

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
14345/2025-CR RU 2264923

31 MARZO 2026 12:04 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: CMEDINA

SUMILLA: LEY QUE AUTORIZA, DE MANERA EXCEPCIONAL Y POR ÚNICA VEZ, EL CAMBIO DE CONTRATO CAS A PLAZO DETERMINADO A CONTRATO CAS A PLAZO INDETERMINADO DEL PERSONAL DE FISCALIZACIÓN Y SUPERVISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE TRANSPORTE DE LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO - ATU

El **CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA, ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES**, integrante del Grupo Parlamentario "**SOMOS PERÚ**", de conformidad al artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en concordancia con el Reglamento del Congreso de la República, Artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75° y 76°, presenta la siguiente **PROPUESTA LEGISLATIVA**:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE AUTORIZA, DE MANERA EXCEPCIONAL Y POR ÚNICA VEZ, EL CAMBIO DE CONTRATO CAS A PLAZO DETERMINADO A CONTRATO CAS A PLAZO INDETERMINADO DEL PERSONAL DE FISCALIZACIÓN Y SUPERVISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE TRANSPORTE DE LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO – ATU

ARTÍCULO 1. OBJETO

El objeto de la Ley es, autorizar, excepcionalmente y por única vez, el cambio de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) de plazo determinado a contrato a plazo indeterminado, para los trabajadores bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) que desempeñen funciones de fiscalización y supervisión en de transporte en la unidad orgánica de la subdirección de fiscalización del órgano de línea de la Dirección de Fiscalización y Sanción, en un marco de igualdad de derechos y condiciones laborales.

ARTÍCULO 2. FINALIDAD

La finalidad de la Ley es, fortalecer la capacidad operativa e institucional de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), garantizando la estabilidad laboral, la igualdad de condiciones y el reconocimiento de los derechos del personal que realiza funciones permanentes de fiscalización y supervisión, mediante la regularización excepcional de su condición contractual dentro del régimen del Decreto Legislativo N.º 1057.

ARTÍCULO 3. ÁMBITO DE APLICACIÓN.

La presente ley es aplicable a los servidores civiles de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) sujetos al régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) a plazo determinado que desempeñen funciones permanentes en los puestos de fiscalizador de transporte y supervisor de fiscalización de la Dirección de Fiscalización y Sanción (DFS), conforme al Reglamento de Organización y Funciones (ROF), siempre que su contratación no responda a labores de carácter temporal, de suplencia o de confianza.

ARTÍCULO 4. AUTORIZACIÓN.

Se autoriza a la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) para que ejecute de oficio el cambio de condición contractual del personal detallado en el artículo 3, pasando de un vínculo a plazo determinado a uno de plazo indeterminado, siempre que cumplan con los requisitos de ley.

ARTÍCULO 5. REQUISITOS PARA LA INDETERMINACIÓN CONTRACTUAL.

Para el proceso de cambio de contrato, son requisitos que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, los trabajadores:

- 5.1. Mantengan vínculo laboral vigente con la ATU bajo la modalidad CAS a plazo determinado.
- 5.2. Hayan ingresado a la institución mediante concurso público de méritos, conforme a los principios de mérito e igualdad de oportunidades.
- 5.3. Cuenten con una antigüedad mínima de 6 meses de labores continuas en la entidad en los puestos señalados en el artículo 3.
- 5.4. Ocupen puestos cuyas funciones sean de naturaleza permanente y estructural según el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y los instrumentos de gestión de recursos humanos de la ATU.

Cuenten con financiamiento en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del año fiscal correspondiente, bajo la fuente de Recursos Directamente Recaudados.

ARTÍCULO 6. PLAZO PARA LA EJECUCIÓN.

La ATU, a través de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, tiene un plazo no mayor a sesenta (60) días calendario para formalizar el cambio de condición contractual de los trabajadores beneficiarios mediante la emisión del acto administrativo correspondiente.

ARTÍCULO 7. FINANCIAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD.

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia exclusivamente con cargo a los Recursos Directamente Recaudados (RDR) por la ATU, provenientes de la imposición de multas, sanciones y tasas administrativas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público ni afectar el equilibrio presupuestario de la institución.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. REGLAMENTACIÓN

En un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contados desde la entrada en vigencia de la presente ley, la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) emitirá las disposiciones reglamentarias y complementarias necesarias para su adecuada implementación.

SEGUNDA. PROTECCIÓN ANTE EL DESPIDO INJUSTIFICADO

Desde la entrada en vigencia y durante el lapso de aplicación de la presente ley, el personal de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) comprendido dentro de sus alcances y que cumpla con los requisitos establecidos, con la debida protección contra el despido injustificado y/o término arbitrario del contrato, en resguardo de la continuidad del servicio y del debido cumplimiento del proceso de cambio de condición contractual.

TERCERA. DEROGATORIA

Deróguese o déjese sin efecto todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente ley.

Lima, marzo del 2026



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/03/2026 09:22:26-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/03/2026 16:26:18-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/03/2026 11:02:17-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/03/2026 16:15:53-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/03/2026 11:25:48-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/03/2026 11:26:08-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/03/2026 10:14:45-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/03/2026 15:31:07-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

En el Perú, la utilización prolongada del régimen CAS para cubrir funciones permanentes ha generado una situación de precariedad laboral que afecta la eficiencia del servicio público. En el caso de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), el personal de fiscalización y supervisión desarrolla labores continuas, estructurales e indispensables para el control del transporte urbano. No obstante, estos servidores mantienen contratos a plazo determinado, pese a que sus funciones responden a necesidades permanentes del Estado. Esta situación evidencia la necesidad de una intervención legislativa que corrija dicha distorsión y garantice la estabilidad laboral conforme al marco constitucional vigente¹.

La ATU es el resultado de un esfuerzo por unificar la gestión del transporte en la capital, absorbiendo funciones de las municipalidades de Lima y Callao y de la AATE. Desde su inicio de actividades en 2019, la entidad ha dependido de un cuerpo de fiscalización para imponer el orden en un sistema históricamente caótico. Sin embargo, gran parte de este personal fue incorporado bajo modalidades de emergencia o mediante contratos CAS determinados que han sido prorrogados sistemáticamente. El Informe N° D-002357-2022-ATU/DFS-SF ya advertía hace más de dos años que la naturaleza de estas labores es permanente y recomendaba el tránsito a la indeterminación para asegurar la continuidad operativa. A pesar de ello, cientos de fiscalizadores y supervisores operan hoy bajo la amenaza de la no renovación, lo que genera una alta rotación y la pérdida de personal capacitado en el que el Estado ya ha invertido recursos de formación.

II. FUNDAMENTACIÓN

La propuesta se apoya en el bloque de constitucionalidad laboral peruano. El artículo 26 de la Constitución reconoce el principio de estabilidad laboral y la igualdad de oportunidades sin discriminación. La Ley 31131, en sus extremos vigentes, eliminó la temporalidad sin causa en el régimen CAS, convirtiendo la indeterminación en la regla para labores permanentes.

Adicionalmente, los informes técnicos de SERVIR (como el 1479-2022 y el 0329-2025) establecen que la desnaturalización de la temporalidad en funciones permanentes obliga a la entidad a regularizar la condición del servidor. El Poder Judicial ha emitido numerosas sentencias ordenando la reposición de trabajadores CAS de la ATU por este motivo, utilizando el principio de primacía de la realidad. Esta ley busca evitar la judicialización masiva, ordenando administrativamente lo que los jueces ya están fallando de manera individual.

Es fundamental que la ley incluya a los supervisores de fiscalización. Según la teoría de la administración pública y el ROF de la ATU, la fiscalización no es un acto aislado, sino un procedimiento administrativo complejo que requiere supervisión técnica constante. El supervisor garantiza que el fiscalizador cumpla con los protocolos de seguridad, use correctamente las herramientas digitales y recoja la prueba de manera válida para que la sanción no sea anulada posteriormente. Un supervisor estable es la mejor garantía de un procedimiento administrativo sancionador eficiente y resistente a impugnaciones judiciales.

