



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Secretaría
General

3766 EB

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

04 ABR. 2019

49061

Miraflores,

OFICIO N° 1202 -2019-JUS/SG



Señor

REYMUENDO LAPA INGA

Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

Congreso de la República

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley N° 3568/2018-CR – Ley de la carrera registral de los registradores públicos y asistentes registrales que laboran en el Sistema Nacional de Registros Públicos.

Referencia : Oficio P.O. N° 231-2018-2019/CTSS-CR-(po.)

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de saludarlo cordialmente y, por especial encargo del señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Vicente Antonio Zeballos Salinas, dar respuesta al documento de la referencia, a través del cual el Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita a este Sector emita opinión en relación con el Proyecto de Ley N° 3568/2018-CR, Ley de la carrera registral de los registradores públicos y asistentes registrales que laboran en el Sistema Nacional de Registros Públicos.

Al respecto, a fin de dar atención a lo requerido por la Comisión que usted preside, le remito copia del Informe N° 337-2018-JUS/DGDNCR, emitido en su oportunidad por este Sector para dar respuesta al oficio N° 294-2018-2019-CJDDHH/CR, solicitado por el Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

Sin otro en particular, hago propicia la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial deferencia y estima personal.

Atentamente,

CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO
Secretario General
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

COMISION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
Proyecto N° 1419
Secretaría Técnica
Fecha: 9/4/19



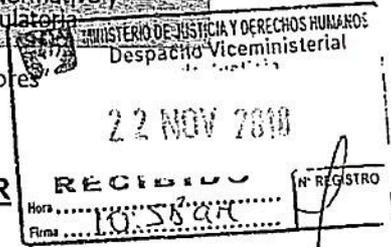
PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"



INFORME LEGAL N° 337 -2018-JUS/DGDNCR

A : FERNANDO RAFAEL CASTAÑEDA PORTOCARRERO
Viceministro de Justicia
DE : MIRIAM ISABEL PEÑA NIÑO
Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria
ASUNTO : Opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 3568/2018-CR, Ley de la carrera registral de los registradores públicos y asistentes registrales que laboran en el Sistema Nacional de Registros Públicos.
REFERENCIA : Oficio P.O. N° 294-2018-2019-CJDDHH/CR (Hoja de Trámite N° 69120-2018MSC Proveído N° 2112)
FECHA : Miraflores, 22 NOV. 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de hacerle llegar el presente Informe Legal.

I. OBJETO

- 1. En aplicación del numeral 7.3 de los Lineamientos para la solicitud de Dictamen Dirimente, Informe Jurídico e Informe Legal a la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 0462-2018-JUS1, en el presente caso corresponde emitir un Informe Legal.
2. El objeto del presente Informe Legal, es analizar el Proyecto de Ley N° 3568/2018-CR, Ley de la carrera registral de los registradores públicos y asistentes registrales que laboran en el Sistema Nacional de Registros Públicos (en lo sucesivo, el Proyecto de Ley).

II. ANTECEDENTES

- II.1 Mediante el Oficio P.O. N° 294-2018-2019-CJDDHH/CR, recibido el 05 de noviembre de 2018, el Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, solicitó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.
II.2 A través del Proveído N° 2074-2018-JUS/VMJ del 05 de noviembre de 2018, el Despacho Viceministerial de Justicia traslada la referida solicitud a la Dirección

1 Publicada en el diario oficial "El Peruano", el 29 de octubre de 2018.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria (en lo sucesivo, la **Dirección General**) para que emita opinión.

III. BASE LEGAL

- III.1 Constitución Política del Perú.
- III.2 Ley N° 26366, Crean el Sistema Nacional y la Superintendencia de los Registros Públicos
- III.3 Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- III.4 Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- III.5 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- III.6 Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- III.7 Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26889.
- III.8 Decreto Supremo N° 013-2017-JUS, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

IV. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

- 3. El Proyecto de Ley, según su artículo 2, tiene por objeto normar la incorporación, permanencia, promoción, desarrollo profesional y cese del personal en la carrera registral, así como las infracciones y sanciones a que están sujetos en el ejercicio de su función.
- 4. De acuerdo a lo señalado en su artículo 3, la finalidad del Proyecto de Ley es promover un sistema registral que garantice la unidad, coherencia, autonomía, idoneidad y eficiencia de la función registral que cumplen los registradores públicos y asistentes registrales comprendido en la carrera registral, orientada a la especialización, simplificación, integración y modernización de los procedimientos de los registros públicos a nivel nacional.
- 5. Según el artículo 4 del Proyecto de Ley, formarían parte de la carrera registral los registradores públicos y los asistentes registrales que laboran en los diferentes registros y zonas registrales del Sistema Nacional de Registros Públicos.
- 6. Siendo que mediante Ley N° 26366, Ley de Creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos, se estableció que el régimen laboral de los registradores públicos y los trabajadores contratados por cada Registro era el régimen laboral de la actividad privada; la Segunda Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley establece que los registradores públicos y asistentes registrales, nombrados con anterioridad se incorporan automáticamente a las disposiciones del mencionado Proyecto de Ley, conservando el régimen laboral normado por el Decreto Legislativo N° 728, al que pertenecen.
- 7. En atención a lo anterior, en los párrafos siguientes se efectuará el análisis de la viabilidad jurídica del Proyecto de Ley.



M. Peña M.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

ey

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
- "Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

V. ANÁLISIS

V.1 Sobre la competencia de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - Servir

8. Mediante Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del **sistema administrativo de gestión de recursos humanos**, se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil (en adelante Servir) como Organismo Técnico Especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno, con competencia a nivel nacional y sobre todas las entidades de la administración pública, asumiendo la calidad de ente rector del Sistema.
9. El Sistema comprende: (i) la planificación de políticas de recursos humanos, (ii) la organización del trabajo y su distribución, (iii) la gestión del empleo, (iv) la gestión del rendimiento, (v) la gestión de la compensación, (vi) la gestión del desarrollo y la capacitación, (vii) la gestión de las relaciones humanas, y (viii) la resolución de controversias.
10. A su vez, según lo dispuesto en la Ley N° 30057, el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del Servicio Civil, a través del conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizadas por las entidades públicas en la gestión de los recursos humanos; y está integrado por Servir, las oficinas de recursos humanos de las entidades o las que hagan sus veces, el Tribunal del Servicio Civil, y la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas.
11. Por tanto, Servir es la entidad competente sobre la gestión de recursos humanos; por lo que en virtud de sus competencias resulta conveniente solicitar la opinión de dicho organismo sobre el Proyecto de Ley.

V.2 Sobre la carrera administrativa.

12. En cuanto a la propuesta del Proyecto de Ley, el artículo 40 de la Constitución Política del Perú (en adelante **Constitución**) establece que la ley regula el ingreso a la carrera administrativa, los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos; dentro de la cual no están comprendidos los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Tampoco están comprendidos en la función pública, los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.
13. Dicha disposición otorga reconocimiento constitucional a la carrera administrativa y, además, determina algunos elementos necesarios para esta, tales como la existencia de requisitos para el ingreso, los derechos de los servidores públicos de carrera, así como sus deberes y responsabilidades.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
M. Peña M.

aip



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

14. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido que la carrera pública constituye un instrumento técnico-normativo de administración del personal en el ámbito del sector público².
15. Así, se aprecia que la carrera administrativa, supone, de un lado, un instrumento para el Estado a fin de permitirle la adecuada gestión de sus trabajadores, a través de quienes se vale para el logro de sus fines constitucionales; y, de otro lado, implica un régimen de protección para el funcionario o servidor público, pues determina el reconocimiento de los derechos que le asisten, así como la delimitación de sus obligaciones y responsabilidades. En atención a ello, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

(...). El reconocimiento a nivel constitucional de la carrera administrativa busca, de un lado, establecer el estatuto jurídico en el que se desarrollen los aspectos medulares del servicio civil relacionados con los derechos y deberes de los servidores públicos sobre la base de la igualdad y el mérito, a fin de que las entidades alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad; y por otro, preservar a los servidores públicos al margen de la injerencia política o de otra análoga, a fin de garantizar el normal desarrollo de la función pública con sujeción a la Constitución y los valores derivados de ella³. (negritas agregadas).

