



LEY QUE MODIFICA LA SEGUNDA Y TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY N° 32522, PARA GARANTIZAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESCALA REMUNERATIVA DE COFOPRI DURANTE EL AÑO FISCAL 2026

El Congresista de la República que suscribe **PEDRO EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA**, con la facultad establecida en el artículo 107° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE MODIFICA LA SEGUNDA Y TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY N° 32522, PARA GARANTIZAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESCALA REMUNERATIVA DE COFOPRI DURANTE EL AÑO FISCAL 2026

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Segunda y Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32522¹, que autoriza la actualización de la escala remunerativa de los funcionarios y servidores del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728², con la finalidad de garantizar su aplicación efectiva durante el Año Fiscal 2026, en armonía con la normativa presupuestal vigente.

Artículo 2. Modificación de la Segunda y Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32522

Modifíquese la Segunda y Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32522, las mismas que quedarán redactadas de la siguiente manera:

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

¹Ley N° 32522, Ley que autoriza la actualización de la escala remunerativa para los funcionarios y servidores públicos del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo 728. Publicada en el diario oficial El Peruano el 6 de diciembre de 2025.

²Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR.

SEGUNDA. Autorización para adecuaciones presupuestarias

Autorícese al pliego 211 Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) a efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional, programático e institucional durante el Año Fiscal 2026, destinadas exclusivamente a financiar la implementación de la nueva escala remunerativa autorizada por la presente ley, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Dichas modificaciones se sujetan a los procedimientos establecidos en el Decreto Legislativo N° 1440³ y sus normas complementarias.

TERCERA. Régimen excepcional para la implementación de la escala remunerativa

Exceptuése al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) de lo dispuesto en los artículos 6 y 9 de la Ley N° 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026⁴, únicamente para efectos de la ejecución de la actualización de la escala remunerativa autorizada por la Ley N° 32522. Esta excepción tiene carácter temporal, limitado al Año Fiscal 2026, y está circunscrita exclusivamente al objeto señalado en el párrafo precedente."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Supervisión, control y transparencia

La implementación de la presente ley se realiza bajo la supervisión del Ministerio de Economía y Finanzas, la Contraloría General de la República y los órganos competentes del Sistema Nacional de Control, a fin de garantizar el uso eficiente, transparente y responsable de los recursos públicos. COFOPRI remitirá un informe semestral a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso sobre el avance de la implementación de la escala remunerativa y el impacto presupuestal generado.



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/03/2026 15:00:39-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/03/2026 15:00:54-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/03/2026 15:36:03-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/03/2026 15:26:52-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/03/2026 15:47:51-0500

³Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, publicado el 16 de septiembre de 2018.

⁴Los artículos 6 y 9 de la Ley N° 32513 establecen las restricciones generales en materia de ingresos de personal y reajuste de remuneraciones en el sector público para el Año Fiscal 2026.



EDWIN MARTINEZ TALAVERA

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombre”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”



Firmado digitalmente por:
ALVA PRIETO Maria Del
Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/03/2026 15:54:12-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/03/2026 16:25:25-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES: COFOPRI Y SU FUNCIÓN ESTRATÉGICA EN EL ESTADO PERUANO

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), creado mediante Decreto Legislativo N° 803, constituye una entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que cumple una función estratégica en el proceso de formalización de la propiedad predial, la seguridad jurídica y el ordenamiento territorial del país. Su labor ha permitido que cerca de doce millones de peruanos regularicen la posesión de sus predios, facilitando su acceso al sistema financiero formal y contribuyendo significativamente a la inclusión social y al desarrollo económico nacional.⁵

En este contexto, el Congreso de la República, mediante la Ley N° 32522, publicada en el diario oficial El Peruano el 6 de diciembre de 2025, autorizó la actualización de la escala remunerativa aplicable a los funcionarios y servidores públicos de COFOPRI sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728. Esta decisión legislativa respondió al reconocimiento de brechas salariales históricas que afectan al personal de dicha entidad, cuyas remuneraciones permanecen congeladas desde hace aproximadamente tres décadas, generando una pérdida significativa de su poder adquisitivo, desigualdad frente a otras entidades del Estado y una elevada rotación de personal técnico especializado.

La Ley N° 32522 dispuso, en su Segunda Disposición Complementaria Final, la autorización para que COFOPRI efectuara modificaciones presupuestarias en el nivel funcional y programático durante el Año Fiscal 2025. Asimismo, en su Tercera Disposición Complementaria Final, exoneró a COFOPRI de lo establecido en los artículos 6 y 9 de la Ley N° 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025. No obstante, al producirse la transición al ejercicio fiscal 2026 y la entrada en vigencia de una nueva Ley de Presupuesto (Ley N° 32513), las referidas disposiciones complementarias han perdido operatividad, toda vez que hacen referencia expresa al año fiscal 2025 y a la ley presupuestal de dicho periodo.

II. EL PROBLEMA JURÍDICO: COLISIÓN ENTRE LA LEY SUSTANTIVA Y LA LEY DE PRESUPUESTO

El problema jurídico central que motiva la presente iniciativa legislativa radica en la existencia de una antinomia normativa entre dos leyes del mismo rango: la Ley N° 32522 (ley sustantiva de carácter permanente) y la Ley N° 32513 (ley presupuestal de carácter

⁵Datos del debate parlamentario de la Ley N° 32522 en el Pleno del Congreso, 20 de noviembre de 2025. El congresista Alejandro Soto (Comisión de Presupuesto) informó que COFOPRI cuenta con 936 trabajadores, de los cuales 146 pertenecen al régimen 728.

anual y temporal).⁶

La Ley N° 32522 autoriza y ordena la actualización de la escala remunerativa de COFOPRI. Sin embargo, los artículos 6 y 9 de la Ley N° 32513 establecen restricciones generales en materia de ingresos de personal, reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones y demás beneficios en el sector público. Al no existir una excepción expresa en favor de COFOPRI en la nueva ley presupuestal para el Año Fiscal 2026, se configura un escenario de inercia normativa que hace materialmente inejecutable la ley sustantiva aprobada por el propio Congreso de la República.

De no adoptarse la presente medida legislativa, se producirían las siguientes consecuencias jurídicas adversas:

a) Vulneración del principio de eficacia normativa. La Ley N° 32522 devendría en letra muerta, contraviniendo el principio según el cual toda norma válidamente aprobada debe desplegar efectos jurídicos reales.

b) Afectación de la seguridad jurídica. Los trabajadores de COFOPRI, titulares de una expectativa legítima creada por la ley, verían frustrada su confianza en el ordenamiento jurídico.

c) Debilitamiento de la credibilidad del sistema legislativo. Se sentaría un precedente negativo al permitir que una ley anual de presupuesto neutralice indefinidamente una política pública de carácter estructural aprobada con anterioridad.

d) Generación de contingencias judiciales. Los trabajadores afectados podrían recurrir a la vía jurisdiccional para exigir el cumplimiento de la Ley N° 32522, generando procesos que resultarían, a la larga, más costosos para el Estado.⁷

III. FUNDAMENTO DE LA SOLUCIÓN PROPUESTA

3.1. Marco constitucional: armonización entre equilibrio presupuestal y derechos fundamentales

La Constitución Política del Perú establece un conjunto de principios que informan la administración económica y financiera del Estado. El artículo 77 consagra el principio de equilibrio presupuestal⁸, que ordena la programación y ejecución del presupuesto conforme a criterios de eficiencia y equidad. Los artículos 78 y 79 complementan este marco al regular el procedimiento de aprobación presupuestal y la restricción de iniciativa de gasto de los

⁶Ley N° 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026.

⁷TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge. El Derecho Individual del Trabajo en el Perú. Un enfoque teórico-práctico. Lima: Gaceta Jurídica, 2015, pp. 312-318.

⁸Constitución Política del Perú de 1993, artículo 77: "La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. [...] El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización".

congresistas.⁹¹⁰

No obstante, como ha señalado el profesor César Landa Arroyo, el principio de equilibrio presupuestal no puede interpretarse como un límite absoluto que petrifique la acción del Estado, sino como una guía para una gestión ordenada que debe armonizarse con la eficacia de los derechos fundamentales y las políticas públicas previamente establecidas por ley.¹¹ En la misma línea, el profesor Domingo García Belaunde ha sostenido que la Constitución económica peruana establece un modelo de Estado social y democrático de derecho que armoniza la disciplina fiscal con la realización de derechos fundamentales.¹²

El Tribunal Constitucional ha precisado que las disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto deben respetar los principios de especialidad y temporalidad. En la sentencia recaída en los expedientes acumulados N° 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, el máximo intérprete de la Constitución señaló que toda disposición legal contenida en la Ley de Presupuesto cuya vigencia supere el periodo anual respectivo es incompatible con el artículo 77 de la Constitución; y que en dicha ley solo hay cabida para disposiciones de orden o contenido estrictamente presupuestal.¹³ Asimismo, en la sentencia del expediente N° 00006-2019-AI/TC, el Tribunal reiteró que resulta inconstitucional que en la Ley de Presupuesto se regule contenido normativo ajeno a la materia presupuestaria.¹⁴

De lo anterior se colige que las restricciones contenidas en los artículos 6 y 9 de la Ley N° 32513 constituyen medidas de disciplina fiscal de naturaleza temporal, circunscritas al Año Fiscal 2026, que no pueden operar como mecanismo de derogación implícita o de vaciamiento de contenido de una ley sustantiva permanente como la Ley N° 32522.

3.2. Resolución de la antinomia normativa: prevalencia de la ley especial

La doctrina y la jurisprudencia constitucional peruana han desarrollado ampliamente los criterios de resolución de conflictos normativos o antinomias. El profesor Marcial Rubio Correa, en su obra *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*, identifica tres criterios fundamentales: el de jerarquía (*lex superior derogat inferiori*), el de especialidad (*lex specialis derogat generali*) y el de temporalidad (*lex posterior derogat priori*).¹⁵

En el caso que nos ocupa, ambas normas tienen el mismo rango legal, por lo que no resulta aplicable el criterio jerárquico. La cuestión se resuelve mediante la aplicación del criterio de especialidad. La Ley N° 32522 es una ley especial que regula una materia específica: la escala remunerativa de los servidores de COFOPRI sujetos al régimen del

⁹Constitución Política del Perú, artículo 78: "El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año".

¹⁰Constitución Política del Perú, artículo 79: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".

¹¹LANDA ARROYO, César. *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Palestra Editores, 2010, pp. 45-67.

¹²GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *Derecho Constitucional y Ciencia Política*. Lima: Grijley, 2003, pp. 189-205.

¹³STC N° 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC (acumulados), fundamento 21. El Tribunal Constitucional precisó que la Ley de Presupuesto debe respetar los principios de especialidad y temporalidad.

¹⁴STC N° 00006-2019-AI/TC (Caso de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019), fundamento 80. El TC señaló que es inconstitucional regular contenido normativo ajeno a la materia presupuestaria en la Ley de Presupuesto.

¹⁵RUBIO CORREA, Marcial. *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*. Décima edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009, pp. 283-290.

Decreto Legislativo N° 728. Por su parte, la Ley de Presupuesto es una ley general que establece restricciones aplicables al universo del sector público.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 047-2004-AI/TC, estableció que el criterio de especialidad implica que la norma cuyo supuesto de hecho sea más preciso en comparación con el de la otra debe aplicarse de manera preferente.¹⁶ En concordancia con ello, Víctor Sebastián Baca Oneto sostiene que entre una norma general y una norma especial no se produce propiamente una antinomia, sino que la norma especial sustrae de la regulación general una materia específica para dotarla de una regulación diferente.¹⁷

Sin embargo, para evitar cualquier litigio o controversia interpretativa, la técnica legislativa aconseja que la excepción sea expresamente declarada por el legislador, eliminando así toda zona gris. Esta es precisamente la finalidad de la modificación propuesta: establecer de manera expresa, inequívoca y temporal que COFOPRI queda exceptuado de las restricciones presupuestales del Año Fiscal 2026, únicamente para la implementación de la escala remunerativa autorizada por ley.

