



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
14053/2025-CR RU 2224903

20 FEBRERO 2026 04:30 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: CMEDINA

GUIDO BELLIDO UGARTE

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

**PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA EL
CAMBIO DE RÉGIMEN DE LOS
TRABAJADORES CAS DE LA DEFENSORÍA
DEL PUEBLO AL RÉGIMEN 728**

El Grupo Parlamentario PODEMOS PERÚ, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

**LEY QUE AUTORIZA EL CAMBIO DE RÉGIMEN DE LOS TRABAJADORES CAS DE
LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO AL RÉGIMEN 728**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto autorizar la incorporación del personal de la Defensoría del Pueblo, contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, Contratación Administrativa de Servicios (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, con la finalidad de erradicar la desigualdad laboral, garantizar condiciones de trabajo dignas y equitativas, y fortalecer la gestión institucional en el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La incorporación dispuesta en la presente Ley alcanza exclusivamente a los trabajadores de la Defensoría del Pueblo contratados bajo la modalidad de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), cuya relación laboral se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley.

Artículo 3. Requisitos para la incorporación

Para acceder a la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, los trabajadores deberán cumplir, de manera concurrente, los siguientes requisitos:

- Contar con vínculo laboral vigente con la Defensoría del Pueblo, bajo el régimen CAS, a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley.
- Acreditar una antigüedad mínima de tres (3) años de servicios continuos o cuatro (4) años acumulados bajo el régimen CAS en la Defensoría del Pueblo.
- Haber ingresado mediante proceso de selección conforme a los principios de mérito y capacidad, a través de concurso público o convocatorias debidamente sustentadas.
- Desempeñar funciones de carácter permanente vinculadas a las competencias constitucionales y legales de la Defensoría del Pueblo.
- Encontrarse dentro de los alcances de la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.

Artículo 4. Plazo y modalidad de incorporación

La incorporación de los trabajadores CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 se realiza de manera progresiva y gradual durante un período máximo de tres (3) años, contados desde la vigencia de la presente Ley, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de la Defensoría del Pueblo y el cronograma que se establezca en el reglamento.

La prelación para la incorporación se determina en función al mayor tiempo de servicios prestados bajo el régimen CAS.

Artículo 5. Eliminación progresiva del régimen CAS

Desde la entrada en vigor de la presente Ley, la Defensoría del Pueblo no podrá suscribir nuevos contratos bajo el régimen CAS, salvo aquellos de carácter estrictamente temporal y excepcional, necesarios para garantizar la continuidad operativa institucional, los cuales se extinguirán al término del plazo que los originó.

Artículo 6. Adecuaciones administrativas y presupuestarias

La Defensoría del Pueblo queda autorizada a efectuar las adecuaciones administrativas, presupuestarias y de gestión necesarias para la implementación de la presente Ley, incluyendo la modificación de sus instrumentos de gestión, tales como el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), el Registro de Personal y otros que correspondan, sin que ello implique demanda adicional de recursos al Tesoro Público.

Artículo 7. Comisión de Implementación

Créase la Comisión de Implementación del proceso de incorporación al régimen del Decreto Legislativo N° 728, encargada de coordinar, supervisar y acompañar la ejecución de lo dispuesto en la presente Ley.

La Comisión está conformada por:

- a) Dos (2) representantes de la Defensoría del Pueblo.
- b) Un (1) representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- c) Dos (2) representantes de los trabajadores CAS de la Defensoría del Pueblo, elegidos mediante proceso interno democrático.

La participación en la Comisión es ad honorem y su funcionamiento es regulado en el reglamento de la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Financiamiento

La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de la Defensoría del Pueblo, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente Ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contados desde su publicación, estableciendo los

procedimientos, cronograma, criterios técnicos y demás disposiciones necesarias para su adecuada implementación.

Lima, febrero del 2026

GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Edgardo Tello Montes

Francis Porcelos C

David Arce Qui



EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

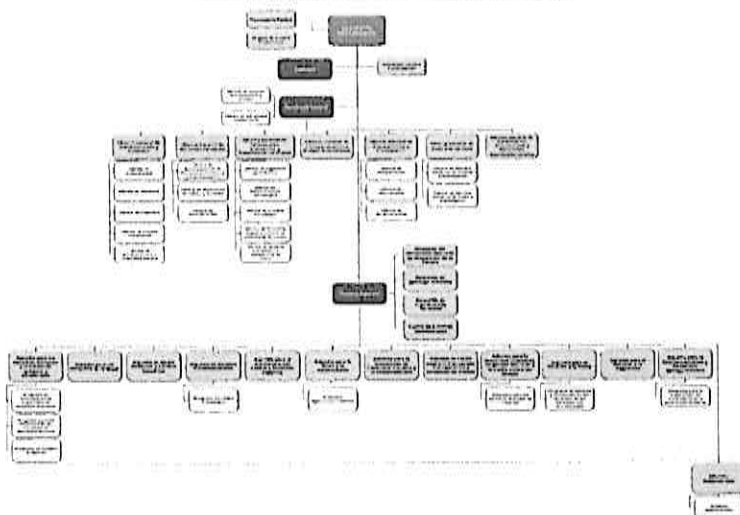
1.1. ANTECEDENTES

La Contratación Administrativa de Servicios (CAS), regulada por el Decreto Legislativo N° 1057, fue concebida como un régimen laboral de carácter excepcional y transitorio, destinado a atender necesidades temporales del Estado y a complementar, de manera limitada, los regímenes laborales existentes en la administración pública.

Sin embargo, en la práctica, dicho régimen ha sido utilizado de forma prolongada y reiterada para cubrir funciones de naturaleza permanente en diversas entidades públicas, generando una situación estructural de desigualdad, inestabilidad y precarización laboral. Esta realidad ha afectado el ejercicio pleno de derechos fundamentales de los trabajadores, tales como la estabilidad laboral, la igualdad de trato, la protección frente al despido arbitrario y el acceso a beneficios sociales reconocidos en otros regímenes laborales del sector público.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo, organismo constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos fundamentales de la persona, la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos, cuenta con un número significativo de trabajadores contratados bajo el régimen CAS que desempeñan funciones permanentes, continuas y esenciales para el cumplimiento de sus competencias constitucionales y legales. La naturaleza de estas funciones evidencia que el uso del régimen CAS en dicha entidad ha superado largamente su carácter excepcional y transitorio.

ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO



El propio Estado ha reconocido esta distorsión normativa y sus efectos adversos mediante la aprobación de la Ley N° 31131, que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, disponiendo la eliminación progresiva del régimen CAS y la incorporación de los trabajadores a regímenes laborales que reconozcan de manera plena y efectiva sus derechos laborales. En ese marco, diversas entidades públicas han iniciado procesos de adecuación normativa y administrativa para incorporar a su personal CAS a regímenes laborales ordinarios; sin embargo, este proceso no ha sido implementado de manera específica en la Defensoría del Pueblo.

Es por ello que la presente iniciativa legislativa pretende autorizar la incorporación progresiva de los trabajadores contratados bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) de la Defensoría del Pueblo al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, como una medida orientada a corregir la desigualdad laboral existente, garantizar condiciones de trabajo dignas y equitativas, y fortalecer institucionalmente a la Defensoría del Pueblo en el ejercicio de su rol constitucional.

En la presente legislatura 2021-2026, se tienen los siguientes antecedentes legislativos:

NRO. DE PROYECTO DE LEY	DENOMINACIÓN
13777/2025-CR	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
07066/2023-CR	LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS/AS TRABAJADORES/AS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS – CAS

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La Defensoría del Pueblo es un organismo constitucional autónomo, creado y regulado por la Constitución Política del Perú, en el capítulo XI, artículo 161° y artículo 162°¹, cuya función principal es la defensa de los derechos fundamentales

¹ Constitución Política del Perú:

Artículo 161.- La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.

Su estructura, en el ámbito nacional, se establece por ley orgánica (...).

de la persona y de la comunidad, así como la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración pública y la adecuada prestación de los servicios públicos. En el ejercicio de su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo cumple un rol esencial en el fortalecimiento del Estado constitucional de derecho, la promoción de la legalidad, la protección de los sectores más vulnerables de la sociedad y la vigilancia permanente de la actuación del Estado en todos sus niveles de gobierno.

Para el cumplimiento efectivo de estas funciones, la Defensoría del Pueblo requiere de un equipo técnico y profesional altamente especializado, con estabilidad, independencia y condiciones laborales adecuadas que garanticen un desempeño eficiente, imparcial y continuo. No obstante, una parte significativa de su personal se encuentra vinculada bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), a pesar de desempeñar funciones de carácter permanente, estructural y directamente vinculadas a las competencias constitucionales de la institución.

Esta situación ha generado una vulneración objetiva del principio de igualdad de condiciones laborales, en tanto trabajadores que realizan labores equivalentes a las de otros servidores públicos se encuentran sujetos a un régimen que no reconoce plenamente derechos fundamentales como la estabilidad laboral, la protección frente al despido arbitrario, la negociación colectiva efectiva, el acceso integral a beneficios sociales y una línea de carrera administrativa. Asimismo, el régimen CAS limita el acceso a beneficios laborales propios del régimen del Decreto Legislativo N° 728, tales como la compensación por tiempo de servicios, gratificaciones completas, asignación familiar, entre otros, afectando la dignidad del trabajo y la motivación del personal.

El propio Estado ha reconocido esta distorsión normativa mediante la aprobación de la Ley N° 31131, que establece la eliminación progresiva del régimen CAS y la erradicación de la discriminación entre los regímenes laborales del sector público. En concordancia con dicho marco legal y con los principios constitucionales de igualdad, dignidad humana y progresividad de los derechos laborales, resulta necesario adoptar medidas específicas que permitan adecuar la situación laboral de los trabajadores CAS de la Defensoría del Pueblo.

En ese sentido, la medida de autorizar el pase progresivo del personal CAS de la Defensoría del Pueblo al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 se configura como una acción necesaria y razonable, orientada a garantizar condiciones de trabajo dignas y equitativas, fortalecer la institucionalidad de la Defensoría del Pueblo y asegurar la continuidad y calidad del servicio que presta a la ciudadanía. Dicha incorporación, conforme a los parámetros establecidos en el proyecto de ley, se realiza de manera gradual, sujeta a requisitos objetivos y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, conciliando así la protección de los derechos laborales con la sostenibilidad fiscal y la eficiencia de la gestión pública.



JUSTIFICACIÓN:

La presente iniciativa legislativa se sustenta en los artículos 1^º², 2^º inciso 2), 22^º, 23^º³ y 26^º⁴ de la Constitución Política del Perú, los cuales consagran los principios y derechos fundamentales que rigen las relaciones laborales en el Estado y que resultan plenamente aplicables a los trabajadores de la Defensoría del Pueblo, en su condición de organismo constitucional autónomo al servicio de la defensa de los derechos fundamentales y del interés público.

El artículo 1^º de la Constitución establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo de la sociedad y del Estado. En el ámbito laboral, este principio impone al legislador el deber de garantizar condiciones de trabajo que respeten la dignidad del trabajador, evitando situaciones de precariedad, inestabilidad o discriminación injustificada. La permanencia prolongada de trabajadores de la Defensoría del Pueblo bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), pese a desempeñar funciones permanentes y estructurales directamente vinculadas al cumplimiento de sus competencias constitucionales, resulta incompatible con dicho mandato constitucional.

Por su parte, el artículo 2^º, inciso 2), reconoce el derecho fundamental a la igualdad ante la ley, proscribiendo toda forma de discriminación. En el caso materia de la presente iniciativa, se evidencia un trato desigual entre trabajadores que realizan funciones equivalentes dentro de la Defensoría del Pueblo, pero que se encuentran sujetos a regímenes laborales distintos, con diferencias sustanciales en materia de estabilidad laboral, beneficios sociales y derechos colectivos. Esta diferenciación carece de justificación objetiva y razonable cuando se trata de labores de carácter permanente, configurándose una situación de discriminación incompatible con el orden constitucional.

El artículo 22^º de la Constitución reconoce al trabajo como un deber y un derecho, así como un medio de realización de la persona. Este reconocimiento exige que el Estado promueva el empleo digno y estable, particularmente en entidades constitucionales cuya función es la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía, como la Defensoría del Pueblo. Mantener de manera indefinida un

² Artículo 1.- La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

³ Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

23. A la legítima defensa.

⁴ Artículo 26.- En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.

2. Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.

3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.



régimen excepcional y transitorio como el CAS desnaturaliza la función social del trabajo y limita el desarrollo integral de quienes contribuyen de forma permanente al funcionamiento institucional.

En concordancia con ello, el artículo 23° de la Constitución dispone que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador, estableciendo además la obligación del Estado de brindar especial protección al trabajo. La incorporación de los trabajadores CAS de la Defensoría del Pueblo al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 constituye una manifestación concreta de dicha protección, al garantizar condiciones laborales más justas, estables y equitativas, sin afectar la autonomía constitucional de la entidad.

Asimismo, el artículo 26° de la Constitución establece los principios que rigen la relación laboral, entre ellos la igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley, y la interpretación favorable al trabajador en caso de duda. Estos principios refuerzan la necesidad de adoptar medidas legislativas orientadas a corregir situaciones de desigualdad estructural y asegurar un trato laboral coherente con el marco constitucional vigente dentro de la Defensoría del Pueblo.

Desde el plano legal, la iniciativa se enmarca en la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, la cual reconoce expresamente que el régimen CAS no puede ser utilizado para cubrir necesidades permanentes de las entidades públicas. Dicha norma dispone la eliminación progresiva de este régimen y la protección de los derechos de los trabajadores comprendidos en su ámbito, habilitando al legislador a dictar normas específicas que viabilicen procesos de incorporación ordenados, graduales y fiscalmente sostenibles, como el que se propone para la Defensoría del Pueblo.

En el ámbito jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha señalado, entre otros pronunciamientos, en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC que, si bien el régimen CAS no es inconstitucional, su naturaleza es excepcional y transitoria, y que su utilización prolongada puede resultar contraria a los principios de igualdad y no discriminación. El Tribunal ha enfatizado que el Estado debe adoptar medidas para evitar que trabajadores que realizan funciones equivalentes se encuentren sometidos a condiciones laborales desiguales, resaltando la necesidad de corregir estas situaciones mediante iniciativas legislativas razonables y proporcionales.

Finalmente, el sustento internacional de la presente iniciativa se encuentra en los convenios ratificados por el Perú ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), particularmente el Convenio N° 111, que prohíbe toda forma de discriminación en el empleo y la ocupación, y el Convenio N° 98, que garantiza la libertad sindical y la negociación colectiva. Estos instrumentos obligan al Estado

peruano a promover políticas públicas que aseguren igualdad de trato y condiciones de trabajo justas para todos los trabajadores del sector público.

En ese sentido, el presente proyecto de ley no solo resulta constitucionalmente válido, sino que constituye una respuesta normativa necesaria y coherente para armonizar la situación laboral de los trabajadores CAS de la Defensoría del Pueblo con los principios, derechos y valores que informan el Estado constitucional de derecho y fortalecen la protección efectiva de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN:

El presente Proyecto de Ley propone autorizar la incorporación progresiva de los trabajadores de la Defensoría del Pueblo contratados bajo el régimen CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, bajo criterios objetivos, requisitos previamente establecidos y un proceso gradual que no genere impacto negativo en la sostenibilidad presupuestal de la entidad.

Esta medida se encuentra alineada con la Ley N° 31131, que dispone la eliminación progresiva del régimen CAS y la erradicación de la discriminación en los regímenes laborales del sector público, permitiendo corregir una situación de desigualdad estructural sin afectar la autonomía constitucional ni la operatividad institucional.

1.4. AMPARO NORMATIVO

- ✓ Constitución Política del Perú
- ✓ Reglamento del Congreso de la República
- ✓ Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- ✓ Decreto Legislativo N° 728, Ley de Fomento del Empleo
- ✓ Decreto Supremo N° 003-97-TR, Reglamento del Decreto Legislativo N° 728.
- ✓ Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público
- ✓ Decreto Legislativo N° 1057, Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios
- ✓ Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057
- ✓ Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- ✓ Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y modificatoria con la Ley N° 29882
- ✓ Ley N° 32028, Ley que modifica la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo para Promover su Fortalecimiento Institucional

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

Con la vigencia del presente Proyecto de Ley, se autorizará a la Defensoría del Pueblo implementar un proceso progresivo de incorporación del personal CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, conforme a los requisitos, plazos y condiciones establecidos, sin generar derechos automáticos ni afectar la meritocracia.

Asimismo, se dispondrá la adecuación de los instrumentos de gestión institucional, tales como el Cuadro de Asignación de Personal y el Presupuesto Analítico de Personal, en el marco de la disponibilidad presupuestal, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. De igual modo, la vigencia de la ley contribuirá a la eliminación progresiva del régimen CAS en la entidad, reforzando el principio de igualdad y la coherencia del ordenamiento jurídico laboral en el sector público.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al disponer la incorporación progresiva de trabajadores CAS de la Defensoría del Pueblo al régimen del Decreto Legislativo N° 728, genera implicancias presupuestales que serán asumidas por las entidades intervinientes.

Dentro de los beneficios que promueve este Proyecto de Ley se encuentran los siguientes:

ACTORES INVOLUCRADOS	ANÁLISIS	
	BENEFICIO	COSTO
ESTADO	• Permitirá fortalecer institucionalmente a la Defensoría del Pueblo mediante la consolidación de un cuerpo de servidores públicos estables, motivados y comprometidos con el cumplimiento de su mandato constitucional. • Asimismo, contribuirá a reducir la alta rotación de personal, mejorar la eficiencia administrativa, optimizar la gestión del conocimiento institucional y prevenir eventuales contingencias legales derivadas de la precarización laboral prolongada, lo cual se traduce en un uso más racional y eficiente de los recursos públicos.	Aprobación de la ley, reglamentación y aplicación

SOCIEDAD	• Permitirá mejorar la calidad, continuidad y oportunidad de los servicios que presta la Defensoría del Pueblo en la defensa de los derechos fundamentales, especialmente de los sectores más vulnerables de la población. • Un personal con condiciones laborales dignas y estables fortalecerá la independencia funcional de la institución, incrementará la confianza ciudadana y contribuirá al fortalecimiento del Estado constitucional de derecho, garantizando una supervisión más efectiva de la actuación estatal y una mejor protección de los derechos humanos.	Ninguno
TRABAJADOR CAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	• Representará el reconocimiento pleno de sus derechos laborales, tales como la estabilidad laboral, el acceso integral a beneficios sociales, la protección frente al despido arbitrario, la posibilidad de desarrollo profesional y el ejercicio efectivo de derechos colectivos. • Esta medida dignificará el trabajo, corregirá situaciones de discriminación injustificada y reconocerá el aporte sostenido de quienes, durante años, han contribuido al funcionamiento y fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo.	Ninguno

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR, según se detalla:

OBJETIVO: II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

Política de Estado: 14. ACCESO AL EMPLEO PLENO, DIGNO Y PRODUCTIVO, respecto al siguiente tema:

- 58. MEJORA EN EL DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO
- 63. EQUIPARACIÓN DE DERECHOS LABORALES