



ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



SUMILLA: LEY QUE DISPONE LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA DEL PERSONAL CAS DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728

El CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA, ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES, integrante del Grupo Parlamentario "BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACIÓN NACIONAL", de conformidad al artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en concordancia con el Reglamento del Congreso de la República, Artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75° y 76°, presenta la siguiente **PROPUESTA LEGISLATIVA**:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DISPONE LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA DEL PERSONAL CAS DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la Ley es, incorporar progresivamente al personal que presta servicios bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS) en la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, a fin de garantizar condiciones laborales equitativas y el acceso a beneficios laborales completos.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la ley es, eliminar la desigualdad en el tratamiento laboral entre trabajadores que desempeñan funciones similares dentro de la misma entidad estatal, asegurando el respeto al principio de igualdad ante la ley y promoviendo una mejor protección social para el personal de la SBN.

Artículo 3. De la Incorporación

Dispóngase la incorporación progresiva del personal contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS) de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, conforme a los criterios, procedimientos y plazos establecidos en la presente ley.

Artículo 4.- Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a los trabajadores de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales que se encuentren laborando bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 a la fecha de entrada en vigencia de esta norma.

Artículo 5.- Requisitos para la incorporación

Podrán acogerse a la incorporación al régimen del Decreto Legislativo N° 728 los trabajadores que cumplan con los siguientes requisitos:

- Tener vínculo laboral vigente bajo contrato CAS con la SBN.
- Acreditar una antigüedad mínima de dos (2) años continuos o tres (3) años discontinuos en la entidad.
- Haber ingresado mediante concurso público de méritos.



ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Artículo 6.- Exclusión del régimen CAS

Una vez implementada esta ley, la SBN dejará de realizar nuevas contrataciones bajo el régimen CAS, debiendo registrarse exclusivamente por el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.

Artículo 7.- Plan de implementación

La SBN, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, deberá elaborar un Plan de Implementación para la incorporación progresiva del personal CAS al régimen del Decreto Legislativo N° 728, el cual debe contemplar criterios técnicos, financieros y de priorización, y será aprobado mediante resolución del titular del pliego en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles desde la entrada en vigencia de esta ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera. - Financiamiento

La implementación de la presente ley se financiará con cargo al presupuesto institucional de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Segunda. - Aplicación supletoria del régimen laboral común

En lo no previsto por la presente ley, se aplicarán supletoriamente las normas del régimen laboral de la actividad privada, conforme al Decreto Legislativo N° 728.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Cronograma de implementación

La incorporación del personal CAS al régimen del Decreto Legislativo N° 728 se efectuará de manera progresiva en un plazo máximo de tres (3) años, iniciando con los trabajadores que cuenten con mayor antigüedad, continuidad laboral y evaluación satisfactoria de desempeño.

Segunda.- Comisión de seguimiento

Créase una Comisión de Seguimiento del proceso de incorporación, integrada por:

- 1) Un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
- 2) Un representante de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales
- 3) Un representante de los trabajadores bajo el régimen CAS

La comisión tendrá la función de supervisar y emitir informes semestrales sobre el avance del proceso de migración, los cuales serán remitidos a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República.

Lima, mayo 2025

ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

Elizabeth Medina H.

Katy Ugarte H.

Germán Tacuri Vaca

Paul Gutierrez T.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto establecer un marco normativo que permita la incorporación progresiva del personal contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057 (CAS) de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N.º 728. Esta medida busca corregir una situación de desigualdad estructural en el ámbito laboral del Estado, donde trabajadores que desempeñan funciones equivalentes dentro de la misma entidad perciben condiciones contractuales distintas, generando una clara afectación al principio de igualdad ante la ley y al derecho a no ser discriminado por razones de régimen laboral.

El actual modelo de contratación CAS, que nació con carácter transitorio, ha devenido en un sistema permanente que priva a miles de trabajadores del acceso a derechos laborales fundamentales tales como la compensación por tiempo de servicios, gratificaciones completas, asignación familiar, seguro de vida ley, entre otros. En el caso de la SBN, se ha identificado que una parte sustancial de su fuerza laboral —más de 230 trabajadores— se encuentra bajo este régimen, pese a cumplir funciones de naturaleza permanente y especializada que resultan esenciales para el cumplimiento de los fines institucionales vinculados a la gestión del patrimonio estatal.

En ese contexto, la iniciativa no solo responde a un imperativo de justicia laboral, sino también a una necesidad institucional orientada a fortalecer la eficiencia y estabilidad del recurso humano en una entidad estratégica para el desarrollo nacional. Asimismo, se sustenta en el principio de progresividad de los derechos sociales y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha reconocido la naturaleza permanente de los vínculos laborales derivados de contratos CAS renovados de manera continua. Por ello, la presente propuesta plantea una transición ordenada y sostenible hacia el régimen 728, con criterios claros, plazos definidos y mecanismos de seguimiento, garantizando que el proceso sea técnicamente viable, financieramente responsable y socialmente justo.

II. FUNDAMENTACIÓN

La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), como organismo público ejecutor y ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales, tiene entre sus funciones principales el saneamiento, administración y disposición de bienes inmuebles del Estado, con el propósito de facilitar la inversión pública y privada para el desarrollo nacional (SBN, 2024)¹. Para cumplir con este mandato, la SBN cuenta con un equipo humano de alta especialización y experiencia, de los cuales 230 trabajadores están bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057 (CAS), muchos de ellos con más de una década de servicios continuos.

¹ - Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN). (2024). Informe Institucional. Lima: SBN.



No obstante, a pesar de cumplir funciones de naturaleza permanente, dichos servidores están sujetos a condiciones laborales precarias, sin acceso a beneficios laborales equivalentes a los del régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728. Esta situación vulnera directamente el principio de igualdad de trato consagrado en el artículo 26 de la Constitución Política del Perú, que establece la igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos laborales y la interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre una norma legal (Constitución Política del Perú, 1993, art. 26)².

a) Antecedentes

La SBN cumple un rol estratégico en la administración del patrimonio estatal. De acuerdo con el artículo 13 del TUO de la Ley N.º 29151, su misión incluye promover el saneamiento físico-legal de los predios estatales y facilitar su entrega para proyectos de infraestructura que satisfagan necesidades actuales y futuras de la ciudadanía (MTC, 2020)³. Sin embargo, su personal CAS permanece excluido de los derechos laborales plenos que corresponden a los trabajadores sujetos al régimen 728, lo cual constituye un tratamiento desigual a pesar de desempeñar funciones similares.

Cabe resaltar que el régimen CAS fue introducido por el Decreto Legislativo N.º 1057 como una figura transitoria vinculada a las exigencias del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (Decreto Legislativo N.º 1057, 2008)⁴. Con el tiempo, se ha convertido en un régimen estructural, generando desigualdades laborales que fueron parcialmente reconocidas por el Tribunal Constitucional. En la sentencia N.º 00013-2021-PI/TC, el Tribunal declaró inconstitucional la incorporación automática de trabajadores CAS a otros regímenes, pero reconoció que estos contratos, una vez renovados sucesivamente, deben ser considerados de carácter indeterminado (Tribunal Constitucional, 2021)⁵.

b) Identificación del problema

Los trabajadores CAS de la SBN realizan funciones sustancialmente equivalentes a las de los trabajadores del régimen 728, pero con claras

² Constitución Política del Perú. (1993). Constitución Política del Perú. Recuperado de https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/CONSTITUTION_2019.pdf

³ MTC. (2020). Texto Único Ordenado de la Ley N.º 29151 - Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales. Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

⁴ Decreto Legislativo N.º 1057. (2008). Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios – CAS. Diario Oficial El Peruano.

⁵ Tribunal Constitucional del Perú. (2021). Expediente N.º 00013-2021-PI/TC. Sentencia sobre la Ley N.º 31131. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe>



desventajas: no perciben compensación por tiempo de servicios (CTS), asignación familiar, bonificaciones por escolaridad, seguro de vida ley, entre otros. Este trato diferenciado configura una situación de discriminación laboral directa que contraviene el principio constitucional de igualdad ante la ley (Constitución Política del Perú, 1993, art. 2, inc. 2)⁶, además del derecho a no ser discriminado por condición económica o de cualquier otra índole.

Según datos institucionales, el 67 % de los trabajadores CAS de la SBN tienen más de dos años de servicio, lo que evidencia su carácter estructural y no temporal dentro de la entidad. Por ello, el reconocimiento de sus derechos laborales no es solo una cuestión legal, sino ética y constitucional: "a igual trabajo, igual derecho".

Este principio ha sido ampliamente reconocido por la doctrina laboral. Como sostiene Villavicencio (2020)⁷, "la permanencia prolongada de trabajadores bajo regímenes contractuales precarios desnaturaliza la relación laboral, y el Estado, como empleador, no puede perpetuar formas de contratación que vulneren el principio de igualdad y de no discriminación" (p. 112).

c) Análisis de necesidad, viabilidad y oportunidad

Necesidad

La aplicación del régimen CAS ha devenido en un sistema de contratación desigual e injusto. La presente propuesta legislativa busca cerrar la brecha existente entre trabajadores que, aun realizando funciones equivalentes, no reciben el mismo trato en términos de remuneración y beneficios sociales. Esta situación menoscaba el desempeño y motivación del personal, afectando indirectamente la eficiencia institucional.

Viabilidad

La propuesta se fundamenta en el principio de progresividad de los derechos laborales y puede implementarse de manera escalonada a través de los recursos asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Además, la experiencia de otros organismos públicos que han realizado procesos de adecuación al régimen 728 demuestra que la implementación es viable técnica y presupuestalmente.

Oportunidad

La oportunidad de la norma radica en un contexto de creciente exigencia ciudadana por instituciones públicas eficientes, transparentes y con

⁶ Constitución Política del Perú. (1993). Constitución Política del Perú. Recuperado de https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/CONSTITUTION_2019.pdf

⁷ Villavicencio, D. (2020). Derecho laboral constitucional y principios de igualdad en el empleo público. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.



trabajadores motivados. La formalización y equiparación de derechos laborales también responde al mandato constitucional de eliminar toda forma de discriminación en el empleo público.

d) Cuadro comparativo de beneficios laborales

No obstante, existen principales diferencias entre los servidores del régimen CAS y los servidores del Decreto Legislativo N° 728 en la SBN, conforme al siguiente detalle:

	Decreto Legislativo N° 728	Decreto Legislativo N° 1057
1) Compensación por tiempo de servicios (CTS)	Si perciben	No perciben
2) Gratificaciones	Perciben gratificaciones completas en los meses de julio y diciembre	Perciben aguinaldos de S/300.00 en los meses de julio y diciembre
3) Bonificación por Escolaridad	Si perciben	No perciben
4) Asignación familiar	Si perciben	No perciben
5) Bonificación por Vacacional	Si perciben	No perciben
6) Seguro vida ley	Si perciben	No perciben
7) Seguro de salud privado	Si perciben	No perciben

e) Oportunidad de la Ley

El presente proyecto de ley, busca erradicar el trato diferenciado de los trabajadores CAS frente a otros trabajadores de otros regímenes que cumplen las mismas o similares funciones permanentes no podrían sujetarse a un régimen laboral transitorio y de eliminación progresiva establecida por ley, como es el régimen de contratación administrativa de servicios, CAS, en la SBN; y de esa forma se estaría combatiendo toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad entre los servidores.

Distribución de PEA por tiempo de servicio

TIEMPO DE SERVICIOS	PEA	%
De 02 años a mas	154	67%
Menos de 02 años	76	33%
Total	230	100%

El artículo 26, inciso 2, de la Constitución Política del Estado establece: "*En la relación laboral se respetan los siguientes principios*": "2. *Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley*".



III. MARCO NORMATIVO

El presente proyecto de ley se sustenta en precedentes legislativos que han tenido como propósito corregir situaciones de desigualdad y precariedad laboral en el sector público, reconociendo derechos laborales a trabajadores contratados bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS). En este sentido, se han promulgado normas que han permitido la incorporación progresiva o definitiva de estos trabajadores a regímenes laborales con mayores garantías, como el Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Un primer antecedente normativo lo constituye la Ley N.º 31657, que autoriza la incorporación del personal penitenciario contratado bajo los Decretos Legislativos N.º 276 y N.º 1057 al régimen laboral de la Ley N.º 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria. Esta norma dispone que el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) establezca las disposiciones necesarias para la implementación de dicha incorporación, previo concurso de méritos, y con opinión técnica de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), lo que garantiza transparencia y mérito en el proceso (Congreso de la República, 2022)⁸.

Asimismo, mediante la Ley N.º 30555, se dispuso la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728 de los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos del Seguro Social de Salud (EsSalud), que se encontraban contratados bajo el régimen CAS. Esta medida reconoció la necesidad de otorgar estabilidad y condiciones laborales equitativas a quienes venían desempeñando funciones permanentes dentro de la institución (Congreso de la República, 2016)⁹.

Una norma aún más específica y reciente es la Ley N.º 31703, que incorporó al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 a los trabajadores de EsSalud con contrato CAS a plazo indeterminado. Esta ley reafirma el compromiso del Estado con la eliminación de regímenes discriminatorios en la administración pública, priorizando la equidad y la homologación de derechos entre trabajadores que desempeñan funciones similares (Congreso de la República, 2023)¹⁰.

En esa misma línea de razonamiento, el presente proyecto de ley busca incorporar a los trabajadores contratados bajo el régimen CAS en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) al régimen laboral

⁸ Congreso de la República. (2022). Ley N.º 31657, Ley que incorpora al personal penitenciario de los Decretos Legislativos N.º 276 y 1057 al régimen laboral de la Ley N.º 29709. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe>

⁹ Congreso de la República. (2016). Ley N.º 30555, Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728 a los trabajadores de EsSalud contratados bajo el régimen CAS. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe>

¹⁰ Congreso de la República. (2023). Ley N.º 31703, Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728 a los trabajadores de EsSalud con contrato CAS a plazo indeterminado. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe>



del Decreto Legislativo N.º 728. La existencia de estas normas demuestra que existe precedente legislativo y voluntad política en la promoción de condiciones laborales más justas y equitativas dentro del aparato estatal, especialmente para aquellos trabajadores que por años han laborado bajo un régimen precario y sin estabilidad laboral.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa no deroga ni modifica normas existentes, sino que complementa y desarrolla los principios ya reconocidos en la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Su implementación implica el reconocimiento progresivo de derechos, alineándose con una tendencia legislativa que busca reducir la heterogeneidad y discriminación entre los regímenes laborales del sector público. Asimismo, genera un precedente legislativo basado en casos como el de INPE y EsSalud, donde se ha reconocido la necesidad de regularizar la situación de trabajadores que realizan funciones permanentes.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente proyecto de ley no genera gasto adicional al Estado, ya que los beneficios laborales serán financiados con cargo a las partidas presupuestales asignadas al sector correspondiente.

Desde un enfoque económico y social, los beneficios superan a los costos, al generar mejor clima laboral, mayor productividad institucional, y reducción de conflictos laborales.

VI. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

Está alineada con la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2023 – 2024, aprobado con Resolución Legislativa del Congreso de la República N° 002-2023-2024-CR: Democrático y Estado de Derecho

- Objetivo I Democracia y Estado De Derecho Política 1-Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho,
- Objetivo II. - Equidad y Justicia: Política 11-Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación y Política 14- Acceso al empleo pleno, digno y productivo.
- Objetivo IV.- Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado: Política 28- Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos

• Lima mayo del 2025

AAPG/jcig