



SUMILLA: LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 32489, A FIN DE GARANTIZAR LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA Y NO DISCRIMINATORIA DE LOS SERVIDORES CONTRATADOS BAJO EL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 1057 AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 728 EN LA SUNARP.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Somos Perú", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107º de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22º y los artículos 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 32489, A FIN DE GARANTIZAR LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA Y NO DISCRIMINATORIA DE LOS SERVIDORES CONTRATADOS BAJO EL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 1057 AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 728 EN LA SUNARP

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley N.º 32489, Ley que autoriza la incorporación progresiva de las y los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), contratados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 1057, al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, a fin de garantizar la implementación efectiva, gradual y sostenible de dicho proceso.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad asegurar que el proceso de incorporación progresiva se ejecute en estricta observancia de los principios de igualdad, no discriminación, meritocracia y progresividad, garantizando condiciones laborales equivalentes entre las y los servidores que realizan funciones sustancialmente iguales dentro de la misma entidad.

En ese marco, se proscribe cualquier diferenciación injustificada en materia de derechos, beneficios, condiciones de trabajo o estabilidad laboral entre servidores que, bajo distintos regímenes laborales, desempeñen las mismas funciones, cumplan iguales responsabilidades y obtengan resultados equivalentes, conforme a los estándares del derecho al trabajo digno y a la igualdad de trato en el empleo.

Artículo 3.- Modificación de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 32489

Modifícase la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 32489, en los siguientes términos:

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

SEGUNDA. Medidas excepcionales para la implementación del proceso de incorporación

Exonérase a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) de las restricciones previstas en el numeral 8.1 del artículo 8 y en los numerales 9.1 y 9.3 del artículo 9 de la Ley N.º 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, con la finalidad de garantizar la ejecución progresiva del proceso de incorporación regulado en la presente ley.

La implementación de dicho proceso se sujeta a los principios de igualdad y no discriminación, debiendo asegurarse que no existan tratos diferenciados injustificados entre servidores que desarrollen funciones equivalentes, bajo responsabilidad administrativa de las autoridades competentes."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, 08 de Abril de 2026



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2026 11:35:06-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/04/2026 16:12:04-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2026 10:48:40-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana
Zadith FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2026 11:00:05-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2026 11:14:50-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2026 10:20:44-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2026 10:21:02-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2026 10:32:48-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- INTRODUCCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente propuesta de ley se inserta en un contexto de persistente dualidad de regímenes laborales en el sector público peruano, particularmente en entidades como la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), donde coexisten servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057 (CAS) y del Decreto Legislativo N.º 728, generando asimetrías sustantivas en derechos, estabilidad y condiciones de trabajo. Esta situación plantea un problema estructural de coherencia con los estándares constitucionales de igualdad y con el modelo de servicio civil basado en el mérito, en tanto trabajadores que realizan funciones equivalentes no acceden a las mismas condiciones laborales, lo que debilita la legitimidad del sistema y afecta la eficiencia institucional. En ese sentido, el presente proyecto de ley busca corregir una distorsión normativa que ha sido ampliamente advertida por la doctrina, en la medida en que la coexistencia de regímenes laborales diferenciados dentro de una misma entidad pública genera inequidades contrarias al principio de igualdad material (Neves Mujica, 2015, p. 214).

La presente iniciativa legislativa reconoce que el régimen CAS fue concebido como una fórmula transitoria de contratación administrativa; sin embargo, su prolongación en el tiempo ha desnaturalizado su carácter excepcional, consolidando una forma de precarización laboral en el sector público. Desde una perspectiva doctrinal, se ha señalado que la utilización prolongada de mecanismos contractuales temporales para cubrir necesidades permanentes del Estado vulnera el contenido esencial del derecho al trabajo digno, al impedir el acceso a condiciones de estabilidad y desarrollo profesional equivalentes (Toyama Miyagusuku, 2018, p. 97). En esta línea, la presente propuesta de ley no solo responde a una exigencia de justicia laboral, sino que también se alinea con la necesidad de fortalecer un servicio civil profesionalizado, donde el acceso y permanencia se sustenten en criterios objetivos de mérito y desempeño.

Asimismo, el diseño normativo que propone el presente proyecto de ley incorpora el principio de progresividad como eje rector del proceso de incorporación, lo que resulta coherente con la obligación del Estado de avanzar de manera sostenida en la mejora de las condiciones laborales sin adoptar medidas regresivas. Este principio, desarrollado ampliamente en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, implica que las políticas públicas deben orientarse a la ampliación gradual de derechos, evitando retrocesos injustificados en su nivel de protección (Abramovich & Courtis, 2002, p. 57). Bajo este enfoque, la presente iniciativa legislativa no impone una incorporación inmediata e irreflexiva, sino que establece un proceso ordenado, viable y sostenible, compatible con las capacidades presupuestarias del Estado.

De igual forma, la presente propuesta de ley refuerza el principio de no discriminación en el empleo público, al proscribir expresamente cualquier trato diferenciado injustificado entre servidores que desempeñen funciones equivalentes. Este aspecto resulta fundamental, dado que la igualdad no se agota en un plano formal, sino que exige la

eliminación de prácticas estructurales que generan desigualdad real en el acceso a derechos laborales. En este sentido, la doctrina especializada ha sostenido que el principio de igualdad en el ámbito laboral implica garantizar condiciones homogéneas para situaciones equivalentes, evitando segmentaciones que carezcan de justificación objetiva y razonable (Plá Rodríguez, 2001, p. 145).

En ese mismo marco, la presente iniciativa legislativa introduce una medida excepcional de carácter presupuestario al exonerar a la SUNARP de determinadas restricciones previstas en la Ley de Presupuesto del Sector Público, con la finalidad de viabilizar la implementación efectiva del proceso de incorporación. Esta previsión normativa responde a la necesidad de remover obstáculos formales que, de otro modo, harían inviable la ejecución de la política pública propuesta. Desde la perspectiva del derecho administrativo, la eficacia de las normas no depende únicamente de su contenido sustantivo, sino también de la existencia de mecanismos habilitantes que permitan su ejecución real dentro de los límites del ordenamiento financiero del Estado (García de Enterría & Fernández, 2011, p. 312).

En este contexto, el presente proyecto de ley se configura como una respuesta normativa integral que articula principios constitucionales, estándares internacionales y criterios de gestión pública eficiente, orientada a superar la fragmentación del régimen laboral en la SUNARP y a consolidar un modelo institucional basado en la igualdad de trato, la meritocracia y la sostenibilidad. La propuesta no solo corrige una situación de desigualdad estructural, sino que fortalece la calidad del servicio público registral, al promover condiciones laborales más justas que inciden directamente en el desempeño y compromiso de los servidores públicos.

➤ **ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO**

En el marco de la presente propuesta de ley, del presente proyecto de ley y de la presente iniciativa legislativa, las normas que guardan relación y coherencia son las siguientes:

- Constitución Política del Perú
- Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público
- Decreto Legislativo N.º 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios
- Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral
- Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil
- Ley N.º 30220, Ley Universitaria (principios de meritocracia aplicables al empleo público)
- Ley N.º 26771, Ley que establece prohibiciones de nepotismo en el sector público
- Ley N.º 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública
- Ley N.º 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto
- Ley N.º 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024
- Ley N.º 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026

- Ley N.º 32489, Ley que autoriza la incorporación progresiva de los servidores de la SUNARP del régimen CAS al régimen del Decreto Legislativo N.º 728
- Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1057
- Decreto Supremo N.º 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral
- Decreto Supremo N.º 040-2014-PCM, Reglamento General de la Ley del Servicio Civil
- Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
- Ley N.º 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo
- Ley N.º 28991, Ley de libre acceso a la información pública en materia laboral
- Convenio N.º 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación
- Convenio N.º 100 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la igualdad de remuneración
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley se sustenta en la necesidad de corregir una distorsión estructural persistente en el régimen del empleo público peruano, caracterizada por la coexistencia de distintos regímenes laborales que generan desigualdades materiales entre servidores que realizan funciones equivalentes dentro de una misma entidad. Esta situación, lejos de responder a criterios objetivos de diferenciación funcional, ha derivado en un trato desigual que vulnera el contenido esencial del derecho a la igualdad en el trabajo y debilita la eficiencia institucional. La presente iniciativa legislativa reconoce que la progresiva incorporación de servidores del régimen del Decreto Legislativo N.º 1057 al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 no constituye únicamente una medida administrativa, sino una exigencia constitucional vinculada a la dignidad del trabajador y al principio de igualdad de trato en el empleo.

Desde una perspectiva constitucional, el derecho a la igualdad no se agota en la prohibición de discriminación formal, sino que exige la eliminación de aquellas diferencias que carecen de justificación objetiva y razonable en el ámbito de las relaciones laborales. En ese sentido, la presente propuesta de ley se alinea con la doctrina que sostiene que la igualdad implica tratar igual a quienes se encuentran en situaciones equivalentes, especialmente cuando existe identidad funcional en las labores desempeñadas. Tal como señala Alexy, el principio de igualdad exige una justificación suficiente para cualquier trato diferenciado, de modo que la ausencia de razones objetivas convierte dicha diferenciación en arbitraria (Alexy, 2002). Bajo este enfoque, la permanencia de trabajadores que, realizando las mismas funciones, se encuentran sometidos a regímenes laborales distintos con menores derechos o beneficios, configura una vulneración directa al principio de igualdad material que el Estado se encuentra obligado a corregir.

El presente proyecto de ley también se sustenta en la necesidad de garantizar el derecho al trabajo digno en el sector público, entendido no solo como acceso al empleo, sino como el goce de condiciones laborales equitativas, estabilidad razonable y reconocimiento de derechos laborales fundamentales. En esa línea, la doctrina laboral contemporánea reconoce que la segmentación injustificada del empleo público afecta no solo a los trabajadores, sino también a la calidad del servicio público, al generar desmotivación, precariedad y alta rotación. De acuerdo con Ermida Uriarte, la existencia de múltiples regímenes laborales dentro de una misma entidad pública sin criterios claros de diferenciación funcional debilita la cohesión institucional y afecta la eficacia del aparato estatal (Ermida Uriarte, 2006). La presente iniciativa legislativa, por tanto, no solo busca restablecer derechos, sino fortalecer la gestión pública mediante la homogeneización progresiva de las condiciones laborales.

Asimismo, la presente propuesta de ley se inscribe dentro del principio de progresividad en materia de derechos laborales, el cual impone al Estado la obligación de avanzar de manera constante hacia la mejora de las condiciones de trabajo, evitando retrocesos injustificados. Este principio, reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos, exige que las políticas públicas en materia laboral estén orientadas a ampliar la protección de los trabajadores. En ese marco, la incorporación progresiva del régimen CAS al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 constituye una medida coherente con la obligación estatal de mejorar las condiciones laborales en el sector público. Como sostiene la Organización Internacional del Trabajo, la garantía de condiciones de trabajo equitativas y la eliminación de desigualdades injustificadas son elementos esenciales para asegurar el trabajo decente y la cohesión social (Organización Internacional del Trabajo, 2012).

Por otro lado, el presente proyecto de ley reconoce que la implementación de este proceso requiere viabilidad presupuestaria y operativa, razón por la cual se propone la exoneración de determinadas restricciones previstas en la Ley de Presupuesto del Sector Público. Esta medida no implica una liberalización indiscriminada del gasto público, sino una habilitación excepcional y focalizada que permite a la entidad cumplir con una obligación legal previamente establecida. En ese sentido, la presente iniciativa legislativa se sustenta en la necesidad de armonizar el principio de sostenibilidad fiscal con la garantía de derechos laborales, evitando que las restricciones presupuestarias se conviertan en un obstáculo para la efectividad de derechos reconocidos por ley. Como señala García Toma, el principio de equilibrio presupuestario no puede interpretarse de manera aislada, sino en concordancia con los derechos fundamentales, debiendo el Estado adoptar medidas que permitan su realización progresiva sin comprometer la estabilidad financiera (García Toma, 2013).

La presente propuesta de ley también responde a la necesidad de fortalecer el principio de meritocracia en el empleo público, asegurando que la incorporación progresiva se realice bajo criterios objetivos y transparentes, evitando arbitrariedades y garantizando igualdad de oportunidades. En este contexto, la meritocracia no se opone a la nivelación

de derechos laborales, sino que la complementa, en la medida en que permite reconocer el desempeño y la capacidad de los servidores dentro de un marco de condiciones equitativas. Como advierte Chiavenato, los sistemas de gestión de recursos humanos que combinan equidad y mérito generan mayores niveles de eficiencia organizacional y compromiso institucional (Chiavenato, 2009). La presente iniciativa legislativa, al establecer principios claros para la implementación del proceso de incorporación, contribuye a consolidar un modelo de gestión pública basado en la justicia laboral y la eficiencia administrativa.

En este contexto, el presente proyecto de ley configura una respuesta normativa integral orientada a garantizar la igualdad de trato, la dignidad laboral y la eficiencia del servicio público, corrigiendo una situación estructural de desigualdad que afecta tanto a los trabajadores como al funcionamiento del Estado.

III.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La identificación del problema que aborda el presente proyecto de ley se sitúa en la persistencia de una estructura laboral fragmentada dentro de la administración pública peruana, en la que coexisten regímenes jurídicos diferenciados —particularmente el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057 (CAS) y el régimen del Decreto Legislativo N.º 728— generando asimetrías sustantivas en derechos, beneficios, estabilidad y condiciones de trabajo entre servidores que realizan funciones equivalentes dentro de una misma entidad, como ocurre en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP). Esta situación no solo afecta la coherencia del sistema de empleo público, sino que introduce un tratamiento desigual que carece de justificación objetiva y razonable, vulnerando estándares constitucionales y principios estructurales del derecho laboral contemporáneo.

En efecto, la coexistencia de múltiples regímenes laborales en el sector público ha sido ampliamente cuestionada por la doctrina especializada, en tanto produce segmentación y precarización del empleo estatal, debilitando la garantía de igualdad en el acceso y permanencia en el servicio público. En esa línea, se ha sostenido que los sistemas laborales fragmentados generan “ciudadanos laborales de distinta categoría dentro de una misma organización, afectando la cohesión institucional y la justicia distributiva”¹. Esta problemática se evidencia con especial intensidad en el régimen CAS, cuya naturaleza inicialmente transitoria ha devenido en permanente, consolidando una categoría de trabajadores con menores niveles de protección frente a quienes se encuentran bajo regímenes laborales más garantistas.

El problema se agrava cuando se verifica que, en la práctica administrativa, servidores sujetos a distintos regímenes laborales desarrollan funciones sustancialmente idénticas, asumen iguales responsabilidades y contribuyen de manera equivalente al cumplimiento de los objetivos institucionales, sin que exista correspondencia en el reconocimiento de sus derechos laborales. Esta disociación vulnera el principio de igualdad en el empleo, entendido no solo como igualdad formal, sino como igualdad material en las condiciones

¹ Organización Internacional del Trabajo. (2016). *El empleo público en América Latina y el Caribe*.

de trabajo, lo que exige que a igual prestación laboral corresponda igual tratamiento jurídico. La doctrina laboral ha sido enfática al señalar que "el principio de igualdad de trato en el trabajo impide establecer diferencias arbitrarias entre trabajadores que se encuentran en situaciones comparables, salvo que medie una justificación objetiva, razonable y proporcional"².

Desde la perspectiva constitucional, esta problemática adquiere mayor relevancia al comprometer el contenido esencial del derecho al trabajo en condiciones dignas y equitativas, reconocido en los instrumentos internacionales y en la jurisprudencia constitucional. El Tribunal Constitucional peruano ha desarrollado una línea jurisprudencial consistente en la que afirma que la igualdad en materia laboral no se agota en la prohibición de discriminación directa, sino que también comprende la eliminación de prácticas estructurales que perpetúan desigualdades injustificadas dentro del empleo público. En ese sentido, se ha indicado que "la igualdad exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, pero prohíbe establecer diferenciaciones carentes de fundamento objetivo que afecten derechos fundamentales"³.

Adicionalmente, la ausencia de una implementación efectiva y sostenible del proceso de tránsito del régimen CAS al régimen del Decreto Legislativo N.º 728, previsto en la Ley N.º 32489, ha generado un escenario de incertidumbre jurídica y administrativa. Las restricciones presupuestarias y las limitaciones normativas vigentes han impedido que dicho proceso se ejecute de manera progresiva y ordenada, obstaculizando la materialización de los derechos reconocidos por el legislador. Esta situación revela una disfuncionalidad entre el mandato normativo y su ejecución, afectando la eficacia de la ley y la confianza legítima de los servidores públicos. Desde la teoría del derecho administrativo, se advierte que "la efectividad de las normas depende no solo de su validez formal, sino de la existencia de condiciones institucionales y presupuestarias que permitan su cumplimiento real"⁴.

La presente iniciativa legislativa identifica, por tanto, un problema estructural que combina desigualdad material en el empleo público, segmentación normativa, debilidad en la implementación de políticas de transición laboral y restricciones presupuestarias que limitan la eficacia de la ley. Esta problemática incide directamente en la calidad del servicio público, en la motivación del personal y en la legitimidad del Estado como empleador, al reproducir esquemas de trato diferenciado injustificado. En esa misma línea, la doctrina comparada ha advertido que "la estabilidad y homogeneidad en los regímenes laborales del sector público son condiciones esenciales para garantizar eficiencia administrativa y respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores"⁵.

En este contexto, la presente propuesta de ley se justifica en la necesidad de corregir dichas distorsiones estructurales, asegurando que el proceso de incorporación progresiva no solo sea formalmente reconocido, sino materialmente ejecutable, bajo parámetros de

² Neves Mujica, J. (2018). *Derecho del trabajo: principios y fundamentos*. Lima: Palestra.

³ Tribunal Constitucional del Perú. (2005). *Sentencia del Expediente N.º 00025-2005-PI/TC*.

⁴ Cassagne, J. C. (2011). *Derecho administrativo*. Buenos Aires: La Ley.

⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Government at a Glance: Public Employment and Management*.

igualdad, no discriminación y sostenibilidad, eliminando las barreras normativas y presupuestarias que actualmente impiden su realización efectiva.

IV.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia del presente proyecto de ley incide de manera directa y coherente en el sistema jurídico laboral público peruano, en tanto no crea un régimen nuevo ni altera la arquitectura normativa existente, sino que perfecciona y hace operativa una política legislativa previamente reconocida por el ordenamiento, orientada a la progresiva superación del régimen de contratación administrativa de servicios y su adecuación hacia esquemas laborales más estables y protectores. En ese sentido, la presente iniciativa legislativa se integra armónicamente con el marco constitucional que reconoce el derecho al trabajo en condiciones dignas y equitativas, así como el principio de igualdad ante la ley, reforzando su eficacia normativa en el ámbito del empleo público.

Desde una perspectiva de coherencia normativa, la presente propuesta de ley no genera antinomias ni vacíos legales, sino que introduce una regla de optimización dentro de la Ley N.º 32489, precisando su alcance y garantizando su ejecución bajo estándares constitucionales. Este efecto resulta consistente con la teoría de la unidad del ordenamiento jurídico, según la cual las normas deben interpretarse como parte de un sistema integrado que busca evitar contradicciones y promover la eficacia de los derechos fundamentales (Bobbio, 1991)⁶. Bajo esta lógica, la modificación propuesta no rompe el equilibrio normativo, sino que lo fortalece al dotar de contenido material a los principios de igualdad y no discriminación en el ámbito de la función pública.

Asimismo, la vigencia de la norma proyecta un efecto correctivo sobre las distorsiones estructurales generadas por la coexistencia de múltiples regímenes laborales dentro de una misma entidad, particularmente cuando servidores que realizan funciones equivalentes se encuentran sujetos a condiciones jurídicas diferenciadas. Este fenómeno ha sido ampliamente cuestionado por la doctrina laboral, que advierte que la segmentación injustificada del empleo público debilita la cohesión institucional y vulnera el principio de igualdad de trato (Supiot, 2001)⁷. En ese contexto, el presente proyecto de ley actúa como un mecanismo de alineamiento normativo que corrige dichas asimetrías sin desnaturalizar los regímenes existentes, sino estableciendo criterios claros para su transición progresiva.

En el plano de la legislación presupuestaria, la modificación de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 32489 introduce una excepción específica y delimitada a las restricciones previstas en la Ley de Presupuesto del Sector Público, lo cual no supone una afectación al principio de equilibrio fiscal, sino una habilitación normativa orientada a garantizar la ejecución de una política pública previamente aprobada. Esta técnica legislativa responde al criterio de especialidad normativa, en virtud del cual una disposición específica puede modular la aplicación de una norma general cuando persigue un fin constitucionalmente legítimo y debidamente justificado (Atienza,

⁶ Bobbio, N. (1991). *Teoría general del derecho*. Madrid: Debate.

⁷ Supiot, A. (2001). *Crítica del derecho del trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

2013)⁸. De este modo, la presente iniciativa legislativa no debilita la disciplina fiscal, sino que la articula con la necesidad de garantizar derechos laborales en condiciones de igualdad.

De igual forma, la vigencia de la norma fortalece el principio de meritocracia en el empleo público, en tanto la incorporación progresiva al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 no se plantea como un mecanismo automático o indiscriminado, sino como un proceso ordenado que debe respetar criterios objetivos y verificables. Este enfoque resulta compatible con la doctrina contemporánea sobre la función pública, que sostiene que la estabilidad laboral y la igualdad de condiciones deben coexistir con sistemas de evaluación y acceso basados en el mérito, evitando tanto la precarización como la arbitrariedad (Longo, 2004)⁹. En ese sentido, el presente proyecto de ley contribuye a consolidar un modelo de gestión pública más eficiente y justo.

Finalmente, la presente propuesta de ley refuerza la eficacia horizontal de los derechos fundamentales en las relaciones laborales dentro del Estado, al proscribir de manera expresa cualquier trato diferenciado injustificado entre trabajadores que realizan funciones equivalentes. Este efecto normativo se alinea con la doctrina constitucional que reconoce que los principios de igualdad y no discriminación no solo operan como mandatos abstractos, sino como criterios vinculantes que deben orientar la actuación de todas las entidades públicas (Alexy, 2002)¹⁰. En consecuencia, la vigencia de la norma no solo impacta en la Ley N.º 32489, sino que irradia efectos interpretativos sobre el conjunto del ordenamiento laboral público, consolidando estándares más exigentes de protección de derechos.

V.- ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El análisis costo–beneficio de la presente propuesta de ley debe partir de una premisa central: no toda medida que mejora el estatus laboral de los servidores públicos constituye, por sí misma, una carga ineficiente para el Estado. Cuando la reforma se diseña con gradualidad, sostenibilidad presupuestaria y criterios de igualdad, el costo directo de la adecuación normativa puede verse compensado por beneficios institucionales de mediano y largo plazo vinculados con mayor estabilidad del personal, reducción de brechas internas, mejor clima laboral y fortalecimiento del desempeño organizacional. En ese sentido, el presente proyecto de ley no plantea una incorporación indiscriminada ni inmediata, sino una implementación progresiva dentro de la SUNARP, lo que permite distribuir el impacto económico en el tiempo y compatibilizarlo con la capacidad operativa de la entidad.

Desde la perspectiva del costo fiscal, la presente iniciativa legislativa genera un costo inicial asociado al tránsito progresivo de servidores del régimen CAS al régimen del Decreto Legislativo N.º 728, especialmente en lo referido a beneficios laborales, protección frente al despido, compensación por tiempo de servicios y demás componentes propios del régimen laboral de la actividad privada. No obstante, ese costo

⁸ Atienza, M. (2013). *El sentido del derecho*. Barcelona: Ariel.

⁹ Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.

¹⁰ Alexy, R. (2002). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

no debe ser apreciado de manera fragmentaria ni aislada, porque el análisis económico de una política pública exige valorar también los costos que el Estado ya soporta cuando mantiene estructuras laborales internamente desiguales para servidores que ejecutan funciones equivalentes. La coexistencia prolongada de regímenes con diferencias injustificadas en beneficios y estabilidad, pese a la identidad sustancial de funciones, produce desincentivos, conflictividad, alta rotación, desgaste administrativo y mayores riesgos de litigiosidad, todo lo cual representa un costo institucional real, aunque muchas veces invisibilizado en la contabilidad presupuestaria ordinaria. La OCDE ha señalado que un servicio civil basado en el mérito constituye el núcleo de la efectividad gubernamental, pues permite que servidores profesionales e imparciales ocupen puestos esenciales y presten servicios confiables y competentes a la ciudadanía (OECD, 2021) ¹¹.

Bajo esa lógica, el beneficio principal de la presente propuesta de ley radica en corregir una distorsión interna que afecta la igualdad de trato en el empleo público. Cuando dos grupos de trabajadores desarrollan las mismas funciones, asumen iguales responsabilidades y producen resultados equivalentes, pero reciben un tratamiento jurídico-laboral desigual sin justificación objetiva y razonable, la entidad no solo enfrenta un problema de legitimidad institucional, sino también una pérdida de eficiencia. La OIT ha destacado que la reducción de las desigualdades remunerativas y la promoción de mecanismos de equidad salarial responden no solo a un imperativo de justicia social, sino también a una necesidad económica, mientras que el incremento de la productividad laboral constituye un canal importante para enfrentar la desigualdad en el mundo del trabajo (ILO, 2026); (ILO, 2024). Esto resulta plenamente pertinente para el caso de la SUNARP, porque una política de incorporación progresiva con parámetros de igualdad y no discriminación mejora la coherencia interna del sistema de recursos humanos y reduce el costo derivado de mantener brechas artificiales entre servidores que sostienen funciones equivalentes.

El presente proyecto de ley también genera beneficios administrativos concretos. La evidencia comparada muestra que las condiciones de empleo, las reglas de compensación y el entorno de trabajo inciden directamente en la selección, retención, motivación y productividad del personal público, repercutiendo en la capacidad estatal para brindar adecuadamente sus servicios. El Banco Mundial ha advertido que las prácticas del mercado laboral público afectan la selección, retención, motivación y productividad de los trabajadores del sector público, con impacto directo en la capacidad del gobierno para entregar resultados y servicios a la población (World Bank, 2023). Aplicado al caso concreto, ello significa que la continuidad de un esquema laboral segmentado dentro de la SUNARP no es neutra: debilita incentivos, dificulta la consolidación de equipos estables y puede afectar la calidad del servicio registral. La presente iniciativa legislativa, al permitir una transición ordenada y progresiva, contribuye a consolidar una política de personal más coherente con los objetivos de eficiencia, profesionalización y continuidad del servicio público.

¹¹ OECD. (2021). *Public employment and management 2021: Special focus: Recruitment in the public sector*. OECD Publishing.

Existe, además, un beneficio relevante en términos de gobernanza institucional. La reforma no se limita a habilitar una exoneración de restricciones presupuestarias para viabilizar la incorporación, sino que introduce expresamente un mandato de observancia de los principios de igualdad y no discriminación, bajo responsabilidad administrativa de las autoridades competentes. Ese componente normativo fortalece la trazabilidad de las decisiones de gestión y reduce márgenes de discrecionalidad arbitraria. La evidencia reciente del Banco Mundial indica que las reformas del empleo público requieren transparencia, seguimiento de las remuneraciones y decisiones focalizadas sobre la estructura salarial para orientar adecuadamente la política de personal y mejorar la credibilidad institucional (World Bank, 2026)¹². De ese modo, la presente propuesta de ley no solo autoriza una medida de implementación, sino que incorpora un estándar de control que disminuye el riesgo de tratamientos desiguales y fortalece la responsabilidad en la ejecución.

Otro beneficio importante es la mejora del compromiso organizacional. La OCDE ha señalado que el involucramiento, la motivación y el bienestar de los trabajadores públicos se encuentran vinculados con el desempeño, la productividad y la innovación, y que su medición permite identificar riesgos como rotación y ausentismo asociados con menores niveles de compromiso (OECD, 2025)¹³. En una entidad como la SUNARP, cuyo funcionamiento depende de la continuidad técnica, la precisión operativa y la confianza pública en la prestación registral, resulta razonable sostener que una estructura laboral más equitativa favorece la permanencia del talento, mejora la identificación del servidor con los fines institucionales y reduce los costos indirectos de reemplazo, inducción y reentrenamiento de personal. Tales beneficios, aunque no siempre se reflejan de inmediato en una cifra presupuestal anual, sí inciden en la sostenibilidad del servicio y en la eficiencia global de la gestión pública.

Desde una valoración integral, el costo de la medida aparece acotado por tres factores. El primero es su carácter progresivo, que evita un impacto súbito sobre las finanzas de la entidad. El segundo es que la modificación normativa opera sobre una entidad específica y en un universo delimitado de servidores, lo que permite una ejecución planificada. El tercero es que la exoneración de determinadas restricciones presupuestarias no elimina el deber de racionalidad en la gestión, sino que habilita jurídicamente la ejecución de un proceso ya autorizado por la Ley N.º 32489. Frente a ello, los beneficios son jurídicamente y administrativamente superiores: corrige una desigualdad funcionalmente irrazonable, reduce el costo de conflictividad, mejora la retención y motivación del personal, fortalece la meritocracia en un marco de trato igualitario y favorece una prestación más eficiente del servicio registral.

Por ello, en términos de exposición de motivos, puede sostenerse que el presente proyecto de ley presenta una relación costo–beneficio favorable para el interés público. El costo presupuestario de la incorporación progresiva encuentra justificación en la necesidad de eliminar tratamientos diferenciados injustificados dentro de una misma entidad y se ve compensado por beneficios institucionales consistentes en mayor

¹² World Bank. (2026). *Public workforce performance and prosperity*. World Bank.

¹³ World Bank. (2023). *Bosnia and Herzegovina: The public sector labor market and its implications*. World Bank.

estabilidad laboral, reducción de la litigiosidad, mejora del clima organizacional, fortalecimiento de la gestión del talento humano y optimización de la calidad del servicio que presta la SUNARP. La presente iniciativa legislativa no persigue un beneficio meramente corporativo, sino la corrección de una distorsión estructural que afecta la igualdad en el empleo público y, con ello, la eficiencia de la administración. La presente propuesta de ley, por tanto, se sustenta en una lógica de sostenibilidad, racionalidad organizacional y tutela efectiva del principio de no discriminación.

VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con la Agenda Legislativa del Congreso de la República, en tanto desarrolla políticas orientadas al fortalecimiento del servicio civil, la mejora de la gestión pública y la garantía de derechos laborales en el sector público, contribuyendo a la reducción de brechas estructurales entre regímenes de contratación que afectan la eficiencia institucional y la dignidad del trabajador. En ese marco, la propuesta coadyuva al cumplimiento de los objetivos vinculados a la modernización del Estado y al fortalecimiento de la meritocracia, al promover un tránsito ordenado, progresivo y sostenible hacia un régimen laboral que asegure estabilidad, igualdad de trato y mejores condiciones de desempeño en una entidad estratégica como la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

De igual modo, la iniciativa guarda coherencia con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, particularmente con aquellas referidas a la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, el acceso al trabajo digno y la construcción de un Estado eficiente y transparente al servicio de la ciudadanía. En esa línea, se vincula con la política orientada a la afirmación de un régimen laboral basado en la equidad, así como con el objetivo de consolidar una administración pública profesionalizada, donde prevalezcan criterios de meritocracia y desempeño. La eliminación de tratos diferenciados injustificados entre servidores que realizan funciones equivalentes responde directamente a estos compromisos nacionales, al asegurar condiciones laborales equitativas y fortalecer la legitimidad institucional.

En consecuencia, la propuesta normativa no solo responde a una necesidad concreta de ordenamiento y justicia laboral dentro de la SUNARP, sino que también materializa compromisos asumidos a nivel de política de Estado, consolidando un enfoque de desarrollo institucional basado en la igualdad, la eficiencia y el respeto irrestricto de los derechos laborales, en concordancia con los lineamientos estratégicos del país, en esa línea de ideas, la presente la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral II**. Equidad y justicia social, del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral 14**. Acceso al empleo pleno, digno y productivo, y concordante con el **tema 62**. Regímenes especiales laborales de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR.