CONGRESO DE LA REPÚBLICA

MARIA GRIMANEZA ACUÑA PERALTA
Congresista de la República

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"*
*"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"*

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
19 OCT. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:38pm

Proyecto de Ley que incorpora gradual y progresivamente, según disponibilidad presupuestal, al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 "Ley Productividad y Competitividad Laboral" a los trabajadores de la SUNARP que se encuentren bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS).

**PROYECTO DE LEY**

La Congresista de la República que suscribe **MARÍA GRIMANEZA ACUÑA PERALTA** del Grupo Parlamentario de Alianza para el Progreso, en uso de su derecho de iniciativa legislativa establecido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordante con los artículos 22, literal (c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

# LEY QUE INCORPORA GRADUAL Y PROGRESIVAMENTE, SEGÚN DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL, AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 "LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL" A LOS TRABAJADORES DE LA SUNARP QUE SE ENCUENTREN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS)

## Artículo 1°. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es incorporar gradual y progresivamente según disponibilidad presupuestal en el orden de prelación del tiempo de servicio en el plazo de cinco años a los trabajadores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N°1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación

Administrativa de Servicios (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

**Artículo 2º. Alcance**

La presente ley es de alcance al personal de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) que se encuentra bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) al 31 de julio de 2023.

**Artículo 3. Requisitos para la incorporación**

Para incorporar los trabajadores de SUNARP contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N°1057 (CAS) al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral; los trabajadores deben cumplir los siguientes requisitos:

a) Tener la condición laboral de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) a plazo indeterminado a la fecha de promulgación de la presente Ley. El contrato debe tener como mínimo dos (2) años de modo continuo o tres (3) años de modo discontinuo.

b) Haber ingresado a la institución en el marco de una convocatoria pública o, en su defecto, haber tenido la condición de servicios no personales y posterior contrato administrativo de servicios (CAS).

**Artículo 4º. Plazo para la incorporación**

La SUNARP tiene un plazo de cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para incorporar de manera gradual y progresiva de acuerdo al tiempo de prelación en la contratación de los trabajadores y la disponibilidad presupuestal de la SUNARP, al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral; a los trabajadores que se encuentren bajo el Régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) con contrato a plazo indeterminado o indefinido que cumplan con los requisitos señalados en el artículo 3° de la presente Ley.

La prelación de la incorporación se realizará en función de la antigüedad del contrato, edad y cuota de discapacitados; respetando la disponibilidad presupuestaria de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

**Artículo 5º. Responsable del Proceso de Incorporación**

El titular de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) es el responsable de la implementación del proceso de incorporación, mediante Resolución emitida en el plazo máximo de 30 días designa a los miembros de la comisión de incorporación, debiendo presidir la misma el responsable de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos o equivalente de cada zona registral. Las funciones de la comisión y composición de la misma serán establecidas por el reglamento de la presente ley, debiendo de incluir dos representantes del sindicato mayoritario o más representativo de cada Zona Registral que cuenten con acreditación vigente en el Registro de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos (ROSPP), la misma que supervisará los procedimientos a seguir e implementación para efectos de cumplir con el objeto de la Ley.

**Artículo 6. Financiamiento**

La incorporación de los trabajadores de la SUNARP contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N°1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral se financia con cargo a los recursos directamente recaudados por la Entidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público ni afectar el gasto e inversión en material, infraestructura y demás elementos necesarios para la prestación idónea de los servicios públicos.

**Artículo 7. Reglamento**

El reglamento y otras normas complementarias para la adecuada implementación de la presente ley, es elaborada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), en coordinación con la Superintendencia Nacional de los Registros

Públicos (SUNARP), en el plazo máximo de sesenta (60) días calendario siguientes a la promulgación de la presente ley en el diario oficial El Peruano.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

**PRIMERA.** Se autoriza a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP a realizar las modificaciones presupuestarias en cada ejercicio presupuestal y disponer de los saldos presupuestales que serán aplicados al cumplimiento de lo establecido en los artículos 1°, 2° y 3° de la presente ley, hasta que se concluya con la incorporación del total de trabajadores bajo el régimen CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728, Se exonera de las leyes de presupuesto anual para el sector públicos y gastos de personal para los años 2024, 2025. 2026. 2027 y 2028; lo relacionado específicamente al cumplimiento de esta norma a los ingresos y gastos de personal, así como a las medidas en materia de modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático a que refieren los artículos 6°, 8° y 9° de la Ley N°31638.

**SEGUNDA. Plazos de Contratos**

Los plazos de contratación a que se refiere el artículo 3 de la presente ley, se podrán computar considerando el tiempo hasta la contratación de los trabajadores de la SUNARP que se encuentren bajo el Régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) con contrato a plazo indeterminado o indefinido, en el Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

**TERCERA. Reconocimiento de derechos**

A los trabajadores que hayan renunciado a un contrato administrativo de servicios (CAS) para asumir un contrato distinto en el ínterin de la vigencia de la presente norma se les reconoce los derechos que confiere la presente norma al estar comprendidos dentro del inciso b) del artículo 3 de la presente ley.

**CUARTA. Beneficios adquiridos por negociación colectiva**

Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/10/2023 18:18:28-0500



Los trabajadores que están comprendidos en la presente Ley, y que hayan obtenido beneficios en el marco de una Negociación Colectiva, no perderán dichos beneficios, por el contrario, de corresponder, los beneficios se adicionaran a su remuneración mensual o ejecutarse en la forma prevista en el Convenio Colectivo y/o Laudo Arbitral.

**QUINTA. Suspensión**

Suspéndanse provisionalmente los efectos del Decreto Supremo 043-2022-EF que dicta 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 y sus normas complementarias; provisionalmente mientras dure el proceso y plazo para la incorporación de los trabajadores que se encuentren bajo el Régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) con contrato a plazo indeterminado o indefinido a que se refiere el artículo 4 de presente ley, en el Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Dicha suspensión se efectúa a partir del 1 de enero de 2024.

Lima, octubre de 2023

Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Elva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/10/2023 13:02:50-0500

Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/10/2023 14:44:37-0500

Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/10/2023 16:10:06-0500

**MARÍA GRIMANEZA, ACUÑA PERALTA**
Congresista de la República

Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/10/2023 15:35:02-0500

Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/10/2023 12:10:40-0500

Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/10/2023 12:13:26-0500

# I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## Antecedentes

Actualmente hay 39 regímenes laborales en el sector público (incluyendo los de las FF.AA., magisterio, servicio diplomático, entre otros, pero predominan cuatro regímenes generales mediante los cuales los servidores públicos de los tres niveles de gobierno son contratados por el Estado: El Decreto Legislativo 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; el Decreto Legislativo 728 - Ley de Formación y Promoción Laboral; el Decreto Legislativo 1057, que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS); y la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil. Cada uno de estos regímenes tiene elementos distintivos que resaltaremos a continuación.

El régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 está previsto que desaparezca de manera gradual, habiéndose justificado en ese sentido cuando fue creado, para que luego se pase a un nuevo régimen del servicio civil, tal como se aprobó en la Ley 30057 - Ley del Servicio Civil, creándose especialmente para el sector público.

El contexto en que se aprobó el Decreto Legislativo 1057 fue a través de la Ley N°29157 mediante la cual el Congreso de la República delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por un plazo de ciento ochenta (180) días calendario, sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda, y el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento; entre las que se encuentran las destinadas al fortalecimiento institucional y a la modernización del Estado. Esto fue debido a los cuestionamientos que se hacían a las diferencias de tratamiento entre los regímenes del Decreto Legislativo 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público y el Decreto Legislativo 728 - Ley de Formación y Promoción Laboral.

En tal sentido el Artículo 2 del Decreto Legislativo 1057 referido al ámbito de aplicación señala que el "régimen especial de contratación administrativa de servicios es aplicable a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo Nº276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a otras normas que regulan carreras administrativas especiales; asimismo, a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado".

Evidentemente, la intención era otra: evitar a toda costa incrementar los gastos, pese al reclamo de los servidores públicos, ignorándose los derechos de los mismos. Claro esta eso era en un contexto de recuperación de crisis económica que fue superada en su momento y cuyos "goteos" fueron gradualmente generando un clima de disconformidad social por no aprovechar oportunamente los beneficios del crecimiento económico.

En consecuencia, del Decreto Legislativo 1057 fracasó, porque lo temporal se hizo permanente, lo que forzó a crear un nuevo régimen para seguir postergando la solución de fondo. En efecto el primer artículo de la citada Ley 30057 - Ley del Servicio Civil, señala "*el objeto de la presente Ley es establecer un* ***régimen único y*** **exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado**, *así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas*".

En pocas palabras se puede resumir un nuevo fracaso de la nueva norma, no hay ni hubo capacitación o si se da no tiene relación con la mejora calidad del servicio público[1], ni tampoco resultados visibles tras **10 años de vigencia** de la norma (se promulgó el 03 de julio de 2013 y preveía su Primera Disposición Complementaria Transitoria inicialmente, que su implementación progresiva

[1] Por ejemplo, la capacitación de 1.5 millones de empleados en ideología de género.

concluiría en un plazo máximo de seis años). Por ello, ante el status quo se pretendieron hacer correcciones parciales, desde el congreso,

De hecho en el propio SERVIR se tiene a 511 trabajadores a julio de 2023, de los cuales 162 son personal del régimen CAS, 140 son dependientes bajo el régimen laboral 728 y 209 son empleados del régimen laboral Servir, es decir los trabajadores de otros regímenes son mayores a los de SERVIR en dicha entidad. En otras palabras ni ellos cumplen con la ley, tras una década de vigencia.

Por un lado, tenemos la Ley N°31131 – Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público[2] del 08.03.2021, la cual pretendía incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores contratados bajo el Decreto Legislativo 1057 y del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. Es decir, se unificaban los regímenes en uno solo el régimen laboral 728, se exigía haber ingresado por concurso público.

Este aspecto relativo al concurso público ha sido materia de opinión del Tribunal Constitucional que ha referido que los concursos de los trabajadores CAS son menos exigentes, lo cual es poco sustentable, porque si el trabajador ha estado empleado dos o mas años, es porque realiza bien su trabajo, caso contrario hubiera sido despedido. Resulta muy subjetivo comparar los concursos, lo cual es responsabilidad del empleador y no de los trabajadores.

Que existan regímenes laborales que se superponen no significa que uno de ellos prevalezca sobre los otros, de hecho, tales regímenes se han construido en una manifiesta discriminación entre los trabajadores, transgrediéndose el artículo 2 de la Constitución Política del Perú, y responden a una realidad en el

[2] La sentencia 979/2021 sobre la constitucionalidad de la Ley N°31131 recaída en el Expediente 00013-2021-PI/TC, "Caso de la incorporación de los trabajadores del régimen CAS al Decreto Legislativo 276 y Decreto Legislativo 728", fue declarada FUNDADA en parte la demanda; siendo inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 4 (segundo párrafo) y 5, así como la primera y segunda disposiciones complementarias finales de la Ley 31131; disposiciones que pretendían establecer la incorporación de los servidores CAS a los regímenes laborales generales del Estado.

momento que fueron creados. Que pueden tener incidencia presupuestaria, eso es otra cosa, pero también tendrían efecto sobre la productividad laboral del trabajador que puede ser favorable para el Estado y beneficios en el bienestar personal de dichos trabajadores, lo que recuerda paradójicamente los objetivos de la Ley de Servicio Civil refiriendo "*que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor servicio civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran*".

Finalmente, debe recordarse que el Poder Ejecutivo **no ha cumplido** con las recomendaciones del Tribunal Constitucional en los fundamentos 123 y 124 de la Sentencia 979/2021 recaída en el Expediente N°00013-2021-PI/TC, del 19 diciembre 2021, que fueron:

> *"123. En atención a ello, el Tribunal Constitucional considera necesario exhortar al Poder Ejecutivo para que tome las acciones legales necesarias a fin de culminar, en el más breve plazo, con la implementación de la Ley de/ Servicio Civil, conforme a la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.*
>
> *124. Asimismo, este Tribunal juzga necesario recordar la necesidad del cumplimiento de la Cuarta y Sétima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, entre cuyas normas se prescribe lo siguiente:*
>
> *(i) Los servidores bajo el régimen CAS (Decreto Legislativo 1057), así como aquellos bajo los regímenes de los decretos legislativos 276 y 728, pueden trasladarse voluntariamente y previo concurso público de méritos al régimen de la Ley de/ Servicio Civil.*
>
> *(ii) La participación en los concursos para trasladarse al régimen de la Ley del Servicio Civil no requiere de la renuncia previa al régimen de los decretos legislativos 276, 728 y 1057, según corresponda."*

**El caso de EsSalud**

La Ley 30555 – Ley que incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de EsSalud del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios fue promulgada por el Congreso el 20.04.2017 tras ser aprobada por insistencia. La citada norma fue favorable para 9,857 trabajadores CAS a nivel nacional, quienes fueron incorporados progresivamente (en tres años) al Decreto Legislativo 728.

La Ley 31703 – Ley que incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral a los trabajadores Seguro Social de Salud (EsSalud) que se encuentran bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) con contrato a plazo indeterminado fue promulgada por el Congreso el 09.03.2023 tras ser aprobada por insistencia.

**Acerca de la propuesta**

En el artículo 1° de la iniciativa se refiere que el objeto de la ley es incorporar gradual y progresivamente, según disponibilidad presupuestal en el orden de prelación del tiempo de servicio en el plazo de cinco años a los trabajadores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N°1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Este objeto se basa en la Ley N°31131 – Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, siendo el Congreso de la República la única entidad Estatal que ha cumplido con eliminar el régimen CAS entre sus trabajadores, posteriormente hemos visto que también se ha producido ello en EsSalud, por lo que se pretende que los

trabajadores CAS de la SUNARP, entidad que cuenta con recursos directamente recaudados, puedan pasar progresivamente al régimen laboral 728.

En el artículo 2° se precisa el alcance de la norma a los trabajadores de la SUNARP que se encuentren en el régimen CAS al 31 de julio de 2023.

En el artículo 3° se establecen los requisitos para incorporar los trabajadores de SUNARP contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N°1057 (CAS) al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, los cuales son: Tener la condición laboral CAS a plazo indeterminado a la fecha de promulgación de la presente Ley, dicho contrato debe tener como mínimo dos (2) años de modo continuo o tres (3) años de modo discontinuo; y haber ingresado a SUNARP en el marco de una convocatoria pública o, en su defecto, haber tenido la condición de servicios no personales y posterior contrato administrativo de servicios.

En el artículo 4° se especifica que la SUNARP tiene un plazo de cinco (5) años, para incorporar de manera gradual y progresiva al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, según la prelación (antigüedad del contrato, edad y cuota de discapacitados) en la contratación de los trabajadores bajo el Régimen CAS a plazo indeterminado o indefinido y la disponibilidad presupuestal de la SUNARP, siempre que cumplan con los requisitos señalados en el artículo 3° de la presente Ley. Este plazo permitirá que el presupuesto de la entidad no sufra un impacto significativo.

El artículo 5° hace responsable del proceso de incorporación al titular de la SUNARP y mediante Resolución emitida en el plazo máximo de 30 días designa a los miembros de la comisión de incorporación, debiendo presidir la misma el responsable de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos o equivalente de cada zona registral. Asimismo, el reglamento establecerá las funciones y composición de la comisión, debiendo de incluir dos representantes del sindicato mayoritario o más representativo de cada Zona Registral que cuenten con acreditación vigente en el Registro de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos

(ROSPP), la misma que supervisará los procedimientos a seguir y la implementación de la Ley.

Para el financiamiento de la incorporación de los trabajadores de la SUNARP contratados bajo el régimen de CAS, al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728, se financiará con cargo a los recursos directamente recaudados por la Entidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público ni afectar el gasto e inversión en material, infraestructura y demás elementos necesarios para la prestación idónea de los servicios públicos. Es decir que se financiará cada año el ingreso de un 20% de trabajadores a lo largo de cinco años.

El artículo 7° se refiere a la reglamentación de la presente ley, así como otras normas complementarias para su adecuada implementación, por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en coordinación con la SUNARP, en el plazo máximo de sesenta (60) días calendario siguientes a la promulgación de la presente ley en el diario oficial El Peruano.

Por último, se tienen cinco disposiciones complementarias finales:

1. La primera autoriza a la SUNARP a realizar las modificaciones presupuestarias en cada ejercicio presupuestal y disponer de los saldos presupuestales que serán aplicados al cumplimiento de lo establecido en los artículos 1°, 2° y 3° de la presente ley, hasta que se concluya con la incorporación del total de trabajadores bajo el régimen CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728, Se exonera de las leyes de presupuesto anual para el sector público y gastos de personal para los años 2024, 2025. 2026. 2027 y 2028; lo relacionado específicamente al cumplimiento de esta norma a los ingresos y gastos de personal, así como a las medidas en materia de modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático a que refieren los artículos 6°, 8° y 9° de la Ley N°31638.

2. La segunda considera que los plazos de contratación a que se refiere el artículo 3 de la presente ley, se podrán computar considerando el tiempo hasta la contratación de los trabajadores de la SUNARP que se encuentren bajo el Régimen de CAS con contrato a plazo indeterminado o indefinido, en el Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728.
3. La tercera reconoce a los trabajadores que hayan renunciado a un contrato administrativo de servicios para asumir un contrato distinto en el ínterin de la vigencia de la presente norma se les reconoce los derechos que confiere la presente norma al estar comprendidos dentro del inciso b) del artículo 3 de la presente ley.
4. La cuarta admite que los trabajadores que hayan obtenido beneficios en el marco de una Negociación Colectiva, no perderán dichos beneficios, por el contrario, de corresponder, los beneficios se adicionaran a su remuneración mensual o ejecutarse en la forma prevista en el Convenio Colectivo y/o Laudo Arbitral.
5. Finalmente, se suspende provisionalmente los efectos del D.S. 043-2022-EF que dicta 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 y sus normas y sus normas complementarias; provisionalmente mientras dure el proceso y plazo para la incorporación de los trabajadores que se encuentren bajo el Régimen de CAS con contrato a plazo indeterminado o indefinido a que se refiere el artículo 4 de presente ley, en el Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728. Dicha suspensión se efectúa a partir del 1 de enero de 2024 para evitar interferir con el presupuesto 2023.

## II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En primer lugar, se demostrará que la SUNARP tiene excedentes anuales de sus recursos directamente recaudados que pueden hacer efectiva financiar la incorporación de los trabajadores del régimen CAS al régimen del Decreto Legislativo 728, sin requerir recursos del Tesoro Público.

En la Tabla N°1 se puede observar que los ingresos de la SUNARP provienen por completo de recursos directamente recaudados y que financian el presupuesto anual de la entidad en su totalidad, con excepción del año 2020. Sin embargo, a partir del año 2023 se cambia esta situación a través del Decreto Supremo 043-2022-EF que dicta 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.

Sin embargo, es evidente que el cambio de nombre no cambia la naturaleza de las cosas. Asimismo, la constitucionalidad de la norma se cuestiona porque se dio a través de la delegación de facultades mediante Ley N°30823 al Poder Ejecutivo lo que implica que no podía legislar en materia presupuestal.

TABLA N°1
SUNARP: INGRESOS POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO (2018 - 2023)

| AÑO | PLIEGO | PIA | PIM | Compromiso Anual | Ejecución | | Avance % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Devengado | Girado | |
| 2018 | TOTAL | 637,314,576 | 697,414,827 | 581,135,375 | 581,035,098 | 580,988,967 | 83.3 |
| | RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS | 637,314,576 | 697,414,827 | 581,135,375 | 581,035,098 | 580,988,967 | 83.3 |
| 2019 | TOTAL | 615,534,974 | 705,761,655 | 622,001,254 | 621,962,225 | 621,904,304 | 88.1 |
| | RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS | 615,534,974 | 705,761,655 | 622,001,254 | 621,962,225 | 621,904,304 | 88.1 |
| 2020 | TOTAL | 625,832,057 | 772,269,005 | 547,597,415 | 547,367,301 | 547,173,399 | 70.9 |
| | RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS | 625,832,057 | 761,167,005 | 546,319,115 | 546,089,001 | 545,895,099 | 71.7 |
| | OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO | | 1,302,000 | 1,278,300 | 1,278,300 | 1,278,300 | 98.2 |
| | DONACIONES Y TRANSFERENCIAS | | 9,800,000 | | | | |
| 2021 | TOTAL | 522,880,188 | 606,946,656 | 568,371,226 | 564,883,273 | 564,838,944 | 93.1 |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS | 522,880,188 | 606,946,656 | 568,371,226 | 564,883,273 | 564,838,944 | 93.1 |
| 2022 | TOTAL | 515,785,433 | 724,494,328 | 701,260,913 | 701,195,164 | 700,922,404 | 96.8 |
| | RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS | 515,785,433 | 724,494,328 | 701,260,913 | 701,195,164 | 700,922,404 | 96.8 |
| 2023 | TOTAL | 593,701,780 | 632,455,843 | 551,877,713 | 391,908,714 | 388,740,101 | 62.0 |
| | RECURSOS ORDINARIOS | 593,701,780 | 632,455,843 | 551,877,713 | 391,908,714 | 388,740,101 | 62.0 |

Fuente: MEF. Consulta amigable.

En efecto, en el inciso 1 del numeral 15.3 del artículo 15 del Decreto Legislativo Nº1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, dispone que, constituyen recursos del Tesoro Público los provenientes de las tasas, ingresos no tributarios y multas que recaudan las entidades públicas de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y los Organismos Constitucionalmente Autónomos señalados en los numerales i. y ii. del literal a. del inciso 1 del artículo 3 del citado Decreto Legislativo, se adujo que se podía legislar sobre la modernización de los Sistemas Administrativos del Estado, con el objetivo de mejorar la gestión, productividad, eficiencia y efectividad de las entidades públicas, dentro de lo cual se le permite actualizar el marco regulatorio del Sistema Nacional de Tesorería, pero la referida variación es claramente de materia presupuestal prohibida por la constitución (artículo 104°). Pasar los recursos directamente recaudados como recursos ordinarios impide disponer de los mismos y depender del Ministerio de Economía y finanzas.

**TABLA N°2**
**SUNARP: GASTO TOTAL Y GASTO DE PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES (2018 - 2023)**

| AÑO | PLIEGO | PIA | PIM | Compromiso Anual | Ejecución | | Avance % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Devengado | Girado | |
| 2018 | TOTAL | 637,314,576 | 697,414,827 | 581,135,375 | 581,035,098 | 580,988,967 | 83.3 |
| | PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES | 259,519,801 | 260,680,417 | 235,024,003 | 234,952,889 | 234,931,258 | 90.1 |
| 2019 | TOTAL | 615,534,974 | 705,761,655 | 622,001,254 | 621,962,225 | 621,904,304 | 88.1 |
| | PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES | 260,624,915 | 270,255,004 | 246,048,033 | 246,023,621 | 246,009,452 | 91.0 |
| 2020 | TOTAL | 625,832,057 | 772,269,005 | 547,597,415 | 547,367,301 | 547,173,399 | 70.9 |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES | 267,313,437 | 269,303,550 | 230,361,247 | 230,335,564 | 230,247,791 | 85.5 |
| 2021 | TOTAL | 522,880,188 | 606,946,656 | 568,371,226 | 564,883,273 | 564,838,944 | 93.1 |
| | PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES | 267,397,220 | 258,404,053 | 245,585,201 | 245,584,127 | 245,560,416 | 95.0 |
| 2022 | TOTAL | 515,785,433 | 724,494,328 | 701,260,913 | 701,195,164 | 700,922,404 | 96.8 |
| | PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES | 238,786,224 | 254,581,091 | 244,630,652 | 244,627,033 | 244,620,202 | 96.1 |
| 2023 | TOTAL | 593,701,780 | 632,455,843 | 551,877,713 | 391,908,714 | 388,740,101 | 62.0 |
| | PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES | 268,895,591 | 276,620,363 | 257,341,379 | 181,132,148 | 180,768,173 | 65.5 |

Fuente: MEF. Consulta amigable.

Por otra parte, en la Tabla N°2 los gastos de personal y obligaciones sociales de SUNARP representa alrededor del 45% del gasto total, existiendo el margen necesario para cubrir la incorporación de los trabajadores CAS al régimen 728.

En efecto, en la Tabla N°3 se pueden verificar los Saldos de Balance entre los años 2018 y 2022, los cuales presentan una tendencia creciente con excepción del año 2020 por la pandemia del Covid-19. Los saldos son superiores en promedio a los 100 millones de soles,

TABLA N°3
SUNARP: SALDOS DE BALANCE (2018 - 2022)

| GENERICA DE INGRESO | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| **VENTA DE BB.SS. Y DER. ADM. *** | 625,996,239 | 654,762,243 | 486,323,772 | 711,415,626 | 803,742,084 |
| **OTROS INGRESOS** | 5,676,038 | 9,413,623 | 9,554,600 | 7,605,555 | 19,933,554 |
| **SALDOS DE BALANCE** | **52,457,958** | **103,864,797** | **145,388,394** | **54,983,064** | **192,031,751** |
| **TOTAL** | 684,130,235 | 768,040,663 | 641,266,766 | 774,004,245 | 1,015,707,389 |

* Recursos directamente recaudados.
Fuente: SUNARP.

Nuestra primera conclusión es que la implementación de la presente ley no generaría gastos adicionales al tesoro público, debido a que los recursos y el presupuesto que maneja SUNARP es financiada con sus recursos directamente recaudados. El cambio de denominación de recursos directamente recaudados a recursos ordinarios, esta afectando las labores de las zonas registrales y consecuentemente la atención adecuada a los clientes, asimismo limita el

crecimiento de nuevas zonas de atención como la proyectada en Puno, lo cual atenta contra la generación de nuevos ingresos.

En segundo lugar, se debe explicar porque los trabajadores del régimen CAS buscan migrar al régimen del Decreto Legislativo 728, para ello se debe ver las diferencias remunerativas: compensación por tiempo de servicio; gratificaciones de julio y diciembre (en el régimen CAS, asciende a S/ 300); y, otras asignaciones, bonificaciones y subsidios.

En consecuencia, el gasto de personal adicional que representaría la incorporación de trabajadores del régimen CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, tomando en cuenta las diferencias señaladas entre ambos regímenes, se refleja de la siguiente manera:

a) Concepto Provisión Mensual sobre la remuneración bruta por Compensación por Tiempo de Servicios de 9.72%
b) Gratificación Julio y Diciembre 16.67%,
c) Otras asignaciones, bonificaciones y subsidios 2%.

Si se llevase a cifras dichos datos, tendríamos que la incorporación de dichos trabajadores (CAS) al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 tendría un costo de alrededor de 28.5% adicional sobre su remuneración bruta mensual actual. Evidentemente esto es un beneficio para el trabajador y su familia, mejorando su bienestar y calidad de vida. Pero el Estado recupera parte de esos costos a través del IGV, es decir 5.1% y en algunos casos por impuesto a la renta, teniendo repercusión favorable en la economía mediante una mayor demanda.

La incorporación al régimen del Decreto Legislativo 728, implicaría gastos adicionales en la institución que no fueron previstos en el presupuesto del año 2023, por ello la propuesta se implementará a partir del año 2024, pudiéndose incorporar en la norma para ese periodo.

Por otra parte, debe de relevarse que el Reglamento Interno de Trabajo de la SUNARP (Sede Central y Zonas Registrales) refiere en su Artículo 6 que "*el ingreso de personal a la SUNARP, para acceder a cualquier cargo que no sea de confianza, será por concurso público de méritos y según el procedimiento de selección y evaluación determinado por la SUNARP en el Reglamento de Ingreso y Asignación de Funciones y el Reglamento de acceso a la función registral en la SUNARP*".

A continuación, se efectúa un estimado del cambio de régimen laboral del personal CAS al régimen laboral 728 en base a la información de la Tabla N°4 que señala que al mes de agosto de 2023 había un total de 2407 trabajadores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N°1057 que representan alrededor de 56% del total de trabajadores a nivel nacional.

Asimismo, se tiene que los trabajadores en el Régimen Laboral 728 de la Sede Central de SUNARP reportados al Ministerio de Economía y Finanzas (al 13 de setiembre de 2023) sumaron 223 dependientes y se proyecta un gasto anual de S/. 33.2 millones en sus ingresos, mientras que los trabajadores en el régimen laboral CAS ascendieron a 168 personas y cuentan con un presupuesto de S/ 12.1 millones, lo que se tendrá en consideración para expandir dichas cifras a nivel nacional, al no contar con el detalle de cada una de las zonas registrales, lo cual evidentemente sobrevalora los resultados, puesto que las remuneraciones son menores en el interior del país

TABLA N°4

SUNARP: TRABAJADORES SEGÚN REGIMEN LABORAL

| ZONA REGISTRAL | | N° PERSONAL SEGÚN REGIMEN LABORAL | |
|---|---|---|---|
| N° | SEDE | DEC. LEG. N°728 | DEC. LEG. N°1057 |
| I | PIURA | 89 | 106 |
| III | CHICLAYO | 102 | 162 |
| III | MOYOBAMBA | 36 | 100 |
| IV | IQUITOS | 28 | 39 |
| V | TRUJILLO | 104 | 108 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| VI | PUCALLPA | 21 | 65 |
| VII | HUARAZ | 45 | 99 |
| VIII | HUANCAYO | 77 | 142 |
| IX | LIMA | 861 | 870 |
| X | CUSCO | 70 | 152 |
| XI | ICA | 70 | 85 |
| XII | AREQUIPA | 117 | 114 |
| XIII | TACNA | 79 | 134 |
| XIV | AYACUCHO | 15 | 63 |
| SEDE CENTRAL | | 183 | 168 |
| TOTAL | | 1897 | 2407 |

Fuente: SUNARP.

En la Tabla N°5 se estima el número de trabajadores en el régimen laboral CAS (2144 personas) que podrían pasar al régimen laboral 728 en base a datos de la SUNARP a junio de 2023 por tiempo de labores y la proyección en función a los trabajadores CAS de la Sede Central y su remuneración promedio anual para estimar el costo a nivel nacional, como se mencionó anteriormente, lo cual implica un crecimiento anual estimado en S/ 8.8 millones durante los cinco años que durara la incorporación gradual y progresiva al régimen laboral 728, lo cual esta largamente cubierto con los recursos directamente recaudados.

Por ejemplo, en el resultado presupuestal del año 2018 dicho monto (S/ 8.8 millones) hubiera representado 16.8% del saldo de balance de ese año, mientras que en el resultado presupuestal del año 2022 hubiera alcanzado el 4.6% de los saldos de balance de dicho periodo.

TABLA N°5
SUNARP: ESTIMACIÓN DEL COSTO DE CAMBIO DE RÉGIMEN LABORAL

| | |
|---|---|
| **TRAB. PLAZO DETERMINADO (NACIONAL)** | **298** |
| **TRAB. PLAZO INDETERMINADO (NACIONAL)** | **2182** |
| **. TRAB. CON MAS DE 2 AÑOS** | **2144** |
| **TRABAJADORES CAS SEDE CENTRAL** | **168** |
| **COSTO/AÑO TRAB. CAS SEDE CENTRAL** | **12,064,327** |
| **PROY. COSTO NACIONAL ANUAL (S/)** | **154,538,280** |
| **ESTIMADO COSTO ADICIONAL FINAL (S/)** | **44,043,410** |
| **EST. COSTO ANUAL C/U DE LOS 5 AÑOS (S/)** | **8,808,682** |

ELABORACION: PROPIA.

Los beneficios netos de la propuesta son los siguientes:

- Incrementar la productividad laboral y condiciones de trabajo, al estar todos los trabajadores de SUNARP bajo un mismo régimen laboral.
- Mejorar el bienestar de los trabajadores del régimen laboral CAS (2,144) lo cual se traduce en una mejor calidad de vida, mayor capacidad adquisitiva familiar y tranquilidad laboral.
- Mejorar y expandir los servicios de SUNARP al suspenderse la obligación de convertir sus recursos directamente recaudados en recursos ordinarios.

## III. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

El presente proyecto de ley no se contrapone con el ordenamiento jurídico nacional, teniendo como objetivo incorporar gradual y progresivamente, según disponibilidad presupuestal en el orden de prelación del tiempo de servicio, en el plazo de cinco años, a los trabajadores de la SUNARP contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N°1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

.

Debe resaltarse que la medida propuesta permitirá que los trabajadores de la SUNARP están en igualdad de condiciones, uniformizándose su régimen laboral lo que coadyuvara a un mejor clima laboral.

## IV. ALINEAMIENTO CON LAS POLÍTICAS NACIONALES

La propuesta se encuentra en concordancia con la siguiente política del Acuerdo Nacional relacionada al Segundo Objetivo denominado Equidad y Justicia Social:

**11 Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación** Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social ... La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.

Con este objetivo, el Estado:

(a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades;

Asimismo, la propuesta está relacionada a la política 24 del Cuarto Objetivo llamado Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

**24 Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente.** Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos.

Con este objetivo el Estado:

(a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites, así como de la provisión y prestación de los servicios públicos

(h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral.

Lima, Octubre de 2023.