben contar con los siguientes requisitos:

1. Tener la condición laboral de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) a

plazo determinado vigente.

2. Realizar funciones de naturaleza permanente vinculadas a la estructura organizacional.
3. Mantener vínculo laboral mínimo de un año en la organización, sujeto al régimen citado de manera continua.
4. Haber ingresado a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), mediante concurso público de méritos.
5. Contar con plaza presupuestada y con disponibilidad en el presupuesto institucional.

Artículo 4. Excepciones

Se excluye a los trabajadores bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), a plazo determinado que desempeñan:

- Labores de suplencia
- Cargos de confianza



Firmado digitalmente por:
 MARTICORENA MENDOZA Jorge
 Alfonso FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 20/03/2026 16:59:31-0500

Artículo 5. Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente Ley, se financia con cargo al presupuesto institucional de la SUNAFIL, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público ni afectar el gasto ni inversión en material, infraestructura y demás elementos necesarios para la prestación idónea de los servicios públicos.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL TRANSITORIA UNICA

ÚNICA. Implementación

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL dentro de un plazo no mayor a 30 días calendarios de entrada en vigencia de la presente Ley, procederá a convertir los contratos CAS determinados en indeterminado, mediante contrato o adenda.



Firmado digitalmente por:
 SALHUANA CAMDES Eduardo
 FAU 20161749126 hard
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 20/03/2026 11:55:45-0500



Firmado digitalmente por:
 SALHUANA CAMDES Eduardo
 FAU 20161749126 hard
 Motivo: En señal de
 conformidad
 Fecha: 20/03/2026 11:56:00-0500



Firmado digitalmente por:
 CAMONES SORIANO Lady
 Mercedes FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 20/03/2026 12:18:24-0500



Firmado digitalmente por:
 GARCIA CORREA Idelfonso
 Manuel FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 20/03/2026 15:18:17-0500



Firmado digitalmente por:
 RUIZ RODRIGUEZ Magaly
 Rosmery FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 20/03/2026 14:39:27-0500



Firmado digitalmente por:
 QUIROZ BARBOZA Segundo
 Teodomiro FAU 20161749126 soft
 Motivo: En señal de
 conformidad
 Fecha: 20/03/2026 16:24:08-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Estado tiene la obligación de garantizar condiciones laborales justas, equitativas y libres de discriminación en el empleo público, en concordancia con los principios constitucionales de igualdad ante la ley, no discriminación y protección del derecho al trabajo. En ese marco, resulta necesario revisar las condiciones contractuales de los trabajadores sujetos al régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) en el Estado, especialmente cuando se advierten situaciones de trato diferenciado entre servidores que se encuentran bajo un mismo régimen laboral.

El trabajo constituye un derecho fundamental reconocido por la Constitución Política. En sus artículos 22, 23, 26 y 27 se establece que el trabajo es un deber y un derecho, que el Estado promueve condiciones dignas de empleo, garantiza la igualdad de oportunidades sin discriminación y protege al trabajador frente al despido arbitrario. Estos principios no se circunscriben al ámbito privado, sino que también resultan plenamente aplicables al empleo público. En su calidad de empleador, el Estado debe organizar las relaciones laborales en la administración pública de manera compatible con la dignidad de la persona, la estabilidad en el empleo y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado 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, especialmente cuando el trabajador desarrolla funciones de carácter permanente. En consecuencia, 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 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 de este régimen ha precisado que la temporalidad no constituye una regla general absoluta. De acuerdo con el artículo 5 del citado decreto legislativo, el contrato CAS es de duración indeterminada¹, salvo cuando se utilice para cubrir necesidades de carácter transitorio, suplencias debidamente justificadas o cuando se trate de servidores de confianza designados conforme a lo previsto en el Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM².

Esta regulación implica que la modalidad contractual debe guardar correspondencia con la naturaleza de las funciones que desempeña el trabajador. Cuando dichas funciones responden a necesidades permanentes de la entidad, el vínculo laboral tiende a adquirir carácter indeterminado, en aplicación del principio de primacía de la realidad que rige en el derecho laboral.

Posteriormente, mediante la promulgación de la Ley N.º 31131 se dispuso la incorporación progresiva de los trabajadores contratados bajo el régimen CAS que realizaban labores de carácter permanente y cuyos contratos eran a plazo fijo, permitiendo su conversión a contratos de duración indeterminada con el objetivo de reducir la precariedad laboral en el sector público y fortalecer la estabilidad en el empleo. Diversas entidades del Estado aplicaron dicha norma, permitiendo que un grupo de trabajadores accediera a contratos CAS a plazo indeterminado.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia N.º 00013-2021-PI/TC, declaró la inconstitucionalidad de diversos extremos de la referida ley. Como consecuencia de esta decisión se generó una situación de desigualdad dentro del

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.

propio régimen CAS, dado que algunos trabajadores lograron acceder a contratos a plazo indeterminado antes de la referida sentencia, mientras que otros servidores que se encuentran en condiciones similares y realizan funciones permanentes continúan sujetos a contratos temporales.

Esta situación ha producido una brecha dentro del mismo régimen laboral, generando diferencias en materia de estabilidad contractual entre trabajadores que desempeñan funciones equivalentes dentro de una misma entidad pública. En el caso de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), existen trabajadores contratados bajo la modalidad de CAS transitorio que desarrollan labores permanentes vinculadas al cumplimiento de los objetivos institucionales, pero que no cuentan con las mismas condiciones contractuales que otros servidores CAS a plazo indeterminado.

El sustento jurídico que permite diferenciar entre una relación CAS de duración determinada y una de duración indeterminada se basa en el principio de causalidad que rige la contratación temporal en el empleo público. En virtud de este principio, la temporalidad no constituye una facultad discrecional del empleador público, sino una excepción que debe sustentarse en una causa objetiva.

En el marco del régimen regulado por el Decreto Legislativo N.º 1057, la contratación a plazo determinado solo resulta válida cuando existe una circunstancia objetiva que la justifique, como la atención de necesidades institucionales temporales o la sustitución de personal. Por el contrario, cuando la prestación de servicios se vincula con funciones habituales, continuas y propias de la actividad permanente de la entidad, la naturaleza de la relación laboral se corresponde con una contratación de duración indeterminada.

Esta distinción resulta fundamental para diferenciar entre la permanencia real de una necesidad institucional y la modalidad contractual utilizada para atenderla. Cuando una entidad requiere cubrir funciones permanentes, pero mantiene contratos temporales mediante renovaciones sucesivas, se produce un problema de calificación jurídica que puede dar lugar a cuestionamientos por desnaturalización del contrato y

a eventuales controversias administrativas o judiciales.

En ese contexto, el proyecto de ley que se presenta plantea la conversión, por única vez y de manera excepcional, de los contratos CAS de duración determinada en contratos de duración indeterminada dentro de la SUNAFIL. Para ello, establece requisitos específicos, tales como acreditar continuidad en la prestación del servicio, ocupar un puesto de naturaleza permanente y contar con financiamiento previsto en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA). Asimismo, se excluyen de esta medida los contratos vinculados a suplencias, necesidades transitorias y cargos de confianza. El fundamento de esta propuesta se estructura sobre tres elementos principales. En primer lugar, el principio de causalidad en la contratación temporal, según el cual la temporalidad solo se justifica cuando la naturaleza del servicio es igualmente temporal. En consecuencia, cuando las funciones responden a necesidades permanentes de la entidad, la utilización de contratos temporales carece de una justificación objetiva.

En segundo lugar, el desarrollo normativo y jurisprudencial del régimen CAS, particularmente a partir de la Ley N.º 31131 y de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, ha reforzado la exigencia de diferenciar de manera objetiva entre necesidades institucionales permanentes y transitorias, reduciendo los espacios para el uso prolongado de contratos temporales en labores permanentes.

En tercer lugar, la aplicación de criterios técnicos para la adecuada calificación de las relaciones contractuales. Estos criterios, desarrollados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil, permiten determinar si una relación CAS debe considerarse de duración determinada o indeterminada, principalmente a partir de la naturaleza de las funciones desempeñadas. En términos generales, cuando el servidor realiza funciones ordinarias, continuas y estructurales dentro de la entidad, la relación tiende a configurarse como de duración indeterminada; en cambio, cuando cubre una necesidad temporal específica —como en los casos de suplencia o requerimientos transitorios— la relación mantiene su carácter determinado. Asimismo, los cargos de confianza constituyen supuestos excluidos debido a la naturaleza particular de dicha relación laboral.

Sobre la base de estos criterios, la propuesta establece requisitos que cumplen una función de verificación objetiva. Por un lado, permiten acreditar que el supuesto de conversión contractual responde efectivamente a una necesidad permanente de la entidad; y, por otro, garantizan la viabilidad administrativa de la medida al exigir la existencia de financiamiento en el Presupuesto Institucional de Apertura, evitando confundir la naturaleza jurídica del vínculo laboral con las condiciones presupuestales necesarias para su implementación.

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

Como se puede advertir, el proyecto de ley tiene como finalidad corregir la situación de desigualdad existente dentro del régimen CAS en la SUNAFIL, permitiendo que los trabajadores contratados bajo modalidad transitoria que desempeñan funciones permanentes puedan acceder a contratos CAS de duración indeterminada, en concordancia con los principios constitucionales de igualdad, razonabilidad y no discriminación en el empleo público.

La utilización reiterada de contratos temporales para cubrir funciones permanentes genera diversos efectos negativos para la gestión institucional, entre los que destacan la inestabilidad laboral del personal especializado, la alta rotación en áreas técnicas, la pérdida de conocimiento institucional acumulado, la afectación de la continuidad de las políticas públicas y la disminución de la eficiencia administrativa. La rotación constante de personal en estas áreas debilita la capacidad institucional de la entidad y limita su capacidad de respuesta frente a los desafíos asociados al cumplimiento de sus competencias.

La presente iniciativa legislativa busca, por tanto, garantizar la correcta aplicación del

régimen de contratación administrativa de servicios en la SUNAFIL, promoviendo que la modalidad contractual se adecue 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 generalizados de nombramiento. Por el contrario, se limita a reconocer el carácter indeterminado de los contratos CAS cuando se acredita que los trabajadores desarrollan funciones de naturaleza permanente dentro de la entidad, en estricto cumplimiento del marco normativo vigente y que, en el caso puntual, existe un número aproximado de servidores cercano a 300 a quienes les sería de aplicación.

De esta manera, la iniciativa se alinea con la Constitución, con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y con la normativa que regula el régimen CAS en el sector público. Asimismo, contribuye a fortalecer la institucionalidad de la SUNAFIL 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. En definitiva, la propuesta busca garantizar condiciones adecuadas de estabilidad laboral para los trabajadores CAS que desempeñan funciones permanentes, 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 entrada en vigencia de la presente norma produce un efecto específico y excepcional dentro del marco vigente del empleo público, sin alterar la estructura general de los regímenes laborales del Estado ni modificar las reglas fundamentales del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. La propuesta no crea un nuevo régimen laboral, ni dispone la incorporación automática de trabajadores a regímenes distintos al regulado por el Decreto Legislativo N.º 1057, manteniéndose el régimen CAS como marco jurídico aplicable.

Su alcance se limita a establecer, por única vez y respecto de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), la conversión de determinados contratos CAS de duración determinada en contratos de duración indeterminada, siempre que se acrediten requisitos objetivos vinculados a la continuidad del servicio y al desempeño de funciones de carácter permanente. En consecuencia, el impacto normativo se circunscribe a la dimensión temporal del contrato dentro del propio régimen CAS, sin modificar sus principios, definiciones ni su estructura normativa.

Asimismo, la norma no elimina la posibilidad de celebrar contratos CAS de duración determinada cuando exista una causa objetiva que lo justifique, como ocurre en los casos de suplencia o necesidades temporales, ni afecta modalidades especiales de contratación como los cargos de confianza, los cuales quedan expresamente excluidos de su ámbito de aplicación.

En ese sentido, la norma se integra al ordenamiento jurídico como una medida excepcional destinada a atender una situación específica, sin crear un mecanismo general de conversión contractual ni un derecho de aplicación extensiva a otras entidades del sector público. Con ello se preserva la coherencia del sistema normativo y se contribuye a fortalecer la seguridad jurídica, al promover una mayor correspondencia entre la naturaleza permanente de las funciones y la modalidad contractual utilizada.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto no genera costos adicionales al presupuesto asignado a la SUNAFIL, fundamentalmente de materializar la coherencia entre la norma vigente y la realidad de los contratos en el sector público, orientada a los trabajadores que desarrollan funciones de carácter permanente y que cuentan

con financiamiento previamente previsto en el presupuesto institucional de la entidad.

La norma no crea un nuevo régimen laboral ni incorpora a los trabajadores a sistemas distintos al previsto en el Decreto Legislativo N.º 1057. Tampoco implica la creación de nuevas plazas ni el incremento del número de servidores públicos. El impacto económico de la medida se limita a la modificación de la duración de los contratos dentro del mismo régimen CAS. En consecuencia, las remuneraciones, beneficios y obligaciones laborales continúan rigiéndose por las disposiciones ya previstas para dicho régimen. La implementación de la medida se realizará con cargo al presupuesto institucional de la SUNAFIL y se encuentra condicionada a la disponibilidad de recursos contemplados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), sin requerir recursos adicionales del Tesoro Público.

Desde la perspectiva de los beneficios, la propuesta contribuye a fortalecer la estabilidad operativa de la entidad al reducir la rotación del personal especializado que actualmente se encuentra sujeto a renovaciones periódicas de contratos temporales. La permanencia del personal en funciones técnicas permite consolidar el conocimiento institucional acumulado, mejorar la continuidad de los procesos de fiscalización laboral y optimizar la calidad de los servicios que brinda la entidad a los ciudadanos y a los empleadores.

Desde la perspectiva de la gestión pública, la medida también contribuye a fortalecer la institucionalidad de la SUNAFIL, al asegurar la continuidad de personal con experiencia en labores de fiscalización laboral, conciliación y supervisión del cumplimiento de la normativa laboral. La estabilidad del recurso humano especializado permite mejorar la capacidad operativa de la entidad para cumplir sus objetivos institucionales y fortalecer el sistema de protección de los derechos laborales.

El balance costo–beneficio de la propuesta resulta favorable. Los costos se mantienen dentro de márgenes controlados y fiscalmente responsables, mientras que los beneficios se reflejan en una mayor estabilidad del personal, una gestión administrativa más eficiente y el fortalecimiento de la capacidad institucional de la SUNAFIL para cumplir sus funciones.

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. 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.