



**LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL
DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS
TRABAJADORES DE LA DEFENSA PÚBLICA
DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS
HUMANOS BAJO EL RÉGIMEN DE CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) A
PLAZO INDETERMINADO**

El Grupo Parlamentario **JUNTOS POR EL PERÚ – VOCES DEL PUEBLO – BLOQUE MAGISTERIAL** a iniciativa del Congresista **Elías Marcial Varas Meléndez**, en uso de las facultades conferidas por los artículos 102° numeral 1), y 107° de la Constitución Política del Perú y en el inciso c) del Artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE INCORPORA AL REGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO
728 A LOS TRABAJADORES DE LA DEFENSA PUBLICA DEL MINISTERIO DE
JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS BAJO EL REGIMEN DE CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) A PLAZO INDETERMINADO**

Artículo 1. Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es incorporar al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de manera gradual y progresiva, a los defensores públicos, conciliadores extrajudiciales, trabajadores sociales, miembros del equipo multidisciplinario y personal administrativo que laboran en la Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos bajo el régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) a plazo indeterminado. Dicha incorporación se efectuará conforme a la disponibilidad presupuestal institucional y

respetando un orden de prelación basado en la antigüedad en el servicio, en un plazo máximo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente ley

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley es garantizar la igualdad de derechos y condiciones laborales de los trabajadores de la Defensa Pública, corrigiendo situaciones de desigualdad y discriminación originadas por la coexistencia de distintos regímenes laborales en dicha institución. Asimismo, la ley busca fortalecer el servicio público de defensa y acceso a la justicia gratuita, brindando a sus profesionales estabilidad laboral y derechos laborales equiparables a los de otros regímenes, en concordancia con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación en el trabajo.

Artículo 3. Ámbito de Aplicación

La presente ley se aplica a todo el personal de la Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que al momento de la entrada en vigencia de esta norma se encuentra contratado bajo el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) con contrato a plazo indeterminado. Comprendiendo a Defensores Públicos, Conciliadores Extrajudiciales, Trabajadores Sociales, Integrantes del Equipo Multidisciplinario y Personal Administrativo.

Artículo 4. Requisitos para la incorporación

Son requisitos para la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, de acuerdo con la presente ley:

- a) Haber ingresado a laborar en la entidad mediante concurso público de méritos y contar con al menos dos (2) años de servicios continuos o alternos en la Defensa Pública.
- b) Encontrarse, a la fecha de promulgación de la presente ley, laborando bajo la modalidad de contrato administrativo de servicios (CAS) a plazo indeterminado en la Defensa Pública.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Procedimiento de incorporación y plazo

La Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos realizará la incorporación del personal señalado en el artículo 3 de esta ley de forma progresiva, en un plazo máximo de tres (2) años contados desde la vigencia de la ley. El proceso de incorporación se ejecutará por etapas, respetando el orden de prelación según el tiempo de servicios de cada trabajador bajo CAS indeterminado y condicionado a la disponibilidad presupuestal de la entidad en cada ejercicio fiscal. La incorporación de cada trabajador se perfeccionará mediante la suscripción del contrato de trabajo bajo el régimen del Decreto Legislativo 728, con fecha de inicio a acordar dentro del plazo establecido y preservando la continuidad de la prestación de servicios sin solución de continuidad.

SEGUNDA. Responsables del proceso

El Titular del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, es el responsable de la adecuada implementación del proceso de incorporación dispuesto por la presente ley.

TERCERA. Reconocimiento de servicios previos

Reconózcase a todo el personal incorporado al régimen del Decreto Legislativo 728 en virtud de la presente ley el tiempo de servicios efectivamente prestado bajo el régimen CAS dentro de la Defensa Pública, para todos los beneficios laborales que correspondan asegurándose que no exista perjuicio ni pérdida de derechos adquiridos durante su periodo de contrato CAS.

CUARTA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor a 90 días de publicada esta ley, dictará su reglamento para concretar las funciones, competencias, recursos y procedimientos operativos.

QUINTA. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, sin perjuicio de las disposiciones reglamentarias que se dicten para su implementación.



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/10/2025 13:08:46-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Blas
Marcial FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/10/2025 11:17:59-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/10/2025 13:08:54-0500

ELIAS MARCIAL VARAS MELÉNDEZ Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/10/2025 14:58:27-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/10/2025 15:09:06-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/10/2025 16:05:55-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/10/2025 16:27:41-0500



Firmado digitalmente por:
BERMEJO ROJAS Guillermo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/10/2025 17:13:20-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El Estado peruano, como Estado Democrático y Social de Derecho, tiene la responsabilidad de garantizar el acceso a la justicia a todas las personas, en especial a aquellas en situación de vulnerabilidad, conforme a los principios de igualdad de trato ante la ley y no discriminación. La Constitución Política del Perú consagra el derecho fundamental a la defensa y al debido proceso, conforme el artículo 139°, incisos 14 y 16, lo que implica la existencia de un servicio eficiente de asistencia legal al cual puedan acudir los. En cumplimiento de dicho mandato constitucional, el Estado brinda servicios de acceso a la justicia de manera gratuita, tales como la Defensa Pública, la Conciliación Extrajudicial y el Arbitraje Popular, orientados principalmente a resolver conflictos sociales de manera pacífica y proteger los derechos de las personas más necesitadas

La Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia (DGDPAJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es el órgano responsable de conducir, regular y supervisar el Servicio de Defensa Pública en sus distintas especialidades (defensa penal, de familia, civil, laboral, defensa de víctimas, etc.), así como los servicios de conciliación y arbitraje popular

Estos servicios cumplen un rol constitucional fundamental al garantizar el derecho a la defensa de quienes no pueden costear un abogado particular, contribuyendo a la igualdad material en el acceso a la justicia. La importancia de la función que desempeñan los defensores públicos exige que cuenten con condiciones laborales adecuadas, estabilidad y motivación suficientes para ejercer su labor con independencia, calidad y compromiso social. Tales condiciones laborales inciden directamente en la calidad y continuidad del servicio brindado a la población beneficiaria.

No obstante, la relevancia de su función, actualmente los trabajadores de la Defensa Pública enfrentan situaciones de desigualdad laboral derivadas de la coexistencia de distintos regímenes de contratación en la entidad. En particular, un número significativo

de defensores públicos, asistentes sociales, conciliadores y personal administrativo se encuentran laborando bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) con contratos de duración indefinida, mientras que otros servidores en funciones similares pertenecen al régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo 728). Esta dualidad de regímenes ha generado brechas en cuanto a la estabilidad en el empleo, remuneraciones y acceso a beneficios laborales, configurando un trato diferenciado que deviene irrazonable y contrario al principio constitucional de igualdad ante la ley (Artículo 2° inciso 2 y Artículo 26° de la Constitución).

El Contrato Administrativo de Servicios (CAS), creado en 2008 mediante el Decreto Legislativo 1057, nació como un régimen de naturaleza temporal y excepcional para cubrir necesidades transitorias en el sector público. Sin embargo, en la práctica la contratación CAS se ha empleado de manera extensiva y prolongada para funciones permanentes, sirviendo muchas veces para evitar el reconocimiento de legítimos derechos laborales y facilitando la terminación arbitraria de vínculos laborales bajo la apariencia de simple cese contractual

Esta situación ha sido criticada por diversos organismos y por la propia jurisprudencia, pues desnaturaliza la finalidad temporal del CAS y afecta la estabilidad laboral de las personas. El principio de primacía de la realidad nos obliga a reconocer que detrás de muchas contrataciones CAS prolongadas existe en los hechos una relación laboral de naturaleza permanente, por lo que mantener a dichos trabajadores en un régimen precario implica tolerar una discriminación y un menoscabo de sus derechos fundamentales, lo cual resulta incompatible con el mandato constitucional de protección al trabajo.

En esa línea, la propuesta legislativa presente se justifica en la necesidad de corregir situaciones de desigualdad y discriminación laboral evidentes en el seno de la Defensa Pública. Actualmente coexisten defensores públicos sujetos al régimen 728 (actividad privada) –en su mayoría aquellos incorporados durante la vigencia de la Ley N° 27019– y defensores contratados vía CAS en años posteriores, quienes realizan las mismas funciones, pero bajo condiciones laborales inferiores. Esta diferenciación carece de

sustento objetivo y vulnera el principio de "igual remuneración por igual trabajo" y la prohibición de discriminación laboral establecida en el artículo 26° de la Constitución (que proscribe la discriminación por motivo de origen, condición económica o de otra índole en las relaciones laborales), así como el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación reconocido en el inciso a) del artículo 28° de la Carta Magna

Cabe destacar que varios defensores públicos inicialmente contratados bajo el régimen CAS han acudido al Poder Judicial en busca del reconocimiento de sus derechos laborales bajo el régimen 728, obteniendo sentencias favorables que reconocen su condición de trabajadores sujetos a la actividad privada, con todos los derechos que ello conlleva

Estas decisiones judiciales, si bien reivindicar casos individuales, evidencian un problema estructural que debe ser solucionado de manera general mediante una ley, a fin de no obligar a cada trabajador a litigar para obtener derechos que, en justicia, le corresponden por la naturaleza de sus funciones y por mandato de la ley orgánica de la Defensa Pública.

Por lo expuesto, resulta necesario y constitucionalmente legítimo que el Congreso de la República adopte medidas legislativas que restablezcan la igualdad de trato entre todos los trabajadores de la Defensa Pública. La presente iniciativa de ley se orienta a reconocer el régimen laboral adecuado (DL 728) a quienes hasta hoy permanecen indebidamente bajo CAS, honrando así el espíritu del legislador al crear el Servicio de Defensa Pública y garantizando la continuidad y eficacia de tan importante servicio público bajo condiciones justas para sus operadores. Esta medida no sólo corrige una inequidad histórica, sino que fortalece el cumplimiento del rol del Estado en brindar acceso a la justicia en condiciones de calidad y dignidad, en concordancia con los mandatos constitucionales antes mencionados.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La dación de la presente ley no deroga ni contradice expresamente ninguna norma vigente, sino que más bien desarrolla y especifica la aplicación de disposiciones ya contenidas en leyes como la N° 31131, aterrizándolas al ámbito particular de la Defensa Pública. En ese sentido, la norma propuesta se ajusta al marco constitucional y legal y contribuye a su cumplimiento efectivo. La iniciativa se enmarca en el ordenamiento jurídico nacional e internacional que consagra derechos laborales y principios de igualdad, así como en la normativa específica sobre función pública y defensa de oficio. Entre las disposiciones que respaldan y otorgan legitimidad a la propuesta, cabe mencionar:

- **Constitución Política del Perú:** Artículo 2° inciso 2 (derecho a la igualdad y no discriminación); Artículo 22° (derecho al trabajo digno y con protección adecuada); Artículo 23° (obligación del Estado de promover condiciones para el progreso social y prohibición de despido arbitrario; primacía de la realidad en materia laboral); Artículo 26° (igualdad de oportunidades sin discriminación, nulidad de disposiciones contrarias a los derechos del trabajador). Asimismo, el Artículo 139° incisos 14) y 16) que garantizan el derecho de defensa y el acceso gratuito a la justicia para las personas de escasos recursos, y el Artículo 28° inciso a) que establece el deber de erradicar la discriminación en las relaciones laborales.
- **Declaración Universal de Derechos Humanos (1948):** Artículo 7 (igualdad ante la ley, sin distinción); Artículo 23 (derecho al trabajo, a igual salario por igual trabajo, y a protección contra el desempleo). Estos principios universales refuerzan la obligación estatal de asegurar condiciones equitativas para todos los trabajadores, incluidos aquellos del sector público.
- **Convenios Internacionales de la OIT:** Especial relevancia tiene el Convenio N° 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), que prohíbe cualquier distinción no basada en la capacidad o en las necesidades del trabajo que anule o altere la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo. También el Convenio N° 151 (relaciones de trabajo en la administración pública) que reconoce derechos laborales a los empleados públicos. Estos instrumentos, ratificados por el Perú, forman parte



del bloque de constitucionalidad y obligan a eliminar formas de discriminación laboral en el Estado.

- **Decreto Legislativo N° 1057 y su Reglamento (D.S. 075-2008-PCM):** Base normativa del régimen CAS. Si bien esta norma sigue vigente, la misma ha sido modificada por las Leyes 29849 y 31131. Es importante destacar que el artículo 3° del D.L. 1057 (modificado por Ley 29849) establece ahora expresamente que el régimen CAS “tiene carácter transitorio”, lo que sintoniza con la finalidad de integrar gradualmente a sus trabajadores a regímenes permanentes. Asimismo, el Reglamento original del CAS reconoce que los derechos laborales no previstos en el D.L. 1057 pueden ser otorgados por normas especiales, lo cual habilita al Congreso a disponer la incorporación de CAS a otros regímenes.
- **Decreto Legislativo N° 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral (1997):** Régimen laboral de la actividad privada al cual serán incorporados los trabajadores CAS de la Defensa Pública. Esta norma y sus complementarias (D.S. 003-97-TR, TUO de la Ley de Fomento del Empleo) establecen los derechos laborales completos: estabilidad relativa (sujeta a causa justa de despido), compensación por tiempo de servicios, gratificaciones, utilidades, vacaciones, entre otros. La migración al DL 728 garantiza dichos derechos para los servidores incorporados.
- **Decreto Legislativo N° 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa (1984):** Régimen laboral del sector público de carácter estatutario. Aunque en el presente caso la incorporación es al régimen privado (728), se menciona porque la Ley 31131 incluyó la posibilidad de incorporar CAS también al 276 para plazas netamente administrativas. En Defensa Pública la mayoría de puestos son de naturaleza no administrativa común sino de servicios profesionales directos, por lo que corresponde el 728 conforme a Ley 27019.
- **Ley N° 27019, Ley N° 29360, Ley N° 29849 y Ley N° 31131:** Analizadas en la sección de antecedentes, estas leyes otorgan sustento legal histórico a la propuesta, pues marcan la línea evolutiva hacia el reconocimiento de derechos a los defensores públicos y la progresiva eliminación de la discriminación que implica el régimen CAS. En particular, la Ley 31131 vigente reconoce el derecho a la estabilidad de los CAS

indeterminados y contiene el mandato del pase de CAS a 728, por lo que la presente ley desarrolla esa disposición en el caso específico del personal de Defensa Pública, detallando el procedimiento y plazos de manera compatible con la realidad presupuestal del sector.

En conclusión, el marco legal y jurisprudencial vigente avala la esencia de la propuesta legislativa: no existe impedimento legal para que el personal CAS pase al régimen 728 (muy por el contrario, leyes vigentes lo promueven) y, además, existe un mandato constitucional y convencional claro de eliminar toda forma de discriminación laboral en el Estado. La iniciativa respeta plenamente la Constitución y desarrolla principios y normas ya existentes, sin colisionar con ninguna disposición legal de jerarquía superior.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa tiene como propósito incorporar al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de manera gradual y progresiva, a los defensores públicos, conciliadores extrajudiciales, trabajadores sociales, miembros del equipo multidisciplinario y personal administrativo que laboran en la Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos bajo el régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) a plazo indeterminado; que no irroga costos adicionales al erario público sin generar obligaciones inmediatas de gasto para el Tesoro Público.

La incorporación al régimen laboral Decreto Legislativo 728 les brindará mayores derechos y beneficios laborales, tales como estabilidad laboral a plazo indeterminado, derecho a compensación por tiempo de servicios (CTS), gratificaciones, utilidades y demás beneficios de la actividad privada que actualmente no perciben plenamente bajo CAS. Esto mejorará su motivación y seguridad en el empleo, incentivando un mejor desempeño en sus funciones.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa se encuentra enmarcada en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- II. Equidad y Justicia Social

Vinculada a la política de: 10. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación; por cuanto se compromete a combatir toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades, en búsqueda de la igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales.

Vinculada a la política de 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo; porque el Estado se compromete a contar con normas que promuevan el empleo digno y productivo a través del dialogo social directo, mediante mejoras en los derechos y condiciones laborales y la equiparación de derechos laborales.

Lima, 10 de octubre del 2025