



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Presidencia Ejecutiva

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lima, 7 de mayo de 2026

OFICIO N° 000673-2026-SERVIR-PE

Señor

ALEJANDRO SOTO REYES

Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República
Congreso de la República
Presente.-

Asunto : Sobre la solicitud de opinión sobre el *"Proyecto de Ley N° 14298/2025-CR, 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"*

Referencia : Oficio 02793-2025-2026-CPCGR/ASR-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual se solicita a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR emitir opinión técnica sobre el *"Proyecto de Ley N° 14298/2025-CR, 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"*.

Al respecto, se remite el Informe Técnico N° 000924-2026-SERVIR-GPGSC de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, a través del cual se emite la opinión solicitada con relación a la citada propuesta normativa.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración.

Atentamente,

Firmado por

GUILLERMO STEVE VALDIVIESO PAYVA

Presidente Ejecutivo

Autoridad Nacional del Servicio Civil

erbs

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: LTW26N0



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lima, 4 de mayo de 2026

INFORME TECNICO N° 000924-2026-SERVIR-GPGSC

A : **GUILLERMO STEVE VALDIVIESO PAYVA**
PRESIDENTE EJECUTIVO

De : **SIXTO JOSEPH BARRIGA ALBIS**
GERENTE DE LA GERENCIA DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL(e)

Asunto : Opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 14298/2025-CR, *"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"*.

Referencia : Oficio N° 02793-2025-2026-CPCGR/ASR-CR

Me dirijo a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República solicita se emita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 14298/2025-CR, *"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"* (en adelante, Proyecto de Ley).

Al respecto, informo lo siguiente:

I. Competencias de SERVIR

- 1.1 El Decreto Legislativo N° 1023¹ crea a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH), atribuyéndole, entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de aplicación de dicho sistema.
- 1.2 De esta manera, la presente opinión se enmarca en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR y se emite sin perjuicio de las opiniones que correspondan a otros sectores.

II. Contenido de la propuesta normativa

- 2.1 Conforme al artículo 1 del Proyecto de Ley, la iniciativa legislativa 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"*

¹ Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: XLKL7ZW



de Servicios regulado por el Decreto Legislativo 1057 de carácter temporal, a la modalidad de contrato administrativo de servicios a plazo indeterminado".

2.2 El artículo 2 del Proyecto de Ley precisa que 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"*.

2.3 En cuanto al ámbito de aplicación, el artículo 3 del Proyecto de Ley indica lo siguiente:

"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".

2.4 Seguidamente, el artículo 4 del Proyecto de Ley establece que, para acceder al cambio de la modalidad de contrato administrativo de servicios (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.

2.5 Finalmente, respecto al financiamiento, el artículo 5 del Proyecto de Ley señala que *"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"*.

2.6 En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se indica que en la Autoridad Nacional del Agua se viene utilizando el régimen de contratación regulado por el Decreto Legislativo N° 1057², mediante contratos temporales renovados sucesivamente para trabajadores que realizan funciones permanentes, lo que genera inestabilidad laboral, alta rotación y afecta la continuidad y eficiencia institucional. Ante ello, se propone adecuar los contratos a la naturaleza real de las funciones, reconociendo su carácter indeterminado cuando corresponda, conforme al marco normativo y constitucional vigente, sin implicar la incorporación automática a otros regímenes laborales ni establecer procesos de nombramiento generalizados.

2.7 En relación con el análisis costo-beneficio, la Exposición de Motivos señala que el Proyecto de Ley no genera gasto adicional para el Estado, al no crear plazas, no incrementar remuneraciones ni implicar cambios de régimen laboral, pues el personal ya se encuentra en planilla institucional.

² Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: XLKL7ZW



En cuanto a los beneficios, se destaca el fortalecimiento de la Autoridad Nacional del Agua mediante la continuidad del personal especializado, la correcta aplicación del régimen CAS según su naturaleza, la mejora de la eficiencia institucional, la promoción de la estabilidad laboral y la optimización del gasto público al reducir costos de contratación recurrente.

III. Análisis del Proyecto de Ley

Sobre el objeto de la propuesta normativa y su vinculación al SAGRH

- 3.1. Conforme se ha mencionado en los numerales 1.1 y 1.2 del presente Informe Técnico, SERVIR es el ente rector del SAGRH, el mismo que está comprendido por subsistemas: (1) planificación de políticas de recursos humanos; (2) organización del trabajo y su distribución; (3) gestión del empleo; (4) gestión del rendimiento; (5) gestión de la compensación; (6) gestión del desarrollo y capacitación; y, (7) gestión de relaciones humanas y sociales.
- 3.2. En el contexto expuesto, corresponde indicar que mediante el Proyecto de Ley se pretende autorizar, excepcionalmente, el cambio de CAS temporal en CAS a plazo indeterminado, para los servidores bajo la Autoridad Nacional del Agua (en adelante, ANA), lo cual tiene relación directa con los **subsistemas de planificación de políticas de recursos humanos³ y gestión del empleo⁴**; por lo que corresponde emitir pronunciamiento respecto de la viabilidad del Proyecto de Ley.
- 3.3. Sobre este punto, si bien el Congreso de la República tiene como una de sus atribuciones la legislativa, regulada en el numeral 1 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú, se debe señalar que dicha atribución debe ejercerse de forma congruente con el **principio de razonabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos⁵**, cuyos alcances interpretativos han sido desarrollados por el Tribunal Constitucional y que exige que las facultades discrecionales (como la legislativa) respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias⁶.
- 3.4. Entonces, debemos entender que la razonabilidad constituye una exigencia de fundamento o de razonamiento que justifique la medida planteada, y uno de los fundamentos de este principio se basa en la necesidad de preservar, proteger o promover un fin constitucionalmente valioso⁷

³ Este subsistema es el que permite organizar la gestión interna de los recursos humanos, en congruencia con los objetivos estratégicos de la entidad. Asimismo, permite definir las políticas, directivas y lineamientos propios de la entidad con una visión integral, en temas relacionados con recursos humanos.

⁴ Incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos de los servidores civiles en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos desde la incorporación hasta la desvinculación.

⁵ Desarrollado por el Tribunal Constitucional en el FJ 12 de la Sentencia recaída en el expediente N° 1803-2004-AA/TC, en el cual el máximo intérprete de la Constitución Política del Perú ha señalado que "La razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado al valor Justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales, y exige que las decisiones que se toman en ese contexto, respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias. Como lo ha sostenido este Colegiado, "implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos" (Exp. 0006-2003-AI/TC. F.J. 9)" (Énfasis agregado).

⁶ "[SIC] Expediente N° 0090-2004-AA/TC (fundamento jurídico 12), (...) a) lo arbitrario entendido como decisión caprichosa, vaga e infundada desde la perspectiva jurídica; b) lo arbitrario entendido como aquella decisión despótica, tiránica y carente de toda fuente de legitimidad; y c) lo arbitrario entendido como contrario a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica. De allí que, desde el principio del Estado de Derecho, surgiese el principio de interdicción de la arbitrariedad, el cual tiene un doble significado: a) en un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho. b) En un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva; como lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda razón de explicarlo. En consecuencia, lo arbitrario será todo aquello carente de vínculo natural con la realidad". Extraído del Informe Jurídico N° 9-2020-JUS/DGTAIPD, de la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2015223/1/2009%20-%202020.pdf.pdf>

⁷ Fundamento 23, ídem.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: XLKL7ZW



tal como lo establece el numeral 2 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú en el cual se dispone que el Congreso de la República debe velar por el respeto de la Constitución y de las leyes.

- 3.5. Al respecto, si bien en la Exposición de Motivos puede advertirse que se desarrollan determinados fundamentos, estos se han enfocado principalmente en señalar que la propuesta 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".

- 3.6. Siendo así, de la revisión de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, **no se advierte un análisis detallado sobre el impacto que la medida propuesta generaría en la gestión de recursos humanos de dicha entidad.**
- 3.7. En efecto, no se evidencia una adecuada evaluación técnica que permita determinar con precisión el número de servidores que serían alcanzados por la propuesta legislativa. Si bien en la Exposición de Motivos se señala que la iniciativa *"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"*, debe tenerse en cuenta que el artículo 3 del Proyecto de Ley establece un ámbito de aplicación indeterminado respecto del número de servidores, al disponer que la norma es aplicable a todos los servidores del ANA que, a la fecha de entrada en vigencia de la ley, mantengan vínculo laboral bajo el régimen CAS temporal. En consecuencia, esta falta de delimitación cuantitativa impide prever con certeza el alcance real de la norma y sus efectos en la estructura de personal de la entidad.
- 3.8. Asimismo, **no se incorpora un mapeo de puestos que permita identificar con claridad qué posiciones corresponden efectivamente a funciones de naturaleza permanente** y, por tanto, susceptibles de ser comprendidas en el cambio de condición contractual. De igual manera, **no se desarrolla un análisis de la dotación de personal que se vería implicada con la propuesta normativa**, ni se evalúa si la entidad cuenta con la planificación de recursos humanos necesaria para sostener vínculos laborales a plazo indeterminado.
- 3.9. Con relación a lo antes señalado, conforme a los artículos 3 y 4 del Proyecto de Ley, se propone la conversión a plazo indeterminado de los servidores del ANA que, a la fecha de entrada en vigencia de la norma, mantengan vínculo laboral bajo el régimen CAS temporal con dicha entidad y que cumplan determinados requisitos para acceder a dicho cambio de modalidad contractual. Sin embargo, de la revisión de la Exposición de Motivos, no se advierte que se hayan expuesto las razones técnicas ni jurídicas que sustenten la decisión de reconocer vínculo a plazo indeterminado a servidores CAS temporales que realizan labores de carácter permanente

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: XLKL7ZW



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

dentro de la estructura organizacional de la entidad. En efecto, se ha limitado a precisar lo siguiente:

"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".

- 3.10. Al respecto, debe tenerse en consideración que, conforme a nuestro ordenamiento jurídico vigente⁸, las contrataciones bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 pueden realizarse para atender necesidades de carácter transitorio. En ese marco, dichas contrataciones pueden incluir funciones o actividades que sean de naturaleza permanente; sin embargo, ello no desvirtúa el carácter temporal del vínculo contractual. En efecto, la naturaleza del contrato CAS responde a una causa objetiva excepcional y de duración determinada, sustentada en necesidades del servicio o en exigencias operativas transitorias de la entidad, las cuales se agotan o culminan en un momento específico.
- 3.11. Estando a ello, **la propuesta normativa en los términos planteados no es compatible con el subsistema de planificación de recursos humanos, por lo que no resulta viable.**
- 3.12. Ahora bien, respecto del **subsistema de gestión del empleo**, cabe recordar que dicho subsistema tiene como uno de sus procesos la gestión de la incorporación, donde encontramos entre uno de sus procesos, el de "selección", el cual consiste en incorporar servidores, con la finalidad de seleccionar a la persona más idónea para el puesto sobre la base del mérito, igualdad de oportunidades, transparencia y cumplimiento de los requisitos. Las etapas de la convocatoria y reclutamiento en el régimen unificador de la LSC son cinco (5): Evaluación de conocimientos (obligatoria); evaluación psicométrica (obligatoria) y psicológica (opcional); evaluación de competencias (obligatoria para Directivos y para los otros grupos solo en caso la entidad se encuentre acreditada); evaluación curricular (obligatoria) y; entrevista final (obligatoria).
- 3.13. Sobre el particular, de la revisión de la legislación que regula la contratación de los servidores CAS, se debe tener en cuenta que el artículo 3 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, aprobado por

⁸ Ley N° 32563

Ley que regula los derechos y obligaciones de los servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo 1057

Artículo único. Modificación de los artículos 3, 5 y 6 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios

(...)

Artículo 5.- Duración

5.1 El contrato administrativo de servicios puede ser celebrado:

(...)

b) **A plazo determinado.** Para suplencia, **actividades permanentes de necesidad transitoria**, actividades temporales de **necesidad transitoria**, actividades de emergencia de **necesidad transitoria** y para actividades en programas y proyectos especiales de **necesidad transitoria**.

(...)" (Énfasis agregado).

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: XLKL7ZW



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, y sus modificatorias, dispone como parte del procedimiento de contratación de los servidores CAS, lo siguiente:

*"Comprende la evaluación objetiva del postulante. Dada la especialidad del régimen, **se realiza, necesariamente, mediante evaluación curricular y entrevista, siendo opcional para las entidades aplicar otros mecanismos, como la evaluación psicológica, la evaluación técnica o la evaluación de competencias específicas, que se adecuen a las características del servicio materia de la convocatoria.***

En todo caso, la evaluación se realiza tomando en consideración los requisitos relacionados con las necesidades del servicio y garantizando los principios de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades. El resultado de la evaluación, en cada una de sus etapas, se publica a través de los mismos medios utilizados para publicar la convocatoria, en forma de lista por orden de mérito, que debe contener los nombres de los postulantes y los puntajes obtenidos por cada uno de ellos". (Énfasis agregado).

- 3.14. Como se advierte, las contrataciones de servidores CAS suelen ser más flexibles y adaptables a las necesidades de la entidad, inclusive se puede observar exigencias distintas en las formas de acceso a la carrera administrativa, puesto que, si bien en los diversos regímenes se desarrollan concursos públicos de méritos, el régimen CAS, por ejemplo, no aplica obligatoriamente evaluaciones técnicas en todos sus concursos.
- 3.15. Ello se colige también por lo expresado por el Tribunal Constitucional al haber declarado inconstitucional el artículo 2 de la Ley N° 31131, que **dejó sin efecto la incorporación de los servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, al régimen del Decreto Legislativo N° 728 o Decreto Legislativo N° 276**, a través del Pleno Sentencia N° 979/2021 recaída en el Expediente N° 00013-2021-PI/TC⁹ (en adelante, Sentencia del TC), del cual conforme al análisis efectuado se desprende lo siguiente:
- **El acceso al empleo público se realiza mediante concurso público de méritos** que se haya regido por los principios de igualdad de oportunidades, de meritocracia y de capacidades de las personas. Una fórmula de acceso contraria a este diseño contraviene el marco normativo sobre el cual se desarrolla la gestión de recursos humanos en el sector público y, además, debilita el esfuerzo que el Poder Ejecutivo viene desplegando a fin de implementar progresivamente un régimen laboral único (LSC) para todos los trabajadores que prestan servicios en las diferentes instituciones públicas del país.
 - Si bien el inciso c) del artículo 2 de la Ley N° 31131 estableció como requisito para el traslado a los regímenes de los Decretos Legislativos Nos. 276 o 728 el haber ingresado a la institución mediante concurso público, **las normas que regulan el régimen laboral del CAS cuentan con un proceso de selección sujeto a un estándar de exigencia menor al previsto para el acceso a otros regímenes laborales**, puesto que no se requiere obligatoriamente la realización de un examen de conocimientos técnicos. Situación distinta se presenta en el caso de acceder a una plaza a tiempo indeterminado en la administración pública, en donde se deben someter a un concurso

⁹ Caso de la incorporación de los trabajadores del régimen CAS al Decreto Legislativo 276 y Decreto Legislativo 728.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: XLKL7ZW



público que cumpla con la evaluación de las características de perfil curricular y la evaluación de conocimientos técnicos a través de un examen, así como también de sus capacidades en el marco de una entrevista personal. Solo de esa manera se preserva la meritocracia en el sector público y se garantiza la igualdad de acceso al empleo público.

- 3.16. En ese orden de ideas, podemos precisar que el Proyecto de Ley no converge con los criterios analizados en la Sentencia del TC, en tanto promueve la modificación de la condición del vínculo laboral de los servidores CAS temporal, a fin de convertirlos a plazo indeterminado, sin observar los principios que rigen el acceso y permanencia en el servicio civil. En efecto, la propuesta plantea que dicho cambio se efectúe únicamente con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 4 del Proyecto de Ley, sin contemplar la realización de un concurso público de méritos conforme a las exigencias previstas en la normativa vigente, lo cual resulta contrario a los principios de mérito, igualdad de oportunidades y transparencia que orientan el subsistema de gestión del empleo.
- 3.17. Aunado a ello, se debe tener presente que en nuestra legislación se establece que el acceso, así como sus mecanismos de progresión, se efectúan mediante un proceso de selección que tiene como objetivo elegir a las personas más idóneas para cada puesto, basándose en el mérito, la competencia y la transparencia, garantizando así la igualdad de oportunidades para acceder a la función pública. Así tenemos que, la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, el Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y otras normas relacionadas con los regímenes generales y especiales, **consagran el principio de igualdad de oportunidades como regla que debe regir en todos los procesos de la gestión de recursos humanos en el Estado.**
- 3.18. En ese sentido, proponer una fórmula de acceso distinta a la establecida en nuestra legislación vigente, **constituye una flagrante trasgresión a uno de los requisitos para la incorporación a la función pública, que es el haber accedido al puesto mediante un concurso público de méritos.**
- 3.19. Estando a lo antes expuesto, **se advierte que el Proyecto de Ley no resulta compatible con el subsistema de gestión del empleo**, en tanto contraviene el principio de igualdad de oportunidades y el acceso al servicio civil basado en el mérito, al permitir la modificación de la condición contractual sin la realización de un concurso público de méritos conforme a la normativa vigente. En ese sentido, **no corresponde otorgar viabilidad a la propuesta formulada.**

Sobre la reforma del servicio civil

- 3.20. Conforme se ha señalado, a través de la LSC se busca la reforma del servicio civil, siendo que a partir de la promulgación del Decreto Legislativo N° 1602¹⁰, Decreto Legislativo que modifica la

¹⁰ El 22 de septiembre de 2023, se promulgó la Ley N° 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia. Asimismo, a través de su numeral 2.4 del artículo 2, se delegó facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materia de fortalecimiento de la gestión pública para un mejor servicio, a partir de lo cual se promulgó el Decreto Legislativo N° 1602.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: XLKL7ZW



LSC, se busca fortalecer la gestión pública a través del tránsito de las entidades públicas y promover el acceso meritocrático de los servidores civiles al régimen del servicio civil, las entidades públicas del Poder Ejecutivo cuentan con plazos específicos para la elaboración y aprobación de su Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) lo cual implica culminar con la fase 1 del "Tránsito de las entidades públicas al régimen del Servicio Civil", para poder iniciar los concursos públicos de mérito en el marco de la Fase 2 "Tránsito de los servidores civiles al régimen del servicio civil"¹¹ **en los cuales los servidores de otros regímenes laborales podrán postular de forma voluntaria.**

- 3.21. Si bien el avance de la reforma en los últimos años no ha sido el esperado¹², con la emisión del Decreto Legislativo N° 1602, se ha logrado simplificar y agilizar en gran medida el proceso de tránsito de las entidades del Poder Ejecutivo, con lo cual a la fecha se tienen 138 entidades que han cumplido con la presentación de sus Cuadros de Puestos de la Entidad – CPE, lo que representa el 95% de la meta. Asimismo, en el marco de la habilitación dispuesta en el numeral 4.3 del mismo decreto, SERVIR elaboró 11 propuestas adicionales de las entidades públicas que no presentaron su propuesta en los plazos definidos por el D. Leg. N° 1602, bajo dicho contexto, se tienen 144 propuestas con opinión favorable de SERVIR, sobre estas se contemplan más de 32 mil puestos y más de 100 mil posiciones, las cuales serán formalizadas con la aprobación de los respectivos CPE, lo que permitirá la implementación progresiva y voluntaria de servidores en el marco del régimen de la Ley N° 30057, a través de las designaciones de confianza y los concursos públicos de méritos. Cabe agregar que, se han aprobado 33 propuestas de CPE en el marco del D. Leg. N° 1602; de este modo, se alcanza un total de 52 CPE aprobados, los cuales consolidan la información de cerca de 35 mil posiciones en el régimen del Servicio Civil¹³.
- 3.22. En esa línea, es importante resaltar que **el CPE de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) ha sido validado por SERVIR** y actualmente se encuentra en evaluación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). De esta manera, el no fomentar el impulso al régimen del servicio civil supondría no reconocer un esfuerzo institucional intenso y sostenido durante los últimos años para transitar al régimen de la LSC de dicha entidad pública.
- 3.23. Aunado a ello, se debe tener en cuenta que el Decreto Legislativo N° 1602 fue promulgado con la finalidad de fortalecer la gestión pública a través del tránsito de las entidades públicas y promover el acceso meritocrático de los servidores civiles; lo cual se encuentra alineado con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 103-2022-PCM¹⁴, por lo que no resulta razonable su distorsión a través de la

¹¹ En concordancia con ello, SERVIR publicó el listado de las entidades públicas del Poder Ejecutivo comprendidas en el tránsito al nuevo régimen del servicio civil y el cronograma para la presentación de sus propuestas de CPE. El citado listado se puede observar en el siguiente enlace, actualizado a la fecha de emisión del presente informe: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5726581/48177-listado-de-entidades-publicas-del-poder-ejecutivo-comprendidas-en-los-alcances-del-articulo-4-del-decreto-legislativo-n-1602.pdf>

¹² Situación que se encuentra principalmente explicado por el impacto presupuestario del tránsito al Régimen de la LSC debido a la valorización de las posiciones, aunado a que, el tránsito de las entidades públicas (fase 1) estaba supeditado a la decisión de las autoridades de turno, así como, la complejidad de adecuar, ordenar y formalizar la organización interna de cada entidad a través de sus instrumentos de gestión, entre otros motivos adicionales (BID, 2022).

¹³ Conforme a la información proporcionada por la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos el 11 de marzo de 2026.

¹⁴ Dicha Política identifica como **problema público** que los "Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público" (numeral 3.1), ocasionada, entre otras causas, por la inadecuada gestión de los recursos humanos y el inadecuado desempeño de los servidores civiles, por lo que plantea como alternativa de solución: la implementación de la Ley del Servicio Civil en los tres niveles de

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: XLKL7ZW



habilitación de un marco normativo que mantenga y promueva la dispersión de regímenes laborales en el Sector Público. En consecuencia, no es viable el Proyecto de Ley, en tanto fomenta que los servidores públicos se aparten del régimen unificador de la LSC.

- 3.24. De otro lado, resulta pertinente traer a colación la Sentencia del TC, previamente citada, sobre la base de la cual, se colige que **ante el caos del trabajo público generado por los diversos regímenes laborales que subsisten entre sí**, se reorganiza el servicio civil a través de un nuevo marco normativo que crea **un sistema único que permita fortalecer el trabajo estatal en la búsqueda de la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos**. Por ello, frente a la dispersión de los regímenes laborales en el sector público, la solución **no es la permanencia de los trabajadores CAS o la incorporación de los servidores CAS a los regímenes de los decretos legislativos 728 y 276 (como se pretendía en la Ley N° 31113), sino más bien la concreción de un régimen laboral único para las personas que prestan servicios en las entidades del Estado, como el que prevé la LSC.**
- 3.25. En esa línea, el régimen unificador de la LSC procura la mejora en las compensaciones económicas; es así que, este régimen implica que los servidores civiles tengan doce (12) compensaciones económicas mensuales, incluyendo vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente cada uno a la compensación económica mensual que perciben)¹⁵ y adicionalmente una compensación por tiempo de servicios (CTS) equivalente a una compensación mensual que se calcula sobre la base de la compensación económica. **Por lo tanto, los servidores civiles del nuevo régimen en un año generarán quince (15) compensaciones económicas mensuales, lo cual supondrá un incremento en sus actuales ingresos para aquellos servidores públicos que decidan incorporarse al nuevo régimen, pues este reformula la política remunerativa del Sector Público.**
- 3.26. En ese sentido, el Proyecto de Ley **no resulta viable, pues contraviene las medidas implementadas desde el Poder Ejecutivo respecto a la implementación del régimen de la LSC.**
- 3.27. Por último, cabe señalar que la propuesta normativa contempla disposiciones que afectan los principios que rigen el Servicio Civil, tales como la eficiencia y la eficacia, en la medida en que no incorpora mecanismos de previsión ni planificación para la cobertura de cargos, y promueve un régimen laboral cuya definición de puestos y compensaciones carece de criterios objetivos y estandarizados, lo que podría propiciar la politización del Servicio Civil. **Asimismo, si bien dichas disposiciones no restringen la aplicación del régimen del Servicio Civil, sí reducen su impacto potencial, fomentando, además, de esta manera, un efecto de réplica para otras entidades de la administración pública.**

gobierno y fortalecer la gestión del desempeño de los servidores civiles para fortalecer las habilidades relevantes que se requieren en el servicio civil. Asimismo, establece como **situación futura deseada** lo siguiente: "Al 2030 contaremos con bienes, servicios y regulaciones de calidad que logren resultados de política pública, basados en evidencia y que atiendan las necesidades de las personas de manera oportuna y eficiente" (numeral 3.5), para tal efecto, define como uno de los objetivos prioritarios de la Política Nacional el "Mejorar la gestión interna en las entidades públicas", a través de la implementación del régimen del servicio civil en las entidades públicas.

¹⁵ Reglamento de Compensaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 138-2014-EF y modificatorias

"Artículo 18.- Monto de los aguinaldos

El monto de cada aguinaldo es equivalente a un catorceavo (1/14) de la compensación económica anual del servidor civil, es decir, una suma igual a la compensación económica que mensualmente percibe el servidor en los meses de julio y de diciembre, según se trate del aguinaldo con motivo de Fiestas Patrias o de Navidad, respectivamente."

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: XLKL7ZW



Otras consideraciones a tomar en cuenta

- 3.28. Cabe resaltar que el Proyecto de Ley no analiza de manera detallada el impacto económico que su propuesta genera. Es así que, en la Exposición de Motivos se señala lo siguiente: *“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”*.
- 3.29. Teniendo en cuenta lo señalado, se considera necesario recordar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, dispone que *“Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”*.
- 3.30. Sobre el particular, cabe traer a colación que con relación a dicha **prohibición de gasto** la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, citando al desarrollo jurisprudencial efectuado por el Tribunal Constitucional, ha señalado¹⁶ que:

“(…) esta Dirección General considera, respecto a la prohibición de gasto público descrita en el artículo 79 de la Constitución que, en la formulación de proyectos de ley, los congresistas de la República, deben observar los siguientes criterios:

- a) *Los congresistas de la República pueden formular iniciativas legislativas que generen gasto público siempre que concurren dos circunstancias, según los criterios jurisprudenciales del máximo intérprete de la Constitución, que son:*
 - i) *Que dicho gasto no exceda el balance general de ingresos y gastos de la Ley de Presupuesto del Año Fiscal respectivo, en observancia del principio de equilibrio presupuestario y de lo dispuesto en los artículos 77, 78 y 80 de la Constitución; es decir que **no puede implicar la generación de gasto público que sea imputable a la ley de presupuesto del Año Fiscal en curso escapando de su balance general de cifras de ingresos y egresos.***
 - ii) *Que en el íter legislativo de dicha iniciativa legislativa haya participado el Poder Ejecutivo consintiendo su aprobación.*
- b) *Los congresistas de la República **no pueden aprobar iniciativas legislativas que, generando gasto público, afecten directamente el principio de equilibrio presupuestario en el presupuesto del Sector Público del año en el que se presenta el proyecto de ley.** Dicha prohibición resulta aplicable incluso en el escenario en que el Poder Ejecutivo haya consentido su aprobación en el íter legislativo; pues en ese caso se vulneraría el artículo 79 de la Constitución.*

En ese sentido, en el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma, en la exposición de motivos de los proyectos de ley que generen gasto público, se debe justificar y sustentar por qué la propuesta normativa, no vulnera el principio de equilibrio presupuestario en el presupuesto del Sector Público del año en el que se presenta el proyecto de ley, así como los mecanismos de participación y consentimiento del Poder Ejecutivo respecto a la aprobación de la iniciativa legislativa.

- c) *Los congresistas de la República no se encuentran prohibidos de dar leyes que reconocen y/o amplían el*

¹⁶ En el Boletín Especial Edición Fiestas Patrias extraído de <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/4479066-boletin-especial-edicion-fiestas-patrias>

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: XLKL7ZW



*reconocimiento de derechos estableciendo obligaciones al Estado **siempre que no generen gasto público, y que puedan constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de sus atribuciones, el Poder Ejecutivo determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la ley de presupuesto anual correspondiente, salvaguardando así la observancia del principio de equilibrio presupuestario***".

- 3.31. Por consiguiente, se recomienda tener en consideración lo expresado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en atención al desarrollo jurisprudencial efectuado por el Tribunal Constitucional.
- 3.32. Por su parte, considerando que el Proyecto de Ley autoriza el cambio de la condición laboral de CAS temporal a CAS a plazo indeterminado de los servidores de la Autoridad Nacional del Agua, corresponde contar con la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH), en el marco de sus competencias en materia de gestión fiscal de los recursos humanos. Al respecto, mediante el Decreto Legislativo N.º 1666¹⁷ se establece que dicha gestión se rige por el principio de exclusividad, conforme al cual la DGGFRH ejerce competencia exclusiva y excluyente para emitir opinión vinculante en las materias de su competencia.
- 3.33. Asimismo, se advierte que la materia objeto del Proyecto de Ley tiene impacto presupuestal, por lo cual, **corresponde al MEF**, en el marco de sus competencias establecidas en el Decreto Legislativo N.º 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público¹⁸, **emitir opinión respecto del objeto del Proyecto de Ley**.

IV. Conclusión y recomendaciones

- 4.1. En relación al Proyecto de Ley N.º 14298/2025-CR, "*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*", este **no resulta viable** desde el enfoque del SAGRH, conforme a lo indicado en el presente Informe Técnico.
- 4.2. Asimismo, **la propuesta normativa contraviene la implementación del régimen de la LSC**; siendo que todos los servidores de la administración pública, incluidos los del Decreto Legislativo N.º 1057, pueden transitar de manera voluntaria al régimen de la LSC, el cual busca, entre otros aspectos, erradicar la discriminación en cuanto a las compensaciones económicas que perciben en otros regímenes laborales.
- 4.3. Asimismo, se recomienda tener en consideración lo expresado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en atención al desarrollo jurisprudencial efectuado por el Tribunal Constitucional (citado en el numeral 3.30 del presente Informe Técnico).

¹⁷ Decreto Legislativo Marco de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.

¹⁸ El artículo 5 del Decreto Legislativo N.º 1440, señala:

"Artículo 5. Dirección General de Presupuesto Público

5.1 La Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas es el ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Ejerce la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público, manteniendo relaciones técnico-funcionales con la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el Pliego o en la Entidad Pública, según corresponda, y con el Responsable del Programa Presupuestal. (...)"

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: XLKL7ZW



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

4.4. Finalmente, se recomienda solicitar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme lo señalado en los numerales 3.32 al 3.33 del presente Informe Técnico.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes y del mismo modo, se adjunta el proyecto de Oficio para dar respuesta al Congreso de la República.

Atentamente,

Firmado por

SIXTO JOSEPH BARRIGA ALBIS

Gerente (a) de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil(e)
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

GLADYS GABRIELA CUSIMAYTA LOBO

Ejecutiva de Políticas del Servicio Civil (e)
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

AMERSON EDWARD MENDOZA MORALES

Analista Jurídico ii de Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

ROY ALEXIS QUISPE AGIPE

Analista de Proyectos Normativos del Sistema Administrativo de Recursos Humanos
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: **XLKL7ZW**