



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de MinistrosAutoridad Nacional  
del Servicio CivilPresidencia  
Ejecutiva

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 11 ABR 2019

50772

OFICIO N° 414 -2019-SERVIR/PE

Señor  
**ZACARÍAS LAPA INGA**  
Presidente  
Comisión de Trabajo y Seguridad Social  
Congreso de la República  
Presente.-



Referencia: Oficio N° 229-2018-2019/CTSS-CR-(po.)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión 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.

Al respecto, le remito copia del Informe Técnico N° 1644-2018-SERVIR/GPGSC, de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, emitido con ocasión de idéntico pedido efectuado por la Presidencia del Consejo de Ministros.

Sin otro particular, quedo de usted.

Respetuosamente,



*JCC*  
-----  
JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN  
Presidente Ejecutivo  
AUTORIDAD NACIONAL DEL  
SERVICIO CIVIL

JCC/CSL  
Reg. 0009407-2019

www.servir.gob.pe | Pasaje Francisco de Zela 150 Piso 10 -  
Jesús María, 15072 - Perú  
T: 51-1-2063370

EL PERÚ PRIMERO

RU 326241

SECRETARIA TÉCNICA

~~SECRETARIA~~

16 4 19



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME TÉCNICO N° 1644 -2018-SERVIR/GPGSC

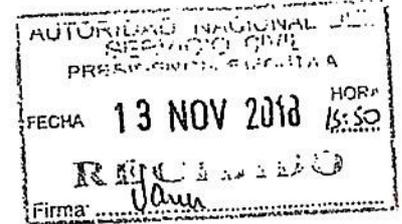
A : **JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN**  
Presidente Ejecutivo

De : **CYNTHIA SÚ LAY**  
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil

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

Referencias : Oficio N° D002656-2018-PCM-SC

Fecha : Lima, **13 NOV. 2018**



Mediante documento de la referencia, el Secretario de Coordinación de la Presidencia de Consejo de Ministros solicita la opinión técnica a SERVIR sobre el Proyecto de Ley N° 3568/2018-CR, que propone la Ley de la Carrera Registral de los Registradores Públicos y Asistentes Registrales que laboran en el Sistema Nacional de Registros Públicos.

En tal sentido, señalamos lo siguiente:

**I. Competencia de SERVIR para emitir opinión sobre propuestas normativas**

- 1.1 El Decreto Legislativo N° 1023 creó a SERVIR como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, atribuyéndole, entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de dicho Sistema.
- 1.2 De esta manera, la presente opinión se enmarca, de manera estricta, en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR, y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros sectores pudiera corresponder.

**II. Contenido de la propuesta normativa**

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 3568/2018-CR tiene por objeto regular los mecanismos de ingreso, permanencia, y cese de los registradores públicos y asistentes en línea de carrera, así como los derechos, deberes y prohibiciones en la que están incursos y el régimen sancionador que los alcanza.
- 2.2 Respecto al costo – beneficio, el Proyecto de Ley señala que no genera gasto alguno al Tesoro Público.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

### III. Análisis de la propuesta normativa

#### Sobre la reforma del servicio civil y su implementación

- 3.1 La reforma del servicio civil tiene por objeto establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado y está orientada a que las entidades públicas del Estado 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.
- 3.2 El objetivo de la reforma es, en ese sentido, captar, mantener y desarrollar un cuerpo de servidores efectivo que contribuya con el cumplimiento de los objetivos institucionales, procurando la mejora en las compensaciones económicas<sup>1</sup>, basándose en el desempeño, la capacidad y la evaluación permanente.
- 3.3 En el contexto actual los diferentes regímenes laborales y contractuales de servidores públicos presentan distintas reglas de juego, crecimiento inercial del número de servidores públicos y un sistema de compensaciones inequitativo a nivel interno y externo, al interior de una misma entidad pública como entre entidades públicas y distintos niveles de gobierno.
- 3.4 El pase de los servidores de estos otros regímenes al nuevo régimen del servicio civil se encuentra en ciernes y se dará de manera progresiva conforme a reglas de gradualidad y en el marco de la programación de las leyes anuales de presupuesto, siendo que al mes de noviembre del presente año, 425 entidades públicas de los 3 niveles de gobierno (nacional, regional y local) tienen ya preparado su tránsito al nuevo régimen<sup>2</sup>, de las cuales 65 cuentan con resolución de inicio del proceso de implementación<sup>3</sup>.
- 3.5 En ese contexto, en principio, apartar a las entidades públicas del proceso de implementación de la Ley del Servicio Civil, iría en sentido opuesto a la reforma, que trata de mejorar la calidad de los servicios que las entidades prestan así como también, para ello, las condiciones de los servidores.

#### Sobre la posibilidad de un régimen de carrera para los servidores de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos

- 3.6 La creación de un nuevo régimen, y por ende, su exclusión del régimen de la Ley del Servicio Civil, solo podría justificarse en la existencia de una base objetiva que así lo sustente, como lo ha expresado el Tribunal Constitucional en la Sentencia de fecha 26 de abril de 2016, referida a la demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, indicando que toda exclusión de un determinado grupo de servidores públicos



<sup>1</sup> La compensación es el conjunto de ingresos (compensación económica) y beneficios (compensación no económica) que la entidad destina al servidor civil para retribuir la prestación de sus servicios de acuerdo al puesto que ocupa. La gestión de la compensación se basa en los siguientes principios:

- a) Competitividad: Se busca atraer y retener personal idóneo en el servicio civil.
- b) Equidad: Al trabajo desempeñado en puestos similares pero en condiciones diferentes de exigencia, responsabilidad o complejidad le corresponde diferente compensación económica y al trabajo desempeñado en puestos y condiciones similares le corresponde similar compensación económica.
- c) Consistencia Interna: Las compensaciones dentro de la misma entidad guardan relación con las condiciones de exigencia, responsabilidad y complejidad del puesto.
- d) Consistencia Intergubernamental: Las compensaciones de puestos similares, entre entidades, son comparables entre sí.

<sup>2</sup> <http://www.servir.gob.pe/releccion-de-entidades-en-transito-al-regimen-de-la-ley-del-servicio-civil/>

<sup>3</sup> <http://www.servir.gob.pe/lista-de-entidades-con-resolucion-de-inicio-a-la-ley-del-servicio-civil/>



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

de los alcances de la Ley del Servicio Civil debe encontrarse debidamente justificada en la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio<sup>4</sup>.

- 3.7 El artículo 103° de la Constitución permite la generación de normas especiales, debiendo estas deben responder a circunstancias especiales que amparen su apartamiento de las reglas genéricas, es decir, solo pueden surgir ante la necesidad de establecer regulaciones jurídicas esencialmente distintas a aquellas que contemplan las relaciones o situaciones indiferenciadas, comunes o genéricas. Consecuencia derivada de la regla anteriormente anotada es que la ley especial prima sobre la de carácter general.
- 3.8 De lo expuesto en el proyecto y su exposición de motivos, se desprende que este se sustenta en la necesidad de una línea de carrera, y no en la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio, por parte de los servidores de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, que haga indispensable la regulación de un tratamiento especial o diferenciado, por lo que dicha propuesta no resulta constitucional.
- 3.9 En ese sentido, y teniendo en cuenta lo indicado por el Tribunal Constitucional, sin evidencia o justificación válida o base objetiva que sustente la exclusión de los servidores públicos de la SUNARP de los alcances de la Ley del Servicio Civil, esta resultará arbitraria e irrazonable.
- 3.10 Por ende, de aprobarse la iniciativa legislativa bajo análisis, sin justificar el tratamiento diferenciado que supondría la exclusión, se efectuaría una diferenciación constitucionalmente intolerable, dado que no es posible un trato diferenciado donde no existe una situación que justifique tal diferencia.
- 3.11 Finalmente, cabe agregar que la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante LSC) establece una verdadera carrera en el Sector Público que busca contar con una regulación integral del régimen de las personas que trabajan en el sector público en temas de acceso, progresión, compensaciones económicas y no económicas, capacitaciones, evaluación de desempeño, régimen disciplinario, derechos y obligaciones, entre otros. Así, entre los beneficios del nuevo régimen del servicio civil se encuentran los siguientes:
- El acceso a la capacitación se fundamenta en criterios objetivos que garanticen la productividad de los recursos asignados, la imparcialidad y la equidad. Por ello, se señala en la Ley que las entidades públicas deben planificar su capacitación considerando la demanda en aquellos temas que contribuyan al cierre de brechas de conocimiento o competencias de los servidores para el mejor cumplimiento de sus funciones.
  - Mejora en las compensaciones dado que los servidores civiles accederán a doce (12) compensaciones económicas mensuales que incluye vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente cada uno al íntegro de la mensualidad que perciben), y adicionalmente una compensación mensual por cada año por tiempo de servicios (CTS que se calcula sobre el íntegro de lo que se recibe como compensación económica).



<sup>4</sup> Ver fundamento 66 de la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 26 de abril de 2016, referida a la demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, Expedientes N° 0025-2013-PI/TC; N° 0003-2014-PI/TC; N° 0008-2014-PI/TC; N° 0017-2017-PI/TC.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Carriera de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Por lo tanto, los servidores civiles en un año generarán quince (15) compensaciones económicas mensuales; es decir, habrá un incremento en los actuales ingresos de los servidores públicos del régimen del Decreto Legislativo N° 276, dado que los aguinaldos en el régimen del servicio civil son equivalentes a un sueldo cada uno, así como un incremento en los ingresos futuros en la medida que la CTS se calcula sobre el íntegro de lo que se recibe mensualmente como compensación económica.

- 3.12 Siendo así, es pertinente indicar que actualmente los servidores de la SUNARP se encuentran dentro de los alcances de la LSC la cual establece mejores compensaciones y beneficios conforme se reseñó en el numeral 3.11 del presente informe, pero, para implementarla en las entidades, indistintamente del nivel de gobierno, deben pasar por un proceso de adecuación institucional de acuerdo a los lineamientos que a tal efecto se han dispuesto mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 034-2017-SERVIR/PE "Lineamiento para el tránsito de una entidad pública al régimen del Servicio Civil, Ley N° 30057".

#### Costo de Implementación de la propuesta normativa

- 3.13 La exposición de motivos de la propuesta normativa señala que será necesario que el Ministerio de Economía y Finanzas autorice las modificaciones presupuestales necesarias con cargo a los recursos anuales asignados al pliego de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos y, asimismo, para los reajustes que resulten necesario implementar en forma progresiva, siendo evidente que generará costos adicionales para la entidad, y por consiguiente para el Estado.
- 3.14 Debe precisarse al respecto que según lo dispuesto en el artículo 79° de la Constitución Política del Estado, los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.
- 3.15 Es así que el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, señala que el estudio y análisis de la ley que se proponga para determinar su necesidad y viabilidad comprende, entre otros, el análisis costo beneficio de la propuesta, a fin de determinar su viabilidad, análisis que no ha sido considerado en la exposición de motivos, y que impide conocer el impacto real de su implementación.

#### IV. Conclusiones

En relación al Proyecto de Ley N° 3568/2018-CR, no lo encontramos conforme por las siguientes razones:

- 4.1 La reforma del servicio civil tiene por objeto establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, por lo que apartar trabajadores de las entidades públicas del proceso de implementación de la Ley del Servicio Civil, iría en sentido opuesto a la reforma.
- 4.2 En el presente caso, si bien es posible sostener que la labor del personal de la SUNARP reviste determinadas particularidades, sin embargo, ello no justifica el tratamiento diferenciado que supondría su exclusión de la normativa del servicio civil, por lo que de aprobarse la presente iniciativa legislativa en dichos términos, se efectuaría una diferenciación constitucionalmente intolerable, no siendo posible un trato diferenciado donde no existe una situación que justifique tal diferencia.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- 4.3 Acorde con lo señalado por el Tribunal Constitucional, sólo es posible sustentar la necesidad de una línea de carrera en la especial naturaleza o particularidad de la prestación del servicio que haga indispensable la regulación de un tratamiento especial o diferenciado, caso contrario esta resultaría inconstitucional.
- 4.4 La LSC establece un servicio civil de carrera que se organiza sobre la base de concursos meritocráticos, y en observancia al principio de igualdad de oportunidades. Asimismo, ha previsto una mayor equidad remunerativa, mayores ingresos vía aguinaldos y CTS, así como un mayor pensionable, las cuales serán aplicables para aquellos servidores civiles que opten por pasar al nuevo régimen
- 4.5 Según lo dispuesto en el artículo 79° de la Constitución Política del Estado, los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de oficio de respuesta respectivo.

Atentamente,

CYNTHIA SÚ LAY  
Gerente (a) de Políticas de Gestión del Servicio Civil  
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL



SECRET



SECRET