16. Como se ha señalado, la carrera administrativa constituye más que un instrumento de gestión de trabajadores, pues importa un estatuto específico para quien forma parte de ella.
17. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que dichos trabajadores gozan de estabilidad en el cargo siempre que no incurran en alguna irregularidad⁴. Así, la Corte ha sostenido lo siguiente:

El principio general en materia laboral para los trabajadores públicos de carrera es la estabilidad, entendida como la certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que, mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido⁵.

18. Es por dichas razones que el reconocimiento constitucional a la carrera administrativa, de conformidad con lo señalado en el artículo 40 de la Constitución, implica que se trata de un bien jurídico constitucionalmente protegido, tal como ha señalado el Tribunal Constitucional:

(...) Al respecto, el Tribunal Constitucional estima que el texto constitucional reconoce la existencia de una carrera administrativa para los servidores públicos, pero también que el ingreso a ella y los derechos, deberes y responsabilidades serán regulados por ley. Por tanto, en rigor, estamos frente a un bien jurídico garantizado por la Constitución cuyo desarrollo se delega al legislador⁶. (negritas agregadas).

² STC. Exps. N° 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC, 00017-2014-PI/TC (acumulados), FJ 80.

³ STC. Exps. N° 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC, 00017-2014-PI/TC (acumulados), FJ 80.

⁴ Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, Párr. 64.

⁵ Ídem.

⁶ STC Exp. N° 00008-2005-PI/TC, FJ 44.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Vicerrectoría de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

85

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

19. Lo señalado supone reconocer que la carrera administrativa constituye un bien que la Constitución protege y garantiza, aunque encarga su regulación detallada al legislador. Sin embargo, en tanto se trata de un bien constitucionalmente protegido, el legislador no podrá normarla de cualquier manera, sino de tal forma que no contravenga lo ya establecido por la Constitución, evitando que se desnaturalice lo señalado en el precepto constitucional. Es decir, se le reconoce discrecionalidad al legislador para regular la carrera administrativa, mas no arbitrariedad⁷.
20. Dicha posibilidad no supone la libertad ilimitada del legislador para determinar en qué casos crear un régimen especial de carrera administrativa que se excluya del régimen general. Si bien la creación de regímenes especiales constituye una facultad discrecional del legislador, esta no puede ser ejercida de manera arbitraria⁸, sino que debe obedecer a una razón legítima⁹. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado:

(...) el legislador goza en el ámbito de lo constitucionalmente posible de un cierto grado de discrecionalidad para establecer qué servidores forman parte de un determinado régimen laboral y qué servidores no forman parte de él; sin embargo, sus decisiones deben ser razonables, de modo que se justifique por qué determinados servidores sí se encuentran bajo el alcance del sistema del Servicio Civil y otros no.

Al respecto, conviene reiterar que el objeto de la Ley 30057, del Servicio Civil, es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicio en las entidades públicas del Estado [...], si la ley del servicio civil debe ser, en principio, aplicable a todos los servidores públicos, toda exclusión debe estar razonablemente fundada en la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio. Sólo de esta manera estaría justificada la exclusión de un determinado grupo de servidores públicos de los alcances de la ley¹⁰.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
M. Peña N.

21. Como se puede apreciar, el Tribunal Constitucional ha determinado que, en tanto la Ley N° 30057 supone un régimen que pretende ser aplicable a todos los servidores públicos, solo cabe establecer la exclusión de su aplicación si ello se fundamenta en la especial naturaleza de la función que se realiza. De lo contrario, dicha exclusión será inconstitucional¹¹.
22. En el caso del Proyecto de Ley no se observa que exista dicha particularidad necesaria para justificar la existencia de un régimen especial de carrera.

⁷ STC. Exps. N° 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC, 00017-2014-PI/TC (acumulados), FJ 80

⁸ STC. Exp. N° 00006-2003-AI/TC, FJ 9; STC Exp. N° 03167-2010-PA/TC, FJ 11.

⁹ CASSAGNE, Juan Carlos. "La prohibición de arbitrariedad y el control de la discrecionalidad administrativa por el poder judicial". Disponible en: http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La_prohibicion_de_arbitrariedad_y_el_control_de_la_discrecionalidad_administrativa_por_el_poder_judicial.pdf, p. 6 a 8; LINARES, Juan Francisco, "Razonabilidad de las leyes", 2° ed. Astrea, Buenos Aires, 1970, p. 108.

¹⁰ STC. Exps. N° 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC, 00017-2014-PI/TC (acumulados), FJ 65.

¹¹ STC. Exps. N° 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC, 00017-2014-PI/TC (acumulados), FJ 69 y 70



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

V.3 Sobre el servicio civil.

23. Mediante Ley N° 30057, se estableció un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas; con la finalidad que las entidades públicas alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran.
24. La mencionada Ley N° 30057 regula los principios de la carrera, entre los cuales se encuentra el mérito y la protección contra el término arbitrario del Servicio Civil; el Sistema administrativo de gestión de recursos humanos, la incorporación al servicio civil, la gestión de la capacitación, la gestión del rendimiento y la evaluación del desempeño, las compensaciones, los derechos y obligaciones del personal del servicio civil, los derechos colectivos, las causas de suspensión y término del servicio civil, los grupos de servidores civiles del servicio civil, y el régimen disciplinario y el procedimiento sancionador (con la precisión de las faltas y las sanciones aplicables).
25. Por último, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057 dispuso que no sujetas a su ámbito los trabajadores de las empresas del Estado ni los servidores sujetos a carreras especiales establecidas en la Ley N° 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República, la Ley N° 23733, Ley Universitaria, la Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los Profesionales de la Salud, la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, la Ley N° 28359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas, el Decreto Legislativo N° 1149, Ley de la Carrera y Situación del personal de la Policía Nacional del Perú, la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, el Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público, y la Ley N° 29277, Ley de la Carrera Judicial.
26. La Ley N° 30057 resulta de aplicación tanto para aquellos trabajadores de la administración que se encuentren inmersos en un régimen de carrera, como para aquellos que no. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado:

El sistema del Servicio Civil, como dijimos supra, tiene un régimen laboral único y exclusivo, cuya regulación general alcanza a las personas que prestan servicio en las entidades públicas; (...).¹²

27. Por dicha razón, regímenes como los regulados por el Decreto Legislativo N° 276 y por el Decreto Legislativo N° 728, se encuentran en proceso de extinción, tal como se evidencia de la prohibición para el ingreso de nuevos trabajadores a dichos regímenes y para su progresión, establecida por la Segunda Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 30057. En el caso de los registradores públicos como de los trabajadores contratados, su régimen laboral vigente es el régimen laboral de la actividad privada.
28. A su vez, la Ley N° 30057 regula todo el ámbito del Servicio Civil, que no difiere del ámbito de la carrera especial que propone el Proyecto de Ley; por lo que siendo

¹² Idem. FJ 61.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

que el artículo 103 de la Constitución dispone que no pueden expedirse leyes especiales sino por la naturaleza de las cosas, resulta conveniente que el Proyecto de Ley precise cuál es la diferencia o especialidad que distingue la propuesta de la carrera registral del servicio que prestan los servidores públicos sujetos a la Ley N° 30057.

V.4 Vulneración del derecho a la igualdad

29. El reconocimiento constitucional del derecho a la igualdad se encuentra en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución:

Art. 2.- Toda persona tiene derecho (...).
2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole. (...).

30. Por su parte, el Tribunal Constitucional sostiene que la igualdad prevista por la Constitución tiene un doble sentido, pues es, a la vez, un principio y un derecho13. Como principio, la igualdad es una regla que el Estado debe observar en todas sus actuaciones y que irradia al ordenamiento jurídico en su conjunto14. De otro lado, la igualdad como derecho, supone que toda persona debe ser tratada con igualdad y no ser víctima de discriminación alguna9.

31. Asimismo, el derecho a la igualdad previsto por el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución, cuenta con dos manifestaciones: la igualdad en la ley, y la igualdad en la aplicación de la ley. La primera hace referencia a las características que debe observar el contenido de la ley, por lo que supone un límite que el legislador debe considerar en su actuación15. De otro lado, la igualdad en la aplicación de la ley, apunta a que, en situaciones análogas, se aplique la ley de la misma manera, por lo que para que se brinde un trato diferenciado, tendrán que atenderse a diferencias objetivas que así lo justifiquen16.

32. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevé el derecho a la igualdad ante la ley en su artículo 2417. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que la igualdad se encuentra vinculada a la dignidad del ser humano, pues supone reconocer que ningún individuo es inferior a otro18, y que dicho derecho impone a los Estados la obligación de abstenerse de

M. Peña M.

[Handwritten signature]

af

13 STC Exp. 00045-2004-PI/TC, FJ 20.

14 STC Exp. 02437 2013-PA/TC, FJ. 20.

9 GUTIÉRREZ, Walter y Juan SOSA. "Comentario al inc. 2 art. 2 de la Constitución". En AAVV. "La Constitución Comentada: Análisis artículo por artículo". Director: Walter Gutiérrez. Tomo I. Segunda edición aumentada, actualizada y revisada. Gaceta Jurídica. Lima. 2013, p. 100.

15 EGUIGUREN, Francisco. "Principio de igualdad y derecho a la no discriminación". En: IUS ET VERITAS. N° 15, 1997, p. 64.

16 STC Exp. 01211=2006-AA/TC, FJ. 20.

17 No hemos hecho referencia al artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debido a que, de conformidad con el entendimiento de la Corte Interamericana, el artículo 24 se distingue de este por disponer que los Estados en su legislación interna deben observar el respeto al derecho a la igualdad, siendo por tanto dicho artículo el pertinente para el presente análisis.

18 Corte IDH. Caso Flor Freire Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315, párr. 110; Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 238.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

realizar cualquier acción que, directa o indirectamente genere alguna situación de discriminación¹⁹. En ese sentido, la Corte Interamericana ha sostenido:

(...) (el derecho a la igualdad) protege el derecho a la "igual protección de la ley", de modo que veda también la discriminación derivada de una desigualdad proveniente de la ley interna o de su aplicación²⁰.

33. En atención a ello, se tiene que se encuentra proscrito proveer un trato desigual a los individuos, ya sea que ello esté previsto por la ley o al momento en que esta se aplica. Sin embargo, debe repararse que ello no supone la prohibición de brindar un trato diferenciado cuando así lo justifiquen las circunstancias de un supuesto particular. En ese sentido, tanto el Tribunal Constitucional²¹, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos²² han reconocido que debe distinguirse entre un trato discriminatorio y una diferenciación legítima, pues esta última obedece a una causa objetiva y razonable²³.
34. Ahora bien, para poder realizar el análisis acerca de si nos encontramos frente a un trato que supone una diferenciación legítima, o si, por el contrario, se trata de una discriminación, y, por tanto de una vulneración al derecho-principio de igualdad, el Tribunal Constitucional ha adoptado una metodología denominada "test de igualdad", la cual se compone de los siguientes pasos: a) verificación de la diferenciación legislativa, b) determinación del nivel de intensidad de la intervención en la igualdad, c) verificación de la existencia de un fin constitucional en la diferenciación, d) examen de idoneidad, e) examen de necesidad, y f) examen de proporcionalidad en sentido estricto²⁴.
35. Empleando dicho test, se procederá a revisar si el Proyecto de Ley puede vulnerar el derecho a la igualdad.
36. El primer paso del test de igualdad consiste en la "verificación de la diferenciación legislativa", lo cual implica que se debe analizar si a dos supuestos de hecho similares se les trata de manera distinta²⁵. Para ello, se requiere contar con un término de comparación; es decir, la situación acusada de discriminatoria debe contrastarse con otra situación similar para poder determinar si ambos supuestos reciben un trato distinto, pese a compartir una cualidad común²⁶.
37. En este caso, el término de comparación lo constituye el hecho de ser trabajador del Estado y encontrarse inmerso en la carrera administrativa. Así, el Proyecto de Ley resulta discriminatorio de todos aquellos trabajadores que se encuentran en el

¹⁹ Corte IDH. Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307, párr. 173.

²⁰ Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 199.

²¹ STC Exp. 05157 2014-PA/TC, FJ 29; STC. Exp. 02835-2010-PA/TC, FJ. 41.

²² Corte IDH. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 47; Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, párr. 219; Caso Flor Freire Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315, párr. 105.

²³ ÁLVAREZ, Enrique. "Curso de derecho constitucional. Vol I". Madrid, Tecnos, 4ª. edición, 2003. p. 324 y 325.

²⁴ STC Exp. 00004-2006-PI/TC, funds. 128 a 151.

²⁵ STC Exp. 00015-2010-AI/TC, FJ 9.

²⁶ STC Exp. 00015-2010-AI/TC, FJ 9.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

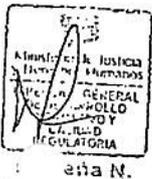
Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

03

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

régimen general de la carrera administrativa regulada por la Ley N° 30057, quienes comparten dichas cualidades con los registradores públicos. Entonces, resulta contrario al derecho a la igualdad dotar a los registradores públicos de un régimen distinto al de los demás, sin que la naturaleza de sus labores así lo justifique.

- 38. El segundo paso del test de igualdad, es identificar el nivel de intensidad en el derecho a la igualdad que tiene la medida cuestionada, en este caso, el Proyecto de Ley²⁷. Al respecto, se identifica que los trabajadores de carrera del régimen de la Ley del Servicio Civil, no gozan de determinados beneficios que sí se reconocen a los registradores públicos, por ejemplo, no se ha previsto un periodo de prueba y el régimen remunerativo es el correspondiente al régimen de la actividad privada. Dichas distinciones suponen un condicionamiento de los derechos al acceso a la función pública y su desempeño en condiciones de igualdad (artículo 40 de la Constitución).
- 39. En razón a ello, el Proyecto de Ley contiene una posible intervención legislativa de intensidad grave, pues la diferencia de trato se encuentra vinculada con derechos fundamentales como el acceso en condiciones de igualdad²⁸, además del goce de determinados derechos de origen legal vinculados a los derechos al trabajo.
- 40. El tercer paso del test consiste en determinar si existe un fin constitucional en el trato diferente otorgado por la ley²⁹. Ello porque si la finalidad perseguida por la medida es contraria a la Constitución, no tiene sentido avanzar en el test para determinar su proporcionalidad³⁰.
- 41. En este caso, la finalidad de la medida es crear un régimen de carrera pública exclusiva para los registradores públicos. Al respecto, el Tribunal Constitucional ya ha señalado que dotar de un régimen especial a un grupo de trabajadores, solamente por integrar una determinada entidad del Estado, resulta contrario a la Constitución:



Al respecto, este Tribunal considera que **el hecho de que un servidor público pertenezca o labore en un determinado poder del Estado, órgano constitucional u órgano descentralizado ello no implica que este necesariamente tenga que estar comprendido dentro de un régimen laboral especial**, sino que, bien entendidas las cosas, dicho régimen solo comprende a aquellos servidores que realizan labores de naturaleza especial o debido a la particularidad de la prestación del servicio. (...) ³¹. (negritas agregadas).

- 42. En ese sentido, y tal como se ha señalado, la única justificación para adoptar un régimen especial de carrera, es la especial naturaleza de la función que se desempeña. Dicha situación no se observa en el caso del Proyecto de Ley, ya que no existe diferencia alguna entre sus actividades y las de cualquier otro trabajador sujeto al régimen general de la Ley N° 30057.

²⁷ STC Exp. 00045-2004-AI/TC, FJ 35.

²⁸ STC Exp. 00004-2006-PI/TC, FJ 157; STC Exps. 00025-2005-AI/TC y 00026-2005-AI/TC, FJ 71.

²⁹ STC Exp. 00045-2004-AI/TC, FJ 47.

³⁰ BARNÉS, Javier. "El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar". Cuadernos de Derecho Público N.º 5, España, 1998, p. 109.

³¹ STC. Exps. N.º 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC, 00017-2014-PI/TC (acumulados), FJ. 79.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

V.5 Requisitos de Calidad Normativa y Técnica Legislativa

V.5.1 Título de disposición

43. Sobre el particular, el Manual de Técnica Legislativa (en adelante **Manual**), señala que el título es el nombre de la ley, es la frase que da a conocer, breve y sucintamente, el objeto de la ley. El título permite que la ley se individualice y se distinga de las demás. Debe ser diferente de los títulos de otras leyes vigentes y permitir una primera aproximación al contenido exacto de la ley. El título forma parte de la ley y puede ser objeto de debate, modificación, votación y aprobación.
44. El Proyecto de Ley, tiene por título "Ley de la carrera registral de los registradores públicos y asistentes registrales que laboran en el Sistema Nacional de Registros Públicos", lo cual cumple con lo dispuesto por el Manual.

V.5.2 Exposición de Motivos

45. Teniendo en consideración lo previsto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República³² y el artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa³³, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS³⁴, cada Proyecto de Ley debe presentar una Exposición de Motivos que exprese entre otros, los fundamentos de la propuesta normativa, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional y el análisis costo beneficio.
46. La Exposición de Motivos hace referencia a vacíos normativos de la Ley N° 26366, los que no han sido cubiertos por la Ley N° 30065, Ley de Fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, que no regula el estatuto de los registradores públicos ni de los asistentes registrales; lo que ha contribuido a generar un déficit cuantitativo de personal técnico registral que realice la función de calificación de los títulos registrales, sumado a un incremento en la demanda de solicitudes de inscripción y publicidad de títulos.
47. Con la dación de una carrera registral se pretende generar eficiencia en la prestación del servicio registral y en dicha función; sin embargo, la Exposición de Motivos no cumple con sustentar adecuadamente cuál es la incidencia de la no



³² Reglamento del Congreso de la República
Requisitos y presentación de las proposiciones

"Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales."

³³ Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa

"Artículo 2.- Exposición de motivos.

La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado."

³⁴ Publicado en el diario oficial "El Peruano", el 24 de marzo de 2006.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

02

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

existencia de la carrera registral en la prestación del servicio de registros públicos, más aún cuando está en vigencia el servicio civil. Tampoco sustenta cuál sería la diferencia o aquello que haría especial la carrera registral respecto de la del servicio civil.

- 48. Por tanto, el Proyecto de Ley requiere adecuarse a lo estipulado en las normas de producción y sistematización legislativa y contar con un adecuado sustento.

V.5.3 Análisis Costo Beneficio

- 49. El Acápite VIII del Manual de Técnica Legislativa³⁵ define el análisis costo beneficio, y el artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa³⁶, detalla el contenido que toda propuesta normativa debe desarrollar al realizar el análisis costo beneficio.
- 50. El análisis costo beneficio se debe realizar sobre la base de los elementos esenciales de: (i) necesidad, (ii) efectividad, (iii) proporcionalidad y, (iv) eficiencia. No obstante, estos aspectos fundamentales no se desarrollan en el Proyecto de Ley, solo se limita a precisar los posibles beneficios pero sin mayor sustento. Tampoco, contiene una referencia a los aspectos previstos en el acápite VIII del Manual de Técnica Legislativa como:
 - Medir el impacto y los efectos de la propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general.
 - Cuantificar los pros (beneficios) y contras (costos).
 - Los beneficios concretos que genera la propuesta normativa.

- 51. En consecuencia, el Proyecto de Ley no cumple con el análisis costo beneficio, por lo que no se adecúa a lo estipulado en las normas de producción y sistematización legislativa.



J. Peña N.

V.5.4 Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

- 52. El Proyecto de Ley no contiene un análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, tal como lo dispone el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa³⁷.

³⁵ Manual de Técnica Legislativa del Congreso
"d. Análisis costo beneficio (costo oportunidad): es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen.
Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia."

³⁶ Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa
"Artículo 3.- Análisis costo beneficio.

3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos."

³⁷ Artículo 4.- Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

53. En este aspecto, el Proyecto de Ley señala que complementa la normatividad contenida en la Ley N° 26366 al establecer disposiciones sobre el Directorio de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, así como la carrera registral, cuyo estatuto ha sido omitido por la mencionada ley; pero no analiza su idoneidad o efectividad para superar los vacíos o defectos de la norma que complementa ni sus implicancias respecto a la Ley N° 30057.
54. En consecuencia, el Proyecto de Ley no cumple con el análisis impacto en la legislación nacional, por lo que no se adecúa a lo estipulado en las normas de producción y sistematización legislativa.

VI. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas, es posible formular las siguientes conclusiones:

- (i) El Proyecto de Ley N° 3568/2018-CR es no viable por los fundamentos siguientes:
 - La materia sobre la que versa el Proyecto de Ley es de competencia de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - Servir, que tiene por función ser el ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos; por lo que resulta conveniente solicitar la opinión de dicho organismo.
 - La creación de la carrera registral propuesta por el Proyecto de Ley no se encuentra adecuada al marco constitucional que establece la existencia de una carrera administrativa y la generación de leyes especiales en base a la naturaleza de las cosas.
 - El Proyecto de Ley contraviene el derecho a la igualdad al considerar beneficios para los registradores públicos que no responden a criterios objetivos ni justificados.
 - De acuerdo a los términos de la propuesta del Proyecto de Ley, la carrera registral no difiere ni tiene diferencias sustantivas con la del servicio civil.
- (ii) En aspectos de Calidad Normativa y Técnica Legislativa, el Proyecto de Ley no cumple con las normas de producción y sistematización legislativa previstas en la Ley N° 26889 y en el Manual de Técnica Legislativa.

VII. RECOMENDACIÓN

Se recomienda derivar el presente informe a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, para su conocimiento y fines pertinentes.

antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,

Ana Luisa Velarde Araujo
Abogada Consultora
Dirección de Desarrollo Jurídico y
Calidad Regulatoria

Róberto R. Burneo Bermejo
Director
Dirección de Desarrollo Jurídico y
Calidad Regulatoria

Visto el presente Informe Legal, y no encontrando observación alguna, esta Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria lo encuentra conforme y hace suyo, por lo que se deriva al Despacho Viceministerial de Justicia para la atención correspondiente.

Miriam Isabel Peña Niño
Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

