



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos HumanosSuperintendencia Nacional
de los Registros Públicos

Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres

"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 26 MAR. 2019

OFICIO N° 22-2019-SUNARP-DTR/SN

Señor

Z. Reymundo Lapa Inga

Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

Congreso de la República

Presente.-

Asunto : Proyecto de ley N° 3568/2018-CR
Ref. : Oficio N° 232-2028-2019/CTSS-CR-(po.)

De mi consideración:

Tengo a bien dirigirme a usted, en atención al oficio de la referencia, mediante el cual nos solicita opinión técnica 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 los Registros Públicos.

Sobre el particular, se le informa que esta Superintendencia ya emitió opinión sobre el citado proyecto de ley, la cual fue remitida al presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, con el Oficio N° 491-2018-SUNARP-SNR-DTR/SN del 27.12.2018, en respuesta al Oficio P.O. N° 292-2018-2019-CJDDHH/CR.

Se acompaña al presente copia del Oficio N° 491-2018-SUNARP-SNR-DTR/SN y anexos.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para renovar los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

JUAN JOSÉ GARAZATUA NUÑERO
 Superintendente Nacional (e)
 SUNARP

H.T. 4781-2019
 MRG/Npl



208 - 3100



Av. Prolongación Primavera N° 1878 - Surco



www.sunarp.gob.pe

SECRETARIA TÉCNICA



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Superintendencia Nacional
de los Registros Públicos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres

Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

CARGO

Santiago de Surco, 27 DIC. 2018

OFICIO N° 491-2018-SUNARP-SNR-DTR/SN

Señor Congresista de la República
ALBERTO OLIVA CORRALES
Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República
Pasaje Simón Rodríguez s/n
Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, piso 2, oficina 210
Lima.-

Asunto : Proyecto de Ley N° 3568/2018-CR

Referencia : Oficio N° 292-2018-2019-CJDDHH/CR
(H.T. 01-2018-020363)



De mi mayor consideración:

Me dirijo a usted para saludarlo y, a la vez, dar respuesta al oficio de la referencia, mediante el cual solicita opinión de la Sunarp acerca del Proyecto de Ley N° 3568/2018-CR, que propone Ley de la Carrera Registral de los Registradores Públicos y Asistentes Registrales que laboran en el Sistema Nacional de los Registros Públicos.

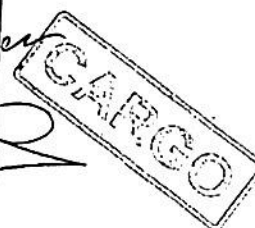
Sobre el particular, cumplo con comunicarle que la Dirección Técnica Registral, órgano de línea de la Sunarp, ha efectuado el análisis pertinente y emitido el Informe N° 440-2018-SUNARP-SNR/DTR, cuya copia se adjunta al presente y en el que se indica, que las disposiciones contenidas en el Capítulo IV, referido a la Capacitación y Acuerdos de Predictibilidad, resultan pertinentes, pero con algunas precisiones que se detallan en el mismo informe.

Asimismo, atendiendo a que el proyecto aludido contempla disposiciones referidas al ingreso y ascenso mediante promoción al nivel inmediato superior de los registradores públicos y asistentes registrales, su régimen disciplinario y remunerativo, trabajadores, entre otros temas de competencia de las Oficinas Generales de Asesoría Jurídica y de Recursos Humanos, la Dirección Técnica Registral solicitó opinión a dichas oficinas, quienes emitieron el Informe N° 431-2018-SUNARP/OGA-JOGRH, el cual se remite adjunto.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para hacerle llegar los sentimientos de mi mayor consideración y estima personal.



MANUEL AUGUSTO MONTES BOZA
Superintendente Nacional de los Registros Públicos



PARA : MANUEL MONTES BOZA
Superintendente Nacional

DE : MARIO ROSARIO GUAYLUPO
Director Técnico Registral (e)

ASUNTO : Opinión sobre proyecto de ley

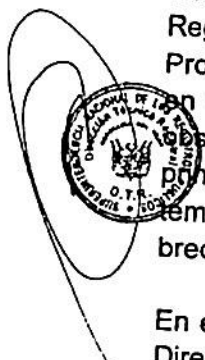
REF. : Oficio P.O. N°292-2018-2019-CJDDHH/CR

FECHA : 07 DIC. 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al oficio de la referencia, mediante el cual el presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, señor Alberto Oliva Corrales, requiere opinión institucional con relación al proyecto de Ley 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 los Registros Públicos.



Sobre el particular, atendiendo a que de las disposiciones contenidas en el proyecto aludido, únicamente lo previsto en el capítulo IV, referido a la Capacitación y Acuerdos de Predictibilidad, son de competencia de esta Dirección Técnica Registral, nos limitaremos a opinar con relación a dicho capítulo, el cual cuenta con tres artículos referidos a la capacitación registral, los convenios de capacitación y los acuerdos de predictibilidad.



Con relación al artículo 15°, el cual prevé que sea la Subdirección de Capacitación Registral de la Sunarp, la que en coordinación con las Zonas Registrales elabore el Programa Anual de Capacitación de los registradores públicos y asistentes registrales, en lo referente a temas de derecho registral sustantivo y adjetivo, a precedentes de observancia obligatoria y otros relacionados con la función registral, consideramos en principio pertinente, pues garantizará que el plan incluya de manera adecuada los temas pertinentes para la formación laboral de dichos trabajadores, a fin de cerrar brechas de conocimientos técnico registrales.

En efecto, existiendo una Subdirección de Capacitación Registral que depende de la Dirección Técnica Registral y que, conforme al artículo 53°, literal b) del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunarp, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2013-JUS, tiene por función "dirigir, planificar y evaluar programas de capacitación para la creación o mejora de servicios y productos registrales; así como para la especialización, desarrollo de habilidades y conocimientos del personal registral", resulta eficiente que sea dicha subdirección la que se encargue de elaborar el programa anual de capacitación de registradores y asistentes registrales en lo referente a la formación laboral de dichos trabajadores en materia registral. No obstante, considerando que de acuerdo con la Ley Servir corresponde a la Oficina

General de Recursos Humanos la elaboración del Plan de Desarrollo Personal, a efectos de no generar duplicidad de funciones, y en caso de prosperar el proyecto, sería conveniente que la norma precise que la Subdirección de Capacitación, en coordinación con la Dirección Técnica Registral y las Zonas Registrales, elabora el Programa Anual de Capacitación de los registradores públicos y asistentes registrales, en lo referente a temas de derecho registral sustantivo y adjetivo, a precedentes de observancia obligatoria y otros relacionados con la función registral, a efectos que la Oficina General de Recursos Humanos lo incluya en el Plan de Desarrollo de Personas de la entidad.

En lo referente al artículo 16°, conforme al cual la Sunarp suscribe convenios de capacitación con universidades acreditadas del país y del extranjero, estamos plenamente de acuerdo, pues ello permitirá la capacitación en el extranjero de un mayor número de personal registral, así como establecer pasantías, lo cual redundará en la mejora del servicio registral.



En lo referente al artículo 17°, referido a los acuerdos de predictibilidad, si bien estamos de acuerdo con la realización de talleres, seminarios y demás eventos tendientes a evitar la discrepancia de criterios, no estamos de acuerdo con que se establezca normativamente la vinculatoriedad de los acuerdos adoptados en dichos eventos, por cuanto creemos que hacer obligatorio un acuerdo no soluciona el problema de discrepancia de criterios, es más bien el fortalecimiento de los eventos de predictibilidad antes citados, los que llevarán a la adopción de criterios bien sustentados, cuya fuerza vinculatoria radicará en la fuerza de sus argumentos. En este sentido, sugerimos que, en caso de prosperar el proyecto, se suprima del texto la alusión a "vinculantes".

Finalmente, atendiendo a que el proyecto aludido contempla disposiciones referidas al ingreso y ascenso mediante promoción al nivel inmediato superior de los registradores públicos y asistentes registrales, su régimen disciplinario y remunerativo, trabajadores, entre otros temas de competencia de las Oficinas Generales de Asesoría Jurídica y de Recursos Humanos, esta Dirección Técnica Registral solicitó opinión a dichas oficinas, las que emitieron el Informe N° 431-2018-SUNARP/OGAJ-OGRH, el cual se remite adjunto.

Atentamente,



MARIO ROSARIO GUAYLUPO
Director Técnico Registral (e)
SUNARP

MRG/Npl

INFORME N° 431 -2018-SUNARP/OGAJ-OGRH

A : MARIO ROSARIO GUAYLUPO
Director Técnico Registral (e)

DE : JAVIER GUILLERMO PALOMINO SEDO
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica

JORGE GUEVARA GUARDIA
Jefe de la Oficina General de Recursos Humanos

ASUNTO : Opinión Legal respecto al Proyecto de Ley N° 3568-2018-CR

REFERENCIA : Memorándum N° 1479-2018-SUNARP-SNR/DTR
Memorándum N° 1480-2018-SUNARP-SNR/DTR

FECHA : Surco, 04 DIC. 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a los documentos de la referencia, a través del cual requiere opinión técnica legal respecto al Proyecto de Ley N° 3568-2018-CR, remitido por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República.

Al respecto le informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL:

1. Constitución Política del Perú.
2. Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público.
3. Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
4. Ley 26366, Ley de Creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.
5. Ley N° 27815 Ley del Código de Ética de la Función Pública.
6. Decreto Supremo N°006-2017-JUS, se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
7. Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, Reglamento General de la Ley N° 30057.
8. Texto único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003-97-TR.
9. Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 064-2015-SUNARP/SN, Reglamento de Acceso a la función Registral dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos.
10. Resolución de Presidencia Ejecutiva N°238-2014-SERVIR-PE, que aprueba la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH - "Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas".

II. ANTECEDENTES:

1. Mediante Memorándum N° 1479-2018-SUNARP-SNR/DTR del 14 de noviembre de 2018, la Dirección Técnica Registral solicita a la Oficina General de Asesoría Jurídica, opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 3568/2018-CR.
2. Mediante Memorándum N° 1480-2018-SUNARP-SNR/DTR del 14 de noviembre de 2018, la Dirección Técnica Registral solicita a la Oficina General de Recursos Humanos opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 3568/2018-CR.

III. CUESTIÓN PREVIA:

1. La exposición de motivo del Proyecto de Ley N° 3568-2018-CR, señala que la Ley N° 26366, Ley de Creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, no ha contemplado aspectos sustanciales sobre la organización, estructura y funcionamiento del personal a cargo de

la función registral, siendo necesario la aprobación de una Ley que establezca la Carrera Registral de los Registradores Públicos y Asistentes Registrales.

2. Al respecto, mediante el presente informe las Oficinas Generales de Recursos Humanos y Asesoría Jurídica, de manera conjunta, efectúan algunas observaciones al Proyecto de Ley N° 3568-2018-CR, a efectos de que sean consideradas por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

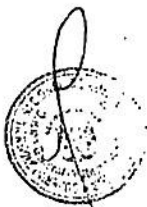
IV. ANÁLISIS:

IV.1. Sobre la no exclusión de Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057.-

1. Como punto de partida, el 04 de julio de 2013 se publicó en el diario oficial "El Peruano" la referida Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil [en adelante, LSC], con el objeto de establecer 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 éstas¹. Dicha reforma, al plantear un sistema de servicio civil a nivel estatal, alcanza a alrededor de medio millón de servidores públicos en los tres niveles de gobierno, pertenecientes a los principales regímenes laborales que se aplican en la administración pública y que se desempeñan en entidades responsables de diversas funciones, tales como el diseño de políticas públicas, la provisión de servicios públicos, la fiscalización del cumplimiento del marco legal, labores administrativas entre otras.
2. Sin embargo, el Proyecto de Ley objeto de análisis no establece expresamente la exclusión de dicho régimen laboral, situación que debería ser analizada por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos; toda vez que, con la creación de un régimen especial - *Carrera Registral*- se estaría vulnerando el avance e implementación de la LSC como política nacional de carácter transversal.

IV.2. Sobre la Naturaleza de la función registral.-

3. En la exposición de motivos del proyecto de ley objeto de análisis, se sostiene que los trabajadores de la Sunarp desarrollan una función especial, considerando las siete (07) clases de registros que existen y los principios en los que se sustenta el funcionamiento de los Registros Públicos. Además, ello se manifiesta en los criterios de calificación que deben ser aplicados en el procedimiento registral, lo que implica la adopción de acuerdos plenarios por parte del Tribunal Registral así como la emisión de precedentes de observancia obligatoria.
4. Al respecto, debemos indicar que el objeto de la LSC es el establecimiento de 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 éstas.
5. En ese sentido, la LSC no tiene como finalidad influir en la naturaleza de los procedimientos administrativos que deba desarrollar la entidad para el cumplimiento de sus funciones, sino rediseñar el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos a nivel estatal, de modo que coadyuve a un óptimo funcionamiento de la administración pública.
6. En consecuencia, consideramos que con la exclusión de los registradores públicos y asistentes registrales de los alcances de la Ley del Servicio Civil, se estaría perforando la implementación del Nuevo Régimen del Servicio Civil, contexto que retrasaría la implementación de una Política Nacional, cuyo propósito es tener un Estado eficaz y eficiente.



¹ Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

IV.3. Respeto a la Carrera Especial.-

7. En esa misma línea, advertimos que la exposición de motivos refiere que el personal de la Sunarp (entiéndase de todo el sistema) debe estar sujeto a una carrera especial dada la naturaleza de las funciones que realizan, conforme a lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley N° 26366. Asimismo, precisa que dicha Ley debió haber dado lugar a un diseño institucional en que los actores principales, Registradores Públicos y Asistentes Registrales, tengan un estatuto que preserve el carácter técnico y autónomo de las decisiones que adopten, en tanto constituyen la razón de ser del Sistema y de la función registral.
8. En tal contexto, es conveniente indicar que la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil precisa cuáles son las carreras especiales dentro de la Administración Pública:
 - a) Ley 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República.
 - b) Ley 23733, Ley universitaria.
 - c) Ley 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los Profesionales de la Salud.
 - d) Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial.
 - e) Ley 28359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas.
 - f) Decreto Legislativo 1149, Ley de la Carrera y Situación del personal de la Policía Nacional del Perú.
 - g) Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.
 - h) Decreto Legislativo 052, Ley Orgánica del Ministerio Público.
 - i) Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial.
9. Como se aprecia, las citadas carreras tienen su propia regulación, atendiendo a su nivel de especialización que las diferencia del régimen general (ya sea del Decreto Legislativo N° 276 o del Decreto Legislativo N° 728). Ahora, mediante la Ley N° 26366 se crea el Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, es decir, no se crea una carrera especial, sino un sistema dentro de la administración pública que tiene como eje central la prestación de un servicio público, esto es, el servicio registral.
10. Incluso, el propio artículo 22° de la citada ley establece el régimen laboral aplicable al personal de la Sunarp: Régimen Laboral de la Actividad Privada. Por lo tanto, consideramos que el presente argumento no constituye mérito suficiente para crear una carrera registral.
11. Finalmente, respecto a este extremo, ante el supuesto de considerarse factible la aprobación de la propuesta legislativa, debe considerarse que una carrera especial necesita establecer el ingreso, el ascenso y la promoción; toda vez que, si sólo consideramos a los asistentes registrales y registradores públicos, no existiría oportunidad de avanzar progresivamente a una plaza de mayor nivel funcional, siendo limitada en cuanto a la progresión laboral.

IV.4. Sobre la meritocracia como criterio para acceder a la función registral.-

12. El artículo 6 del Proyecto de Ley, establece que el ingreso a la carrera registral se realiza por concurso público de méritos a nivel nacional. No obstante, cabe mencionar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley N° 26366, para acceder al cargo de registrador público es necesario pasar previamente por un concurso público.
13. Asimismo, se encuentra vigente la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 064-2015-SUNARP/SN, que regula el Acceso a la Función Registral dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos, la cual señala que el acceso al ejercicio de la Función Registral debe ser mediante Concurso Público de Méritos.

14. Por su parte, el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, establece que el acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades, de no ser así, el artículo 9 de la referida Ley N° 28175, sanciona con nulidad el acto administrativo que contravenga las normas de acceso, en tanto vulnera el interés general e impide la existencia de una relación válida, sin perjuicio de las responsabilidades de quien lo promueva, ordene o permita.
15. Del mismo modo, el artículo III del Título Preliminar de la LSC regula los principios del régimen del servicio civil, siendo uno de ellos el denominado "Principio de Mérito" (literal d): *"El régimen del Servicio Civil, incluyendo el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles"*.
16. Por tanto, el requerimiento de concurso público de méritos para el acceso a la función registral, ya se encuentra debidamente regulado y garantizado por las leyes vigentes, así como en el Nuevo Régimen del Servicio Civil, no existiendo un cambio sustancial o trascendente al marco jurídico vigente, ergo consideramos innecesario regular aspectos que ya se encuentran debidamente regulados.

IV.5. Sobre la estabilidad laboral.-

17. La propuesta legislativa de la carrera registral propone dentro de sus principios, entre otros, la estabilidad e inamovilidad de los registradores públicos y asistentes registrales. Sin embargo, cabe señalar que la Constitución no establece un régimen de estabilidad laboral absoluta, conforme lo expone el doctor Sardón de Taboada, miembro del Tribunal Constitucional: *"A partir de una lectura conjunta de los artículos 2, incisos 14 (libertad de contratación) y 15 (libertad de trabajo); 22 (derecho al trabajo); 27 (protección contra el despido arbitrario); 59 (libertad de empresa); y, 61 (acceso al mercado) de la Constitución, estimo que ésta solo garantiza la posibilidad de acceder libremente al mercado laboral"*².
18. En esa línea, cabe mencionar que a nivel legal, los despidos laborales injustificados tienen tutela jurídica, tal como lo reconocen los tratados internacionales en materia de derechos humanos, la que puede ser restitutoria o resarcitoria.
19. Respecto a la protección restitutoria, conlleva el reconocimiento de una estabilidad absoluta, en tanto que la resarcitoria implica la configuración de una estabilidad relativa. En el caso peruano, dado que la protección al trabajador contra el despido es de configuración legal, resulta pertinente mencionar que el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (en adelante, TUO de la LPCL), establece una tutela resarcitoria para los despidos incausados o injustificados, mientras que para los despidos nulos prescribe una protección restitutoria o resarcitoria a criterio del trabajador.
20. Así, el artículo 34 TUO de la LPCL, dispone que: *"El despido del trabajador fundado en causas relacionadas con su conducta o su capacidad no da lugar a indemnización. Si el despido es arbitrario por no haberse expresado causa o no poderse demostrar está en juicio, el trabajador tiene derecho al pago de la indemnización establecida en el Artículo 38, como única reparación por el daño sufrido (...)".*
21. Como es de conocimiento y según la reiterada jurisprudencia, en los casos de despido nulo, si se declara fundada la demanda el trabajador será repuesto en su empleo, salvo que en ejecución de sentencia, opte por la indemnización establecida en el artículo 38 del TUO de la LPCL. Como puede apreciarse, la citada ley laboral señala que el despido arbitrario ("por no haberse expresado causa o no poderse demostrar ésta en juicio") se resarce con la indemnización; no con la reposición del trabajador.

² Consultado en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/05828-2014-AA.pdf> (Fecha de consulta: 29/11/2018)

22. Por lo tanto, a la luz de lo dispuesto en la Constitución, si bien el legislador se encuentra facultado para emitir normas respecto a la protección de los trabajadores frente al despido, debe tenerse presente que según lo expuesto en los párrafos precedentes, la tendencia legislativa ha optado por la protección resarcitoria [protección relativa], lo cual es perfectamente compatible con la Constitución y las obligaciones internacionales del Perú.
23. Bajo ese contexto, consideramos que no es factible aprobar un proyecto de Ley que regule la estabilidad laboral absoluta, o como lo propone el proyecto de ley sub examine "estabilidad e inamovilidad"; puesto que, la protección contra el despido arbitrario se encuentra debidamente garantizada por la protección resarcitoria, máxime si la continuidad del vínculo laboral debe estar condicionado a causas justas de despido relacionado con la conducta y capacidad del trabajador regulado en los artículo 23 y 24 de la LPCL.

IV.6. Sobre los alcances del Proyecto de Ley.-

24. La exposición de motivo del proyecto de ley, señala que la carrera especial estaría compuesta únicamente de los Registradores Públicos y Asistentes Registrales, servidores que según la Ley N° 26366, se encuentran bajo el Régimen Laboral de la Actividad Privada regulado por la LPCL. No obstante, existen servidores que sin estar en dicho régimen laboral, han sido contratados para realizar de manera directa o indirecta función registral.
25. En ese sentido, si la iniciativa legislativa tiene como propósito la creación de una carrera registral, no puede limitarse únicamente a dos grupos ocupacionales [asistentes registrales y registradores públicos], sino por el contrario, resultaría necesario elaborar una estructura organizacional que permita incluir a los servidores que ejercen directa o indirectamente función registral [indistintamente del régimen laboral que ostenten actualmente], a fin de que sea un carrera con visión integral de todos los servidores que integran el Sistema de los Registros Públicos.
26. En relación a ello, con Memorándum Circular N° 123-2018-SUNARP-OGRH, se requirió a las Zonas Registrales el número de registradores públicos y asistentes registrales activos a la fecha, bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, así como aquellos servidores que prestan servicios bajo el Decreto Legislativo N° 1057 contratados para realizar labores registrales y/o afines. Del referido requerimiento se han obteniendo los siguientes resultados:

Servidores bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728

ZONAS REGISTRALES	REGISTRADORES PÚBLICOS	ASISTENTES REGISTRALES
ZONA REGISTRAL N° I - SEDE PIURA	16	17
ZONA REGISTRAL N° II - SEDE CHICLAYO	23	26
ZONA REGISTRAL N° III - SEDE MOYOBAMBA	10	2
ZONA REGISTRAL N° IV - SEDE IQUITOS	5	2
ZONA REGISTRAL N° V - SEDE TRUJILLO	23	31
ZONA REGISTRAL N° VI - SEDE PUCALLPA	6	3
ZONA REGISTRAL N° VII - SEDE HUARAZ	11	12
ZONA REGISTRAL N° VIII - SEDE HUANCAYO	19	26
ZONA REGISTRAL N° IX - SEDE LIMA	198	240
ZONA REGISTRAL N° X - SEDE CUSCO	22	18
ZONA REGISTRAL N° XI - SEDE ICA	15	19
ZONA REGISTRAL N° XII - SEDE AREQUIPA	29	27
ZONA REGISTRAL N° XIII - SEDE TACNA	15	25
ZONA REGISTRAL N° XIV - SEDE AYACUCHO	5	3
N° TOTAL	397	451

Fuente: OGRH (26/11/2018)

Servidores bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 1057

ZONAS REGISTRALES	ASISTENTE REGISTRAL	ANALISTA REGISTRAL	TECNICOS REGISTRALES
ZONA REGISTRAL N° I - SEDE PIURA	38		
ZONA REGISTRAL N° II - SEDE CHICLAYO	36		
ZONA REGISTRAL N° III - SEDE MOYOBAMBA	16		
ZONA REGISTRAL N° IV - SEDE IQUITOS	5		

ZONA REGISTRAL N° V - SEDE TRUJILLO	15		
ZONA REGISTRAL N° VI - SEDE PUCALLPA		8	
ZONA REGISTRAL N° VII - SEDE HUARAZ		22	
ZONA REGISTRAL N° VIII - SEDE HUANCAYO		0	
ZONA REGISTRAL N° IX - SEDE LIMA			194
ZONA REGISTRAL N° X - SEDE CUSCO		9	
ZONA REGISTRAL N° XI - SEDE ICA		4	
ZONA REGISTRAL N° XII - SEDE AREQUIPA	41		
ZONA REGISTRAL N° XIII - SEDE TACNA	10		
ZONA REGISTRAL N° XIV - SEDE AYACUCHO	8		
N° TOTAL	167	43	194

Fuente: OQRH (20/11/2018)

27. Como puede advertirse, las funciones registrales y/o funciones afines, no solamente son realizadas por los Registradores Públicos y Asistentes Registrales; sino además, por los técnicos, asistentes y analistas registrales contratados bajo el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, situación que debe ser evaluada a efectos de establecer mayores grupos ocupacionales que permitan estructurar una verdadera carrera especial, que permita una progresión ascendente.
28. En esa línea, cabe mencionar que mediante el correo electrónico de fecha 29 de noviembre de 2018, el Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Sede Central – SITRASUNARP, refiere que el Proyecto de Ley N° 3568/2018-CR no ha considerado dentro de la carrera registral a los Vocales integrantes del Tribunal Registral [máxima instancia administrativa en materia registral], omisión que limitaría a los registradores públicos a alcanzar sus aspiraciones de avanzar en su carrera registral, lo cual debe tenerse presente por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos al momento del debate correspondiente.

IV.7. Sobre la Capacitación de los servidores.-

29. De la propuesta legislativa se advierte que la Subdirección de Capacitación Registral sería la unidad orgánica que centralizaría el Plan Anual de Capacitación, a fin de perfeccionar académicamente a los registradores públicos y asistentes registrales.
30. No obstante, el artículo 6 de la LSC, establece que las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas³ o las que hagan sus veces, constituyen el nivel descentralizado responsable de la gestión de recursos humanos. Asimismo, los artículos 3 y 4 del Reglamento General, establecen que las Oficinas de Recursos Humanos actúan sobre los siete (7) subsistemas descritos en el artículo 5⁴ del Decreto Legislativo 1023, y son responsables de gestionar el servicio civil en la entidad. Para efectos ilustrativos, mediante el siguiente esquema se visualiza la estructura del Sistema Administrativo de Recursos Humanos, el cual comprende el Subsistema de Gestión del Desarrollo y Capacitación.

³ Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N°040-2014-PCM

Título Preliminar, Disposiciones Generales

"(...) Artículo III.- Ámbito del servicio civil

El servicio civil comprende a todos los servidores civiles que brindan servicios en toda entidad del Estado independientemente de su nivel de gobierno y del régimen en el que se encuentren".

⁴ Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

Artículo 6°.- Ámbito del Sistema

El Sistema comprende: a) La planificación de políticas de recursos humanos. b) La organización del trabajo y su distribución. c) La gestión del empleo. d) La gestión del rendimiento. e) La gestión de la compensación. f) La gestión del desarrollo y la capacitación. g) La gestión de las relaciones humanas. h) La resolución de controversias.

IV.11. Sobre el Principio de Culpabilidad.-

52. Por otro lado, no debemos perder de vista que el marco legal vigente, exige diferenciar las autoridades del procedimiento administrativo sancionador, es un aspecto importante que se diferencie entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción, lo cual tiene su sustento en el numeral 1 del artículo 252 del TUO de la LPAG.
53. Al respecto, de la propuesta formulada advertimos que el artículo 20 define como órgano sancionador a una Comisión Permanente de Procesos Administrativos que se constituiría en cada Zona Registral. No obstante, el artículo 24 de la mencionada propuesta, establece que la aplicación de las sanciones que recomienda la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios, corresponde en primera instancia, al Titular de la Zona Registral y en última instancia a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.
54. Bajo ese contexto, consideramos que la referida Comisión Permanente de Procesos Administrativos no constituye un órgano sancionador; toda vez que, recomienda más no decide, asimismo advertimos que no existe una diferenciación entre el órgano de instructor y el órgano sancionador, ni las instancias administrativas debidamente delimitadas. De manera ilustrativa mostramos el siguiente esquema, que determina



adecuadamente la diferenciación de las instancia, para el estudio y consideración pertinente:

IV.12. Sobre la tipificación de las faltas.-

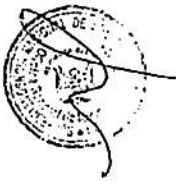
55. Consideramos que las faltas tipificados en el artículo 21 de la iniciativa legislativa, asimismo debe establecer como falta disciplinaria el quebrantamiento y/o vulneración de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública; en aras de no restringir la potestad disciplinaria de la Entidad y evitar la impunidad administrativa, como consecuencia de la inobservancia del principio de legalidad.

IV.13. Sobre el Régimen Remunerativo.-

56. La propuesta legislativa establece que los registradores públicos y asistentes registrales, siguen comprendidos bajo el Régimen Laboral de la Actividad Privada [LPCL], conforme lo establece el artículo 8 y 9 de la Ley N° 26366, Ley de Creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Sunarp.
57. Sin embargo, consideramos que si la propuesta legislativa tiene como objeto crear una carrera especial y exclusiva, no resultaría factible mantener dos regímenes laborales en una institución pública, es decir, por un lado tendríamos trabajadores bajo el régimen especial y por otro lado servidores bajo el régimen regulado por la LPCL. Asimismo, no podemos soslayar que actualmente se viene implementando las disposiciones de la LCS, respondiendo a una política pública nacional.
58. Por otro lado, cabe mencionar que mediante el Decreto Supremo N° 321-2013-EF (18 de diciembre del 2013), se aprobó la nueva Escala Remunerativa de la Sunarp, aumentando considerablemente la remuneración de los servidores a diferencia de la escala remunerativa anterior aprobada mediante Resolución N° 296-2002-SUNARP/SN, para fines ilustrativos se presenta la actual escala remunerativa de la Sunarp:

Categoría	Nivel	Monto (S/.)
Funcionarios	F1	15 000
	F2	14 500
Directivos	E1	13 600
	E2	12 100
	E3	11 100
	D1	9 200
	D2	8 700
	R1	8 700
Registradores y Profesionales	R2	7 700
	R3	6 900
	P1	6 300
Profesionales	P2	5 400
	P3	4 500
	T1	3 900
Técnicos	T2	3 400
	T3	2 500

59. Conforme se advierte de la remunerativa, actualmente se cuenta con tres niveles de Registradores Públicos: R1 con remuneración de S/ 8 700.00; R2 con remuneración de S/ 7 700.00; y, R3, con remuneración de S/ 6 900.00. Sin embargo, el proyecto de ley bajo análisis, buscaría unificar los tres niveles remunerativos de los Registradores Públicos, situación que generaría un impacto económico en cualquier de los siguientes supuestos: i) Si se establece que todos los registradores públicos deben tener el nivel remunerativo R1, generaría un sobrecosto en la nivelación de las remuneraciones de los registradores R2 y R3; y ii) Si se establece que todos los registradores públicos deben tener el nivel remunerativo R3; se generarían contingencias judiciales con los registradores R1 y R2, por la reducción de sus remuneraciones.
60. En ese sentido, teniendo en cuenta que la iniciativa legislativa busca crear una nueva carrera especial, es menester que a su vez se plantee una nueva escala remunerativa, debidamente delimitada por los grupos ocupacionales de todos los servidores que formen parte del Sistema Registral.



IV.14. Sobre el análisis costo beneficio del Proyecto de Ley.-

61. La exposición de motivos, señala que la iniciativa legislativa objeto de análisis no compromete recursos adicionales al Estado, por cuanto el establecimiento de la Carrera Registral reposa en el presupuesto asignado a gastos corrientes en materia de personal y gastos operativos, más aún habida cuenta que el régimen remunerativo es el mismo al que pertenecen de acuerdo a la Ley N° 26366 y sus modificatorias.
62. Al respecto, debemos señalar que el análisis costo beneficio es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general. Esta metodología nos permite cuantificar los pros (beneficios) y contras (costos) de una propuesta normativa, facilitando la evaluación de su necesidad y la identificación de medidas alternativas que persiguen el mismo objetivo.
63. De este modo, el análisis costo beneficio nos permite conocer los beneficios concretos que aporta esta propuesta normativa; y, a su vez, visibilizar los costos y gastos que genera al Estado, a los agentes involucrados, a los afectados por la medida y a la sociedad en su conjunto¹⁵. Así, a través de dicha herramienta, es posible determinar si una propuesta normativa logrará satisfacer los objetivos públicos de una manera



¹⁵ Artículo 3 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (Decreto Supremo N° 008-2006-JUS)

eficiente, buscando que se asigne la menor cantidad de recursos y obtener la mayor cantidad de beneficios con dichos recursos¹⁶.

64. Es importante notar que las propuestas normativas, sin importar cuán importantes o positivas sean, siempre conllevan diversos costos y beneficios. Si los beneficios son mayores que los costos, existe una alta posibilidad de que su aprobación contribuya al desarrollo del país. Por ello, al realizar un análisis costo beneficio se está asegurando que el impacto positivo generado por la propuesta normativa justifique los costos que el proyecto genera.
65. En ese sentido, no es factible señalar que el presente proyecto de ley no generaría costos; puesto que toda iniciativa legislativa tiene un impacto económico, en el caso *sub examine* por ejemplo: i) el no definir adecuadamente el nivel remunerativo de los registradores públicos, generaría que los registradores que tengan Nivel R2 y R3, tengan como remuneración S/ 8 700.00; y ii) considerar a todos los servidores que realizan funciones registrales de manera directa o indirecta [inclusive personal CAS], generaría el incremento de la planilla, entre otros aspectos.

IV.15. Sobre la conformación del Directorio de la Sunarp.-

66. La Única Disposición Complementaria Modificatoria del proyecto de ley objeto de análisis, propone la modificación del artículo 17 de la Ley N° 26366, a fin de que se incluya en el Directorio de la Sunarp, a dos representantes de los registrados públicos y uno de los asistentes registrales elegidos por los trabajadores en votación universal, cargo que ejercerán durante un año no pudiendo ser reelegidos.
67. Sobre el particular, advertimos que la exposición de motivos no desarrolla un sustento técnico ni legal que permita entender la justificación de dicha propuesta, por lo que consideramos necesario que la Comisión de Justicia y Derechos Humanos revalúe las razones, implicancias y repercusiones de esta medida.

V. CONCLUSIONES:

Por lo expuesto, las Oficinas Generales de Recursos Humanos y de Asesoría Jurídica, concluyen en lo siguiente:

- a) El Proyecto de Ley N° 3568-2018-CR, ha soslayado la existencia de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, norma que promueve 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 éstas.
- b) El Proyecto de Ley N° 3568-2018-CR, pretende la creación de una carrera especial bajo el régimen laboral de la actividad privada; sin considerar las disposiciones de esta normativa laboral.
- c) El Proyecto de Ley N° 3568-2018-CR, pretende la creación de una carrera especial; sin embargo, no se ha considerado los grupos ocupacionales que permitan evidenciar un ascenso y/o progresión de carrera.
- d) El Proyecto de Ley N° 3568-2018-CR, contiene varios artículos de la Ley N° 26366 y normas conexas del Sistema Registral, siendo innecesario regular aspectos que ya se encuentran establecidos en el marco jurídico vigente.

¹⁶ MEJÍA TRUJILLO, Gianfranco (2011). Análisis costo-beneficio de las normas. Su aplicación mediante la metodología cualitativa en la elaboración de políticas públicas por parte del Estado. Berlín: Editorial Académica Española (LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG), pp. 103 y 104.

- e) El Proyecto de Ley N° 3568-2018-CR, pretende que la Subdirección de Capacitación Registral centralice las políticas de capacitación de los registradores públicos y asistentes registrales. Sin embargo, la Oficina General de Recursos Humanos es el órgano responsable del Subsistema de Gestión de Desarrollo y Capacitación y la encargada de elaborar el Plan de Desarrollo de Personas.
- f) El Proyecto de Ley N° 3568-2018-CR, no delimita las instancias y órganos competentes del procedimiento administrativo disciplinario, la naturaleza de la responsabilidad administrativa, los plazos de prescripción, la tipificación de las faltas por el incumplimiento de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, entre otros aspectos.
- g) El Proyecto de Ley N° 3568-2018-CR, no realiza un análisis de costo beneficio, lo cual debe ser revaluado dado el impacto económico que generaría al establecer un solo nivel remunerativo de registradores públicos, ya que actualmente contamos con tres niveles de escala remunerativa (R1, R2, y R3).
- h) Es necesario que la Comisión de Justicia y Derechos Humanos revalúe la modificación del artículo 17 de la Ley N° 26366, toda vez que no existe sustento técnico ni legal que permita entender la justificación de dicha propuesta.

VI. RECOMENDACIÓN:

Por todo lo expuesto, dada la relevancia del proyecto de ley, sugerimos que la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas, y la Autoridad Nacional del Servicio Civil, emitan opinión sobre cada uno de los aspectos contenidos en el referido proyecto.

Atentamente,



JORGE GUEVARA GUARDIA
Jefe de la Oficina General de Recursos Humanos
SUNARP

