CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
26 SEP 2023
RECIBIDO
Fecha: Hora: 2:19 PM

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA AL PERSONAL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE REGISTROS PÚBLICOS (SUNARP) QUE SE ENCUENTRE EN EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

El Grupo Parlamentario **"Unidad y Diálogo Parlamentario"** a iniciativa del congresista **JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS**, en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75°, y, 76° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

Fórmula legal

LEY QUE INCORPORA AL PERSONAL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE REGISTROS PÚBLICOS (SUNARP) QUE SE ENCUENTRE EN EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

La Ley tiene por objeto incorporar a los trabajadores de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) que se encuentre bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con la finalidad de uniformizar las normas de aplicación para las relaciones laborales, en aplicación del derecho constitucional de igualdad.

Artículo 2. Régimen laboral de los trabajadores de la SUNARP

Se precisa que, los trabajadores de la SUNARP, se rigen exclusivamente por el régimen laboral de la actividad privada normada por el Decreto Legislativo 728 y no se encuentran comprendidos bajo los alcances de las normas que regulan la gestión de recursos humanos del servicio civil.

Av. Abancay N°251 Of.510 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

Artículo 3. Migración progresiva

La migración de los trabajadores de la SUNARP al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, se llevará a cabo de manera progresiva en el plazo máximo de tres (03) años en base a la meritocracia y el orden de prelación por el tiempo de contrato, según lo desarrolle el reglamento de la presente ley.

Para esos efectos, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos modifica su Manual de Organizaciones y Funciones, Cuadro de Asignación de Personal, y, Presupuesto Analítico de Personal, sujeto a su Plan de Implementación.

Artículo 4. Requisitos para la incorporación

Con la finalidad de uniformizar las normas de aplicación para las relaciones laborales, en aplicación del derecho constitucional de igualdad, los trabajadores que tienen contrato vigente bajo los alcances del Decreto Legislativo 1057, migran al ámbito de aplicación del Decreto Legislativo 728, siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

a) Tener vínculo laboral vigente y una antigüedad no menor a dos (2) años de labores en forma continua o de cuatro (4) años de labores discontinuas a la fecha de la promulgación de la presente ley.

b) Haber ingresado a la institución mediante concurso público de méritos, o en su defecto, haber mantenido con la entidad una relación de servicios no personales por el plazo mínimo de un año previo a su contratación como personal CAS.

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

Los trabajadores de la SUNARP bajo los alcances del Decreto Legislativo 1057 cuentan con protección contra el despido injustificado y/o término de contrato, para ello, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mantiene vigente la relación laboral hasta que se haya cumplido la migración total del personal del régimen CAS, salvo causa legal justificada.

Artículo 6. Comisión del proceso de migración

La conducción del proceso de migración estará a cargo de una comisión conformada por cinco miembros, a razón de: dos miembros designados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, dos designados por Federación de Trabajadores del Régimen de

Av. Abancay N°251 Of.510 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

Contratación Administrativa de Servicios de la Sunarp – FETRACAS SUNARP, y, uno designado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

La conformación, funciones y procedimientos, serán especificados en el reglamento de la ley.

Artículo 7. Reglamentación

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos elaboran el reglamento para la implementación de la presente Ley dentro de los sesenta (60) días hábiles a partir de la vigencia de la presente, bajo responsabilidad.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. Quedan derogada toda norma que se oponga a lo dispuesto en la presente Ley.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2023 10:22:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2023 10:22:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2023 11:13:45-0500

Av. Abancay N°251 Of.510 – Edificio Complejo Legislativo, Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa, Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA MINAYA Esdras Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/09/2023 08:39:56-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/09/2023 10:04:16-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentación

Respecto al CAS, la Autoridad Nacional de Servicio Civil, ha reconocido que:

> *"fue creado en el año 2008 para solucionar la problemática generada por la proliferación de los servicios no personales (SNP) en el sector público, modalidad contractual establecida en los años noventa como respuesta a las restricciones presupuestales impuestas a la contratación de nuevo personal, con el objetivo de ahorrar costos laborales y acceder a un sistema de contratación más flexible en el sector público".*[1]

Así mismo, de acuerdo al jurista Tirado:

> *"el CAS nació para regular un régimen en vía transitoria, que, reconociendo sus limitaciones, le ofrezca al personal indebidamente sujeto a "servicios no personales", un estatus mínimo dentro del conjunto de derechos y obligaciones que reconoce la legislación laboral en el Perú".*[2]

Sin embargo, en la práctica la contratación CAS, terminó generando los mismos o más problemas que los que pretendía solucionar, a tal punto que en la actualidad existen aproximadamente 290,000 trabajadores bajo esa regulación normativa que discrimina sus derechos laborales.

Si bien, posteriormente mediante la Ley 29849 se reconocieron ciertos derechos laborales adicionales al personal CAS, lo que de cierta forma aportó a la erradicación de la desigualdad y discriminación, esto no eliminó por completo la brecha entre dicho personal y los trabajadores de diferentes regímenes laborales.

---

[1] https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/1074603-regimen-de-contratacion-administrativa-de-servicios-cas

[2] https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14012

Es importante mencionar que, en el año 2021, el Tribunal Constitucional[3], además de señalar que todo contrato administrativo de servicios debía entenderse como un régimen especial de contratación laboral para el sector público, reconoció a éste como fuente de desigualdad y discriminación de derechos y beneficios económicos en relación a los regímenes laborales regulado por los Decretos Legislativos 276 y 728.

Ante esta grave situación de discriminación laboral, el Congreso de la República aprobó la autógrafa de la Ley 31131[4], "Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público", ley que tenía por objeto incorporar al régimen laborar 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.

Sin embargo, en noviembre de 2021, el Tribunal Constitucional mediante sentencia en el Expediente 00013-2021-PI/TC[5] declaró parcialmente la inconstitucionalidad de la Ley 31131, y, en consecuencia, la inconstitucionalidad de los Artículos 1, 2, 3, 4 (segundo párrafo), y 5; así como la primera y segunda disposición complementaria final.

Respecto a la SUNARP, está regulada mediante Ley 26366[6], la que establece que; *"está orientado a la especialización, simplificación, integración, y modernización de la función, procedimientos y gestión de todos los registros que lo integran"*.

Según cifras de la propia SUNARP, actualmente en dicha institución existen 2417 trabajadores bajo el régimen CAS, para lo cuáles existe un presupuesto de 100,459,479.31 y, 1989 trabajadores bajo el régimen 728, para los que existe un presupuesto de 249,314,136.76.

---

[3] Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N°00002-2010-PI-TC, fundamento 46.
[4] https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1933248-1

[5] https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/11/Expediente-00013-2021-PI-TC-LPDerecho.pdf

[6] https://www.sunarp.gob.pe/TribunalRegistral/Documents/Ley-26366.pdf

Cuadro 01: Trabajadores de SUNARP, de acuerdo al régimen laboral y su presupuesto

SINDICATO DE TRABAJADORES DE LOS REGISTROS PUBLICOS CAS ZONA IX – "SINTREPCAS IX"

Constancia de Inscripción en el ROSSP N° 022591-2022-MTPE/1/20.2

SINTREPCAS IX

ZONA	CAS	728	PRESUPUESTO 728	PRESUPUESTO CAS
I	107	87	10,510,924.00	3,888,072.00
II	169	102	11,787,081.00	6,786,917.00
III	101	35	4,959,934.00	3,034,317.00
IV	42	30	3,731,127.00	1,845,081.00
V	106	106	13,607,576.00	3,785,537.00
VI	77	21	3,043,223.00	2,542,590.00
VII	100	44	7,141,640.00	3,698,690.00
VIII	140	79	10,262,768.00	4,841,427.00
IX	875	860	116,183,606.00	35,270,460.00
X	72	153	9,479,598.00	6,161,510.00
XI	87	72	8,494,093.00	2,489,896.00
XII	174	115	15,536,180.76	7,252,843.31
XIII	144	81	10,613,790.00	4,929,305.00
XIV	63	16	2,318,646.00	2,080,300.00
SEDE CENTRAL	160	188	21,644,580.00	11,852,534.00
TOTAL	**2417**	**1989**	**249,314,136.76**	**100,459,479.31**

Fuente: Sindicato de trabajadores CAS – SUNARP *SINTREPCAS IX.*

Av. Abancay N°251 Of.510 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

En ese sentido, es importante precisar que, el Tribunal Constitucional, en su sentencia del Expediente 649-2002-AMTC[7] se ha pronunciado sobre la promoción en el empleo en igualdad de condiciones indicando que es un derecho fundamental y que:

> *"el Estado peruano reconoce el derecho de todas las personas al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren la igual oportunidad para ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad. (...) 8. El derecho a la promoción en el empleo en igualdad de condiciones tiene su fundamento constitucional en el derecho al trabajo, entendido como un medio de realización de la persona (Artículo 22), y en el principio derecho de igualdad de trato y de oportunidades en la relación laboral (Artículo 26). Mediante este derecho se trata de dar opción, sin preferencias ni discriminaciones, a los trabajadores que se encuentran en una misma situación para que puedan acceder en igualdad de condiciones a la promoción profesional, contribuyéndose de este modo a la realización y el desarrollo del trabajador, y a la configuración del trabajo decente. De este modo, el derecho a la promoción en el empleo se vulnera cuando se imponen restricciones que impiden a los trabajadores a acceder en base a sus méritos, o cuando se les exige requisitos irrazonables o imposible de cumplir, o cuando no se les promueve por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, a pesar de que se cuentan con los méritos suficientes y han aprobado el concurso para ser promovidos. ( ) 10. Por tanto, el acceso a los niveles a los grupos ocupacionales de la carrera administrativa se fundamenta en el mérito y la capacidad de los postulantes y el concurso de mérito es de carácter cerrado, es decir, comprende sólo a quienes, estando en niveles inferiores, en la organización de la entidad de la administración pública pretendan acceder a niveles o grupos ocupacionales de grado superior. Ello debido a que la carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal de las entidades de la Administración Pública, cuyo fin es, además de la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores, garantizar la excelencia en la calidad del servicio y la eficiencia de la Administración Pública, y*

[7] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00649-2002-AA.pdf

Av. Abancay N°251 Of.510 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

en general de las actividades estatales, ofreciendo igualdad de oportunidades para el ingreso, capacitación, permanencia y acceso al empleo público, con base exclusiva en el mérito, la capacidad y en las calidades"7.

Así mismo, habría que precisar que con fecha 03 de julio de 2013 se estableció mediante Ley 30057[8], Ley del Servicio Civil, un único régimen laboral de servicio civil para quienes prestan servicios en las entidades públicas del Estado, y también para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas.

Conforme al artículo 1 de dicha Ley, ese régimen del servicio civil se aplica, en general, a todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo, incluyendo ministerios y organismos públicos adscritos, Poder Legislativo, Poder Judicial, gobiernos regionales, gobiernos locales, organismos autónomos constitucionales, otros organismos autónomos y demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado o referidas al derecho público, excluyéndose a algunas reparticiones consideradas carreras especiales y otras por normativa legal posterior.

Sin embargo, también hay que considerar lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en su rol de máximo intérprete de la Constitución, en los puntos 66 y 69 de los fundamentos de la resolución recaída en los expedientes 0025-2013- PI/TC, 0003 2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC y 0017-2014- PI/TC de 26 de abril de 2016, señala:

"La exclusión al régimen único de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, puede darse conforme lo justifique la especial naturaleza o particularidad de la prestación del servicio. En esos términos estaría justificada la exclusión del Poder Judicial de dicho régimen único del servicio civil, conforme se trata de un poder del Estado y que tiene la función principal de administrar justicia". [9]

---

8 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105200/_30057_-_22-07-2013_09_46_37_-30057.pdf?v=1645457366

9 https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00025-2013-AI%2000003-2014-AI%2000008-2014-AI%2000017-2014-AI.pdf

En el mismo sentido, la resolución recaída en el Expediente 00029-2018-PI/TC, de 20 de agosto de 2020, señala en el punto 44 de sus fundamentos:

> *"En cuanto a los alcances generales del Servicio Civil, este Tribunal también señaló en esta sentencia que, si bien la Ley Servir ha establecido una regulación que favorece la uniformidad en el régimen laboral para las personas que prestan servicios en las instituciones del Estado, el legislador, en el ámbito de lo constitucionalmente posible y de sus correspondientes competencias (artículo 102.1 de la Constitución), dispone de varias opciones de configuración del contenido de las leyes. En ese sentido, puede establecer distinciones, siempre que estén justificadas en la especial naturaleza o particularidad de la función desempeñada o de la prestación del servicio".*

En base a lo expuesto, es perfectamente viable establecer que los trabajadores de la SUNARP, forme parte de la excepción a la aplicación del régimen único de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, fundado en la especial naturaleza o particularidad de la función desempeñada o de la prestación del servicio.