Implicancias de la Estabilidad para la Dirección de Fiscalización y Sanción

La Dirección de Fiscalización y Sanción (DFS) es el órgano encargado de conducir la potestad sancionadora de la ATU. Para que esta potestad sea legítima y eficaz, los agentes que la ejercen deben tener garantías mínimas contra presiones externas. La estabilidad laboral proporciona este "blindaje" ético.

¹ Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU (2026). *Informe Técnico Jurídico N.º 004-2026/SITCAS ATU sobre estabilidad laboral del personal de fiscalización*. <https://www.gob.pe/atu>

Un fiscalizador o supervisor que sabe que su contrato vence en 30 días es vulnerable a la coacción por parte de gremios de transporte informales que tienen gran poder de movilización en Lima y Callao. En cambio, un servidor con contrato indeterminado puede ejercer su función con la firmeza que requiere la ley, sabiendo que su permanencia depende de su buen desempeño y no de vaivenes políticos o presiones de grupos de interés.

Además, la Subdirección de Sanción se beneficia directamente de la estabilidad del personal de fiscalización. Si el fiscalizador es estable, las actas de control se emiten con mayor rigor técnico, lo que reduce las nulidades en la fase de sanción y aumenta la efectividad de la cobranza coactiva. Existe una correlación directa entre la profesionalización del cuerpo de inspectores y la capacidad de la ATU para disuadir la informalidad mediante multas que realmente se cobren.

El rol de SERVIR es clave para construir un Estado moderno y eficiente. Su modelo se basa en un principio claro: el acceso a la función pública debe darse por mérito, mediante concursos abiertos que aseguren igualdad de oportunidades y la selección de los mejores perfiles².

En ese marco, la propuesta no plantea una estabilidad automática ni indiscriminada. Más bien, reconoce un derecho razonable para quienes ya han sido evaluados y seleccionados bajo criterios objetivos. Los fiscalizadores y supervisores de la ATU no son personal eventual. Han pasado por filtros técnicos y de idoneidad, y cumplen funciones que exigen experiencia, conocimiento normativo y capacidad operativa en campo.

Sin embargo, mantenerlos bajo contratos temporales genera ineficiencia. Se pierde continuidad, se debilita el servicio y se desaprovecha el conocimiento adquirido. Por eso, establecer contratos indeterminados no afecta el principio de mérito. Al contrario, lo refuerza, porque protege a quienes ya demostraron su capacidad.

Además, SERVIR ha señalado que las funciones permanentes deben ser cubiertas por personal estable, como parte de una adecuada planificación de recursos humanos³. En esa línea, la propuesta permite a la ATU ordenar su gestión y fortalecer su equipo técnico.

En suma, no se crean privilegios. Se corrige una situación. Y se avanza hacia un servicio civil más coherente, basado en mérito, eficiencia y estabilidad.

Criterios técnicos para la identificación del personal beneficiario

Criterio	Sustento Técnico / Legal	Aplicación en el Procedimiento
Labores Permanentes	Art. 95 y 96 del ROF ATU.	Validación por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
Causa Objetiva	Informe Técnico 1479-2022-SERVIR.	Verificación de que el contrato no sea por suplencia o emergencia real.
Financiamiento RDR	Ley de Presupuesto 2025 y PIA ATU.	Certificación presupuestal de la Unidad de Presupuesto de la ATU.
Conducta y Mérito	Registro Nacional de Sanciones (RNSSC).	Filtro de antecedentes disciplinarios por Recursos Humanos.

Fuente: Elaboración propia basada en ROF de la ATU y normas del Servicio Civil.

² Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2014). *Ley del Servicio Civil y su reglamento general* (Ley N.º 30057). Lima: SERVIR. Recuperado de <https://www.servir.gob.pe>

³ Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2020). *Informe técnico sobre la gestión de recursos humanos en el Estado y la naturaleza de las funciones permanentes*. Lima: SERVIR. <https://www.servir.gob.pe>

Impacto social y ordenamiento de la ciudad

Lima y Callao albergan a más de 11 millones de habitantes que dependen de un sistema de transporte que durante décadas fue sinónimo de caos, inseguridad y contaminación. La creación de la ATU fue la respuesta del Estado para recuperar el control de las vías. El éxito de esta misión depende, en última instancia, de la autoridad que el Estado ejerce en la calle a través de sus fiscalizadores y supervisores.

Cuando un ciudadano observa a un fiscalizador de la ATU realizando un operativo contra la informalidad, está viendo la presencia del Estado. Si ese personal cambia cada poco mes, la autoridad se diluye. La estabilidad laboral permite construir una identidad institucional fuerte. Un supervisor con años de experiencia conoce las rutas críticas, los paraderos prohibidos y las tácticas de los transportistas informales para evadir el control. Ese conocimiento es un activo intangible del Estado que solo se preserva con la estabilidad laboral.

Socialmente, la ley dignifica una labor que es de alto riesgo. Los fiscalizadores de la ATU sufren agresiones físicas constantes e incluso atentados contra su vida por parte de mafias del transporte. Brindarles estabilidad es el reconocimiento mínimo que el Estado les debe por ejercer una función de riesgo en beneficio de la seguridad de todos los pasajeros. En efecto, conforme al **Informe N.º D-002357-2022-ATU/DFS-SF**, emitido por la Subdirección de Fiscalización, se reconoce expresamente que, **las labores desempeñadas por los fiscalizadores de transporte constituyen funciones de naturaleza permanente, al estar directamente vinculadas al cumplimiento de las competencias esenciales de la entidad**⁴. Dicho informe concluye que estos trabajadores desarrollan actividades estructurales como la ejecución de operativos de fiscalización, emisión de actas de control, elaboración de informes técnicos y acciones de verificación del cumplimiento normativo en el servicio público de transporte. Asimismo, el propio informe técnico señala que las labores de fiscalización se realizan de manera continua, incluso bajo esquemas de turnos rotativos que cubren amplios rangos horarios, incluyendo fines de semana, lo que evidencia no solo su permanencia, sino también su carácter indispensable para garantizar la continuidad del servicio público.

Esta conclusión no es aislada ni discrecional. Se encuentra plenamente alineada con lo establecido en el **Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la ATU, el cual define como función esencial de la entidad el supervisar, fiscalizar y sancionar el cumplimiento de las normas del transporte urbano, dentro del marco del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao**⁵. En ese sentido, la fiscalización no constituye una actividad accesorio ni temporal, sino una función estructural y permanente del Estado.

En consecuencia, mantener a este personal bajo contratos administrativos de servicios (CAS) a plazo determinado resulta incompatible con la naturaleza real de las funciones que desempeñan. Tal situación genera una desnaturalización del régimen contractual, al utilizar una modalidad temporal para cubrir necesidades permanentes de la entidad, contraviniendo los principios de razonabilidad, causalidad y primacía de la realidad que rigen el derecho laboral público.

Desde una perspectiva institucional, la inestabilidad contractual impacta negativamente en la eficiencia del sistema de fiscalización, afectando la continuidad de las acciones de control, la especialización del personal y la capacidad operativa de la ATU. Por el contrario, la regularización del vínculo laboral hacia una modalidad a plazo indeterminado permitirá consolidar equipos

⁴ Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU). (2022). *Informe N.º D-002357-2022-ATU/DFS-SF*. Dirección de Fiscalización y Sanción. https://www.gob.pe/institucion/atu/informes-publicaciones?utm_source=

⁵ Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU). (2021). *Reglamento de Organización y Funciones (ROF)*. <https://www.gob.pe/institucion/atu/informes-publicaciones/1519114-reglamento-de-organizacion-y-funciones>.

técnicos especializados, fortalecer la institucionalidad y mejorar la calidad del servicio de fiscalización del transporte urbano.

Finalmente, es importante destacar que la medida propuesta no implica la creación de nuevas plazas ni genera presión adicional sobre el Tesoro Público, ya que se sustenta en plazas existentes, debidamente financiadas dentro del presupuesto institucional, lo que garantiza su viabilidad económica y su compatibilidad con el marco de responsabilidad fiscal.

Finalmente debemos resaltar que, ante la creciente informalidad y los riesgos de seguridad en el transporte, la ATU requiere un cuerpo de fiscalización sólido y motivado que solo la estabilidad laboral puede garantizar.

III. MARCO LEGAL

La presente iniciativa se sustenta en el marco constitucional y legal vigente.

3.1. Constitución Política del Perú

- Artículo 2: reconoce derechos fundamentales de la persona.
- Artículo 26: establece principios laborales como igualdad de oportunidades, irrenunciabilidad de derechos y principio pro trabajador.

3.2. Decreto Legislativo N.º 1057 (Régimen CAS)

- La contratación debe tener causa objetiva y carácter temporal.
- Su uso en labores permanentes genera desnaturalización del vínculo laboral.

3.3. Ley N.º 31131

- Establece que el contrato CAS debe ser indeterminado cuando se trate de labores permanentes.
- Refuerza el principio de estabilidad laboral en el sector público.
- Criterios de SERVIR (Informes técnicos)
- La continuidad en funciones permanentes bajo contratos temporales debe ser regularizada.

3.4. Ley N.º 30900 (Creación de la ATU)

- Reconoce que la ATU cumple funciones esenciales: planificación, regulación, supervisión y fiscalización del transporte.

3.5. ROF de la ATU

- Establece que la fiscalización y sanción son funciones permanentes y estructurales de la entidad.

3.6. Informe Técnico N.º D-002357-2022-ATU/DFS-SF

- Determina que los fiscalizadores realizan labores permanentes.
- Recomendando su pase a contrato a plazo indeterminado.

3.7. Ley N.º 27444 (LPAG)

- La fiscalización es parte de la potestad administrativa del Estado.

IV. VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La norma no crea un nuevo régimen laboral, sino que formaliza la aplicación de la Ley 31131 dentro de la ATU. Se alinea con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, que busca un servicio civil meritocrático y profesionalizado. Al otorgar estabilidad a los fiscalizadores y supervisores, el Estado fortalece su brazo ejecutor en materia de transporte, enviando un mensaje claro de autoridad y permanencia frente a la informalidad.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La propuesta no genera gasto adicional al Tesoro Público. Se financia con los Recursos Directamente Recaudados (RDR) de la ATU, los cuales han mostrado una tendencia creciente gracias a la intensificación de los operativos de fiscalización en 2024 y 2025. Se estima que el costo de defender una demanda laboral y pagar devengados es tres veces superior al costo de mantener al personal en planilla estable; resulta innegable reconocer como beneficio que mantener al personal estable dota de una curva de aprendizaje optimizada, lo que se traduce en operativos más efectivos y, por ende, en una mayor recaudación de multas; así mismo se evita la conflictividad laboral y las protestas de trabajadores que afectan la imagen institucional de la entidad.

VI. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y POLÍTICAS DE ESTADO

En cuanto a la conexión con la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período de sesiones anuales de 2025-2026, es importante destacar que este proyecto de ley está vinculado con el siguiente tema:

Objetivo; I.- Fortalecimiento del Régimen Democrático y Estado de Derecho o

Política 1: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.

Objetivo II. - Equidad y Justicia

Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación;

Política 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo

Objetivo IV.- Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

Política 28: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos

En ese sentido, la actualización de la escala remunerativa de la ATU constituye una medida coherente con los objetivos de modernización del Estado peruano.

Lima, marzo del 2026