



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Secretaría
General

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

9912

13 SET. 2017

Miraflores,

OFICIO N° 2696-2017-JUS/SG

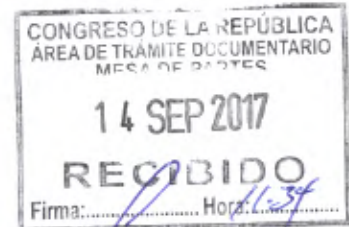
Señor Congresista

GILMER TRUJILLO ZEGARRA

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Congreso de la República

Presente.



Ref. Oficio N° 0063-2017-2018/CDRGLMGE-CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted por especial encargo de la señora María Soledad Pérez Tello, Ministra de Justicia y Derechos Humanos, para saludarlo cordialmente y al mismo tiempo en atención al documento de la referencia, alcanzar adjunto, copia del Informe N° 192-2017-JUS/GA, con el cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1615/2016-CR, Ley que establece el Programa de Pasantes en la Administración Pública.

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

Atentamente,

KARINA FLORES GÓMEZ
Secretaria General
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 192-2017-JUS/GA

Proyecto de Ley N° 1615/2016-CR, Ley que establece el Programa de Pasantes en la Administración Pública

I. ANTECEDENTE

Mediante Oficio N° 0063-2017-2018/CDRGLMGE-CR, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado ha solicitado a este Sector emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1615/2016-CR, Ley que establece el Programa de Pasantes en la Administración Pública.

II. ANÁLISIS

II.1 Sobre la materia regulada en el Proyecto de Ley

II.1.1 Texto normativo propuesto y su justificación

1. El Proyecto de Ley tiene como finalidad establece un Programa de Pasantías en la Administración Pública, con el fin de aplicar los conocimientos adquiridos, desarrollando labores de apoyo en las altas direcciones de las entidades del Estado, lo cual permitirá a los pasantes obtener experiencia y conocimientos en el sector público.
2. Participan en el Programa el Poder Judicial, el Ministerio Público y demás dependencias de la Administración Pública central, regional y local, siendo de carácter facultativo, determinándose las plazas conforme a los requerimientos de la entidad y el órgano encargado del Programa.
3. Se establece como requisitos para ser pasante, haber obtenido el título profesional correspondiente o haber culminado los estudios de maestría, para luego pasar a un concurso de méritos. Los ganadores de una vacante suscribe un Convenio con la entidad participante a la que hayan postulado, suscrito también por el encargado del Programa, quienes recibirán un estipendio mensual correspondiente al primer nivel de su línea de carrera profesional, por el plazo máximo de la pasantía que es de un año.
4. En base a ello, se crearía el Registro de Pasantes de la Administración Pública, y se dispone como Órgano encargado del Programa a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros para las entidades adscritas al Poder Legislativo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para las entidades adscritas al Poder Ejecutivo, y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial para las entidades adscritas al Poder Judicial.
5. De acuerdo a su Exposición de Motivos, si bien se cuenta con programas de formación pre y profesional, se requiere introducir un mecanismo que permita el ingreso de profesionales recién titulados y/o con estudios de postgrado recientemente concluidos, con el fin de potenciar los conocimientos de dichos



O. Roca M.



M. SARAVIA S



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

profesionales, en beneficio del propio Estado, pues le permitirá contar con personal calificado para la consecución de las metas y logros propuestos.

II.1.2 Marco regulatorio de los Programas de pasantías en la Administración Pública

6. Si bien existe el Decreto Ley N° 26113, Normas relativas al Servicio Civil de Graduandos, SECIGRA DERECHO, este servicio está dirigido a los estudiantes de las Facultades de Derecho de las Universidades del país a partir del último año de estudios profesionales, y no está enfocada a egresados.
7. Por otro lado, se cuenta con la Ley N° 28518, Ley sobre modalidades formativas laborales, que regula las prácticas preprofesionales y profesionales pero enfocadas a la actividad privada.
8. De otro lado, se tiene experiencia a nivel latinoamericano sobre pasantías en la administración pública, partiendo de la búsqueda del mejor talento humano enfocado a recién titulados con buenos promedios, con tesis, ingresando a áreas de gobierno conforme a su perfil. Como ejemplos, se puede citar al programa "Talento Joven" de la República Argentina¹.

II.1.3 Análisis del esquema normativo propuesto

9. De la revisión del proyecto normativo se señala que respecto al artículo 1 si bien hace referencia a realizar pasantías por titulados, luego indica que también puede personas con estudios de maestría concluidos, lo cual puede darse el caso de bachilleres bajo tal condición, y se estima de la exposición de motivos y de este artículo que sean necesariamente titulados, observación que se repite también en el artículo 3.
10. Además, si bien dice pasantías en la "administración pública", solo se dispone pasantías en las altas direcciones de las entidades del Estado, lo que implica en la mayoría de casos en Secretaría General, Viceministerios, Gerencias Generales, no encontrándose fundamentos en la Exposición de Motivos para esa restricción, más aún cuando se debe tomar en cuenta el perfil del pasante para su ubicación en una entidad, y no al revés.
11. Respecto al artículo 2, sobre las entidades públicas para ser pasantías, se enfoca solo al Poder Ejecutivo, una de los organismos públicos autónomos (Ministerio Público) y el Poder Judicial, no considerando al Congreso de la República, ni otros organismos autónomos, no habiendo alguna justificaciones para dicha diferenciación, más aún cuando tales organismos, por sus propias funciones específicas, requieren tener personal que se forme en tales especialidades.
12. Por otro lado, respecto a los requisitos para ser pasante (artículo 3), además de la observación indicada en el punto 9, se debe agregar que el marco extranjero sobre pasantía mencionado en la Exposición de Motivos parte de elegir previa selección entre los mejores titulados y con tesis, por ende, se recomienda tener ese nivel en este proyecto de ley.



¹ Disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar/talentojuven>



13. Respecto al artículo 5, se indica que los pasantes percibirán un estipendio mensual correspondiente al primer nivel de su línea de carrera profesional, pero ello implica la implementación del servicio civil, regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, no siendo aplicable en entidades que tiene contratación bajo el Decreto Legislativo N° 1057, por lo que se hace presente que está norma se supedita en su implementación al avance progresivo del servicio civil.
14. En relación al artículo 7 se propone que la Secretaría de Gestión pública de la Presidencia del Consejo de Ministros asuma la coordinación del programa para las entidades adscritas al Poder Legislativo, pero el artículo 1 no abarca a dicho poder del Estado como parte del programa de pasantía, además que no podría darse porque afectaría el principio de la división de poderes establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú.

Asimismo, no se indica quien asumiría la coordinación del programa en el Ministerio Público y por último respecto a la coordinación del Programa en el Poder Ejecutivo tendría que recaer en SERVIR y no el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ya que SERVIR tiene competencias más vinculadas a la formación y desarrollo profesional en el sector público.
15. Cabe señalar que no se advierte alguna justificación y análisis de los artículos propuestos en la Exposición de Motivos.

II.2 Respecto a la técnica legislativa y calidad normativa del Proyecto de Ley

II.2.1 Marco normativo que regula los lineamientos para la elaboración de leyes y técnica legislativa

16. El artículo 75 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República² (en adelante, el **Reglamento del Congreso**) establece que los proyectos de ley deben contener una exposición de motivos, el análisis sobre los efectos de la vigencia de la norma, el análisis costo beneficio y la fórmula legal respectiva.
17. Por su parte, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa³ regula los lineamientos para la elaboración, la denominación y la publicación de leyes.
18. Finalmente, el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR del 7 de diciembre de 2010⁴ (en adelante, el **Manual de Técnica Legislativa**) establece en su acápite 8, la estructura (presentación, título, texto normativo y exposición de motivos) y requisitos de redacción que deben observar los proyectos normativos.



Publicado el 30 de mayo de 1998 en el diario oficial El Peruano.

³ Publicada el 10 de diciembre de 1997 en el diario oficial El Peruano.

⁴ Congreso de la República del Perú, Dirección General Parlamentaria. *Manual de Técnica Legislativa*. Lima: Biblioteca del Congreso de la República, 2011. p. 13.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

19. De la revisión del Proyecto de Ley, se advierte que cumple parcialmente con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso, la Ley N° 26889 y el Manual de Técnica Legislativa. A continuación se mencionan los aspectos de carácter técnico-legislativo que tendrían que ser revaluados.

II.2.2 Análisis costo beneficio del Proyecto de Ley

20. El análisis costo beneficio de una propuesta normativa es una herramienta para estimar del valor de los efectos beneficiosos y perjudiciales en todo el conjunto de grupos y/o sectores de individuos que serán afectados por la implementación de la propuesta. Para operar tal análisis se debe cumplir una serie de pasos: primero, definir el contenido del proyecto; segundo, identificar todos los grupos o sectores que obtienen una ventaja o desventaja con la entrada en vigencia de la propuesta normativa; tercero, clasificar los efectos ventajosos (beneficios) y desventajosos (costos) identificados en: efectos monetarios, efectos no monetarios susceptibles de valorización monetaria y efectos no susceptibles de valorización monetaria; cuarto, considerar tanto los efectos directa como indirectamente derivados de la propuesta normativa; quinto, valorar los efectos y agruparlos en las categorías de beneficios (efectos ventajosos de todo tipo) y costos (efectos desventajosos de todo tipo); y, sexto, valorar y ponderar que los beneficios de la propuesta normativa generados en la sociedad sean mayores a los que ésta asumirá con la implementación del proyecto⁵.
21. En ese sentido, el análisis costo beneficio tiene por objeto determinar si una propuesta normativa logrará satisfacer los objetivos públicos de una manera eficiente, buscando asignar la menor cantidad de recursos y obtener la mayor cantidad de beneficios. Una vez determinada la necesidad de la intervención estatal, las medidas a adoptar deberán ser las más convenientes en términos de costos y beneficios, y es aquí, donde ingresa el análisis comparativo entre diversas situaciones, con la finalidad de determinar la más eficiente para la sociedad.⁶
22. Sin perjuicio de lo anterior, el literal d) del Manual de Técnica Legislativa establece lo siguiente respecto al análisis costo beneficio:

"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 normativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia."

23. Al respecto, el Proyecto de Ley sostiene lo siguiente:

«Análisis costo beneficio

La precitada propuesta legislativa, al tener la finalidad de promover el ingreso de personal calificado y preparado en las diversas entidades de la Administración Pública mediante el Programa de Pasantías, beneficia no solo a los pasantes que se integrarán a dichas entidades, pues le permitirá adquirir experiencia, enfocada en la gestión pública, en cada uno de los rubros en los que se desempeñarán, sino que además

⁵ ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y GUERRA GARCIA, Gustavo. *Análisis costo beneficio de las normas*. Lima: Instituto Apoyo, 1998, pp. 25-37.

⁶ MEJÍA TRUJILLO, Gianfranco. *Análisis costo beneficio de las normas. Su aplicación mediante la metodología cualitativa en la elaboración de políticas públicas por parte del Estado*. Berlin: Editorial Académica Española (LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG), 2011, pp. 103 y 104.



O. Roca M.



M. SARAVIA S



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

beneficiará al Estado, ya que contará con profesionales con conocimientos técnicos, generando competitividad al interior de cada institución, pues se fomentará una mayor productividad en los trabajadores, lo cual permitirá el cumplimiento de los plazos establecidos para cada procedimiento, así como la obtención de respuestas debidamente motivadas, situaciones que significarán una mejora en la atención a los administrados»

- 24. En razón de lo expuesto, se considera que el Proyecto de Ley analizado ha omitido los diversos pasos requeridos para el análisis costo beneficio; los cuales son necesarios e importantes para evaluar su impacto en la sociedad.
- 25. En efecto, se evidencia que el análisis no tomó en cuenta si generará costos económicos al Estado o cualitativos, solo tomó en cuenta los beneficios probables y se excluyó el análisis de los costos derivados de la implementación de la medida más aún cuando se propone ingreso de personal.
- 26. En ese sentido, el análisis no identificó todos los efectos ventajosos y desventajosos, derivados de la implementación del Proyecto de Ley, para su posterior valorización o ponderación en beneficios y costos —sean cualitativos y/o cuantitativos— generados.

II.2.3 Análisis del impacto de la vigencia del Proyecto de Ley en la legislación nacional

- 27. Sobre este punto, se debe considerar de manera referencial lo establecido en el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26889, el cual establece lo siguiente:

«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 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.»

- 28. Al respecto, el Proyecto de Ley sostiene lo siguiente:

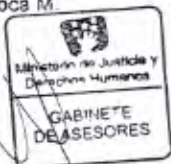
«EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La propuesta legislativa no contraviene ningún dispositivo legal vigente, sino que, por el contrario, contribuirá de manera positiva la legislación actual, ya que propone el acceso de profesionales en las diversas entidades de la Administración Pública, lo cual permitirá mejorar el servicio brindado a los administrados, al contar con personal técnico preparado y competente, por lo que resulta jurídicamente viable su aprobación»

- 29. Sobre ello, corresponde señalar que el Proyecto de Ley no incluye un diagnóstico adecuado de la situación actual en que se encuentra la problemática para justificar dicho agregado normativo.



O. Roca M.



M. SARAYA S.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

III. CONCLUSIONES

Este Sector considera que el Proyecto de Ley N° 1615/2016-CR resulta inviable en los términos planteados, por las razones expuestas en el presente Informe indicadas en las siguientes conclusiones:

- (i) De acuerdo al análisis efectuado al **Proyecto de Ley N° 1615/2016-CR**, se señala que se encuentran diversas observaciones respecto al ámbito de aplicación (se requiere definir que si solo aplica a profesionales), sobre las entidades involucradas (se excluye al Poder Legislativo y diversos organismos constitucionalmente autónomos), sobre las áreas donde se llevará la pasantía (se restringe solo a Alta Dirección) y no se toma en cuenta el perfil del pasante.
- (ii) Respecto al artículo 5, se indica que los pasantes percibirán un estipendio mensual correspondiente al primer nivel de su línea de carrera profesional, pero ello implicaría la implementación previa del servicio civil, regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, por lo que se hace presente que ésta norma se supedita en su implementación al avance progresivo del servicio civil.
- (iii) En relación al artículo 7 se propone que la Secretaría de Gestión pública de la Presidencia del Consejo de Ministros asuma la coordinación del programa para las entidades adscritas al Poder Legislativo, pero el artículo 1 no abarca a dicho poder del Estado como parte del programa de pasantía, además que no podría darse porque afectaría el principio de la división de poderes establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú.

Asimismo, no se indica quien asumiría la coordinación del programa en el Ministerio Público y por último respecto a la coordinación del Programa en el Poder Ejecutivo tendría que recaer en SERVIR y no el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ya que SERVIR tiene competencias más vinculadas a la formación y desarrollo profesional en el sector público.
- (iv) Por último, se considera que el referido Proyecto de Ley cumple parcialmente con lo establecido en el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR y la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.
- (v) Sin perjuicio de lo indicado se recomienda recabar la opinión de la Autoridad Nacional de Servicio Civil por la temática de formación y desarrollo profesional abordada en el Proyecto de Ley.

Lima, setiembre de 2017




Oreste Gherson Roca Mendoza
Asesor Legal del Gabinete de Asesores