



**Isabel Cortez Aguirre**

CONGRESISTA DE LA REPUBLICA  
"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

**PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA AL  
REGIMEN LABORAL DEL DECRETO  
LEGISLATIVO 728 A LOS  
TRABAJADORES DEL ORGANISMO DE  
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD  
INFORMAL (COFOPRI) QUE SE  
ENCUENTRAN BAJO EL REGIMEN  
ESPECIAL DE CONTRATACIÓN  
ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS (CAS) CON  
CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO**

La Congresista de la Republica **Isabel Cortez Aguirre**, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la Republica, presenta el siguiente proyecto de ley:

**FORMULA LEGAL:**

El Congreso de la Republica  
Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE INCORPORA AL REGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
728 A LOS TRABAJADORES DEL ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA  
PROPIEDAD INFORMAL (COFOPRI) QUE SE ENCUESTRAN BAJO EL  
REGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS  
(CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO**

**Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto incorporar de forma progresiva a los trabajadores que laboran en el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) que cuenten con contrato indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Fomento del Empleo.

**Artículo 2.- Ámbito de Aplicación**

La presente ley comprende a los trabajadores del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) que se encuentran laborando bajo el régimen de contratación administrativa de servicios del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios



**Isabel Cortez Aguirre**

CONGRESISTA DE LA REPUBLICA  
"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

(CAS), y que voluntariamente deseen ser incorporados al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Fomento del Empleo, mediante concurso interno de méritos.

### **Artículo 3.- Proceso de incorporación.**

3.1. El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) efectúa la incorporación progresiva al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 de los trabajadores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios, durante un periodo de dos (2) años consecutivos. Para tal fin, debe programar anualmente el ingreso de hasta el cincuenta por ciento (50%) de los servidores que logren alcanzar un puesto por concurso interno de méritos.

3.2. Para efectos de la incorporación progresiva del personal referida en el párrafo 3.1, precedente, se deben tener en cuenta los siguientes criterios:

Que, los cargos estructurales se encuentren contemplados en el Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP Provisional).

Que, las plazas se encuentren consignadas en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP).

Que, las plazas o puestos por ocupar se encuentren registrados/as en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) a cargo de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) del Ministerio de Economía y Finanzas, y que cuenten con la respectiva certificación del crédito presupuestario.

3.3. La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) del Ministerio de Economía y Finanzas elimina, de oficio, los registros o plazas vacantes como resultado del concurso interno.

### **Artículo 4.- Reconocimiento del tiempo de servicios.**

Para efectos de la presente ley, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) reconoce el tiempo de servicio de los trabajadores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios, hayan desempeñado en la institución, el mismo que se computa adicionalmente al tiempo total de servicios prestados en la entidad.

### **Artículo 5.- Protección contra el despido o cese de actividades y vigencia de la relación laboral.**

Los trabajadores del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 1057 cuentan con protección contra el



**Isabel Cortez Aguirre**

CONGRESISTA DE LA REPUBLICA  
"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

despido injustificado y/o término de contrato, para ello el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) mantiene vigente la relación laboral hasta que se haya cumplido la migración total del personal del régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), salvo causa legal justificada.

#### **Artículo 6.- Financiamiento.**

La implementación de la presente ley se financia con cargo a los recursos directamente recaudados del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). Asimismo, se exonera a la entidad de lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del Decreto Supremo N° 043-2022-EF, Dictan disposiciones para la aplicación de lo dispuesto por el numeral 15.3 del artículo 15 y el numeral 1 de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería; durante el período de vigencia del proceso de incorporación. Se autoriza al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) a efectuar las modificaciones presupuestarias necesarias para financiar las acciones previstas en la presente ley.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

#### **PRIMERA. - Normativa adicional**

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) dicta las disposiciones normativas necesarias para realizar el proceso de concurso interno de manera transparente y objetiva, bajo las consideraciones de la presente ley.

#### **SEGUNDA. – Exoneración para implementar el proceso**

Se exonera al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) de lo establecido en el numeral 8.1 del artículo 8 y en los numerales 9.1 y 9.3 del artículo 9 de la Ley N° 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, con la finalidad de implementar lo establecido en la presente ley.

Lima, noviembre de 2025

## **I. EXPOSICION DE MOTIVOS.**



Isabel Cortez Aguirre

CONGRESISTA DE LA REPUBLICA  
"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

El presente proyecto de ley tiene como finalidad incorporar definitivamente a los trabajadores del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) que laboran bajo el Régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) a planilla bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728 (DL 728), Ley de Fomento del Empleo, sin transgredir la normativa vigente.

La Constitución Política del Perú en su artículo 26 establece los principios que regulan toda relación laboral, incluyendo la igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley; por tanto no se puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer ni rebajar la dignidad de los trabajadores, por cuanto constituye el recurso fundamental dentro del sector público y resultando esencial el fomento de políticas laborales que permitan desarrollar las potencialidades de los trabajadores en salvaguarda de mejorar en la calidad de la atención en el sector público.

Mientras tanto el sector público para poder cumplir con sus funciones tiene laborando a una gran masa de trabajadores, bajo la modalidad del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios, desnaturalizando la temporalidad para la que fue creada esta modalidad de contratación de servicios y desconociendo también beneficios sociales que por ley les corresponden a los trabajadores.

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) tiene como régimen general desde su creación el régimen laboral de la actividad privada y se encuentran regidos por el Decreto Legislativo N° 728 y sus normas conexas, según lo estipulado en el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 803, norma que crea el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

Bajo esta perspectiva, desde la creación del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) el 22 de marzo de 1996, numerosos trabajadores han prestado servicios de manera continua, inicialmente bajo la modalidad de Servicios No Personales (SNP), y posteriormente bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios CAS regulado por el Decreto Legislativo N° 1057; recurriendo en algunos casos al Poder Judicial para solicitar el reconocimiento de una relación laboral permanente, obteniendo sentencias favorables que han ordenado su incorporación al régimen de la actividad privada (D.L. 728).

Desde su creación mediante el Decreto Legislativo N° 1057, el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) fue concebido como un régimen de contratación temporal y excepcional. No obstante, con el transcurrir del tiempo, diversas entidades del Estado —incluido el COFOPRI— han sostenido relaciones laborales de carácter



**Isabel Cortez Aguirre**

CONGRESISTA DE LA REPUBLICA  
"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

permanente con trabajadores bajo este régimen, incurriendo en una evidente desnaturalización del mismo. Esta situación ha generado una segmentación laboral injusta dentro del aparato estatal, en desmedro de los derechos de los trabajadores CAS, quienes realizan funciones equivalentes a las de otros regímenes laborales más protectores, sin acceder a los mismos beneficios ni estabilidad laboral.

Es pertinente recordar que el trabajo desarrollado en COFOPRI desde su creación en 1996 hasta la fecha ha beneficiado a más de dos millones de familias a nivel nacional, otorgándoles títulos debidamente registrados e inscritos en el Registro de Predios, lo cual les ha permitido acceder a la economía de mercado; además, se ha venido formalizando los predios destinados a equipamientos urbanos (educación, salud, recreación, entre otros), lo que representa un beneficio directo para la población; siendo todo esto posible gracias al esfuerzo de sus trabajadores, quienes han sido seleccionados, capacitados y especializados; constituyendo un valioso capital humano. Sin embargo, una parte significativa de su personal (actualmente el 82% equivalente a 626 trabajadores) se encuentra contratado bajo el régimen CAS Indeterminado, que no gozan de los derechos laborales plenos establecidos en el régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, siendo necesaria UNA ADECUADA CONTRATACION a fin de cautelar los intereses de la institución y el Estado.

TRABAJADORES COFOPRI		
REGIMEN LABORAL	CANTIDAD	%
CAS INDETERMINADO	626	82
DL 728	139	18
Total	765	100

La contratación temporal de trabajadores para la ejecución de trabajos de carácter permanente en el sector público trae consigo inestabilidad y desigualdad tanto en la labor que ejecuta el trabajador como en el mismo trabajador que la desempeña; siendo obligación del Estado tomar las medidas correctivas para que esto no ocurra. La desigualdad crea un malestar natural y un descontento que se refleja en el clima laboral, lo cual repercute en el cumplimiento de la misión y visión de la institución. Sumándose a una larga lista de derechos laborales que han sido diezmados a los trabajadores del régimen laboral CAS, tales como:

- ❖ No gozan de gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad.
- ❖ No tienen derecho a Compensación por Tiempo de Servicios - CTS.
- ❖ No reciben bono por escolaridad, entre otros beneficios.



