



LEY QUE AUTORIZA LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE LOS SERVIDORES DEL ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL CONTRATADOS BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057 AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

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

FÓRMULA LEGAL

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

LEY QUE AUTORIZA LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE LOS SERVIDORES DEL ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL CONTRATADOS BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057 AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto fortalecer la gestión y el cumplimiento de los objetivos institucionales del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, a través del fortalecimiento de su recurso humano.

Artículo 2.- Finalidad

La finalidad de la ley es la incorporación de manera progresiva al régimen del Decreto Legislativo 728, de los trabajadores del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI que se encuentran laborando a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057.

Artículo 3.- Incorporación y requisitos

Se autoriza al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI a incorporar a los trabajadores de su entidad que laboran bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS), al régimen del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Contar, a la fecha de promulgación de la presente ley, con contrato vigente bajo la modalidad del régimen laboral del Decreto Legislativo 1057.
- b) Haber ingresado a laborar mediante concurso público de méritos.
- c) No presentar impedimentos de acuerdo a ley.

Artículo 4.- Plazo para la incorporación

La incorporación de los trabajadores que laboran en el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS), al régimen del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, se efectúa de forma progresiva, conforme a la disponibilidad presupuestal de la entidad y en base al orden de prelación del tiempo de contrato, en un plazo no mayor de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

Artículo 5.- Financiamiento

Lo establecido en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, quedando autorizado a realizar las modificaciones presupuestales necesarias dentro de su marco financiero institucional.

Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas para que realice el estudio técnico correspondiente, a efectos de que el gasto que genere su ejecución se asuma con los recursos asignados al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, 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 al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, de lo dispuesto en los artículos 6, 8 y 9 de la Ley 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, a fin de implementar la presente ley.

Lima, enero de 2026



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/01/2026 18:15:34-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/01/2026 18:15:39-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrí Tesoro
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/01/2026 12:32:26-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/01/2026 09:13:52-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA

1.1. **DESNATURALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SERVICIOS QUE GENERAN DISCRIMINACIÓN LABORAL**

En los años 90, se consideró a la contratación de Servicios No Personales como una modalidad de contratación antijurídica, que se mantuvo vigente en tres gobiernos consecutivos, hasta el 27 de junio de 2008, donde se emitió el Decreto Legislativo 1057 que regula una modalidad especial de contratación en el sector público de carácter excepcional y temporal, ello con la finalidad de agilizar las contrataciones ante las restricciones presupuestales existentes en ese momento; sin embargo, con el tiempo este tipo de contrataciones se ha institucionalizado irregularmente, generando una desigualdad en el interior de las instituciones públicas.

Es así que, el 9 de marzo de 2021 se emitió la Ley N° 31131 se establecen disposiciones para erradicar la discriminación de los regímenes laborales del sector público, con el objeto de incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado, contratados bajo el Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, respecto del cual, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 00013-2021-PI/TC la declaró inconstitucional por razones de forma; más no así niega la necesidad de eliminar este régimen conforme a los principios de progresividad y mecanismos válidos, es más, precisa que se debe diseñar rutas legislativas para materializar el mismo.

El régimen laboral del Decreto Legislativo Nro. 1057 – CAS, desde su surgimiento ha sido cuestionado debido a que; en primer lugar, no reconocía la relación laboral que se regulaba mediante la Contratación Administrativa de Servicios; y, en segundo lugar, no se reconocían los mínimos derechos laborales a los trabajadores CAS. Esta situación evidenciaba una abierta vulneración a los derechos fundamentales de los trabajadores que laboraban en el Sector Público, quienes realizando las mismas funciones que los demás trabajadores de los regímenes laborales generales del Decreto Legislativo Nro. 728, y el Decreto Legislativo Nro. 276, no gozaban de los mismos derechos laborales, generándose una continua vulneración al derecho a la igualdad y a la no discriminación.

De esta manera, de forma sucesiva se fueron logrando sentencias del Tribunal Constitucional y modificaciones legislativas mediante la promulgación de diversas leyes que apuntaban a eliminar la discriminación laboral de los CAS, avanzando en el reconocimiento del contrato laboral y de los derechos laborales de los trabajadores.

Si bien, mediante la Ley Nro. 31131 se había logrado erradicar la discriminación laboral al incorporar a los trabajadores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057- CAS a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos 728 y 276, esto no llegó a ejecutarse debido a la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Poder Ejecutivo, quedándose pendiente el reconocimiento de estos derechos a los trabajadores CAS.

Es así que, distintas entidades han ido avanzando de manera particular con el reconocimiento del pase a los regímenes laborales generales de los Decretos Legislativos 728 y 276 de sus trabajadores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057- CAS como ha sucedido en ESSALUD, MINSA y RENIEC.

Sin embargo, dada la necesidad de contratar personal, para que se brinde adecuadamente los diferentes servicios en diversas entidades se continuaron realizando de manera consecutiva a la ampliación de los contratos o suscripción de nuevos contratantes en este régimen, sin contar con una solución al problema de fondo, el cual era efectuar la contratación del personal bajo el régimen de la actividad privada para que los trabajadores adquieran derechos laborales que en la mayoría de casos han sido reconocidos ante otros fueros.

Es por ello que, es necesario, como lo reconoce la Constitución Política, respetar el derecho al trabajo como un bien jurídico tutelado, por lo que reivindicar los derechos socioeconómicos de los trabajadores CAS debe ser una prioridad, motivación de la presente iniciativa legislativa que, en el caso específico, formula incorporar a los trabajadores del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI al régimen laboral del Decreto Legislativo 728.

Asimismo, al efectuarse la eliminación de la discriminación incorporando a los trabajadores CAS de COFOPRI al régimen de la actividad privada del DL 728, mejorarán las condiciones laborales de sus trabajadores, asegurando un modelo de gestión pública, y en el aspecto de los recursos humanos que sea más justo, más eficiente y sobre todo que se encuentra alineado con los compromisos constitucionales sobre el trabajo digno.

1.2. **NECESIDAD DE FORTALECER LOS RECURSOS HUMANOS Y REINVINDICAR LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES CAS DEL ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL – COFOPRI**

La realidad laboral actual de los trabajadores del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, permite la coexistencia de dos regímenes laborales distintos con derechos laborales reducidos respecto del otro.

Por ejemplo, los trabajadores CAS, frente a los trabajadores del régimen 728, carecen de gratificaciones en los meses de julio y diciembre; además de carecer de la Compensación por Tiempo de Servicios, en caso de que cesen sus labores en la entidad, entre otros.

Diferencias entre CAS y D.L. 728	
TRABAJADOR BAJO CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS	TRABAJADOR BAJO EL DECRETO LEGISLATIVO N° 728:
Aguinaldos	Gratificaciones.
No percibe Escolaridad	Escolaridad
No puede participar de algún ascenso ya que no existe carrera administrativa.	Puede ascender dentro de la carrera administrativa del régimen laboral, previo concurso público.
	Percibe asignación familiar – Ley N° 25129, modificada por ley N° 31600.
	Establece Compensación por Tiempo de Servicios.
	Reconocimiento permanente de las labores del trabajador.
	Al pertenecer a un grupo o categoría remunerativa y/o ocupacional, puede ser susceptible de incrementos remunerativos.

Fuente: Congreso de la República

El régimen laboral principal de COFOPRI es el del Decreto Legislativo 728 (Actividad Privada) para gran parte de su personal, complementado con el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) para otras áreas; sin embargo, se ha desnaturalizado la contratación pues a la fecha existen 626 profesionales contratados bajo el régimen del CAS, siendo un 82% de los trabajadores totales de dicha entidad, siendo únicamente 139 trabajadores bajo el régimen laboral respectiva de COFOPRI.

Las funciones de COFOPRI (Organismo de Formalización de la Propiedad Informal) son diseñar, normar y ejecutar el proceso de formalización de la propiedad predial en el Perú, desde el saneamiento físico-legal hasta la titulación de posesiones informales (asentamientos humanos, pueblos tradicionales) para generar seguridad jurídica, elaborar el catastro predial y brindar asistencia técnica a municipios en desarrollo urbano. Su meta es convertir la posesión informal en propiedad formal y sostenible, emitiendo títulos que brindan derechos seguros y, a menudo, con restricciones iniciales de venta para evitar el tráfico de tierras.

Funciones Principales:

- Formalización y Titulación: Saneamiento físico y legal de predios, emisión de títulos de propiedad, saneamiento de entidades públicas y privadas, y formalización de propiedades rurales.
- Catastro Predial: Levantamiento, modernización, consolidación y actualización del Catastro Predial, fundamental para la planificación urbana.
- Desarrollo Urbano: Apoyo a municipios en planificación urbana y transferencia de conocimientos, promoviendo el desarrollo sostenible.
- Generación de Derechos: Convertir posesiones informales en propiedad formal, generando seguridad jurídica y estabilidad para las familias.
- Normativa y Control: Diseñar y controlar el proceso de formalización y su mantenimiento en la formalidad, supervisando la política nacional de formalización.

Hoy en día carece de argumento el sostener a un régimen especial con menos derechos, a la vez que se le deja fuera de la carrera administrativa sin mayor sustento que la distinción de los regímenes diferenciados aplicables a los trabajadores; máxime si se trata de personal que ha adquirido la condición de permanente en la entidad, como es el caso de los trabajadores CAS Indeterminados.

El presente proyecto de Ley tiene como principal objetivo acabar con la situación discriminatoria entre regímenes diferentes que conviven - aún- dentro de COFOPRI.

En esa misma línea, se debe resaltar que la implementación inicial del régimen CAS responde a la necesidad de reordenamiento de la administración pública debido al abuso indiscriminado de los denominados contratos de servicios no personales; lo que no sucede en el caso de COFOPRI pues conforme a su normatividad, el régimen aplicable a los trabajadores de dicha entidad es el de la actividad privada, no encontrando justificación para la implementación del régimen CAS en la entidad, máxime, si dicho régimen es excepcional, temporal y especial, lo que difiere con la actividad de los servidores de COFOPRI cuyas actividades son principales y elementales

Es por ello que, se establece que el paso al régimen 728 por parte de todos los trabajadores CAS indeterminados no puede realizarse de manera inmediata, sino que debe obedecer a criterios presupuestales de la entidad.

Es por ello que se establece un traslado progresivo por parte de los trabajadores, acorde a las plazas que deberán ser presupuestadas de manera anual.

Esta iniciativa no vulneraría la restricción de iniciativas legislativas que generan gasto público, dispuesto en el artículo 79° de la Constitución, por cuanto, el artículo 4° del Proyecto de Ley, otorga la facultad al Ministerio de Economía y Finanzas de crear plazas presupuestadas de manera progresiva. Es decir, no pretende crear ni aumentar el gasto público, en consecuencia, no contraviene la restricción de gasto público establecida en la Constitución y el Reglamento del Congreso.

De este modo, a fin de cumplir con el mandato legal de la eliminación progresiva del régimen CAS, es que se formula la incorporación del personal CAS indeterminado al régimen 728 de COFOPRI, en aras de cerrar las brechas de desigualdad por regímenes laborales dentro de una misma entidad del Estado, la cual es planteada de manera responsable, pues se señala que para el proceso de incorporación necesariamente deben cumplir ciertos requisitos, lo que generará que el proceso sea justo y equitativo.

El propósito de la normativa señalada es generar la mejora de las condiciones de 626 trabajadores CAS de COFOPRI y la consolidación institucional de dicha entidad, asegurando un modelo de gestión pública más eficiente, y en el aspecto de los recursos humanos que sea más justo y alineado con los compromisos constitucionales e internacionales del Estado peruano.

Los trabajadores CAS desempeñan funciones esenciales en COFOPRI, como son la transformación de la informalidad en propiedad formalizada y organizada, apoyando el desarrollo de las ciudades y el bienestar de los ciudadanos.

Por ello, su incorporación al régimen laboral del D.L. 728 no solo favorece la calidad de vida de los trabajadores y sus familias, sino que también fortalecerá la cohesión institucional, incrementará la motivación del personal y contribuirá al cumplimiento de los objetivos estratégicos de COFOPRI en materia de eficiencia recaudatoria y calidad de servicio al ciudadano.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa será implementada de manera progresiva y en función a la disponibilidad presupuesta de la entidad, sin demandar recursos adicionales al erario público. Entre los beneficios se identifican:

- **Fortalecimiento del personal de COFOPRI:** Uniformizar los regímenes laborales de dicha entidad contribuirá a retener al personal y fortalecerlo en favor de la entidad.
- **Disminución de procesos laborales contra la entidad:** Ante la desigualdad de derechos, muchos trabajadores recurren a los tribunales para el reconocimiento de su vínculo laboral a plazo indeterminado, con la presente norma y respeto a los derechos laborales estas demandas no serán necesarias.
- **Mejoras en el servicio público:** Un personal con estabilidad trae como consecuencia mejoras en el servicio que brinda la entidad.

III. EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa no contraviene ley alguna, en la medida que ejecuta el mandato establecido en la Ley 31131, que establece el nombramiento de los trabajadores CAS indeterminados.

Esta ley tiene amparo constitucional, pues beneficiará en los derechos laborales del personal del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 - CAS con carácter indeterminado, al permitirles un trato igualitario en materia laboral, revindicando sus derechos y creando

espacios laborales motivadores que se verán reflejados en el buen trato al ciudadano y en la defensa jurídica de los intereses del Estado.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLÍTICAS NACIONALES

La presente iniciativa se enmarca en las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

- ✓ **Política 11:** Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, pues combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades
- ✓ **Política 14:** Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo, toda vez que, fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos;
- ✓ **Política 24:** Afirmación de un Estado eficiente y transparente, al incrementar la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites, así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población.¹

Asimismo, tiene vinculación con los objetivos de Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024 -2025.²

¹ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/35-sociedad-de-la-informacion-y-sociedad-del-conocimiento/>

² <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/congreso-aprueba-agenda-legislativa-para-el-periodo-anual-de-sesiones-2024-2025/>