



GUIDO BELLIDO UGARTE

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
14020/2025-CR RU 2224535

20 FEBRERO 2026 11:42 a. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: CMEDINA

**PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA EL
CAMBIO DE RÉGIMEN DE LOS
TRABAJADORES CAS DEL ORGANISMO DE
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD
INFORMAL (COFOPRI) 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 DEL
ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL (COFOPRI) AL
RÉGIMEN 728**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto autorizar la incorporación del personal del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, 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.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La incorporación dispuesta en la presente Ley alcanza exclusivamente a los trabajadores del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) 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 el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), 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 el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).
- Haber ingresado mediante proceso de selección conforme a los principios de mérito y capacidad, a través de concurso público o convocatorias debidamente sustentadas.

- d) Desempeñar funciones de carácter permanente vinculadas a las competencias y funciones institucionales del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.
- e) Encontrarse dentro de los alcances de la Ley N° 31131.

Artículo 4. Plazo y modalidad de incorporación

La incorporación de los trabajadores CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 se realizará 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 del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y el cronograma que se establezca en el reglamento.

La prelación para la incorporación se determinará 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, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) 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. Modificaciones presupuestarias y de gestión

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) queda autorizado 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 estará conformada por:

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

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

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

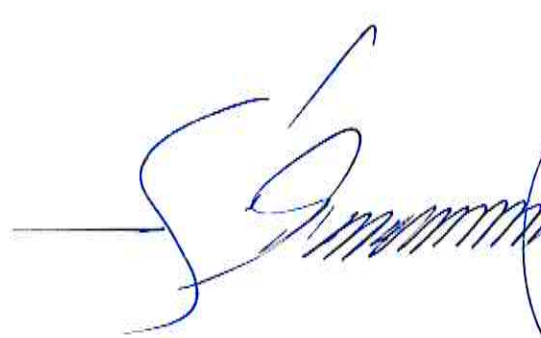
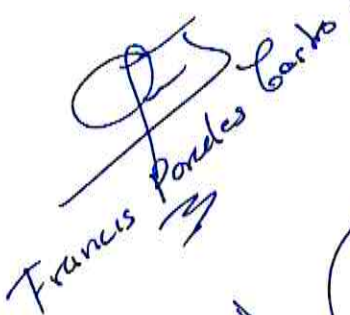
PRIMERA. - Financiamiento

La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), 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

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) es una entidad adscrita al sector Vivienda, Construcción y Saneamiento, cuya función principal es conducir y ejecutar los procesos de formalización de la propiedad predial urbana y rural, contribuyendo a la seguridad jurídica, el desarrollo económico y la inclusión social de millones de familias en el país.

A través de estas acciones, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) contribuye a mejorar la calidad de vida de las familias peruanas, otorgándoles seguridad jurídica sobre sus propiedades y facilitando su acceso a servicios y beneficios sociales.

Siendo ese su fin, se debe tomar en cuenta que el país cuenta con una Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública a 2030 (PNMGP) que fue aprobada en agosto de 2022, siendo su objetivo que el país sea un Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado, que garantice una sociedad justa e inclusiva teniendo como centro a las personas.

Desde su creación, COFOPRI ha contado con un número significativo de trabajadores contratados bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, quienes desempeñan funciones permanentes, estructurales y esenciales para el cumplimiento de los fines institucionales. No obstante, dicho régimen fue concebido originalmente como un mecanismo excepcional y transitorio, lo que ha generado una situación prolongada de desigualdad laboral frente a otros trabajadores del Estado.

En los últimos años, el propio Estado ha reconocido la necesidad de corregir esta distorsión normativa. En ese sentido, la Ley N° 31131 dispuso medidas para eliminar progresivamente el régimen CAS y garantizar derechos laborales mínimos, sentando un precedente claro en favor de la igualdad, la estabilidad y la dignidad del trabajo en el sector público. Por lo que, la presente iniciativa legislativa pretende resolver dicha brecha normativa y laboral mediante la incorporación de los trabajadores del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, reconociendo el carácter permanente de las funciones que desempeñan, eliminando situaciones de desigualdad injustificada y asegurando condiciones de trabajo estables, equitativas y acordes con los principios constitucionales que rigen el empleo público.

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

NRO. DE PROYECTO DE LEY	DENOMINACIÓN
13694/2025-CR	PROYECTO DE 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
13668/2025-CR	PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES DE COFOPRI QUE LABORAN BAJO EL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS, A PLAZO INDETERMINADO, EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.
13351/2025-CR	PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DEL ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL (COFOPRI) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En el Perú, la informalidad predial continúa representando un obstáculo estructural para el desarrollo urbano ordenado, la inversión pública y privada, y el ejercicio pleno del derecho a una vivienda digna. Si bien el Estado ha desplegado importantes esfuerzos para enfrentar esta problemática, persisten millones de predios urbanos y rurales que carecen de titulación formal, lo que limita el acceso de la población a servicios básicos, financiamiento, seguridad jurídica y mejores condiciones de vida.

En este contexto, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, cumple un rol estratégico como ente rector de la política de formalización predial.

De acuerdo con información institucional, durante el año 2023 COFOPRI¹ logró la inscripción de más de 55 655 títulos de propiedad para vivienda y equipamiento urbano, beneficiando directamente a más de 183 000 ciudadanos, principalmente de sectores en situación de vulnerabilidad. Estos resultados evidencian la relevancia social de la labor que desarrolla la entidad y la necesidad de fortalecer sus capacidades institucionales para ampliar y sostener dichos avances.

No obstante, el cumplimiento de los objetivos de COFOPRI depende de manera directa del trabajo especializado, continuo y permanente de su personal, gran parte del cual se encuentra contratado bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS). Estos trabajadores desempeñan funciones esenciales y estructurales vinculadas a la planificación, levantamiento catastral, empadronamiento, saneamiento físico-legal, atención ciudadana y seguimiento de los procesos de formalización predial, constituyéndose en un soporte indispensable para la ejecución de la política pública a cargo de la entidad.

La permanencia de un número significativo de trabajadores bajo un régimen laboral de naturaleza excepcional y transitoria genera inestabilidad, alta rotación de personal y pérdida de capacidades técnicas acumuladas, lo que impacta negativamente en la continuidad, eficiencia y calidad del servicio que COFOPRI brinda a la ciudadanía. Esta situación resulta especialmente crítica en una entidad cuya misión requiere experiencia, conocimiento territorial y compromiso sostenido para atender a poblaciones vulnerables y cerrar brechas históricas de informalidad predial.

En ese sentido, la autorización para el cambio de régimen de los trabajadores CAS de COFOPRI al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 se configura como una medida necesaria para fortalecer la institucionalidad del organismo, garantizar la estabilidad laboral de su personal y consolidar un capital humano calificado, motivado y protegido. Ello permitirá mejorar la eficiencia operativa, reducir la rotación de personal y asegurar la continuidad de los procesos de formalización predial, contribuyendo de manera directa a una atención más oportuna, eficaz y de calidad para la población beneficiaria.

En consecuencia, el presente proyecto de ley no solo responde a la necesidad de erradicar la desigualdad laboral y garantizar condiciones de trabajo dignas y equitativas para los trabajadores de COFOPRI, sino que se orienta también a fortalecer la capacidad del Estado para cumplir de manera efectiva su función social de garantizar la seguridad jurídica de la propiedad y el derecho a una vivienda digna, en beneficio del desarrollo económico y social del país.

JUSTIFICACIÓN:

¹ <https://www.gob.pe/institucion/cofopri/noticias/895340-mas-de-183-mil-peruanas-y-peruanos-se-beneficiaron-con-la-litucion-gratuita-de-cofopri-durante-el-2023>



La presente iniciativa legislativa se sustenta en los artículos 1º², 2º inciso 2), 22º, 23º³ y 26º⁴ de la Constitución Política del Perú, que consagran los principios y derechos fundamentales que rigen las relaciones laborales en el Estado y que resultan plenamente aplicables a los trabajadores del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.

El artículo 1º 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 COFOPRI bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), pese a desempeñar funciones permanentes y estructurales vinculadas a la formalización de la propiedad predial, resulta incompatible con dicho mandato constitucional.

Por su parte, el artículo 2º, 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 misma entidad, pero que se encuentran sujetos a regímenes laborales distintos, con marcadas diferencias en cuanto a 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 22º 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 el sector público, donde debe predicar con el ejemplo. Mantener de manera indefinida un régimen excepcional y transitorio como el CAS desnaturaliza la función social del trabajo y limita el desarrollo integral de quienes sostienen el funcionamiento de servicios públicos esenciales, como los que brinda COFOPRI en materia de seguridad jurídica y acceso a la propiedad formal.

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.

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 COFOPRI al régimen del Decreto Legislativo N° 728 constituye una manifestación concreta de dicha protección, al garantizar condiciones laborales más justas, estables y equitativas.

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 que corrijan situaciones de desigualdad estructural y aseguren un trato laboral coherente con el marco constitucional vigente.

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 establece lineamientos orientados a la progresiva eliminación de este régimen y a 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 y sostenibles, como el que se propone para COFOPRI.

En el ámbito jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha señalado, entre otros, en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC⁵, que, si bien el régimen CAS no es inconstitucional, su naturaleza es transitoria y su perpetuación 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, destacando la necesidad de corregir estas situaciones mediante iniciativas legislativas.

Finalmente, el sustento internacional se encuentra en los convenios suscritos 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 que aseguren igualdad de trato y condiciones justas para todos los trabajadores, respaldando así la incorporación del personal CAS de COFOPRI al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.

⁵ <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/06/Expediente-15083-2022-0-1891-JR-LA-10-LPDerecho.pdf>

En ese sentido, el presente proyecto de ley no solo resulta constitucionalmente válido, sino que constituye una respuesta normativa necesaria para armonizar la situación laboral de los trabajadores CAS de COFOPRI con los principios, derechos y valores que informan el Estado constitucional de derecho.

1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN:

El presente Proyecto de Ley propone autorizar la incorporación progresiva de los trabajadores CAS del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, estableciendo criterios objetivos, transparentes y compatibles con la sostenibilidad fiscal.

La propuesta contempla requisitos claros de antigüedad, mérito y desempeño de funciones permanentes, así como un proceso gradual de implementación, permitiendo al Estado ordenar la transición sin afectar el equilibrio presupuestal ni la continuidad del servicio público.

De este modo, se busca corregir una situación de desigualdad histórica, fortalecer la institucionalidad de COFOPRI y garantizar condiciones laborales dignas para quienes sostienen el funcionamiento cotidiano de la entidad.

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.
- ✓ Decreto Supremo N° 005-99-MTC, Decreto que precisa normas reglamentarias aplicables para el ejercicio de las competencias, funciones y atribuciones de COFOPRI establecidas en la Ley N° 27046

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La entrada en vigencia de la presente Ley permitirá iniciar el proceso de incorporación progresiva de los trabajadores CAS de COFOPRI al régimen del Decreto Legislativo N° 728, disponer la eliminación gradual del régimen CAS en la entidad y adecuar los

instrumentos de gestión institucional, sin generar nuevas obligaciones presupuestales para el Tesoro Público.

Asimismo, fortalecerá la seguridad jurídica de las relaciones laborales y reducirá la conflictividad administrativa y judicial vinculada a la precarización laboral.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al disponer la incorporación progresiva de trabajadores CAS de COFOPRI 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	• La aprobación de la presente Ley permitirá al Estado fortalecer la gestión pública mediante la consolidación de un régimen laboral coherente con los principios constitucionales, reduciendo la precarización laboral y los riesgos de judicialización por desnaturalización de contratos. • Asimismo, contribuirá a mejorar la eficiencia y continuidad de los servicios de formalización predial, esenciales para el desarrollo económico y social del país.	Aprobación de la ley, reglamentación y aplicación
SOCIEDAD	• Una institución fortalecida, con personal estable y debidamente protegido, repercute directamente en una atención más eficiente, oportuna y de calidad a la ciudadanía. • Garantizará la estabilidad del recurso humano de COFOPRI beneficia de manera indirecta a millones de familias peruanas. • Los trabajadores CAS accederán a un régimen laboral que reconoce plenamente sus derechos, tales	Ninguno



TRABAJADOR CAS DE COFOPRI	como estabilidad laboral, beneficios sociales, derechos colectivos y condiciones de trabajo dignas, en igualdad con otros servidores públicos que realizan funciones similares. • Ello fortalecerá su desarrollo profesional, bienestar personal y compromiso institucional.	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.