3.3. Test de proporcionalidad de la excepción

La excepción propuesta supera el test de proporcionalidad desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁸, conforme al siguiente análisis:

a) Idoneidad. La medida es idónea porque constituye el instrumento normativo adecuado para hacer ejecutable la Ley N° 32522. Sin la excepción expresa, la actualización de la escala remunerativa resulta jurídicamente inviable dentro del marco presupuestal vigente.

b) Necesidad. La medida es necesaria porque no existe un mecanismo alternativo menos restrictivo que permita dar cumplimiento simultáneo a la Ley N° 32522 y a la Ley de Presupuesto. Un decreto supremo o una norma infralegal no podrían establecer una excepción a una ley orgánica presupuestal, por respeto al principio de reserva de ley.

c) Proporcionalidad en sentido estricto. El beneficio de la medida (dar cumplimiento a una ley aprobada por el Congreso, satisfacer derechos laborales y evitar contingencias judiciales) supera con creces el costo de la restricción temporal y acotada al equilibrio presupuestal. La excepción no genera gasto adicional al Tesoro Público, pues se financia con el presupuesto institucional de COFOPRI, y está circunscrita a un objeto (escala remunerativa), una entidad (COFOPRI) y un periodo (Año Fiscal 2026) perfectamente definidos.

3.4. Fundamento desde el derecho laboral: irrenunciabilidad de derechos y

¹⁶STC N° 047-2004-AI/TC (Caso de la Ley de Promoción Temporal del Desarrollo Productivo Nacional). El Tribunal Constitucional clasificó las antinomias y estableció los principios y reglas para resolverlas.

¹⁷BACA ONETO, Víctor Sebastián. "Los conflictos entre normas de igual rango y los criterios de resolución de antinomias", en Derecho y Sociedad, N° 42, Lima, 2014, pp. 55-68.

¹⁸STC N° 0018-2003-AI/TC (Caso de la Ley de Promoción Temporal del Desarrollo Productivo Nacional). El TC desarrolló los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad que deben fundamentar toda ley especial.

obligación del Estado empleador

La Constitución Política del Perú establece, en su artículo 24, que el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, y que el pago de la remuneración tiene prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador.¹⁹ El artículo 23 prescribe que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.²⁰ Y el artículo 26, inciso 2, consagra el principio de irrenunciabilidad de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.²¹

Como señala el profesor Jorge Toyama Miyagusuku, la obligación de pago de la remuneración íntegra y oportuna es un elemento esencial de la relación laboral, cuyo incumplimiento por parte del Estado no solo es ilegal, sino que genera un perjuicio económico mayor al erario nacional por las contingencias judiciales que acarrea. En la misma línea, Javier Neves Mujica sostiene que el principio de irrenunciabilidad opera como límite infranqueable tanto para el legislador como para el empleador, incluido el Estado cuando actúa en su condición de tal.²²

La Corte Suprema de Justicia de la República, en la Casación Laboral N° 49542-2022-Lima, ha establecido que las normas presupuestarias no constituyen impedimento ni justificación suficiente para generar o convalidar mecanismos de elusión del estatuto protector del trabajo en las relaciones laborales sostenidas con el Estado.²³ Este criterio jurisprudencial refuerza la necesidad de adoptar la medida legislativa propuesta para evitar que la inercia normativa genere una situación de incumplimiento estatal con graves consecuencias jurídicas y económicas.

Carlos Blancas Bustamante ha desarrollado ampliamente las obligaciones del Estado empleador en materia de remuneraciones, señalando que cuando el Estado incumple sus propias leyes laborales, incurre en una contradicción que erosiona los fundamentos del Estado de Derecho.²⁴

IV. LA PROPUESTA NORMATIVA: ANÁLISIS ARTÍCULO POR ARTÍCULO

Artículo 1 (Objeto de la Ley): Establece con claridad que el objeto de la ley es modificar las disposiciones complementarias finales de la Ley N° 32522 para adecuarlas al nuevo ejercicio fiscal. Se utiliza una redacción precisa que vincula la modificación exclusivamente a la garantía de aplicación efectiva de la escala

¹⁹Constitución Política del Perú, artículo 24: "El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador".

²⁰Constitución Política del Perú, artículo 23, segundo párrafo: "Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador".

²¹Constitución Política del Perú, artículo 26, inciso 2: Principio de irrenunciabilidad de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.

²²NEVES MUJICA, Javier. Introducción al Derecho del Trabajo. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2012, pp. 103-115.

²³Casación Laboral N° 49542-2022-Lima (23 de agosto de 2023). La Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema señaló que las normas presupuestarias no son impedimento para eludir el estatuto protector del trabajo.

²⁴BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos. El Despido en el Derecho Laboral Peruano. Tercera edición. Lima: Jurista Editores, 2013, pp. 78-95.

remunerativa durante el Año Fiscal 2026.

Artículo 2 (Modificación de la Segunda y Tercera DCF): La Segunda Disposición Complementaria Final se modifica para autorizar las adecuaciones presupuestarias durante el Año Fiscal 2026, manteniendo la restricción de no demandar recursos adicionales al Tesoro Público y añadiendo la sujeción expresa al Decreto Legislativo N° 1440. La Tercera Disposición Complementaria Final se modifica para exceptuar a COFOPRI de los artículos 6 y 9 de la Ley N° 32513 (nueva Ley de Presupuesto), incorporando una cláusula expresa de temporalidad y especificidad que delimita la excepción a un objeto, entidad y periodo determinados.

Disposición Complementaria Final Única (Supervisión, control y transparencia): Se refuerza el mecanismo de control incorporando expresamente a la Contraloría General de la República y se establece la obligación de COFOPRI de remitir informes semestrales a la Comisión de Presupuesto del Congreso, garantizando así la rendición de cuentas.

La técnica legislativa empleada sigue el modelo de excepción específica, limitada y temporal, conforme a lo establecido en el artículo 103 de la Constitución, que autoriza la expedición de leyes especiales cuando así lo exige la naturaleza de las cosas.²⁵

²⁵Constitución Política del Perú, artículo 103: "Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de las personas".

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

1. Enfoque metodológico

El presente análisis adopta un enfoque jurídico-económico que evalúa no solo los costos directos de la implementación de la escala remunerativa, sino también el costo de la inacción legislativa y las contingencias que se derivarían de la no aprobación de la presente ley.

2. Costos de la implementación

a) Costo directo en remuneraciones. El incremento se circunscribe a los 146 servidores del régimen del Decreto Legislativo N° 728 de COFOPRI. El financiamiento proviene íntegramente del presupuesto institucional de la entidad, sin generar demanda adicional al Tesoro Público. Este costo es previsible, está acotado y se absorbe mediante modificaciones presupuestarias internas conforme al Decreto Legislativo N° 1440.

b) Costos administrativos. Los costos de adecuación presupuestaria (estudios técnicos, resoluciones administrativas, ajustes en planillas) son marginales y forman parte del gasto corriente ordinario de la entidad.

3. Costos de la inacción (escenario contrafactual)

De no aprobarse la presente ley, se generarían los siguientes costos significativamente superiores:

a) Contingencias judiciales. Los trabajadores de COFOPRI podrían interponer demandas laborales por incumplimiento de la Ley N° 32522, alegando la vulneración de derechos adquiridos. La experiencia del sector público peruano demuestra que los procesos judiciales por derechos remunerativos generan, además del pago del derecho reclamado, costos adicionales por intereses legales, costas procesales, honorarios y gastos administrativos de defensa jurídica. Se estima que estos costos podrían superar entre un 30% y un 50% el valor del derecho originalmente adeudado.

b) Rotación de personal especializado. COFOPRI cuenta con personal técnico altamente especializado en formalización predial, catastro, georreferenciación y saneamiento legal. La fuga de este capital humano hacia entidades con mejores condiciones salariales genera costos de reclutamiento, selección, capacitación e inducción que, según estudios de gestión pública, equivalen a entre seis y doce meses de remuneración del trabajador reemplazado. Con remuneraciones congeladas desde hace tres décadas, la probabilidad de pérdida de personal calificado es elevada.

c) Deterioro del servicio público. La desmotivación y la rotación de personal impactan directamente en la capacidad operativa de COFOPRI para cumplir su misión de formalización predial, lo que a su vez retrasa la inclusión de millones de peruanos al sistema de propiedad formal y al acceso al crédito.

4. Beneficios de la aprobación

a) Beneficios institucionales: mayor estabilidad laboral; retención de talento técnico especializado; profesionalización del servicio; reducción de la rotación de personal; y fortalecimiento de la capacidad operativa de la entidad.

b) Beneficios operativos: mejora en la productividad; optimización de los procesos de formalización; reducción significativa de contingencias laborales y judiciales; y mayor eficiencia en la ejecución del presupuesto institucional.

c) Beneficios sociales y económicos: mayor eficiencia en la formalización de la propiedad predial a nivel nacional; incremento de la seguridad jurídica para millones de poseesionarios; facilitación del acceso al crédito formal; contribución al desarrollo urbano ordenado; y fortalecimiento del valor de la propiedad informal como activo económico.

5. Balance

El análisis comparativo demuestra que los beneficios de la aprobación superan ampliamente los costos asociados, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En particular, el costo de la inacción representa un escenario significativamente más gravoso para el Estado, tanto por las contingencias judiciales como por el deterioro institucional de una entidad estratégica para la política de formalización de la propiedad. La excepción presupuestal propuesta es, en definitiva, la opción más eficiente desde una perspectiva de costo-beneficio para el interés público.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente propuesta legislativa no genera contradicciones ni distorsiones en el ordenamiento jurídico vigente. Por el contrario, al entrar en vigencia producirá los siguientes efectos positivos:

Primero. Garantizará la plena operatividad de la Ley N° 32522 durante el Año Fiscal 2026, permitiendo que la autorización legislativa de actualización de la escala remunerativa se materialice efectivamente.

Segundo. Eliminará la antinomia existente entre la Ley N° 32522 (ley especial permanente) y la Ley N° 32513 (ley presupuestal anual), al establecer expresamente la excepción que resuelve el conflicto normativo, conforme a los criterios desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia constitucional.

Tercero. Reforzará la coherencia del sistema jurídico al evitar que una ley anual de presupuesto opere como mecanismo de derogación implícita de una ley sustantiva previamente aprobada, preservando así la jerarquía material de las normas.

Cuarto. Fortalecerá la predictibilidad legislativa y la seguridad jurídica, al confirmar que las leyes aprobadas por el Congreso de la República despliegan efectos reales y no pueden ser vaciadas de contenido por omisión normativa.

Quinto. Establecerá un precedente de técnica normativa responsable, al demostrar que es posible conciliar la disciplina fiscal con el cumplimiento de las obligaciones laborales del Estado, sin afectar el equilibrio macrofiscal ni generar demandas adicionales al Tesoro Público.

Sexto. Consolidará un modelo de coordinación institucional entre leyes sustantivas y normas presupuestales, contribuyendo a la modernización del proceso legislativo y a la eficacia del sistema normativo nacional.

La presente norma no deroga, modifica ni afecta ninguna disposición de la Ley N° 32513 (Ley de Presupuesto) distinta de la excepción específicamente señalada, ni genera efectos sobre otras entidades del sector público. Su alcance es estrictamente limitado a COFOPRI y al objeto definido en la Ley N° 32522.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y POLÍTICAS DE ESTADO

La presente proposición de ley se encuentra vinculada con las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002:

Política N° 4: Institucionalización del diálogo y la concertación. La presente iniciativa contribuye al fortalecimiento institucional mediante la dotación de recursos humanos adecuadamente remunerados, lo que mejora la gobernabilidad y la eficacia del servicio público.

Política N° 5: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes. Promueve la eficiencia administrativa, la profesionalización del servicio civil y la calidad del servicio público, al garantizar condiciones remunerativas competitivas para el personal técnico de una entidad estratégica.

Política N° 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación. Garantiza condiciones laborales equitativas para los servidores de COFOPRI, cerrando brechas salariales que constituyen una forma de discriminación retributiva injustificada.

Política N° 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo. Refuerza los derechos sociolaborales de los trabajadores del sector público, alineándose con los principios constitucionales de remuneración equitativa y suficiente, y de irrenunciabilidad de derechos laborales.

Política N° 24: Afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado. Mejora la gestión pública al prevenir la rotación de personal, optimizar la ejecución presupuestal y fortalecer los mecanismos de control y rendición de cuentas.

Asimismo, la presente iniciativa se alinea con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 103-2022-PCM; con los lineamientos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos regulado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)²⁶; y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en particular los Objetivos 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) y 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas).

²⁶Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, publicada el 4 de julio de 2013.