



Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Período Ordinario de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República los Proyectos de Ley siguientes:

1. Proyecto de Ley 14345/2025-CR, "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", presentado por el Grupo Parlamentario Somos Perú, a iniciativa del congresista Paredes Gonzales, Alex Antonio.
2. Proyecto de Ley 14440/2025-CR, "Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de los contratos CAS transitorios y a plazo determinado a contratos CAS a plazo indeterminado del personal del Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima", presentado por el Grupo Parlamentario Somos Perú, a iniciativa del congresista Paredes Gonzales, Alex Antonio.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión acordó por UNANIMIDAD de los presentes, con la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos, en su Décimo Séptimo Sesión Ordinaria llevada a cabo el 20 de mayo de 2026, proponer la APROBACIÓN de los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, con un texto sustitutorio que se encuentra en la parte final del presente dictamen. Votaron a favor los congresistas Soto Reyes, Alejandro; Martínez Talavera, Pedro Edwin; Acuña Peralta, Segundo Héctor; Amuruz Dulanto, Yessica Rosselli; Arriola Tueros, José Alberto; Bazán Calderón, Diego Alonso Fernando; Calle Lobatón, Digna; Ciccía Vásquez, Miguel Ángel; Flores Ancachi, Jorge Luis; Heidinger Ballesteros, Nelcy Lidia; Mita Alanoca, Isaac; Monteza Facho, Silvia María; Palacios Huamán, Margot; Reymundo Mercado, Edgard Cornelio; Robles Araujo, Silvana Emperatriz; Salhuana Cavides, Eduardo; Tacuri Valdivia, Germán Adolfo; Valer Pinto, Héctor; Vara Meléndez, Elías Marcial; Zea Choquechambi, Oscar; y Zegarra Saboya, Ana Sadith.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

Los proyectos de ley fueron presentados al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso de la República e ingresados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. A continuación, se muestra su situación procesal según tabla:

Tabla 1
Proyectos de Ley: situación procesal

N°	Proyecto de Ley	Presentación	Ingreso a la Comisión	Decretado a Comisiones	
				Primera Comisión	Segunda Comisión

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

1	14345/2025-CR	31/03/2026	01/04/2026	Presupuesto y Cuenta General de la República	Transportes y Comunicaciones
2	14440/2025-CR	20/04/2026	22/04/2026	Presupuesto y Cuenta General de la República	Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

Fuente: Proyecto de Ley.

Elaboración: Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

1.2. Antecedentes parlamentarios a la propuesta legislativa sobre la conversión de contratos CAS en el sector público

En el periodo Parlamentario 2017-2018, se presentaron los Proyectos de Ley 1455/2016-CR, 1730/2017-CR, 1744/2017-PJ, 1844/2014-MP, 1852/2017-CR, 1888/2017-CR, 2181/2017-CR y 2580/2017 que proponían la "Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público".

Estos proyectos fueron aprobados por unanimidad en su décimo sesión ordinaria por la Comisión de Trabajo Seguridad Social, celebrada el 20 de marzo de 2018.

El 10 de diciembre 2020, en Junta de Portavoces se acordó la exoneración de dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República de los Proyectos de Ley 1455/2016-CR, 1744/2017-PJ, 1844/2014-MP, 1852/2017-CR y 2181/2017-CR.

El 09 de marzo de 2021, se promulgó la Ley 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público.

2. CONTENIDO DE LA PROPUESTAS LEGISLATIVA

Las iniciativas legislativas tienen como propósito habilitar una medida excepcional y por única vez que permita la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS, en sus modalidades de plazo determinado o transitorio, a contratos de plazo indeterminado, en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima, respecto del personal que desempeña funciones de carácter permanente, conforme a los requisitos y condiciones establecidos en cada propuesta, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

2.1. Proyecto de Ley 14345/2025-CR

Tiene por objeto autorizar, de manera excepcional y por única vez, el cambio de contratos CAS a plazo determinado a contratos CAS a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU, específicamente para el personal que desempeña funciones de fiscalización y supervisión en la Dirección de Fiscalización y Sanción, en un marco de igualdad de derechos y condiciones. El texto normativo consta de siete artículos y tres disposiciones complementarias finales, con los siguientes contenidos:

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

"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 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 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 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 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: (i) mantengan vínculo laboral vigente con la ATU bajo la modalidad CAS a plazo determinado; (ii) hayan ingresado a la institución mediante concurso público de méritos; (iii) cuenten con una antigüedad mínima de seis meses de labores continuas; (iv) ocupen puestos cuyas funciones sean de naturaleza permanente y estructural según el ROF y los instrumentos de gestión; y (v) cuenten con financiamiento en el 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.

Artículo 7°. Financiamiento y sostenibilidad.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

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."

2.2. Proyecto de Ley 14440/2025-CR

Tiene por objeto regular la situación de los trabajadores CAS del Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima que, pese a estar contratados bajo modalidad temporal o transitoria, desempeñan funciones permanentes, mediante la conversión excepcional de sus contratos a una condición indeterminada, con la finalidad de reducir la precariedad laboral y asegurar la continuidad, estabilidad y eficiencia en la prestación del servicio de administración tributaria municipal. El texto normativo consta de ocho artículos y cuatro disposiciones complementarias finales, con los siguientes contenidos:

"LEY QUE AUTORIZA, DE MANERA EXCEPCIONAL Y POR ÚNICA VEZ, LA CONVERSIÓN DE LOS CONTRATOS CAS TRANSITORIOS Y A PLAZO DETERMINADO A CONTRATOS CAS A PLAZO INDETERMINADO DEL PERSONAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA – SAT DE LIMA

Artículo 1°. Objeto.

El objeto de la ley es autorizar, de manera excepcional y por única vez, la conversión de los contratos administrativos de servicios en condición transitoria y a plazo determinado en contratos a plazo indeterminado, para los trabajadores del Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima que desarrollen funciones de naturaleza permanente, continua y estructural.

Artículo 2°. Finalidad.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

La finalidad de la ley es fortalecer la capacidad operativa e institucional del SAT de Lima, garantizar la continuidad del servicio público de administración tributaria municipal y asegurar condiciones de igualdad y estabilidad laboral para el personal que desempeña funciones permanentes.

Artículo 3°. Ámbito de aplicación.

La presente ley es aplicable a los servidores civiles del SAT de Lima, sujetos al régimen del Decreto Legislativo 1057 que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley: (a) mantengan vínculo laboral vigente bajo la modalidad de CAS transitorio o CAS a plazo determinado; (b) desempeñen funciones de naturaleza permanente vinculadas a la administración tributaria, fiscalización tributaria, gestión de cobranza, ejecución coactiva, atención de recursos y trámites, orientación y registro u otras funciones institucionales; (c) no se encuentren contratados para labores de carácter temporal, de suplencia o de confianza.

Artículo 4°. Conversión de la condición contractual.

Autorizar al SAT de Lima a efectuar, de oficio, la conversión de los contratos CAS comprendidos en el artículo 3, pasando de un vínculo a plazo determinado o transitorio a uno de plazo indeterminado, siempre que se verifique la naturaleza permanente del servicio.

Artículo 5°. Requisitos para la conversión.

Para la conversión de la condición contractual, los trabajadores deben cumplir con los siguientes requisitos: (5.1) mantener vínculo laboral vigente con el SAT de Lima bajo la modalidad CAS transitorio o a plazo determinado; (5.2) haber ingresado mediante concurso público de méritos o proceso de evaluación objetiva; (5.3) contar con una antigüedad mínima de seis (6) meses de labores continuas en la entidad; (5.4) ocupar puestos cuyas funciones sean de naturaleza permanente y estructural conforme a los instrumentos de gestión institucional; (5.5) contar con financiamiento en el PIA del año fiscal correspondiente.

Artículo 6°. Criterio de determinación de la naturaleza del vínculo.

La determinación de la condición contractual del personal sujeto al régimen del Decreto Legislativo 1057 se realiza en función de la naturaleza real de las funciones desempeñadas, prevaleciendo la continuidad y permanencia del servicio sobre la modalidad contractual inicialmente establecida.

Artículo 7°. Plazo para la ejecución.

El SAT de Lima, a través de la Oficina de Recursos Humanos, cuenta con un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario para formalizar la conversión de la condición contractual mediante la emisión del acto administrativo correspondiente.

Artículo 8°. Financiamiento y sostenibilidad.

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del SAT, incluyendo recursos directamente recaudados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público ni afectar el equilibrio presupuestario de la entidad.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima emite las disposiciones reglamentarias necesarias para la implementación de la presente ley en un plazo no

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

mayor de noventa (90) días calendario.

SEGUNDA. Prohibición de desnaturalización del régimen CAS

Prohíbese la contratación bajo la modalidad de CAS transitorio o a plazo determinado para el desarrollo de funciones de carácter permanente dentro del Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

TERCERA. Protección del vínculo laboral

Desde la entrada en vigencia de la presente ley y durante su proceso de implementación, el personal comprendido en sus alcances goza de protección contra el despido arbitrario, en resguardo de la continuidad del servicio público.

CUARTA. Adecuación de instrumentos de gestión

El Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima, adecúa sus instrumentos de gestión institucional conforme a lo dispuesto en la presente ley"

3. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú 1993
- Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS)
- Reglamento del Decreto Legislativo 1057, aprobado por Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM
- Ley 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público
- Ley 30057, Ley del Servicio Civil
- Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo 040-2014-PCM
- Ley 32563, Ley que regula los derechos y obligaciones de los servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo 1057
- Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público
- Ley 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).
- Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la ATU.
- Manual de Operaciones del Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.
- Reglamento del Congreso de la República

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.1. Análisis técnico

Los Proyectos de Ley materia de análisis proponen autorizar, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos administrativos de servicios – CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado, en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima, respecto del personal que realiza funciones de naturaleza permanente.

Actualmente, el régimen de Contratación Administrativa de Servicios, regulado por el Decreto Legislativo 1057, establece que la naturaleza del contrato, determinada o indeterminada, depende de

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

la causa que justifica la contratación, siendo de carácter temporal cuando responde a necesidades transitorias o específicas, pudiendo ser indeterminado cuando se trata de labores de naturaleza permanente, siempre que se cumplan las condiciones legales, incluyendo el ingreso mediante concurso público de méritos. Conforme a la Ley 31131 y a la interpretación del Tribunal Constitucional, los trabajadores CAS que desarrollan funciones permanentes cuentan con determinados niveles de protección frente al despido arbitrario, conforme al desarrollo normativo y jurisprudencial vigente.

En ese sentido, el ordenamiento jurídico vigente ya prevé mecanismos para identificar la naturaleza de los contratos CAS, los cuales deben ser evaluados por cada entidad en función de criterios técnicos vinculados a la necesidad institucional, la permanencia de las funciones y la disponibilidad presupuestal. De igual forma, la normativa presupuestaria vigente establece límites en la gestión de los recursos humanos, condicionando la sostenibilidad de los vínculos laborales en el sector público.

No obstante, las propuestas legislativas plantean una habilitación normativa general para la conversión de contratos CAS a plazo indeterminado en entidades específicas, lo cual implica modificar el esquema actual basado en la evaluación caso por caso, sustituyéndolo por una autorización excepcional de alcance institucional.

En consecuencia, el nuevo estado que generarían las propuestas consiste en permitir la regularización de la situación contractual de grupos de trabajadores bajo el régimen CAS, otorgándoles una condición de mayor estabilidad laboral; sin embargo, ello supone un cambio en la gestión de los recursos humanos de las entidades involucradas, con incidencia indirecta en la estructura del gasto en personal, lo cual requiere ser evaluado en términos de sostenibilidad fiscal y en el marco de la programación multianual del gasto público.

a) Cumplimiento de los requisitos de admisibilidad establecidos en el Reglamento del Congreso

De la revisión realizada a los Proyectos de Ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, se considera que cumplen con algunas formalidades de los requisitos de admisibilidad, presentando en su contenido: fórmula legal, exposición de motivos, efectos de la vigencia de normas y relaciones con el Acuerdo Nacional. Sin embargo, la sección de análisis costo-beneficio cumple parcialmente con lo establecido en el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, que establece que este se exprese en términos cuantitativos y cualitativos de los impactos económicos y sociales.

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"Requisito y presentación de las proposiciones

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos (...); el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los actores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

(...)"

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

b) El problema que pretenden resolver las propuestas legislativas

Las iniciativas advierten la existencia de grupos de trabajadores de la ATU y del SAT de Lima contratados bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios – CAS, en sus modalidades a plazo determinado y transitorio, que, pese a la naturaleza temporal de su vínculo, desempeñan funciones de carácter permanente, evidenciando una brecha entre la naturaleza jurídica del contrato y la realidad funcional del puesto. Esta situación reflejaría una utilización prolongada de contratos temporales para atender necesidades estructurales de las entidades, lo cual genera condiciones de inestabilidad laboral y limita la continuidad en la prestación de sus servicios públicos.

En el caso de la ATU, el Proyecto de Ley 14345/2025-CR identifica esta problemática específicamente en el personal de fiscalización y supervisión de transporte de la Dirección de Fiscalización y Sanción, señalando que sus funciones son de carácter permanente, continuo y estructural. En el caso del SAT de Lima, el Proyecto de Ley 14440/2025-CR extiende el problema al conjunto de trabajadores CAS transitorios y a plazo determinado que desarrollan funciones de administración tributaria, fiscalización, cobranza, ejecución coactiva y atención de recursos, precisando que los 127 servidores identificados bajo modalidad transitoria realizan funciones de carácter permanente.

Asimismo, la permanencia de personal que realiza funciones permanentes bajo contratos de naturaleza temporal podría afectar la eficiencia institucional, al propiciar la rotación de personal y la pérdida de conocimiento especializado, así como generar un tratamiento diferenciado respecto de trabajadores que desempeñan funciones similares bajo condiciones más estables. Si bien el marco normativo vigente, incluida la Ley 31131 y los criterios técnicos de SERVIR, reconoce la posibilidad de identificar contratos CAS de naturaleza indeterminada en función de las labores desarrolladas, dicha determinación se realiza caso por caso, manteniéndose la problemática en aquellos supuestos donde no se ha efectuado dicha adecuación.

En ese contexto, las iniciativas legislativas buscan atender de manera excepcional y por única vez dicha situación, promoviendo la regularización de los contratos CAS a plazo determinado y transitorio hacia una condición indeterminada, con la finalidad de fortalecer la estabilidad laboral y garantizar la continuidad del servicio público. La síntesis de los objetivos de las proposiciones legislativas se detalla a continuación:

Tabla 2
Proyectos de Ley: objetivos

N°	Proyecto de Ley	Objetivos de los Proyectos de Ley
1	14345/2025-CR	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.
2	14440/2025-CR	Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de los contratos CAS transitorios y a plazo determinado a contratos CAS a plazo indeterminado del personal del Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

Fuente: Proyecto de Ley.

Elaboración: Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

La exposición de motivos del Proyecto de Ley 14345/2025-CR se fundamenta en lo siguiente:

En la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU, el personal de fiscalización y supervisión de transporte contratado bajo el régimen CAS a plazo determinado desarrolla funciones de carácter permanente, continuo y estructural, directamente vinculadas al cumplimiento de las competencias esenciales de la entidad. El Informe N.º D-002357-2022-ATU/DFS-SF emitido por la Subdirección de Fiscalización así lo reconoce expresamente, concluyendo que dichas labores —ejecución de operativos de fiscalización, emisión de actas de control, elaboración de informes técnicos y verificación del cumplimiento normativo— se realizan de manera continua, incluso bajo esquemas de turnos rotativos que cubren amplios rangos horarios, incluyendo fines de semana.

Asimismo, la iniciativa señala que mantener a este personal bajo contratos a plazo determinado evidencia una desnaturalización del régimen contractual, en tanto se utiliza 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. Se destaca que la inestabilidad contractual impacta negativamente en la eficiencia del sistema de fiscalización, al afectar la continuidad de las acciones de control, la especialización del personal y la capacidad operativa de la ATU frente a la informalidad en el transporte urbano. Finalmente, se precisa que la implementación de la medida se financiaría con cargo a los Recursos Directamente Recaudados (RDR) de la ATU, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Respecto a la exposición de motivos del Proyecto de Ley 14440/2025-CR:

La iniciativa se fundamenta en la existencia de un problema estructural en la gestión de recursos humanos del SAT de Lima, donde un número importante de trabajadores, identificados en 127 servidores, se encuentran vinculados mediante contratos CAS en condición transitoria o a plazo determinado, pese a que, en los hechos, desarrollan funciones permanentes dentro de la entidad. Esta situación no solo distorsionaría el régimen laboral aplicable, sino que también afectaría la estabilidad del personal y debilitaría progresivamente la capacidad operativa institucional.

La propuesta precisa que el SAT de Lima cumple un rol clave en la recaudación de ingresos municipales, la fiscalización tributaria y la ejecución coactiva —funciones esenciales para el sostenimiento de los gobiernos locales—, y que la coexistencia de trabajadores bajo contratos CAS a plazo determinado (transitorios) y CAS a plazo indeterminado, realizando funciones similares o idénticas, genera una evidente desigualdad laboral. Para ello, la propuesta aplica el principio de primacía de la realidad, conforme al cual la naturaleza del vínculo laboral no se define por el nombre del contrato, sino por las funciones efectivamente desempeñadas. Se señala que la implementación se financia con cargo al presupuesto institucional del SAT, incluyendo recursos directamente recaudados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

c) Antecedentes normativos y naturaleza jurídica del régimen de Contratación Administrativa de Servicios – CAS

El régimen de Contratación Administrativa de Servicios – CAS fue creado mediante el Decreto Legislativo 1057, publicado el 28 de junio de 2008, como una modalidad especial de contratación en el sector público, en el marco del proceso de modernización del Estado, con la finalidad de ordenar las diversas formas de vinculación existentes en la administración pública. Este régimen se configuró como una alternativa a esquemas de contratación no laborales, incorporando un conjunto de derechos y obligaciones para los servidores bajo esta modalidad. Posteriormente, su desarrollo normativo ha sido objeto de modificaciones orientadas a precisar su naturaleza y condiciones de aplicación.

En cuanto a su naturaleza jurídica, el artículo 3 del Decreto Legislativo 1057, modificado por la Ley 32563, establece que el Contrato Administrativo de Servicios constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado como único empleador, sujeta a un régimen propio y complementada supletoriamente por la Ley del Servicio Civil. En ese sentido, el régimen CAS mantiene su carácter especial dentro del sistema de gestión de recursos humanos del sector público, diferenciándose de los regímenes laborales de los Decretos Legislativos 276 y 728.

Asimismo, conforme al artículo 5 del citado decreto legislativo, modificado por la Ley 32563, el régimen CAS puede celebrarse tanto a plazo determinado como a plazo indeterminado. El contrato a plazo indeterminado se encuentra condicionado al ingreso mediante concurso público de méritos y al desarrollo de actividades permanentes, mientras que el contrato a plazo determinado responde a necesidades de carácter transitorio, tales como suplencias, actividades temporales, programas o proyectos especiales, y se encuentra sujeto a límites de duración, renovación y disponibilidad presupuestaria. En ese marco, la normativa vigente establece que la naturaleza del vínculo contractual en el régimen CAS no deriva automáticamente del desempeño de funciones, sino del cumplimiento de las condiciones legales y presupuestarias previstas para cada modalidad.

No obstante, en la práctica administrativa, diversas entidades públicas han recurrido a la utilización del régimen de Contratación Administrativa de Servicios – CAS para la contratación de personal que desempeña funciones de carácter permanente bajo contratos a plazo determinado, lo cual ha generado cuestionamientos respecto a la adecuada aplicación de su naturaleza jurídica y a la eventual desnaturalización de los contratos. Esta situación ha sido objeto de análisis tanto en el ámbito normativo como en el jurisprudencial, evidenciando la necesidad de evaluar la coherencia entre la naturaleza del vínculo contractual y las funciones efectivamente desempeñadas por el personal contratado.

En ese contexto, el régimen CAS se configura como una modalidad especial de contratación en el sector público que, conforme a su regulación vigente, admite tanto contratos a plazo determinado como a plazo indeterminado, dependiendo de la naturaleza de las funciones, el cumplimiento de los requisitos legales —entre ellos el ingreso mediante concurso público de méritos— y la disponibilidad presupuestaria. En tal sentido, su aplicación debe observar los principios que rigen la gestión de recursos humanos en el Estado, evitando el uso de contratos temporales para cubrir de manera permanente funciones estructurales de las entidades públicas sin el cumplimiento de las condiciones establecidas en la normativa.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

Asimismo, conforme a los criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional, la existencia de funciones de carácter permanente desempeñadas bajo contratos de duración determinada puede dar lugar a cuestionamientos sobre la validez del vínculo contractual; sin embargo, dicha situación no genera automáticamente la modificación del contrato ni su conversión a una condición indeterminada por mandato legal general, sino que debe ser evaluada en cada caso concreto, a través de los mecanismos administrativos correspondientes o, de ser el caso, en la vía jurisdiccional competente.

En ese marco, las iniciativas legislativas, al proponer la conversión automática de contratos CAS de duración determinada a indeterminada, prescinden del requisito del concurso público de méritos establecido en la Ley 32563, lo que evidencia una incompatibilidad con el marco normativo vigente y con el principio de mérito en el acceso al empleo público.

d) Desarrollo normativo de la Ley 31131 y control constitucional

La Ley 31131, publicada el 9 de marzo de 2021, fue aprobada con la finalidad de erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, estableciendo disposiciones orientadas a regular la situación de los trabajadores sujetos al régimen de Contratación Administrativa de Servicios – CAS, particularmente de aquellos que realizan labores de carácter permanente.

Entre sus principales medidas, la citada ley dispuso la incorporación progresiva de los trabajadores CAS a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos 728 y 276, así como la eliminación progresiva del régimen CAS y restricciones a su utilización, configurando un esquema de transición hacia otros regímenes laborales.

No obstante, mediante la sentencia recaída en el Expediente 00013-2021-PI/TC, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales las disposiciones que establecían la incorporación progresiva de los trabajadores CAS a otros regímenes laborales, así como aquellas orientadas a la eliminación general del régimen CAS y a la prohibición de nuevas contrataciones bajo dicho régimen, al considerar que tales medidas vulneraban el principio de mérito en el acceso a la función pública, el acceso mediante concurso público y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Asimismo, el Tribunal Constitucional determinó la subsistencia parcial del artículo 4 de la Ley 31131, precisando que los contratos CAS pueden adquirir carácter indeterminado únicamente bajo determinadas condiciones, las cuales deben ser evaluadas conforme a criterios técnicos y en cada caso concreto, descartando expresamente la posibilidad de establecer mecanismos de incorporación automática o generalizada mediante norma legal.

Este criterio ha sido posteriormente reforzado por la Ley 32563, que consolida el principio de mérito como condición obligatoria para el acceso a contratos CAS de duración indeterminada.

En consecuencia, la sentencia del Tribunal Constitucional delimita el alcance de la Ley 31131, estableciendo que cualquier medida orientada a modificar la naturaleza del vínculo laboral en el sector público debe respetar los principios constitucionales que rigen el empleo público, así como las reglas del sistema administrativo de gestión de recursos humanos y del sistema presupuestario.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

Asimismo, debe considerarse que la Ley 31131 fue tramitada y dictaminada principalmente en el ámbito de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, lo cual evidencia que su enfoque estuvo orientado prioritariamente a aspectos laborales. En ese sentido, el desarrollo de sus disposiciones no implicó un análisis integral de los efectos presupuestarios y de sostenibilidad fiscal en el conjunto del sector público, aspectos que resultan determinantes para la adopción de medidas que incidan en la estructura del gasto en personal del Estado.

e) Análisis del alcance y naturaleza de las iniciativas legislativas

En el marco del desarrollo normativo de la Ley 31131 y su delimitación por el Tribunal Constitucional, las iniciativas legislativas materia de análisis proponen la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado, bajo un carácter excepcional y por única vez, en el ámbito de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y del Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

Al respecto, se advierte que las iniciativas se sustentan en la problemática abordada por la citada ley, referida a la existencia de trabajadores CAS que desempeñan funciones de carácter permanente, recogiendo específicamente el criterio reconocido por el Tribunal Constitucional respecto a la posibilidad de que dichos contratos adquieran carácter indeterminado bajo determinadas condiciones.

En ese sentido, el objeto de las propuestas se orienta a regular la naturaleza del vínculo laboral de los trabajadores sujetos al régimen CAS, en concordancia con los alcances que subsisten de la Ley 31131 tras el control constitucional, vinculados al reconocimiento de condiciones de estabilidad en el empleo público.

Bajo dicho enfoque, se advierte que las iniciativas legislativas inciden directamente en aspectos propios del régimen laboral del sector público, tales como la determinación de la naturaleza del vínculo laboral, la estabilidad en el empleo y las condiciones de contratación, materias que corresponden al ámbito del derecho laboral público y de la gestión de los recursos humanos en el Estado.

En consecuencia, si bien las propuestas pueden tener efectos indirectos en el gasto público, su contenido esencial se encuentra referido a la regulación de aspectos laborales, en el marco de los criterios derivados de la Ley 31131 y de la jurisprudencia constitucional, incluyendo la modificación de las condiciones de acceso a contratos de duración indeterminada, las cuales, conforme a la Ley 32563, se encuentran sujetas al requisito de concurso público de méritos. En tal sentido, su análisis de fondo corresponde a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, no siendo materia de competencia principal de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

4.2 Análisis de las opiniones e información solicitada

4.2.1 Opiniones solicitadas

a) Proyecto de Ley 14345/2025-CR

- El 06 de abril de 2026 se remitió al ministro de Economía y Finanzas el OFICIO-02865-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

- El 06 de abril de 2026 se remitió al ministro de Transportes y Comunicaciones el OFICIO-02866-2025-2026-CPCGR-ASR-CR-MTC.
- El 06 de abril de 2026 se remitió a presidente ejecutivo de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU el OFICIO-02864-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 06 de abril de 2026 se remitió al presidente ejecutivo Autoridad Nacional del Servir Civil-SERVIR el OFICIO-02867-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.

b) Proyecto de Ley 14440/2025-CR

- El 30 de abril de 2026 se remitió al ministro de Economía y Finanzas el OFICIO-03040-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 30 de abril de 2026 se remitió al alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima el OFICIO-03041-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 30 de abril de 2026 se remitió al presidente ejecutivo Autoridad Nacional del Servir Civil-SERVIR el OFICIO-03043-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.
- El 30 de abril de 2026 se remitió a la presidenta ejecutiva del Servicio de Administración Tributaria de Lima el OFICIO-03042-2025-2026-CPCGR-ASR-CR.

4.2.2 Opiniones recibidas

A la fecha de elaboración del presente dictamen las, entidades competentes no han hecho llegar las referidas respuestas de opinión a la comisión de Presupuesto y Cuenta General de la Republica.

5. CRITERIOS ADOPTADOS PARA EL ESTUDIO Y EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA

Para un análisis sistematizado, exhaustivo y especializado del proyecto de ley, desde la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, se procede a evaluar lo siguiente:

- Si la propuesta legislativa, cumple con los principios de separación de Poderes y de competencias, consagrado por el artículo 43 de la Constitución Política, considerando que la Carta Magna pretende que el poder político se distribuya entre diferentes órganos estatales a fin de impedir su concentración y se desarrollen sin la interferencia de los otros.
- Si la propuesta legislativa, está en armonía con lo establecido en el artículo 118, inciso 17, que asigna al Poder Ejecutivo el manejo de la hacienda pública.
- Si la propuesta legislativa, está acorde con el artículo 137 de la Constitución Política que establece que el presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar y dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, el estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación.
- Si la propuesta legislativa, está conforme con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que consagra el principio de competencia, señalando que "El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas".
- Si la propuesta legislativa, cumple con lo establecido el artículo 79 de la Constitución Política, referidos a la iniciativa de gasto.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

- Si la propuesta legislativa, puede ser reformulado a partir de su fórmula legal, posibilitando el desarrollo de un texto sustitutorio.

Sin embargo, previo al inicio del examen y evaluación de la proposición legislativa, debe definirse si la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República tiene competencias y especialidad para pronunciarse y dictaminar el proyecto de ley en los términos señalados en su contenido; pudiendo presentarse en ese caso dos escenarios:

- Si la proposición legislativa, se encuentra dentro de sus competencias y especialidad, entonces se procede a la evaluación y el desarrollo del dictamen.
- Si la proposición legislativa, no se encuentra dentro de sus competencias y especialidad, se plantea inhibirse del dictaminar.

6. COMPETENCIAS DE LAS COMISIONES ORDINARIAS PARA EL ESTUDIO Y DICTAMEN

6.1. Competencias de las comisiones ordinarias

Para exponer este fundamento nos remitimos al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República, el cual menciona de forma expresa que las comisiones son grupos de trabajo especializados que estudian y dictaminan proyectos de ley referidos a su correspondiente especialidad o materia. Al respecto textualmente indica lo siguiente:

"Reglamento del Congreso de la República

Artículo 34. *Las Comisiones son grupos de trabajo especializado de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la administración. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. (...) (El subrayado es nuestro).*

Asimismo, cabe mencionar que las propuestas legislativas son decretadas a las comisiones ordinarias por el Oficial Mayor del Congreso, previa coordinación con la Vicepresidencia encargada de evaluar la temática del proyecto de ley, aplicando el criterio de especialización, para su conocimiento, estudio y dictamen. Se transcribe textualmente el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República:

"Envío a Comisiones y Estudio

Artículo 77. *Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a lo Vicepresidencia encargada de procesar y tramitar las iniciativas a las Comisiones. [...] En la remisión de las proposiciones o Comisiones se aplica el criterio de especialización. (...) (El subrayado es nuestro).*

Dentro de este orden de disposiciones, y de conformidad con el artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República, las comisiones ordinarias son las encargadas del estudio y dictamen de los asuntos

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en las funciones legislativas y de fiscalización.

El presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo, propone el número de comisiones ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado.

A la fecha, el Congreso de la República tiene conformadas 24 comisiones ordinarias, las que a continuación se presentan:

1. Agraria.	12. Fiscalización y Contraloría.
2. Ciencia, Innovación y Tecnología.	13. Inclusión Social y Personas con Discapacidad.
3. Comercio Exterior y Turismo.	14. Inteligencia.
4. Constitución y Reglamento.	15. Justicia y Derechos Humanos.
5. Cultura y Patrimonio Cultural.	16. Mujer y Familia.
6. Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.	17. Presupuesto y Cuenta General de la República.
7. Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.	18. Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.
8. Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.	19. Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.
9. Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.	20. Relaciones Exteriores.
10. Educación, Juventud y Deporte.	21. Salud y Población.
11. Energía y Minas.	22. Trabajo y Seguridad Social.
	23. Transportes y Comunicaciones.
	24. Vivienda y Construcción.

De todo lo señalado en los párrafos anteriores, y de acuerdo con el artículo 34 del Reglamento del Congreso, las comisiones ordinarias son grupos de trabajos especializados y que les compete el estudio, el dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento en concordancia con su especialidad o la materia. En ese mismo, sentido el artículo 77 del mencionado reglamento, señala que en la remisión de las proposiciones a las comisiones se aplica el criterio de especialización.

6.2. Competencias de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

El Reglamento Interno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República establece en el literal a) del artículo 6, que son funciones y atribuciones del Pleno de la Comisión es el de revisar, debatir y dictaminar los Proyectos de la Ley de Presupuesto del Sector Público, Equilibrio Financiero, Endeudamiento, Cuenta General de la República y todos aquellos proyectos de ley relacionados a aspectos presupuestarios y de la Cuenta General de la República, tal como aparece en el literal a) del artículo 6, se menciona:

"Artículo 6, De las funciones y atribuciones del Pleno de la Comisión

a) Revisar, debatir y dictaminar los Proyectos de la ley de Presupuesto del Sector Público, Equilibrio Financiero, Endeudamiento, Cuenta General de la República

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

y todos aquellos proyectos de ley relacionados a aspectos presupuestario; y de la Cuenta General que sean enviados a la Comisión para su conocimiento, estudio y dictamen, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República.

(...)"

Por esta razón, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y por especialidad, está encargada de legislar sólo lo que corresponde a temas de materia presupuestal, es decir, a estudiar y dictaminar propuestas legislativas con incidencia en el presupuesto del gasto del sector público y temas relacionados con la Cuenta General de la República.

En otros términos, tiene competencia y especialidad para dictaminar lo que concierne exclusivamente al presupuesto público: gastos, sus modificaciones (créditos suplementarios, habilitaciones, transferencias de partidas, entre otros), el presupuesto de gasto de los diferentes pliegos, así como las disposiciones y lineamientos para su ejecución.

Asimismo, le corresponde revisar, debatir y dictaminar materias referidas a la Ley de Equilibrio Financiero, Endeudamiento Público, Cuenta General de la República, reglas fiscales y todo aquello que materialice la política económico-financiera con incidencia directa en la ejecución del presupuesto público. También se pronuncia sobre proyectos de ley referidos a la Administración Financiera del Estado.

6.3. Los Proyectos de Ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR y las competencias de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

El propósito central de las iniciativas legislativas analizadas es autorizar, de manera excepcional, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada o transitoria en contratos de duración indeterminada en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima, respecto de trabajadores que vienen desempeñando funciones de carácter permanente.

En ese sentido, los proyectos de ley buscan establecer un mecanismo normativo extraordinario orientado a reconocer condiciones de estabilidad en el vínculo laboral de los trabajadores sujetos al régimen CAS, en atención a la naturaleza de las funciones que realizan. Así, las propuestas se circunscriben al ámbito del régimen laboral del sector público y a la gestión de recursos humanos, regulados por el Decreto Legislativo 1057 y el marco del servicio civil.

No obstante, del análisis de las fórmulas legales y sus exposiciones de motivos, se advierte que las materias abordadas no corresponden a la competencia temática de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, en tanto no se refieren a la programación, asignación o administración del presupuesto público ni implican modificaciones al Sistema Nacional de Presupuesto Público.

En efecto, los proyectos de ley analizados se limitan a los siguientes aspectos:

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

- **Materia laboral sobre el CAS.** Habilitación de una medida excepcional y por única vez, orientada a permitir la conversión de contratos sujetos al régimen del Decreto Legislativo 1057 de duración determinada a indeterminada, sin alterar el marco normativo general de dicho régimen.
- **Normativa laboral específica para entidades de gestión municipal.** Configuración de una intervención normativa de alcance específico, limitada a la ATU y al SAT de Lima, entidades vinculadas a funciones esenciales de la Municipalidad Metropolitana de Lima, destinada a atender una problemática concreta asociada al uso reiterado de contratos temporales para funciones permanentes.
- **Fijar como criterio sustantivo la naturaleza permanente de las funciones desempeñadas.** Determinación de un criterio sustantivo de evaluación, basado en la naturaleza permanente de las funciones efectivamente desempeñadas, como elemento que sustenta la adecuación del vínculo contractual.
- **Regular condiciones y requisitos en la gestión de recursos humanos.** Regulación de condiciones y requisitos de aplicación, cuya verificación corresponde a cada entidad en el marco del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, incluyendo criterios de continuidad y evaluación individualizada.
- **Incidencia en el gasto.** Incidencia funcional en la organización del gasto en personal, en tanto la conversión de contratos puede generar efectos en la estructura de la planilla institucional, aun cuando su financiamiento se prevea con cargo al presupuesto institucional; ello no supone una intervención directa en la estructura ni en las reglas del presupuesto público.

Asimismo, debe considerarse que, conforme a la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, las entidades ya cuentan con recursos programados para el financiamiento de plazas bajo el régimen CAS, tanto de duración determinada como indeterminada. En tal sentido, la eventual conversión de contratos no implica la creación de nuevas plazas, sino únicamente la modificación de la naturaleza del vínculo contractual, lo cual debe ser gestionado por cada entidad en el marco de su programación multianual y formulación presupuestaria, de acuerdo con el Decreto Legislativo 1440.

Por estas consideraciones, se advierte que el objeto de las iniciativas legislativas se encuentra vinculado principalmente al régimen laboral del sector público y a la regulación de la naturaleza del vínculo laboral en el régimen CAS.

Asimismo, debe considerarse que la regulación del acceso, permanencia y condiciones del empleo público se encuentra sujeta a los principios que rigen la función pública. Sobre el particular, conforme a los principios desarrollados por el Tribunal Constitucional, el acceso a la función pública debe realizarse mediante concurso público y en observancia del principio de mérito, lo cual reafirma que las materias vinculadas a la estabilidad y naturaleza del vínculo laboral forman parte del ámbito del régimen laboral del sector público.

En ese sentido, las propuestas no configuran una intervención sobre el Sistema Nacional de Presupuesto Público, sino sobre las reglas de acceso, permanencia y estabilidad en el empleo público.

En consecuencia, se advierte que las iniciativas legislativas no versan de manera directa sobre materias presupuestarias, financieras o de administración fiscal. Por el contrario, regulan aspectos vinculados a la naturaleza del vínculo laboral en el régimen CAS, por lo que su análisis corresponde al ámbito de competencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, no siendo materia de competencia principal de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

6.4. Competencias de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

En el Plan de Trabajo de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social para el Período Anual de Sesiones 2025-2026, dicha comisión refiere que es competente para dictaminar materias vinculadas al trabajo, comprendiendo dentro de su ámbito legislativo la promoción del empleo digno y formal, así como la tutela y garantía de los derechos laborales, tanto individuales como colectivos, los cuales tienen reconocimiento como derechos humanos, junto con los derechos que les son inherentes o conexos. En particular, el Plan de Trabajo señala:

Plan de Trabajo de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social Periodo Anual de Sesiones 2025-2026

3.1. Objetivos generales:

a) Cumplir la función legislativa que comprende la segunda calificación, el estudio, así como el dictamen de los proyectos de ley enviados por los órganos parlamentarios; y la absolución de consultas sobre temas de especialidad de la Comisión conforme lo dispone el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República.

(...)

3.2 Objetivos específicos

3.2.1. Función legislativa

a) Mejorar la legislación laboral, dotándola de coherencia y lógica con los preceptos constitucionales de respeto y promoción de los derechos laborales y de los derechos a la seguridad social como fundamento del bienestar social y un medio de realización de la persona.

(...)

c) Estudiar y dictaminar los proyectos de ley enviados con tal finalidad. Para ello, en aplicación del artículo 70 del Reglamento del Congreso, se recibirá la sustentación de sus autores en la sesión de Comisión que corresponda.

En tal sentido, y conforme a las funciones y objetivos establecidos en el Plan de Trabajo de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social para el Período Anual de Sesiones 2025-2026, dicha comisión constituye el órgano competente para evaluar y dictaminar las propuestas legislativas orientadas a la regulación del vínculo laboral en el sector público, así como aquellas vinculadas a la determinación de la naturaleza de las relaciones de trabajo y al reconocimiento de condiciones laborales en el marco del régimen CAS.

Cabe precisar, además, que dicha comisión tuvo a su cargo el análisis y dictamen de la Ley 31131, norma que abordó aspectos sustanciales relacionados con el régimen CAS y la situación de los trabajadores sujetos a dicho régimen, lo cual evidencia su competencia material en la materia. Asimismo, conforme se advierte del Acuerdo de Junta de Portavoces del período de sesiones 2020-2021, se dispuso la exoneración del dictamen de la Comisión de Presupuesto respecto de los proyectos de ley que dieron origen a dicha norma, concentrándose su análisis en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

En consecuencia, corresponde que la Comisión de Trabajo y Seguridad Social analice en el fondo los Proyectos de Ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, al versar estos sobre materias propias de su especialidad en legislación laboral y gestión de recursos humanos en el sector público, sin perjuicio de la emisión de opinión en materia presupuestal cuando corresponda.

7. BALANCE GENERAL

Las iniciativas legislativas son decretadas a las comisiones ordinarias por la Oficialía Mayor del Congreso de la República, previa coordinación con la Vicepresidencia correspondiente, conforme al criterio de especialización previsto en el artículo 77 del Reglamento del Congreso. Este procedimiento asegura que los proyectos de ley sean evaluados por la comisión competente según la materia.

Las comisiones ordinarias son órganos especializados integrados por congresistas, encargados del estudio, dictamen y fiscalización de los asuntos vinculados a los sectores de la Administración Pública, de acuerdo con su ámbito de competencia.

En este marco, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República tiene competencia sobre materias relacionadas con el presupuesto público, su programación y ejecución, las modificaciones presupuestarias, la Cuenta General de la República, el equilibrio financiero, el endeudamiento público y la administración financiera del Estado.

No obstante, del análisis del contenido de los proyectos de ley, se advierte que su objeto principal no se vincula con dichas materias, sino con la regulación del régimen laboral del sector público, específicamente con la naturaleza del vínculo contractual bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

En efecto, las iniciativas proponen medidas excepcionales orientadas a la conversión de contratos CAS de duración determinada o transitoria a indeterminada, en atención al desempeño de funciones de carácter permanente. Para ello, regulan aspectos tales como la habilitación de dicha medida, la determinación de la naturaleza del vínculo laboral según las funciones desempeñadas, y las condiciones y requisitos para su aplicación en el marco de la gestión de recursos humanos.

Por estas consideraciones, se advierte que el objeto de las iniciativas se circunscribe al ámbito del régimen laboral público y de la gestión de recursos humanos, materias que corresponden a la competencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

Asimismo, los criterios técnicos institucionales disponibles —en particular los emitidos por SERVIR en materia análoga— formulan observaciones vinculadas principalmente al sistema administrativo de gestión de recursos humanos y, de manera accesoria, a sus eventuales implicancias presupuestales, lo que refuerza la necesidad de que dichas iniciativas sean evaluadas por la comisión especializada en la materia.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.

Adicionalmente, la regulación del acceso, permanencia y condiciones del empleo público se rige por los principios de mérito e igualdad de oportunidades, que exigen el acceso mediante concurso público, conforme a la normativa vigente y a los criterios del Tribunal Constitucional. En esa línea, la eventual desnaturalización del régimen CAS no genera automáticamente la modificación del vínculo laboral por mandato legal general, sino que debe evaluarse en cada caso concreto a través de los mecanismos administrativos o jurisdiccionales correspondientes.

De igual modo, debe considerarse que, en el Año Fiscal 2026, las entidades públicas ya cuentan con recursos programados para el financiamiento de plazas bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, por lo que la eventual conversión de contratos incide en la naturaleza del vínculo laboral y en la estructura del gasto en personal, sin implicar necesariamente una intervención directa en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Finalmente, las propuestas se orientan a regular una situación específica circunscrita a entidades determinadas, lo que debe evaluarse a la luz del principio de generalidad de la ley, que exige que las normas tengan carácter general y abstracto.

En consecuencia, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, al amparo de lo establecido en el artículo 70, inciso c), del Reglamento del Congreso de la República, concluye que no tiene competencia para pronunciarse sobre el fondo de las iniciativas legislativas materia de estudio, correspondiendo su evaluación a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

"Artículo 70

Los dictámenes pueden concluir (...)

c) En la Recomendación de no aprobación de la proposición y su envío al archivo o en la inhibición de la Comisión por no tener competencia en la materia de la proposición (...)"

8. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones antes expuestas, y de conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República recomienda la **INHIBICIÓN** de los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen medidas excepcionales vinculadas a la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada o transitoria a contratos de duración indeterminada en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima, por no tener competencia sobre la materia; sin que ello constituya pronunciamiento sobre la viabilidad o inviabilidad de las propuestas.

Salvo mejor parecer.

Plataforma virtual.

Dese cuenta.

Lima, 20 de mayo de 2026.

COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidad para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen recaído en los proyectos de ley 14345/2025-CR y 14440/2025-CR, que proponen la Ley de conversión excepcional de contratos CAS a plazo determinado o transitorio en contratos a plazo indeterminado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER ALBERTO
Nelly Lidia FAU 20161749126 soft

Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2026 16:10:26-0500

Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2026 16:34:24-0500

Firmado digitalmente por:
CALLE LOBATON Digna FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2026 11:12:57-0500

Firmado digitalmente por:
REYMONDO MERCADO Edgar
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/05/2026 16:00:53-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2026 12:15:30-0500

ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2026 10:24:59-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/05/2026 12:48:01-0500

PEDRO EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA
Vicepresidente
Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2026 12:08:07-0500

EDUARDO ENRIQUE CASTILLO RIVAS
Secretario
Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2026 16:17:12-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2026 16:51:42-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2026 10:36:24-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2026 15:59:46-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2026 09:37:00-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/05/2026 12:30:53-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2026 12:31:41-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2026 16:07:04-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/05/2026 08:49:58-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/05/2026 15:00:02-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Blas
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/05/2026 11:43:34-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadhith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/05/2026 10:12:53-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2026 16:46:50-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2026 12:22:40-0500