Isabel Cortez Aguirre

CONGRESISTA DE LA REPUBLICA  
"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

Ante esto el Estado a través de sus instituciones debe establecer mecanismos que conlleven a eliminar la desigualdad laboral existente, cerrando las brechas de inequidad y desigualdad entre sus trabajadores.

En este contexto, la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público, publicada en marzo de 2021, estableció el carácter indeterminado del régimen CAS, disponiendo que ningún trabajador bajo dicho régimen sea despedido por el solo hecho de estar contratado bajo dicho régimen.

En este marco normativo, el presente proyecto propone la incorporación de los trabajadores del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) con contrato CAS a plazo indeterminado se incorporen al régimen laboral del Decreto Legislativo N.° 728, Ley de Fomento del Empleo, el cual garantiza mayores derechos y estabilidad.

La iniciativa legislativa plantea que dicho proceso de incorporación se realice de manera gradual, progresiva y respetando la disponibilidad presupuestal de la entidad. Asimismo, se establece que el proceso se efectúe mediante concurso interno, reconociendo además todo el tiempo de servicios prestados bajo el régimen CAS como parte del historial laboral del trabajador.

PROYECCION DE COSTO ANUAL DE LA INCORPORACION CAS INDETERMINADO AL DL 728												
REG. LAB	CANT.	ESCALA MENSUAL				CTS	GRATIFICACION JULIO	GRATIFICACION DICIEMBRE	DIFERENCIAL APORTE ESSALUD (9% DL 728)	ASIG. FAMILIAR (10% RMV)	TOTAL	
		ESCALA MENSUAL	INC MENSUAL DS 311-2022-EF	INC MENSUAL DS 313-2023-EF	INC MENSUAL DS 265-2024-EF							INC MENSUAL DS 279-2024-EF
D.L. 728	641	2,131,971.00	41,145.79	32,050.00	32,050.00	64,100.00	2,301,316.79	2,301,316.79	2,301,316.79	72,608.09	72,433.00	7,048,991.46

Es importante destacar que esta medida no representa una carga fiscal adicional para el Tesoro Público, ya que será financiada con cargo a los recursos directamente recaudados por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), conforme se detalla en el articulado del proyecto de ley.

RECAUDACION NETA DURANTE LOS ULTIMOS TRES AÑOS		
AÑO 2022*	AÑO 2023*	AÑO 2024*
S/. 10,015,692.92	S/. 11,621,748.36	S/. 20,680,311.36

\*Deducción de gastos incurridos durante el año (gastos bancarios, distribución a la municipalidades provinciales, entre otros.)



**Isabel Cortez Aguirre**

CONGRESISTA DE LA REPUBLICA  
"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

Asimismo, cabe mencionar que existen precedentes normativos que avalan este tipo de transición, como las Leyes N.º 30555 y N.º 31703, que permitieron la incorporación progresiva del personal CAS de ESSALUD al régimen del D.L. 728. De igual modo, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025 contempla el pase de trabajadores CAS del RENIEC al mismo régimen.

La aprobación de este proyecto permitirá avanzar hacia una administración pública más justa, eficiente y alineada con los principios constitucionales de igualdad ante la ley, no discriminación, y protección del trabajo. Asimismo, se contribuye a la formalización laboral en el Estado, mejorando la calidad del empleo y reconociendo el compromiso y la trayectoria de cientos de trabajadores que han contribuido al cumplimiento de los objetivos institucionales del COFOPRI.

En conclusión, el presente proyecto de ley representa una respuesta justa y necesaria a una deuda histórica con el personal del COFOPRI, consolidando una gestión pública con enfoque humano, eficiencia institucional y respeto pleno de los derechos fundamentales de los trabajadores del Estado.

## **II. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL.**

La presente norma impacta directamente en la legislación laboral vigente al armonizar el régimen aplicable a los trabajadores con el marco normativo que rigió su creación.

Se plantea una iniciativa legislativa que permita incorporar al trabajador del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios CAS, al Decreto Legislativo N° 728, reivindicando sus derechos laborales, Principio de Igualdad de Oportunidades sin discriminación, consagrado en nuestra Carta Magna.

En ese sentido, conforme se ha señalado, contribuye a una mejor armonización del marco normativo laboral aplicable en el sector desde una perspectiva de viabilidad, la propuesta normativa no supone la creación de nuevas plazas ni genera una carga adicional al Estado, sino que unifica el régimen laboral bajo el cual se rige la entidad, respetando los criterios de acceso mediante concurso público o interno y excluyendo a quienes desempeñan funciones temporales o de suplencia.

## **III. ANALISIS COSTO BENEFICIO.**

**Para la Entidad:**



**Isabel Cortez Aguirre**

CONGRESISTA DE LA REPUBLICA  
"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

1. Servirá como un impulso material para que los trabajadores mantengan su compromiso de brindar un servicio de calidad a la ciudadanía, al obtener el total de sus derechos laborales.
2. Se reducirá ostensiblemente la contingencia por procesos judiciales que realizan los servidores CAS al término o resolución de su contrato, reclamando pagos por vacaciones no pagadas, gratificaciones y compensación de tiempo de servicios, intereses, penalidades y otros conceptos remunerativos e indemnizatorios, lo que generan cuantiosos egresos al COFOPRI y elevar la carga procesal en el Poder Judicial.
3. Las delicadas funciones de la institución podrán ser cumplidas por trabajadores permanentes y altamente especializados, conocedores de los procesos internos y de la cultura organizacional de la institución.
4. Se hará un acto de reconocimiento al personal de la institución, que viene laborando en forma comprometida para dar un excelente servicio a la comunidad, en particular a los sectores más necesitados a nivel nacional, laborando muchas veces en condiciones muy adversas.

**Para el Estado:**

1. Un avance en la política de otorgar derechos laborales completos a los trabajadores de la administración pública.
2. La medida generara un incentivo positivo a la dinamización de la economía, ya que el impacto presupuestal se redirige hacia los trabajadores en forma de gratificaciones y Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), las cuales aumentan el poder adquisitivo de los trabajadores.

**Para la ciudadanía:**

1. Recibirá mejores servicios, en la medida que se contará con un personal con experiencia y altamente especializado, y que además cuenta con sus derechos laborales reconocidos y debidamente garantizados.

**Para los trabajadores:**

1. Los trabajadores tendrán los derechos sujetos al régimen laboral de la actividad privada establecido por el Decreto Legislativo N° 728, consolidando su estabilidad económica; asimismo, se beneficia a la familia del trabajador, pues su ingreso se transforma en un estipendio permanente.

**IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y POLITICAS NACIONALES.**

La presente propuesta se alinea con los principios y objetivos de la Agenda Legislativa y el Acuerdo Nacional, fortaleciendo la institucionalidad y promoviendo condiciones laborales dignas y equitativas.



**Isabel Cortez Aguirre**

CONGRESISTA DE LA REPUBLICA  
"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

En el marco del Acuerdo Nacional, la iniciativa se vincula con el compromiso de fortalecer el empleo digno y garantizar la estabilidad laboral, asegurando que los trabajadores cuenten con derechos laborales plenos y adecuados a la naturaleza de la entidad. La estabilidad en el empleo y la mejora de condiciones laborales contribuyen al fortalecimiento de la gobernanza en el sector regulador, permitiendo que el talento humano se desarrolle con seguridad y compromiso institucional.

Desde la perspectiva de la Agenda Legislativa, la propuesta responde a la necesidad de corregir distorsiones en la contratación de personal en entidades creadas bajo el régimen de la actividad privada, por tanto, la incorporación de su personal al Decreto Legislativo 728 no solo es una medida de justicia laboral, sino también una acción que garantiza coherencia normativa y funcionalidad dentro de la entidad.

El establecimiento de un proceso ordenado de incorporación, con la participación de una comisión que incluya representación sindical, fortalece la transparencia y legitimidad de la transición, en línea con los principios de diálogo social promovidos por el Acuerdo Nacional.

Esta disposición refuerza el principio de predictibilidad en la gestión del recurso humano y responde a la necesidad de brindar certeza jurídica a los trabajadores afectados. La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta está alineada con las siguientes políticas:

- Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación;
- Política 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo;
- Política 24: Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente;
- Política 28: Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial.