



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/06/2025 13:51:44-0500

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Dictamen Nro. 31-2024-2025-CVC-CR



Señor presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la comisión de Vivienda y Construcción el proyecto de ley 11217/2024-CR del grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, de autoría del congresista Álex Paredes Gonzáles, que propone la Ley que dispone la incorporación progresiva del personal CAS de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales al régimen laboral del Decreto Legislativo 728.

La Comisión, en su Sexta Sesión extraordinaria, celebrada el 19 de junio de 2025, **aprobó con el voto UNÁNIME de los presentes** este dictamen. Votaron a favor los congresistas Amuruz Dulanto, Infantes Castañeda, Tacuri Valdivia, Acuña Peralta, Bellido Ugarte, Calle Lobatón, Ciccía Vásquez, Cueto Aservi, Doroteo Carbajo, Julón Irigoín, López Morales, Martínez Talavera, Monteza Facho, Portalatino Ávalos, Tello Montes y Zeta Chunga¹.

Se deja constancia que en la sesión se aprobó por unanimidad el acta, con dispensa de su lectura, para ejecutar los acuerdos.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

El proyecto de ley 11217/2024-CR ingresó a la Comisión el 22.05.2025 y fue derivado a la comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, como primera comisión dictaminadora y a la de Vivienda y Construcción, como segunda comisión.

1.2 Cumplimiento de los requisitos dispuestos en el Reglamento del Congreso de la República

La iniciativa legislativa materia de dictamen ha sido remitida a esta Comisión al amparo de lo establecido en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

Asimismo, el proyecto en estudio cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en mérito a lo cual se realizó el estudio correspondiente.

¹ Se encontraban con licencia los congresistas Yarrow Lumbreras y Gonza Castillo.

1.3. Vinculación con la Agenda Legislativa 2024-2025

Mediante Resolución Legislativa del Congreso 006-2024-2025-CR se aprobó la Agenda Legislativa² para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, instrumento que, de conformidad con el Reglamento del Congreso, determina los temas prioritarios tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso.

Entre los temas que la Agenda Legislativa considera Objetivos prioritarios se encuentra:

- Objetivo de Equidad y Justicia Social, que abarca las Políticas del Acuerdo Nacional

11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

32. Búsqueda de la igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales.

14. Acceso al empleo pleno, digno y productivo.

En virtud de los temas señalados, el proyecto que se analiza se enmarca en las prioridades señaladas en la Agenda Legislativa 2024-2025.

1.4 Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

Las propuestas legislativas materia de dictamen se encuentran vinculadas con la Política:

11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

14. Acceso al empleo pleno, digno y productivo

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

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

El artículo 2 señala que su finalidad 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.

En el artículo 3 se dispone la incorporación progresiva del personal contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 (CAS) de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, conforme a los criterios, procedimientos y plazos establecidos en la presente ley.

² El segundo párrafo del artículo 29 del Reglamento del Congreso de la República establece que, al inicio del período anual de sesiones, los grupos parlamentarios y el Consejo de Ministros presentan una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período.

El artículo 4 expresa que la ley es aplicable a los trabajadores de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales que se encuentren laborando bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 a la fecha de entrada en vigencia de esta norma.

El artículo 5. Señala que para la incorporación al régimen del Decreto Legislativo 728 los trabajadores han de cumplir con los siguientes requisitos: a) Tener vínculo laboral vigente bajo contrato CAS con la SBN. b) Acreditar una antigüedad mínima de dos (2) años continuos o tres (3) años discontinuos en la entidad. c) Haber ingresado mediante concurso público de méritos.

El artículo 6 dispone que 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 728.

El artículo 7 plantea que la SBN, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, debe elaborar un Plan de Implementación para la incorporación progresiva del personal CAS al régimen del Decreto Legislativo 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 la ley.

En su primera disposición complementaria dispone que la ley se financia con cargo al presupuesto institucional de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. En la segunda disposición se dispone una aplicación supletoria del régimen laboral común

Como primera disposición transitoria se establece el cronograma de implementación. En la segunda, la creación de una Comisión de seguimiento del proceso de incorporación.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.

IV. OPINIONES SOLICITADAS Y RECIBIDAS

4.1 Solicitudes de opinión

La Comisión ha remitido solicitudes de opinión a las siguientes instituciones:

Institución	Nro. de oficio	Fecha
Presidencia del Consejo de Ministros	1252-2024-2025-CVC-CR	21-05-2025
Ministerio de Economía y Finanzas	1249-2024-2025-CVC-CR	21-05-2025
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	1217-2024-2025-CVC-CR	21-05-2025
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	1251-2024-2025-CVC-CR	21-05-2025
Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales	1250-2024-2025-CVC-CR	21-05-2025

4.2 Opiniones recibidas

- **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.** Mediante los Oficios N° 001023-2025-MTPE/4 y 001044-2025-MTPE de fecha 30 de mayo de 2025 y 4 de junio de 2025 manifiesta que la propuesta normativa no contiene materias relacionadas con el ámbito de competencia del MTPE, toda vez que este Sector no tiene competencias legalmente establecidas para regular aspectos relativos al empleo público (cambio de régimen laboral de los servidores civiles), en consecuencia, deviene en inviable lo dispuesto en el artículo 7 y en el numeral 1) de la Segunda Disposición Transitoria del proyecto de ley, que regulan la participación del MTPE en la elaboración de un Plan de Implementación de incorporación de los servidores de la SBN y en la Comisión de Seguimiento del proceso de incorporación con la función de supervisar el avance del referido proceso.

Añade que la rectoría respecto del sistema de gestión de recursos humanos del Estado corresponde a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Por lo tanto, la entidad legalmente competente para ejercer las funciones atribuidas en el artículo 7 y la Segunda Disposición Transitoria del proyecto de ley, así como para emitir opinión sobre los demás aspectos de la propuesta, es SERVIR. Concluye que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo no es competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley 11217/2024-CR.

- **Secretaría General del SINATU-SBN.** Mediante Carta 008-2025/SINATU-SBN/JD, de fecha 5 de junio de 2025 expone la situación del personal bajo Contrato Administrativo de Servicios (CAS) de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) indicando que una parte importante del personal de la SBN labora bajo el régimen CAS, pese a que cumple funciones permanentes y técnicas esenciales para la gestión de los bienes estatales. Esta modalidad contractual genera una situación de precariedad, desmotivación y alta rotación de personal, afectando la eficiencia del servicio que se brinda al Estado y a la ciudadanía, principalmente.
- **Opiniones ciudadanas.** Al 12 de junio de 2025 no se registran opiniones en el portal institucional del Congreso de la República.

V. ANÁLISIS

5.1 Aspectos preliminares

El Plan de Trabajo de la Comisión de Vivienda y Construcción para el Periodo Anual de Sesiones 2024-2025, aprobado en la Primera Sesión Ordinaria del 2 de setiembre de 2024, establece como uno de los objetivos específicos de la comisión: "Impulsar iniciativas legislativas, que tengan como objetivo el mejoramiento y acceso de los servicios básicos como el agua, saneamiento, vivienda y construcción y demás competencias del sector, en beneficio de todos los peruanos, especialmente de las personas en pobreza y pobreza extrema.

Esta comisión, por tanto, se aboca al estudio de los proyectos de ley que aborden materias correspondientes a los sectores vivienda, construcción o saneamiento y a los objetivos del plan de trabajo aprobado.

5.2 Disposiciones del Reglamento del Congreso de la República (RCR) sobre la competencia de las comisiones ordinarias

El artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República establece que las comisiones son grupos de trabajo especializados 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 Pública. 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 artículo 35 del RCR añade que las comisiones ordinarias se encargan del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización, teniendo en cuenta la estructura del Estado. Agrega que, se conforman por lo menos 24 comisiones ordinarias, entre otras, la de Vivienda y Construcción.

En el marco del ejercicio de la función legislativa, y en el ámbito de sus respectivas competencias temáticas, las comisiones aprueban dictámenes que pueden concluir, conforme señala el artículo 70 del RCR en la recomendación de i) aprobación de la proposición en sus términos; ii) aprobación de la proposición con modificaciones (texto sustitutorio) o iii) 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. En este orden de ideas, el artículo 77 del RCR precisa que el envío de las iniciativas para estudio se realiza a una o máximo a dos comisiones, aplicando el criterio de especialización. En el decreto de envío el orden en que aparezcan determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición.

Así, en el caso que se analiza, esta comisión tiene la condición de segunda comisión dictaminadora. La comisión principal es la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, que tiene como rol esencial el estudio y análisis de los proyectos de Ley de Presupuesto, Equilibrio Financiero y Endeudamiento del Sector Público que regirán durante cada año fiscal, y el estudio y análisis de la Cuenta General de la República, de acuerdo con lo establecido en los artículos 77°, 78°, 80° y 81° de la Constitución Política del Perú. Asimismo, por especialidad temática, es la encargada de estudiar y dictaminar proposiciones legislativas del Sistema Nacional de Presupuesto Público, disposiciones que involucran gasto público y la administración financiera del Estado, así como aspectos relacionados con la Cuenta General de la República³.

La comisión aprecia que el contenido de la propuesta es prioritariamente de carácter laboral-presupuestal, razón que evidencia y justifica la derivación a la comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como primera comisión dictaminadora.

³ En página web de la comisión:

https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2024/Vivienda/files/otros/plan_de_trabajo_cvc_2024-2025_vfrrj.pdf

5.3 Competencia material para la evaluación de la propuesta legislativa

Sin efectuar un análisis del fondo de las propuestas que contiene la iniciativa, se advierte lo siguiente:

- El objetivo central es incorporar progresivamente al personal que presta servicios bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 (CAS) en la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) al régimen laboral del Decreto Legislativo 728. Para lo cual se requiere el estudio de los requisitos para la incorporación.
- Adicionalmente, se plantea que la aplicación de esta propuesta se financiaría con cargo al presupuesto institucional de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.
- Por último, se dispone la creación de una comisión que 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.

Es decir, el cambio de un régimen CAS (Contrato Administrativo de Servicios) a uno del régimen 728 (Decreto Legislativo 728) implica una transición a un régimen laboral —si bien más estable y con mayores beneficios para los trabajadores como bonificaciones, acceso a fondos pensionarios y otros derechos— demanda un análisis laboral profundo y otro de índole presupuestal por la disposición de fondos públicos que respaldaría la medida. Insistimos en ello, se trata de materias laborales y presupuestales.

Como se ha señalado, a fin de concretar la propuesta legislativa, es necesario recurrir al presupuesto de la institución. Se trata pues de análisis de finanzas públicas y presupuestales que escapan al ámbito de esta comisión.

Esta comisión no encuentra sustento en la finalidad del proyecto con **las competencias de esta comisión, por lo que no corresponde que este grupo de trabajo proceda con su conocimiento.**

Como se señaló precedentemente, la comisión al dictaminar debe respetar el principio de especialidad, por lo que no debe abocarse al estudio de temas que invadan competencias que pertenecen a otras comisiones ordinarias del Congreso, correspondiendo recomendar, de conformidad con el artículo 70, literal C), del Reglamento del Congreso, la inhibición de la comisión, sin emitir pronunciamiento de fondo.

VI. CONCLUSIÓN

Atendiendo a las razones expuestas, considerando además la necesidad de dar cumplimiento a los principios de economía procesal y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, de conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Vivienda y Construcción se pronuncia por la **INHIBICIÓN** para dictaminar el proyecto de Ley 11217/2024-CR por no tener competencia en la materia de dicha iniciativa legislativa.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
11217/2024-CR.

Se deja constancia que la presente inhibición no supone calificación o evaluación sobre la pertinencia de la aprobación o el archivo de los proyectos de ley.

Dese cuenta.

Sala 1 "Carlos Torres y Torres Lara" – Plataforma Microsoft Teams.

Lima, 19 de junio de 2025.



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/06/2025 17:17:59-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/06/2025 09:41:00-0500



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/06/2025 14:40:05-0500

ROSSELLI AMURUZ DULANTO
Presidenta



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/06/2025 12:38:04-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/06/2025 13:52:54-0500



Firmado digitalmente por:
MONTECA FACHO Silvia
Ivoria FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/06/2025 16:47:45-0500

GERMÁN TACURI VALDIVIA
Secretario



Firmado digitalmente por:
CALLE LOBATON Digna FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/06/2025 13:20:37-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Ivoria
Grimaneza FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/06/2025 10:45:36-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Ivory
Biana FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/06/2025 17:02:43-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/06/2025 11:40:19-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/06/2025 15:18:13-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/06/2025 09:30:24-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/06/2025 12:41:18-0500



Firmado digitalmente por:
JULÓN IRIGOIN Bva Edhit
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/06/2025 16:07:00-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/06/2025 15:26:03-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Ivoria
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/06/2025 11:53:32-0500