



Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Período Ordinario de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República los Proyectos de Ley siguientes:

1. **Proyecto de Ley 12130/2025-CR**, Ley que autoriza, excepcionalmente y por única vez, el cambio de contrato de los trabajadores CAS temporales a CAS indeterminados de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), Presentado por el Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso, a iniciativa del congresista Quiroz Barboza, Segundo Teodomiro.
2. **Proyecto de Ley 14085/2025-CR**, Ley que garantiza la continuidad del servicio registral y dispone, por única vez y de manera excepcional, la conversión de contratos de duración determinada a contratos de duración indeterminada bajo el régimen del decreto legislativo 1057 en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Vergara Mendoza, Elvis Hernán.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión acordó por **MAYORÍA** de los presentes, con la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos, en su Décima Tercera Sesión Ordinaria llevada a cabo el 15 de abril de 2026, proponer la **INHIBICIÓN** de los proyectos de ley 12130/2025-CR y 14085/2025-CR. Votaron a favor los congresistas Soto Reyes, Alejandro; Martínez Talavera, Pedro Edwin; Acuña Peralta, Segundo Héctor; Amuruz Dulanto, Yessica Roselli; Arriola Tueros, José Alberto; Bazán Calderón, Diego Alonso Fernando; Calle Lobatón, Digna; Espinoza Vargas, Jhaec Darwin; Flores Ancachi, Jorge Luis; Heidinger Ballesteros, Nelcy Lidia; Mita Alanoca, Issac; Palacios Huamán, Margot; Reymundo Mercado, Edgard Cornelio; Robles Araujo, Silvana Emperatriz; Tacuri Valdivia, Germán Adolfo; Valer Pinto, Héctor; Varas Meléndez, Elías Marcial; Zea Choquechambi, Oscar; y Zegarra Saboya, Ana Zadith. Votaron en abstención los congresistas Infantes Castañeda, Mery Eliana; Ramírez García, Tania Estefany; Santisteban Suclupe, Magally.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

Los proyectos de ley fueron presentados al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso de la República e ingresados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. A continuación, se muestra su situación procesal según tabla:

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

Tabla 1
Proyectos de Ley: situación procesal

N°	Proyecto de Ley	Presentación	Ingreso a la Comisión	Decretado a Comisiones	
				Primera Comisión	Segunda Comisión
1	12130/2025-CR	15/08/2025	18/08/2025	Presupuesto y Cuenta General de la República	Justicia y Derechos Humanos
2	14085/2025-CR	26/02/2026	26/02/2026	Presupuesto y Cuenta General de la República	Justicia y Derechos Humanos

Fuente: Proyecto de Ley.

Elaboración: Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

1.2. Antecedentes parlamentarios a la propuesta legislativa sobre la conversión de contratos CAS en el sector público

En el periodo Parlamentario 2017-2018, se presentaron los proyectos de ley 1455/2016-CR, 1730/2017-CR, 1744/2017-PJ, 1844/2014-MP, 1852/2017-CR, 1888/2017-CR, 2181/2017-CR y 2580/2017 que proponían la "Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público".

Estos proyectos fueron aprobados por unanimidad en su Décima Sesión Ordinaria por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, celebrada el 20 de marzo de 2018.

El 10 de diciembre de 2020, en Junta de Portavoces se acordó la exoneración de dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República de los proyectos de ley 1455/2016-CR, 1744/2017-PJ, 1844/2014-MP, 1852/2017-CR y 2181/2017-CR.

El 09 de marzo de 2021, se promulgó la Ley 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público.

2. CONTENIDO DE LA PROPUESTAS LEGISLATIVAS

Las iniciativas legislativas tienen como propósito habilitar una medida excepcional y por única vez que permita la conversión de los contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, respecto del personal que desempeña funciones de carácter permanente, conforme a los requisitos y condiciones establecidos en cada propuesta, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

2.1. Proyecto de Ley 12130/2025-CR

Tiene por objeto autorizar, excepcionalmente y por única vez, el cambio de contratos CAS a plazo determinado a contratos CAS a plazo indeterminado en la SUNARP, en un marco de igualdad de derechos y condiciones, contando con un texto normativo de siete artículos, una disposición

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

complementaria final con los siguientes contenidos:

"LEY QUE AUTORIZA, EXCEPCIONALMENTE Y POR ÚNICA VEZ, EL CAMBIO DE CONTRATO DE LOS TRABAJADORES CAS TEMPORALES A CAS INDETERMINADOS DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS (SUNARP)

Artículo 1º. Objeto de la Ley.

El objeto de la presente ley es autorizar, excepcionalmente y por única vez, el cambio de Contrato de Administración de Servicios de plazo determinados en contratos a plazo indeterminados, para los trabajadores bajo el régimen legislativo 1057 de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), en un marco de igualdad de derechos y condiciones.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación.

La presente ley es aplicable únicamente a los trabajadores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) que se encuentran bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), a plazo determinado.

Artículo 3º. Autorización

Se autoriza, excepcionalmente y por única vez, a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), para que ejecute el cambio de contrato de los trabajadores CAS con contrato a plazo determinado a contratos con plazo indeterminado.

Artículo 4. Requisitos

Para el proceso de cambio de contrato de CAS de plazo determinado a contrato CAS de plazo indeterminado, son requisitos que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, los trabajadores a plazo determinado:

- 1. Tener la condición laboral de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) a plazo determinado.*
- 2. El trabajador debe tener como mínimo (1) año de modo continuo con Contrato Administrativo de Servicios (CAS) a plazo determinado.*
- 3. Ocupen puestos de necesidad permanente en la estructura organizacional*
- 4. Cuentan con el financiamiento anual en su Presupuesto Institucional de Apertura para el Año Fiscal 2025*

Artículo 5. Excepciones

Se excluye a los trabajadores bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), a plazo determinado que realizan:

- Labores de suplencia*
- Labores transitorias*
- Con cargos de confianza*

Artículo 6. Plazo

La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) tiene como plazo para realizar el cambio de contrato de cas determinado a CAS indeterminado, no mayor a 30 días calendarios de que se produzcan las circunstancias de los requisitos que se mencionan en el artículo anterior de la presente ley, en lo que corresponda.

Artículo 7. Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo a los recursos directamente recaudados por SUNARP, sin demandar recursos adicionales al Tesoro

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

Público ni afectar el gasto e inversión en material, infraestructura y demás elementos necesarios para la prestación idónea de los servicios públicos.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL ÚNICA

Para el cumplimiento de la presente norma se eximirá el requisito previsto en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios - CAS."

2.2. Proyecto de Ley 14085/2025-CR

Tiene por objeto regularizar la situación de los trabajadores CAS de SUNARP que, pese a estar contratados bajo modalidad temporal, desempeñan funciones permanentes, mediante la conversión excepcional de sus contratos a una condición indeterminada, con la finalidad de reducir la precariedad laboral y, principalmente, asegurar la continuidad, estabilidad y eficiencia en la prestación del servicio registral a nivel nacional, contando con un texto normativo de ocho artículos y una disposición complementaria final con los siguientes contenidos:

"LEY QUE GARANTIZA LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO REGISTRAL Y DISPONE, POR ÚNICA VEZ Y DE MANERA EXCEPCIONAL, LA CONVERSIÓN DE CONTRATOS DE DURACIÓN DETERMINADA A CONTRATOS DE DURACIÓN INDETERMINADA BAJO EL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057 EN LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS (SUNARP)

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto disponer, por única vez y de manera excepcional, la conversión de los contratos celebrados bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el Contrato Administrativo de Servicios, de duración determinada, a contratos de duración indeterminada, aplicable al personal de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) que realiza funciones de naturaleza permanente, a fin de garantizar la continuidad y calidad del servicio registral a nivel nacional.

Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene como finalidad fortalecer el servicio público registral, reduciendo la precariedad asociada a renovaciones sucesivas sin causa objetiva, disminuyendo la rotación de personal especializado y asegurando la continuidad operativa institucional.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable exclusivamente al personal de la SUNARP sujeto al régimen del Decreto Legislativo 1057, con contrato de duración determinada vigente a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 4. Autorización para la conversión excepcional

Se autoriza, por única vez y de manera excepcional, a la SUNARP a convertir los contratos comprendidos en el ámbito de aplicación en contratos de duración indeterminada, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la presente ley.

Artículo 5. Requisitos para la conversión

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

Para la conversión, el servidor cumple de manera concurrente los requisitos siguientes:

5.1 Mantiene contrato vigente bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, de duración determinada.

5.2 Ha laborado de forma continua, por lo menos, seis (6) meses bajo el citado régimen en la entidad.

5.3 Realiza funciones de naturaleza permanente vinculadas a la estructura organizacional aprobada.

5.4 Cuenta con financiamiento en el Presupuesto Institucional de Apertura del ejercicio fiscal correspondiente.

Artículo 6. Exclusiones

Se excluye de los alcances de la presente ley a:

6.1 Los servidores contratados por suplencia.

6.2 Los servidores cuya labor sea transitoria o de carácter estacional.

6.3 Los servidores contratados bajo la modalidad de confianza.

Artículo 7. Plazo de implementación

La SUNARP implementa la conversión en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 8. Financiamiento

La aplicación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de la SUNARP, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Exoneración excepcional del requisito de concurso

Se exonera, para efectos exclusivos de la presente ley, del requisito establecido en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1057. La exoneración no genera precedente para otras entidades del Estado."

3. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú 1993.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios. (CAS)
- Reglamento del Decreto Legislativo 1057, aprobado por Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM
- Ley 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.
- Ley 30057, Ley del Servicio Civil.
- Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo 040-2014-PCM.
- Ley 32563, Ley que regula los derechos y obligaciones de los servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo 1057.
- Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Reglamento de Organización y Funciones de la SUNARP

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

4. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

4.1. Análisis técnico

Los proyectos de ley materia de análisis proponen autorizar, de manera excepcional y por única vez, la conversión de los contratos administrativos de servicios a plazo determinado en contratos a plazo indeterminado en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, respecto del personal que realiza funciones de naturaleza permanente.

Actualmente, el régimen de Contratación Administrativa de Servicios, regulado por el Decreto Legislativo 1057, establece que la naturaleza del contrato, determinada o indeterminada depende de la causa que justifica la contratación, siendo de carácter temporal cuando responde a necesidades transitorias o específicas, pudiendo ser indeterminado cuando se trata de labores de naturaleza permanente, siempre que se cumplan las condiciones legales, incluyendo el ingreso mediante concurso público de méritos. Asimismo, conforme a la Ley 31131 y a la interpretación del Tribunal Constitucional, los trabajadores CAS que desarrollan funciones permanentes cuentan con determinados niveles de protección frente al despido arbitrario, conforme al desarrollo normativo y jurisprudencial vigente.

En ese sentido, el ordenamiento jurídico vigente ya prevé mecanismos para identificar la naturaleza de los contratos CAS, los cuales deben ser evaluados por cada entidad en función de criterios técnicos vinculados a la necesidad institucional, la permanencia de las funciones y la disponibilidad presupuestal. De igual forma, la normativa presupuestaria vigente establece límites en la gestión de los recursos humanos, condicionando la sostenibilidad de los vínculos laborales en el sector público.

No obstante, las propuestas legislativas plantean una habilitación normativa general para la conversión de contratos CAS a plazo indeterminado en una entidad específica, lo cual implica modificar el esquema actual basado en la evaluación caso por caso, sustituyéndolo por una autorización excepcional de alcance institucional.

En consecuencia, el nuevo estado que generaría la propuesta consiste en permitir la regularización de la situación contractual de un grupo de trabajadores bajo el régimen CAS, otorgándoles una condición de mayor estabilidad laboral; sin embargo, ello supone un cambio en la gestión de los recursos humanos de la entidad, con incidencia indirecta en la estructura del gasto en personal, lo cual requiere ser evaluado en términos de sostenibilidad fiscal y en el marco de la programación multianual del gasto público.

a) Cumplimiento de los requisitos de admisibilidad establecidos en el Reglamento del Congreso

De la revisión realizada a los proyectos de ley, de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 en el Reglamento del Congreso de la República, consideramos que cumplen con algunas formalidades de los requisitos de admisibilidad, presenta en su contenido: fórmula legal, exposición de motivos, efectos de la vigencia de normas y relaciones con el Acuerdo Nacional. Sin embargo, la sección análisis costo beneficio cumple parcialmente con lo establecido en el artículo 75° del Reglamento del

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

Congreso de la República, que establece que este se exprese en términos cuantitativos y cualitativos de los impactos económicos y sociales.

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos (...); el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los actores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.
(...)"

b) El problema que pretenden resolver las propuestas legislativas

Las iniciativas advierten la existencia de un grupo de trabajadores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP contratados bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios – CAS a plazo determinado que, pese a la naturaleza temporal de su vínculo, desempeñan funciones de carácter permanente, evidenciando una brecha entre la naturaleza jurídica del contrato y la realidad funcional del puesto. Esta situación reflejaría una utilización prolongada de contratos temporales para atender necesidades estructurales de la entidad, lo cual genera condiciones de inestabilidad laboral y limita la continuidad en la prestación del servicio registral.

Asimismo, la permanencia de personal que realiza funciones permanentes bajo contratos de naturaleza temporal podría afectar la eficiencia institucional, al propiciar la rotación de personal y la pérdida de conocimiento especializado, así como generar un tratamiento diferenciado respecto de trabajadores que desempeñan funciones similares bajo condiciones más estables. Si bien el marco normativo vigente, incluida la Ley 31131 y los criterios técnicos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR reconoce la posibilidad de identificar contratos CAS de naturaleza indeterminada en función de las labores desarrolladas, dicha determinación se realiza caso por caso, manteniéndose la problemática en aquellos supuestos donde no se ha efectuado dicha adecuación.

En ese contexto, las iniciativas legislativas buscan atender de manera excepcional y por única vez dicha situación, promoviendo la regularización de los contratos CAS a plazo determinado hacia una condición indeterminada, con la finalidad de fortalecer la estabilidad laboral y garantizar la continuidad del servicio público registral. La síntesis de los objetivos de las proposiciones legislativas se detalla a continuación:

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

Tabla 2
Proyectos de Ley: objetivos

N°	Proyecto de Ley	Objetivos de los Proyectos de Ley
1	12130/2025-CR	Ley que autoriza, excepcionalmente y por única vez, el cambio de contrato de los trabajadores CAS temporales a CAS indeterminados de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).
2	14085/2025-CR	Ley que garantiza la continuidad del servicio registral y dispone, por única vez y de manera excepcional, la conversión de contratos de duración determinada a contratos de duración indeterminada bajo el régimen del decreto legislativo 1057 en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

Fuente: Proyecto de Ley.

Elaboración: Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

La exposición de motivos del Proyecto de Ley 12130/2025-CR se fundamenta en lo siguiente:

En la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP existe personal contratado bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios – CAS a plazo determinado que desempeña funciones de carácter permanente, lo que evidencia una diferencia entre la naturaleza temporal del vínculo contractual y las labores efectivamente realizadas. En ese contexto, se plantea la necesidad de adoptar medidas que permitan otorgar mayor estabilidad en la relación laboral de dicho personal.

Asimismo, se propone la conversión excepcional y por única vez de los contratos CAS a plazo determinado en contratos a plazo indeterminado, como mecanismo para adecuar la situación contractual a la naturaleza de las funciones desempeñadas. La exposición de motivos señala que esta medida contribuiría a fortalecer la continuidad del servicio registral, en tanto la permanencia del personal permitiría mantener la prestación del servicio público de manera sostenida.

De igual manera, se indica que la propuesta busca promover condiciones de igualdad entre trabajadores que realizan funciones similares dentro de la entidad. Finalmente, se precisa que la implementación de la medida se financiaría con cargo al presupuesto institucional de la SUNARP, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Respecto a la exposición de motivos del Proyecto de Ley 14085/2025-CR:

La iniciativa se fundamenta en la existencia de una brecha entre la necesidad de continuidad del servicio registral y el uso prolongado de contratos de duración determinada bajo el régimen CAS para cubrir funciones de carácter permanente en la SUNARP. Se señala que esta situación genera efectos institucionales como la rotación del personal especializado, la pérdida de conocimiento técnico, dificultades en la planificación de recursos humanos y el incremento del riesgo de contingencias laborales vinculadas a la desnaturalización de la temporalidad, afectando directamente la calidad y confiabilidad del servicio registral.

Asimismo, se sustenta que dicha problemática no se corrige únicamente con instrumentos administrativos o presupuestales, debido a que existe una disociación entre la sostenibilidad

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

presupuestal de los puestos y la naturaleza jurídica de los contratos, en tanto el financiamiento continuo no implica automáticamente la conversión del vínculo a indeterminado. En ese sentido, se plantea la necesidad de una intervención normativa que permita alinear la naturaleza del contrato con las funciones efectivamente desempeñadas, incorporando criterios técnicos, evaluación caso por caso y condiciones de implementación articuladas con SERVIR y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Finalmente, la exposición de motivos señala que la propuesta se configura como una medida excepcional, acotada y de implementación controlada, orientada a corregir una distorsión específica en la gestión del régimen CAS en la SUNARP. Para ello, se establecen requisitos, exclusiones y condiciones de financiamiento con cargo al presupuesto institucional, con el objetivo de garantizar la continuidad del servicio registral, reducir la precariedad laboral y fortalecer la eficiencia institucional, sin alterar la estructura general del empleo público ni generar obligaciones fiscales adicionales al Tesoro Público

c) Antecedentes normativos y naturaleza jurídica del régimen de Contratación Administrativa de Servicios – CAS

El régimen de Contratación Administrativa de Servicios – CAS fue creado mediante el Decreto Legislativo 1057, publicado el 28 de junio de 2008, como una modalidad especial de contratación en el sector público, en el marco del proceso de modernización del Estado, con la finalidad de ordenar las diversas formas de vinculación existentes en la administración pública. Este régimen se configuró como una alternativa a esquemas de contratación no laborales, incorporando un conjunto de derechos y obligaciones para los servidores bajo esta modalidad. Posteriormente, su desarrollo normativo ha sido objeto de modificaciones orientadas a precisar su naturaleza y condiciones de aplicación.

En cuanto a su naturaleza jurídica, el artículo 3 del Decreto Legislativo 1057, modificado por la Ley 32563, establece que el Contrato Administrativo de Servicios constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado como único empleador, sujeta a un régimen propio y complementada supletoriamente por la Ley del Servicio Civil. En ese sentido, el régimen CAS mantiene su carácter especial dentro del sistema de gestión de recursos humanos del sector público, diferenciándose de los regímenes laborales de los Decretos Legislativos 276 y 728.

Asimismo, conforme al artículo 5 del citado decreto legislativo, modificado por la Ley 32563, el régimen CAS puede celebrarse tanto a plazo determinado como a plazo indeterminado. El contrato a plazo indeterminado se encuentra condicionado al ingreso mediante concurso público de méritos y al desarrollo de actividades permanentes, mientras que el contrato a plazo determinado responde a necesidades de carácter transitorio, tales como suplencias, actividades temporales, programas o proyectos especiales, y se encuentra sujeto a límites de duración, renovación y disponibilidad presupuestaria. En ese marco, la normativa vigente establece que la naturaleza del vínculo contractual en el régimen CAS no deriva automáticamente del desempeño de funciones, sino del cumplimiento de las condiciones legales y presupuestarias previstas para cada modalidad.

No obstante, en la práctica administrativa, diversas entidades públicas han recurrido a la utilización del régimen de Contratación Administrativa de Servicios – CAS para la contratación de personal que desempeña funciones de carácter permanente bajo contratos a plazo determinado, lo cual ha generado cuestionamientos respecto a la adecuada aplicación de su naturaleza jurídica y a la eventual

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

desnaturalización de los contratos. Esta situación ha sido objeto de análisis tanto en el ámbito normativo como en el jurisprudencial, evidenciando la necesidad de evaluar la coherencia entre la naturaleza del vínculo contractual y las funciones efectivamente desempeñadas por el personal contratado.

En ese contexto, el régimen CAS se configura como una modalidad especial de contratación en el sector público que, conforme a su regulación vigente, admite tanto contratos a plazo determinado como a plazo indeterminado, dependiendo de la naturaleza de las funciones, el cumplimiento de los requisitos legales —entre ellos el ingreso mediante concurso público de méritos— y la disponibilidad presupuestaria. En tal sentido, su aplicación debe observar los principios que rigen la gestión de recursos humanos en el Estado, evitando el uso de contratos temporales para cubrir de manera permanente funciones estructurales de las entidades públicas sin el cumplimiento de las condiciones establecidas en la normativa.

Asimismo, conforme a los criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional, la existencia de funciones de carácter permanente desempeñadas bajo contratos de duración determinada puede dar lugar a cuestionamientos sobre la validez del vínculo contractual; sin embargo, dicha situación no genera automáticamente la modificación del contrato ni su conversión a una condición indeterminada por mandato legal general, sino que debe ser evaluada en cada caso concreto, a través de los mecanismos administrativos correspondientes o, de ser el caso, en la vía jurisdiccional competente.

En ese marco, las iniciativas legislativas, al proponer la conversión automática de contratos CAS de duración determinada a indeterminada, prescinden del requisito del concurso público de méritos establecido en la Ley 32563, lo que evidencia una incompatibilidad con el marco normativo vigente y con el principio de mérito en el acceso al empleo público.

d) Desarrollo normativo de la Ley 31131 y control constitucional

La Ley 31131, publicada el 9 de marzo de 2021, fue aprobada con la finalidad de erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, estableciendo disposiciones orientadas a regular la situación de los trabajadores sujetos al régimen de Contratación Administrativa de Servicios – CAS, particularmente de aquellos que realizan labores de carácter permanente.

Entre sus principales medidas, la citada ley dispuso la incorporación progresiva de los trabajadores CAS a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos 728 y 276, así como la eliminación progresiva del régimen CAS y restricciones a su utilización, configurando un esquema de transición hacia otros regímenes laborales.

No obstante, mediante la sentencia recaída en el Expediente 00013-2021-PI/TC, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales las disposiciones que establecían la incorporación progresiva de los trabajadores CAS a otros regímenes laborales, así como aquellas orientadas a la eliminación general del régimen CAS y a la prohibición de nuevas contrataciones bajo dicho régimen, al considerar que tales medidas vulneraban el principio de mérito en el acceso a la función pública, el acceso mediante concurso público y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Asimismo, el Tribunal Constitucional determinó la subsistencia parcial del artículo 4 de la Ley 31131, precisando que los contratos CAS pueden adquirir carácter indeterminado únicamente bajo

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

determinadas condiciones, las cuales deben ser evaluadas conforme a criterios técnicos y en cada caso concreto, descartando expresamente la posibilidad de establecer mecanismos de incorporación automática o generalizada mediante norma legal.

Este criterio ha sido posteriormente reforzado por la Ley 32563, que consolida el principio de mérito como condición obligatoria para el acceso a contratos CAS de duración indeterminada.

En consecuencia, la sentencia del Tribunal Constitucional delimita el alcance de la Ley 31131, estableciendo que cualquier medida orientada a modificar la naturaleza del vínculo laboral en el sector público debe respetar los principios constitucionales que rigen el empleo público, así como las reglas del sistema administrativo de gestión de recursos humanos y del sistema presupuestario.

Asimismo, debe considerarse que la Ley 31131 fue tramitada y dictaminada principalmente en el ámbito de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, lo cual evidencia que su enfoque estuvo orientado prioritariamente a aspectos laborales. En ese sentido, el desarrollo de sus disposiciones no implicó un análisis integral de los efectos presupuestarios y de sostenibilidad fiscal en el conjunto del sector público, aspectos que resultan determinantes para la adopción de medidas que incidan en la estructura del gasto en personal del Estado.

e) Análisis del alcance y naturaleza de las iniciativas legislativas

En el marco del desarrollo normativo de la Ley 31131 y su delimitación por el Tribunal Constitucional, las iniciativas legislativas materia de análisis proponen la conversión de los contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS a plazo determinado en contratos a plazo indeterminado en el ámbito de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, bajo un carácter excepcional y por única vez.

Al respecto, se advierte que las iniciativas se sustentan en la problemática abordada por la citada ley, referida a la existencia de trabajadores CAS que desempeñan funciones de carácter permanente, recogiendo específicamente el criterio reconocido por el Tribunal Constitucional respecto a la posibilidad de que dichos contratos adquieran carácter indeterminado bajo determinadas condiciones. En ese sentido, el objeto de las propuestas se orienta a regular la naturaleza del vínculo laboral de los trabajadores sujetos al régimen CAS, en concordancia con los alcances que subsisten de la Ley 31131 tras el control constitucional, vinculados al reconocimiento de condiciones de estabilidad en el empleo público.

Bajo dicho enfoque, se advierte que las iniciativas legislativas inciden directamente en aspectos propios del régimen laboral del sector público, tales como la determinación de la naturaleza del vínculo laboral, la estabilidad en el empleo y las condiciones de contratación, materias que corresponden al ámbito del derecho laboral público y de la gestión de los recursos humanos en el Estado.

En consecuencia, si bien las propuestas pueden tener efectos indirectos en el gasto público, su contenido esencial se encuentra referido a la regulación de aspectos laborales, en el marco de los criterios derivados de la Ley 31131 y de la jurisprudencia constitucional, incluyendo la modificación de las condiciones de acceso a contratos de duración indeterminada, las cuales, conforme a la Ley 32563,

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

se encuentran sujetas al requisito de concurso público de méritos. En tal sentido, su análisis de fondo corresponde a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, no siendo materia de competencia principal de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

4.2 Análisis de las opiniones e información solicitada

4.2.1 Opiniones solicitadas

a) Proyecto de Ley 12130/2025-CR

- El 21 de agosto de 2025 se remitió al ministro de Economía y Finanzas el OFICIO 00111-2024-2025-CPCGR/ASR-CR.
- El 21 de agosto de 2025 se remitió al ministro de Justicia y Derechos Humanos el OFICIO 00112-2024-2025-CPCGR/ASR-CR.
- El 21 de agosto de 2025 se remitió al superintendente nacional de los Registros Públicos el OFICIO 00113-2024-2025-CPCGR/ASR-CR.
- El 21 de agosto de 2025 se remitió al presidente ejecutivo Autoridad Nacional del Servir Civil-SERVIR el OFICIO 00114-2024-2025-CPCGR/ASR-CR.

b) Proyecto de Ley 14085/2025-CR

- El 03 de marzo de 2026 se remitió al ministro de Economía y Finanzas el OFICIO 02526-2025-2026-CPCGR/ASR-CR.
- El 03 de marzo de 2026 se remitió al ministro de Justicia y Derechos Humanos el OFICIO 02527-2025-2026-CPCGR/ASR-CR.
- El 03 de marzo de 2026 se remitió al presidente ejecutivo Autoridad Nacional del Servir Civil-SERVIR el OFICIO 02528-2025-2026-CPCGR/ASR-CR.

4.2.2 Opiniones recibidas

4.2.2.1 Proyecto de Ley 12130/2025-CR, que autoriza, excepcionalmente y por única vez, el cambio de contrato de los trabajadores CAS temporales a cas indeterminados de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

- a) El presidente ejecutivo Autoridad Nacional del Servir Civil-SERVIR a través del Oficio 001099-2025- SERVIR-PE remite el informe técnico 001779-2025-SERVIR-GPGSC de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil:

"IV. Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusión y Recomendación Con respecto al Proyecto de Ley N° 12130/2025-CR, "Ley que autoriza excepcionalmente y por única vez, el cambio de contrato de los trabajadores CAS temporales a CAS indeterminados de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)", se concluye que no resulta viable, toda vez que no se condice con la normativa vigente desarrollada en el presente informe, en consecuencia, no es compatible con el subsistema de planificación de recursos humanos del SAGRH.

4.2 Sin perjuicio de lo señalado, es importante tener en consideración que, ante la diversidad de bandas remunerativas de los regímenes laborales en el sector público, el Poder Ejecutivo viene impulsando la implementación de la reforma del Servicio Civil a través del tránsito a la Ley N°

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

30057, estableciendo un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas.

4.3 Se recomienda solicitar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme a lo analizado en el numeral 3.19 del presente informe técnico."

Lo señalado por SERVIR refuerza que la materia corresponde al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y no al ámbito presupuestario.¹³⁷

- b) La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, a través del Oficio N.º 00659-2025-SUNARP/SN, remite el Informe N.º 01056-2025-SUNARP/OAJ emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica, concluyendo que el Proyecto de Ley resulta viable en cuanto a su finalidad de fortalecer la estabilidad laboral del personal CAS que realiza funciones permanentes; no obstante, precisa que la conversión a contratos a plazo indeterminado no debe ser automática, sino sujeta a la verificación de requisitos y exclusiones conforme al marco normativo vigente, advirtiendo además que su implementación podría generar implicancias presupuestales que requieren ser evaluadas, por lo que recomienda contar con la opinión técnica de SERVIR y del Ministerio de Economía y Finanzas para garantizar su sostenibilidad.

Asimismo, mediante Oficio N.º 00657-2025-SUNARP/SN, de la misma fecha, la entidad complementa su posición señalando que, si bien comparte el objetivo de la iniciativa, la medida debe implementarse de manera progresiva y bajo criterios técnicos, en concordancia con el sistema administrativo de gestión de recursos humanos, reiterando la necesidad de evaluar su impacto presupuestal y operativo, así como de contar con las opiniones previas de las entidades rectoras competentes, a fin de asegurar su viabilidad y adecuada ejecución.

4.2.2.2 Proyecto de Ley 14085/2025-CR, que garantiza la continuidad del servicio registral y dispone, por única vez y de manera excepcional, la conversión de contratos de duración determinada a contratos de duración indeterminada bajo el régimen del decreto legislativo 1057 en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP). A la fecha de elaboración del presente dictamen, no se ha recibido respuesta de las entidades correspondientes.

5 CRITERIOS ADOPTADOS PARA EL ESTUDIO Y EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA

Para un análisis sistematizado, exhaustivo y especializado de los proyectos de ley, desde la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, se procede a evaluar lo siguiente:

- Si las propuestas legislativas, cumplen con los principios de separación de poderes y de competencias, consagrado por el artículo 43 de la Constitución Política, considerando que la Carta Magna pretende que el poder político se distribuya entre diferentes órganos estatales a fin de impedir su concentración y se desarrollen sin la interferencia de los otros.
- Si las propuestas legislativas, están en armonía con lo establecido en el artículo 118, inciso 17, que asigna al Poder Ejecutivo el manejo de la hacienda pública.
- Si las propuestas legislativas, están acorde con el artículo 137 de la Constitución Política que establece que el presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar y dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, el estado de emergencia, en caso de

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación.

- Si las propuestas legislativas, están conforme con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que consagra el principio de competencia, señalando que "El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas".
- Si las propuestas legislativas, cumplen con lo establecido el artículo 79 de la Constitución Política, referidos a la iniciativa de gasto.
- Si las propuestas legislativas, pueden ser reformuladas a partir de su fórmula legal, posibilitando el desarrollo de un texto sustitutorio.

Sin embargo, previo al inicio del examen y evaluación de las proposiciones legislativas, deben definirse si la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República tiene competencias y especialidad para pronunciarse y dictaminar los proyectos de ley en los términos señalados en su contenido; pudiendo presentarse en ese caso dos escenarios:

- Si la proposición legislativa, se encuentra dentro de sus competencias y especialidad, entonces se procede a la evaluación y el desarrollo del dictamen.
- Si la proposición legislativa, no se encuentra dentro de sus competencias y especialidad, se plantea inhibirse del dictaminar.

6 COMPETENCIAS DE LAS COMISIONES ORDINARIAS PARA EL ESTUDIO Y DICTAMEN

6.1. Competencias de las comisiones ordinarias

Para exponer este fundamento nos remitimos al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República, el cual menciona de forma expresa que las comisiones son grupos de trabajo especializados que estudian y dictaminan proyectos de ley referidos a su correspondiente especialidad o materia. Al respecto textualmente indica lo siguiente:

"Reglamento del Congreso de la República

***Artículo 34.** Las Comisiones son grupos de trabajo especializado de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la administración. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. (...) (El subrayado es nuestro).*

Asimismo, cabe mencionar que las propuestas legislativas son decretadas a las comisiones ordinarias por el Oficial Mayor del Congreso, previa coordinación con la Vicepresidencia encargada de evaluar la temática del proyecto de ley, aplicando el criterio de especialización, para su conocimiento, estudio y dictamen. Se transcribe textualmente el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República:

"Envío a Comisiones y Estudio

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

***Artículo 77.** Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a lo Vicepresidencia encargada de procesar y tramitar las iniciativas a las Comisiones. [...] En la remisión de las proposiciones o Comisiones se aplica el criterio de especialización. (...)” (El subrayado es nuestro).*

Dentro de este orden de disposiciones, y de conformidad con el artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República, las comisiones ordinarias son las encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en las funciones legislativas y de fiscalización.

El presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo, propone el número de comisiones ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado.

A la fecha, el Congreso de la República tiene conformadas 24 comisiones ordinarias, las que a continuación se presentan:

1. Agraria.	12. Fiscalización y Contraloría.
2. Ciencia, Innovación y Tecnología.	13. Inclusión Social y Personas con Discapacidad.
3. Comercio Exterior y Turismo.	14. Inteligencia.
4. Constitución y Reglamento.	15. Justicia y Derechos Humanos.
5. Cultura y Patrimonio Cultural.	16. Mujer y Familia.
6. Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.	17. Presupuesto y Cuenta General de la República.
7. Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.	18. Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.
8. Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.	19. Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.
9. Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.	20. Relaciones Exteriores.
10. Educación, Juventud y Deporte.	21. Salud y Población.
11. Energía y Minas.	22. Trabajo y Seguridad Social.
	23. Transportes y Comunicaciones.
	24. Vivienda y Construcción.

De todo lo señalado en los párrafos anteriores, y de acuerdo con el artículo 34 del Reglamento del Congreso, las comisiones ordinarias son grupos de trabajos especializados y que les compete el estudio, el dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento en concordancia con su especialidad o la materia. En ese mismo, sentido el artículo 77 del mencionado reglamento, señala que en la remisión de las proposiciones a las comisiones se aplica el criterio de especialización.

6.2. Competencias de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

El Reglamento Interno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República establece en el

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

literal a) del artículo 6, que son funciones y atribuciones del Pleno de la Comisión es el de revisar, debatir y dictaminar los proyectos de la Ley de Presupuesto del Sector Público, Equilibrio Financiero, Endeudamiento, Cuenta General de la República y todos aquellos proyectos de ley relacionados a aspectos presupuestarios y de la Cuenta General de la República, tal como aparece en el literal a) del artículo 6, se menciona:

"Artículo 6, De las funciones y atribuciones del Pleno de la Comisión

a) Revisar, debatir y dictaminar los Proyectos de la ley de Presupuesto del Sector Público, Equilibrio Financiero, Endeudamiento, Cuenta General de la República y todos aquellos proyectos de ley relacionados a aspectos presupuestario; y de la Cuenta General que sean enviados a la Comisión para su conocimiento, estudio y dictamen, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República.

(...)"

Por esta razón, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y por especialidad, está encargada de legislar sólo lo que corresponde a temas de materia presupuestal, es decir, a estudiar y dictaminar propuestas legislativas con incidencia en el presupuesto del gasto del sector público y temas relacionados con la Cuenta General de la República.

En otros términos, tiene competencia y especialidad para dictaminar lo que concierne exclusivamente al presupuesto público: gastos, sus modificaciones (créditos suplementarios, habilitaciones, transferencias de partidas, entre otros), el presupuesto de gasto de los diferentes pliegos, así como las disposiciones y lineamientos para su ejecución.

Asimismo, le corresponde revisar, debatir y dictaminar materias referidas a la Ley de Equilibrio Financiero, Endeudamiento Público, Cuenta General de la República, reglas fiscales y todo aquello que materialice la política económico-financiera con incidencia directa en la ejecución del presupuesto público. También se pronuncia sobre proyectos de ley referidos a la Administración Financiera del Estado.

6.3. Los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR y las competencias de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

El propósito central de las iniciativas legislativas analizadas es autorizar, de manera excepcional, medidas vinculadas a la conversión de los contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada en contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, respecto de trabajadores que vienen desempeñando funciones de carácter permanente.

En ese sentido, los proyectos de ley buscan establecer un mecanismo normativo extraordinario orientado a reconocer condiciones de estabilidad en el vínculo laboral de los trabajadores sujetos al régimen CAS, en atención a la naturaleza de las funciones que realizan. Así, las propuestas se circunscriben al ámbito del régimen laboral del sector público y a la gestión de recursos humanos, regulados por el Decreto Legislativo 1057 y el marco del servicio civil.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

No obstante, del análisis de las fórmulas legales y sus exposiciones de motivos, se advierte que las materias abordadas no corresponden a la competencia temática de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, en tanto no se refieren a la programación, asignación o administración del presupuesto público ni implican modificaciones al Sistema Nacional de Presupuesto Público.

En efecto, los proyectos de ley analizados se limitan a los siguientes aspectos:

- **Materia laboral sobre el CAS.** Habilitación de una medida excepcional y por única vez, orientada a permitir la conversión de contratos sujetos al régimen del Decreto Legislativo 1057 de duración determinada a indeterminada, sin alterar el marco normativo general de dicho régimen.
- **Normativa laboral específica para la SUNARP.** Configuración de una intervención normativa de alcance específico, limitada a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, destinada a atender una problemática concreta asociada al uso reiterado de contratos temporales para funciones permanentes.
- **Fijar como criterio sustantivo la naturaleza permanente de las funciones desempeñadas.** Determinación de un criterio sustantivo de evaluación, basado en la naturaleza permanente de las funciones efectivamente desempeñadas, como elemento que sustenta la adecuación del vínculo contractual.
- **Regular condiciones y requisitos en la gestión de recursos humanos.** Regulación de condiciones y requisitos de aplicación, cuya verificación corresponde a la entidad en el marco del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, incluyendo criterios de continuidad y evaluación individualizada.
- **Incidencia en el gasto.** Incidencia funcional en la organización del gasto en personal, en tanto la conversión de contratos puede generar efectos en la estructura de la planilla institucional, aun cuando su financiamiento se prevea con cargo al presupuesto institucional, ello no supone una intervención directa en la estructura ni en las reglas del presupuesto público.

Asimismo, debe considerarse que, conforme a la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, las entidades ya cuentan con recursos programados para el financiamiento de plazas bajo el régimen CAS, tanto de duración determinada como indeterminada. En tal sentido, la eventual conversión de contratos no implica la creación de nuevas plazas, sino únicamente la modificación de la naturaleza del vínculo contractual, lo cual debe ser gestionado por cada entidad en el marco de su programación multianual y formulación presupuestaria, de acuerdo con el Decreto Legislativo 1440.

Por estas consideraciones, se advierte que el objeto de las iniciativas legislativas se encuentra vinculadas principalmente al régimen laboral del sector público y a la regulación de la naturaleza del vínculo laboral en el régimen CAS.

Asimismo, debe considerarse que la regulación del acceso, permanencia y condiciones del empleo público se encuentra sujeta a los principios que rigen la función pública. Sobre el particular, conforme a los principios desarrollados por el Tribunal Constitucional, el acceso a la función pública debe realizarse mediante concurso público y en observancia del principio de mérito, lo cual reafirma que las materias vinculadas a la estabilidad y naturaleza del vínculo laboral forman parte del ámbito del régimen laboral del sector público.

En ese sentido, las propuestas no configuran una intervención sobre el Sistema Nacional de Presupuesto Público, sino sobre las reglas de acceso, permanencia y estabilidad en el empleo público.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

En consecuencia, se advierte que las iniciativas legislativas no versan de manera directa sobre materias presupuestarias, financieras o de administración fiscal. Por el contrario, regulan aspectos vinculados a la naturaleza del vínculo laboral en el régimen CAS, por lo que su análisis corresponde al ámbito de competencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, no siendo materia de competencia principal de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

6.4. Competencias de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

En el Plan de Trabajo de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social para el Periodo Anual de Sesiones 2025-2026, dicha comisión refiere que es competente para dictaminar materias vinculadas al trabajo, comprendiendo dentro de su ámbito legislativo la promoción del empleo digno y formal, así como la tutela y garantía de los derechos laborales, tanto individuales como colectivos, los cuales tienen reconocimiento como derechos humanos, junto con los derechos que les son inherentes o conexo, en el mismo que señala que :

Plan de Trabajo de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social Periodo Anual de Sesiones 2025-2026

3.1. Objetivos generales:

a) Cumplir la función legislativa que comprende la segunda calificación, el estudio, así como el dictamen de los proyectos de ley enviados por los órganos parlamentarios; y la absolución de consultas sobre temas de especialidad de la Comisión conforme lo dispone el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República.

(...)

3.2 Objetivos específicos

3.2.1. Función legislativa

a) Mejorar la legislación laboral, dotándola de coherencia y logicidad con los preceptos constitucionales de respeto y promoción de los derechos laborales y de los derechos a la seguridad social como fundamento del bienestar social y un medio de realización de la persona.

(...)

c) Estudiar y dictaminar los proyectos de ley enviados con tal finalidad. Para ello, en aplicación del artículo 70 del Reglamento del Congreso, se recibirá la sustentación de sus autores en la sesión de Comisión que corresponda.

En tal sentido, y conforme a las funciones y objetivos establecidos en el Plan de Trabajo de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social para el Periodo Anual de Sesiones 2025-2026, dicha comisión constituye el órgano competente para evaluar y dictaminar las propuestas legislativas orientadas a la regulación del vínculo laboral en el sector público, así como aquellas vinculadas a la determinación de la naturaleza de las relaciones de trabajo y al reconocimiento de condiciones laborales en el marco del régimen CAS.

Cabe precisar, además, que dicha comisión tuvo a su cargo el análisis y dictamen de la Ley 31131, norma que abordó aspectos sustanciales relacionados con el régimen CAS y la situación de los trabajadores

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

sujetos a dicho régimen, lo cual evidencia su competencia material en la materia. Asimismo, conforme se advierte del Acuerdo de Junta de Portavoces del Período Anual de sesiones 2020-2021, se dispuso la exoneración del dictamen de la Comisión de Presupuesto respecto de los proyectos de ley que dieron origen a dicha norma, concentrándose su análisis en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

En consecuencia, corresponde que la Comisión de Trabajo y Seguridad Social analice en el fondo los proyectos de ley 12130/2025-CR y 14085/2025-CR, al versar estos sobre materias propias de su especialidad en legislación laboral y gestión de recursos humanos en el sector público, sin perjuicio de la emisión de opinión en materia presupuestal cuando corresponda.

7 BALANCE GENERAL

Las iniciativas legislativas son decretadas a las comisiones ordinarias por la Oficialía Mayor del Congreso de la República, previa coordinación con la Vicepresidencia correspondiente, conforme al criterio de especialización previsto en el artículo 77 del Reglamento del Congreso. Este procedimiento asegura que los proyectos de ley sean evaluados por la comisión competente según la materia.

Las comisiones ordinarias son órganos especializados integrados por congresistas, encargados del estudio, dictamen y fiscalización de los asuntos vinculados a los sectores de la Administración Pública, de acuerdo con su ámbito de competencia.

En este marco, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República tiene competencia sobre materias relacionadas con el presupuesto público, su programación y ejecución, las modificaciones presupuestarias, la Cuenta General de la República, el equilibrio financiero, el endeudamiento público y la administración financiera del Estado.

No obstante, del análisis del contenido de los proyectos de ley, se advierte que su objeto principal no se vincula con dichas materias, sino con la regulación del régimen laboral del sector público, específicamente con la naturaleza del vínculo contractual bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

En efecto, las iniciativas proponen medidas excepcionales orientadas a la conversión de contratos CAS de duración determinada a indeterminada, en atención al desempeño de funciones de carácter permanente. Para ello, regulan aspectos tales como la habilitación de dicha medida, la determinación de la naturaleza del vínculo laboral según las funciones desempeñadas, y las condiciones y requisitos para su aplicación en el marco de la gestión de recursos humanos.

Por estas consideraciones, se advierte que el objeto de las iniciativas se circunscribe al ámbito del régimen laboral público y de la gestión de recursos humanos, materias que corresponden a la competencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

Asimismo, las opiniones técnicas recibidas formulan observaciones vinculadas principalmente al sistema administrativo de gestión de recursos humanos y, de manera accesorio, a sus eventuales implicancias presupuestales, lo que refuerza la necesidad de que dichas iniciativas sean evaluadas por la comisión especializada en la materia.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

Adicionalmente, la regulación del acceso, permanencia y condiciones del empleo público se rige por los principios de mérito e igualdad de oportunidades, que exigen el acceso mediante concurso público, conforme a la normativa vigente y a los criterios del Tribunal Constitucional. En esa línea, la eventual desnaturalización del régimen CAS no genera automáticamente la modificación del vínculo laboral por mandato legal general, sino que debe evaluarse en cada caso concreto a través de los mecanismos administrativos o jurisdiccionales correspondientes.

De igual modo, debe considerarse que, en el año fiscal 2026, las entidades públicas ya cuentan con recursos programados para el financiamiento de plazas bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, por lo que la eventual conversión de contratos incide en la naturaleza del vínculo laboral y en la estructura del gasto en personal, sin implicar necesariamente una intervención directa en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Finalmente, las propuestas se orientan a regular una situación específica circunscrita a una entidad determinada, lo que debe evaluarse a la luz del principio de generalidad de la ley, que exige que las normas tengan carácter general y abstracto.

En consecuencia, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, al amparo de lo establecido en el artículo 70, inciso c), del Reglamento del Congreso de la República, concluye que no tiene competencia para pronunciarse sobre el fondo de las iniciativas legislativas materia de estudio, correspondiendo su evaluación a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

"Artículo 70

Los dictámenes pueden concluir (...)

c) En la Recomendación de no aprobación de la proposición y su envío al archivo o en la inhibición de la Comisión por no tener competencia en la materia de la proposición (...)"

8 CONCLUSIÓN

Por las consideraciones antes expuestas, y de conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, recomienda la **INHIBICIÓN** de los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen medidas excepcionales vinculadas a la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, por no tener competencia sobre la materia; sin que ello constituya pronunciamiento sobre la viabilidad o inviabilidad de las propuestas.

Salvo mejor parecer.

Plataforma virtual.

Dese cuenta.

Lima, 15 de abril de 2026.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/04/2026 14:25:16-0500

ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 17:34:57-0500

PEDRO EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA
Vicepresidente

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 12:15:41-0500

EDUARDO ENRIQUE CASTILLO RIVAS
Secretario

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2026 19:25:59-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2026 18:59:03-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2026 09:38:45-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2026 10:03:13-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2026 11:12:27-0500

Dictamen recaído en los proyectos de ley 12130/2025-CR, y 14085/2025-CR, que proponen la Ley que autoriza, de manera excepcional y por única vez, la conversión de contratos de Contratación Administrativa de Servicios – CAS de duración determinada a contratos de duración indeterminada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.



Firmado digitalmente por:
 FLORES ANCACHI Jorge Luis
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 16/04/2026 10:18:30-0500



Firmado digitalmente por:
 TACURI VALDIVIA German
 Adolfo FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 16/04/2026 15:17:11-0500



Firmado digitalmente por:
 CALLE LOBATON Digna FAU
 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 16/04/2026 16:36:34-0500



Firmado digitalmente por:
 HEIDINGER BALLESTEROS
 Nelcy Lidia FAU 20161749126
 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 16/04/2026 16:57:46-0500



Firmado digitalmente por:
 AMURUZ DULANTO Yessica
 Rosselli FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 16/04/2026 18:20:29-0500



Firmado digitalmente por:
 ZEGARRA SABOYA Ana Zaidith
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 16/04/2026 11:49:07-0500



Firmado digitalmente por:
 ROBLES ARAUJO Silvana
 Emperatriz FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 17/04/2026 10:09:00-0500



Firmado digitalmente por:
 REYMUNDO MERCADO Edgard
 Cornelio FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 16/04/2026 14:28:53-0500



Firmado digitalmente por:
 VALER PINTO Hector FAU
 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 16/04/2026 10:51:17-0500



Firmado digitalmente por:
 ARRIOLA TUEROS Jose
 Alberto FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 16/04/2026 15:40:03-0500



Firmado digitalmente por:
 ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 16/04/2026 12:39:27-0500



Firmado digitalmente por:
 ESPINOZA VARGAS Jhaec
 Darwin FAU 20161749126 soft
 Motivo: En señal de conformidad
 Fecha: 17/04/2026 12:25:58-0500