De otro lado, no debemos olvidar la materialización del derecho constitucional de igualdad, el mismo que surtiría efectos en caso todos los trabajadores de la SUNARP, formen parte del mismo sistema laboral a fin de hacer efectivo el respeto de los beneficios y derechos laborales de los trabajadores, quienes realizan las mismas funciones, pero que encuentran desigualdad al momento de percibir sus derechos laborales.

Precisamente sobre el principio constitucional de igualdad, el Tribunal Constitucional, a través de la sentencia recaída en el Expediente 018-2003[10], ha señalado que:

> *"La naturaleza jurídica de la igualdad reposa en una condición o presupuesto indispensable para el ejercicio de los distintos y plurales derechos individuales. Por ende, no es un derecho autónomo, sino relacional; en otras palabras, el derecho a la igualdad funciona en la medida en que se encuentra conectado con los restantes derechos, facultades y atribuciones constitucionales y legales. Más precisamente,*

[10] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00018-2003-AI.html

opera para asegurar el goce real, efectivo y pleno del plexo de derechos que la Constitución y las leyes reconocen y garantizan".

Sin embargo, a la fecha continúan coexistiendo en paralelo regímenes laborales totalmente diferenciados, vulnerando de ese modo el principio constitucional de igualdad.

Por lo antes expuesto se propone la presente iniciativa, con la finalidad de reconocer un régimen legal común en materia laboral para los trabajadores bajo el régimen CAS de la SUNARP, iniciativa legislativa que está formulada dentro del marco constitucional, por lo que no vulnera su texto en modo alguno; sino por el contrario, materializa su justa aplicación.

Efectos de la norma en la legislación vigente

La presente iniciativa legislativa está formulada dentro del marco constitucional, por lo que no vulnera su texto en modo alguno; al contrario, materializa su justa aplicación.

En ese sentido, la presente propuesta legislativa precisa que los trabajadores de la SUNARP, se rigen por el régimen laboral de la actividad privada y no están comprendidos dentro de los alcances de las normas que regulan la gestión de recursos humanos del servicio civil, en los mismos términos que trata la normativa legal vigente para el caso del Congreso de la República, del Banco Central de Reserva del Perú - BCR y de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones — SBS.

Así miso, hay que precisar que la presente iniciativa legislativa está formulada dentro del marco constitucional de los artículos 2°, 22°, 23°, 24°, y, 26° de la Constitución Política del Perú, por lo que no vulnera su texto en modo alguno; al contrario, materializa su justa aplicación.

Análisis Costo Beneficio

No hay costo adicional alguno para el Estado pues su implementación se llevará acabo de acuerdo a la necesidad y disponibilidad presupuestal de la entidad pública hasta en un plazo no mayor a los tres años, estando además facultada la entidad a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para la implementación de la propuesta.

Av. Abancay N°251 Of.510 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

Además, se debe considerar que no existe un mayor costo económico en la unificación de los regímenes laborales al interior de la SUNARP. Además, esta unificación permitirá que se evite la migración laboral de los trabajadores que por esta diferenciación en su vinculación y remuneración realizan a otras entidades del Estado o del sector privado.

El siguiente cuadro grafica el costo beneficio de la presente iniciativa:

Beneficios	Costos
• *Aplica políticas públicas para materializar el principio constitucional de igualdad en el personal de la Defensoría Pública.* • *Materializa los derechos laborales reconocidos por la Constitución, Tratados internacionales y la ley* • *. Impulsa mayor productividad en la Administración Pública.* • *Beneficia a aproximadamente 2417 trabajadores. a nivel nacional* • *Genera mayor productividad laboral.*	• *No genera costos económicos extras pues la migración y unificación se realizará con cargo al presupuesto del Ministerio de Justicia.* • *Genera un costo social positivo, pues la sociedad identifica que se hace justicia.* • *Genera un impacto económico positivo pues existe mayor capacidad de gasto.*

Vinculación con el acuerdo nacional

La presente iniciativa legislativa tiene vinculación directa con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

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, y, Política 28: Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial.

Av. Abancay N°251 Of.510 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe