



PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

Proyecto de Ley

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

**PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL
DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DE LA
DEFENSORÍA DEL PUEBLO QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN
DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS (CAS) CON
CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por finalidad incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, a los trabajadores de la Defensoría del Pueblo que cuenten con contrato a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, que regula la contratación administrativa de servicios (CAS).

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La ley es aplicable a los trabajadores de la Defensoría del Pueblo que, al momento de su publicación, mantengan vínculo laboral a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057.

Artículo 3.- Requisitos para la incorporación

Los requisitos para la incorporación en el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, de los trabajadores de la Defensoría del Pueblo contratados a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, son los siguientes:

- a) Contar, a la fecha de publicación de la presente ley, con contrato vigente bajo la modalidad del régimen laboral del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, a plazo indeterminado.
- b) Haber ingresado a la Defensoría del Pueblo mediante concurso público de méritos bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS).
- c) No registrar dos o más sanciones disciplinarias firmes en su legajo funcional.

Artículo 4. Plazo para la incorporación

La Defensoría del Pueblo tiene un plazo no mayor de un (1) año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, para incorporar de manera progresiva bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, a los trabajadores que a la fecha de publicación de la presente ley se encuentren laborando bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, y que cumplan con los requisitos señalados en el artículo 3.

Artículo 5. Financiamiento

La incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 dispuesta por la presente ley se financia íntegramente con cargo al presupuesto institucional de la Defensoría del Pueblo, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. La entidad queda autorizada a realizar las modificaciones presupuestarias y administrativas que resulten necesarias dentro de su marco financiero institucional.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Normas complementarias.

La Defensoría del Pueblo en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, en un plazo que no exceda de sesenta días hábiles posteriores a la

publicación de la presente ley, emite las normas y los lineamientos complementarios necesarios para su implementación.

SEGUNDA. Exoneración

Se exonera a la Defensoría del Pueblo de lo dispuesto en los artículos 6, 8 y en el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026.

Lima, enero de 2026



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/01/2026 12:33:05-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/01/2026 12:33:30-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/01/2026 14:29:41-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/01/2026 17:53:27-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

A. ANTECEDENTES

La Constitución Política del Perú reconoce el trabajo como un derecho fundamental y garantiza el principio de igualdad y no discriminación, conforme a los artículos 2 incisos 2 y 15. Dichos principios se encuentran además respaldados por instrumentos internacionales como el Convenio N.º 111 de la OIT, que obliga a los Estados a prevenir prácticas discriminatorias en el empleo y la ocupación.

En el mismo sentido, los artículos 22 al 29 de la Constitución desarrollan los derechos y garantías laborales, mientras que los artículos 39 al 42 regulan la función pública bajo estándares de dignidad, estabilidad y mérito.

No obstante, la estructura laboral del Estado ha atravesado un largo proceso de precarización. Tras la crisis económica e institucional de inicios de la década de 1990, se generalizó en la administración pública el uso de modalidades contractuales carentes de derechos, como los Servicios No Personales. Esta situación motivó la creación del Decreto Legislativo 1057, que instituyó el Contrato Administrativo de Servicios (CAS) como un régimen excepcional y transitorio destinado a atender necesidades urgentes de personal. Sin embargo, con el paso de los años, el régimen CAS terminó asumiendo tareas permanentes, reproduciendo inequidades frente a otros regímenes del Estado. En respuesta a estas brechas, la Ley 29849 dispuso la eliminación progresiva del régimen CAS y reconoció un conjunto de derechos mínimos, sin lograr erradicar completamente la diferenciación estructural entre servidores que realizan funciones equivalentes. Posteriormente, la Ley 31131 buscó cerrar estas brechas e incorporar mayores derechos; no obstante, varios de sus artículos fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, manteniéndose un escenario en el cual numerosos trabajadores CAS, pese a contar con vínculo indeterminado y haber ingresado por concurso público, continúan sin acceder a beneficios propios de los regímenes estables del Estado, como lo es el Decreto Legislativo 728.

Al respecto, el régimen regulado por el Decreto Legislativo 728 constituye un marco que reconoce plenamente derechos como compensación por tiempo de servicios (CTS), gratificaciones, vacaciones, asignación familiar, escolaridad, ESSALUD, bonificaciones extras, protección frente al despido arbitrario, libertad sindical y una estabilidad acorde con el mandato constitucional.

El régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), regulado por el Decreto Legislativo N.º 1057, fue creado para atender necesidades de carácter

temporal o especializado en la administración pública. No obstante, en la práctica, en varias entidades del Estado muchos trabajadores contratados bajo CAS realizan funciones permanentes y continuadas, situación que ha generado reclamos por precariedad y desigualdad frente a trabajadores sujetos al Decreto Legislativo N.º 728. El artículo 31 y diversas disposiciones presupuestarias han derivado en interpretaciones sobre la estabilidad de algunos CAS, y el debate parlamentario ha impulsado normas específicas para entidades concretas. La Defensoría del Pueblo ha gestionado la incorporación de 263 de sus trabajadores CAS al régimen 728 ante instancias del Congreso como paso inicial hacia la reducción de la precariedad laboral.

B. RESEÑA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo, institución constitucionalmente sometida a la tutela de los derechos humanos y la protección de los derechos de la ciudadanía, ha consolidado una estructura técnica y administrativa para cumplir sus funciones de control y promoción de derechos. Conformar una planta de personal estable y profesionalizada es condición para garantizar continuidad institucional y mejorar la calidad del servicio público que presta la Defensoría. La existencia de personal con contratos CAS que desempeña funciones permanentes contraviene la lógica de estabilidad necesaria para desempeñar funciones de estado en defensa de derechos.

C. ANTECEDENTES DE LEYES DE PASE DE TRABAJADORES CAS A 728 EN EL SECTOR PÚBLICO

En los últimos años el Congreso ha aprobado iniciativas que autorizaron la incorporación progresiva de trabajadores CAS de entidades públicas al régimen 728, como precedentes útiles para esta iniciativa legislativa: la Ley 32489 (SUNARP) y la Ley 32504 (Poder Judicial) — entre otras medidas que han contado con dictámenes aprobados en el Pleno para entidades como el Ministerio Público, EsSalud y el Ministerio de Salud — lo que confirma un movimiento legislativo sostenido para reducir la precariedad laboral en el Estado. Estas normas han previsto mecanismos de progresividad, concursos internos y financiamiento sujeto a evaluación presupuestaria.

I. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente análisis costo–beneficio de la propuesta de ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores CAS a plazo indeterminado de la Defensoría del Pueblo parte de la identificación de una población claramente delimitada: aproximadamente 270 servidores que ingresaron mediante concurso público y que desempeñan funciones de naturaleza permanente. Estos trabajadores cumplen un rol esencial en la defensa de los derechos fundamentales y en la supervisión de la administración

pública, pero actualmente se encuentran sujetos a un régimen que no les otorga estabilidad plena ni la totalidad de beneficios laborales, generando una situación de desigualdad interna y precariedad laboral que resulta incompatible con la función constitucional de la institución.

Desde el punto de vista de los costos, la implementación de la ley implica principalmente un incremento en el gasto por beneficios laborales propios del régimen 728, como CTS, gratificaciones completas, vacaciones y aportes patronales a la seguridad social, así como costos administrativos asociados a la adecuación de los instrumentos de gestión y planillas. No obstante, estos costos son acotados y previsibles, pues el universo de beneficiarios es limitado y la propia norma establece que el financiamiento se realizará íntegramente con cargo al presupuesto institucional de la Defensoría del Pueblo, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, lo que obliga a una planificación y reasignación interna responsable.

En contraste, los beneficios derivados de la medida son significativos. En el ámbito laboral y social, la incorporación al régimen 728 reduce de manera sustantiva la precariedad laboral, garantiza estabilidad y protección frente al despido injustificado, y mejora el clima laboral y la motivación del personal. A nivel institucional, la estabilidad del recurso humano permite reducir la rotación, preservar el conocimiento especializado y fortalecer la continuidad de los servicios que la Defensoría brinda a la ciudadanía, especialmente en áreas sensibles vinculadas a la tutela de derechos.

Asimismo, la medida genera beneficios administrativos y fiscales de mediano plazo, al disminuir el riesgo de litigios laborales derivados de reclamos por desnaturalización del régimen CAS y al contribuir al ordenamiento de los regímenes laborales dentro de la entidad. Esto facilita una mejor planificación presupuestaria y de recursos humanos, y se alinea con los precedentes legislativos aprobados por el Congreso para otras entidades públicas, consolidando una política coherente de reducción de la precariedad laboral en el Estado.

En conjunto, el análisis demuestra que los beneficios laborales, institucionales y sociales de la propuesta superan ampliamente los costos económicos que conlleva su implementación. La iniciativa resulta, por tanto, fiscalmente responsable, técnicamente viable y socialmente justificada, en tanto fortalece la capacidad institucional de la Defensoría del Pueblo y mejora la calidad del servicio público sin comprometer la sostenibilidad presupuestaria ni generar impactos fiscales desproporcionados.

II. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se inserta en un marco normativo que reconoce la coexistencia de diversos regímenes laborales en el sector público, entre ellos el Decreto Legislativo 1057, que regula la Contratación Administrativa de Servicios (CAS). Si bien este régimen fue concebido como temporal y excepcional, en la práctica ha sido utilizado de manera extensiva para cubrir funciones permanentes, generando inequidades frente a otros regímenes que ofrecen mayores garantías de estabilidad y protección laboral. Este problema estructural motivó la aprobación de la Ley 29849, que dispuso la eliminación progresiva del CAS, así como la aprobación de la Ley 31131, que reiteró la necesidad de cerrar brechas laborales en el Estado y avanzar hacia un empleo público más justo, digno y libre de discriminaciones.

III. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El proyecto de ley que incorpora progresivamente a los trabajadores CAS a plazo indeterminado de la Defensoría del Pueblo al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 guarda una vinculación directa y expresa con diversas Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, en la medida en que promueve empleo digno, fortalecimiento institucional y mejora de la calidad del servicio público. La iniciativa se enmarca en el compromiso del Estado peruano de reducir la precariedad laboral en el sector público y de garantizar condiciones de trabajo compatibles con la función social que cumplen las instituciones constitucionales autónomas.

En primer lugar, la propuesta se vincula con la Política de Estado N.º 4: “Estado eficiente, transparente y descentralizado”, en tanto la estabilidad laboral del personal que cumple funciones permanentes en la Defensoría del Pueblo contribuye a consolidar una administración pública profesional, predecible y orientada a resultados. La reducción de la rotación de personal y la consolidación de equipos técnicos especializados fortalecen la capacidad institucional para supervisar a la administración pública y proteger los derechos fundamentales, lo cual es un elemento central de un Estado eficiente y confiable.

Asimismo, el proyecto se articula con la Política de Estado N.º 14: “Acceso al empleo pleno, digno y productivo”, que reconoce la necesidad de promover relaciones laborales estables, con protección social y respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores. Al incorporar a servidores que ingresaron por concurso público y que realizan funciones permanentes al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, la ley avanza en la eliminación de formas de empleo precario dentro del propio Estado, dando cumplimiento al principio de progresividad de los derechos laborales.

De igual manera, la iniciativa se relaciona con la Política de Estado N.º 28: “Plena vigencia de los derechos humanos”, en tanto la Defensoría del Pueblo es el órgano constitucional encargado de la defensa de tales derechos frente al Estado. Garantizar condiciones laborales dignas y estables a quienes ejercen esta función refuerza la coherencia interna del Estado, al asegurar que la institución responsable de proteger derechos humanos opere bajo estándares laborales acordes con dichos principios.

Finalmente, el proyecto guarda coherencia con la Política de Estado N.º 35: “Modernización del Estado”, al contribuir al ordenamiento de los regímenes laborales en el sector público y a la racionalización de la gestión de recursos humanos. La incorporación progresiva y planificada de trabajadores CAS al régimen 728 permite avanzar hacia una estructura laboral más homogénea, transparente y sostenible, alineada con los objetivos de modernización y fortalecimiento de la gestión pública acordados a nivel nacional.