

Lima 07 de febrero del 2017

Oficio N° 026 - 01/2016-2017/DP-VZS-CR

Señora:

**Miguel Ángel Torres Morales**

**Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento**

**Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre – Pasaje Simón Rodríguez s/n**

Presente.-

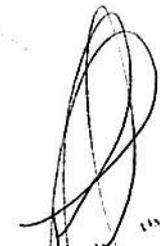
De mi especial consideración:

Me es grato dirigirme a Usted, para expresarle mis cordiales saludos, asimismo hacerle llegar la siguiente documentación:

- 1.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1285.
- 2.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1254.
- 3.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1337.
- 4.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1319.
- 5.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1260.

Sin otro en particular,

Atentamente



-----  
VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS  
Congresista de la República

Decreto Legislativo N° 1337, que modifica la Ley N° 29806, Ley que regula la contratación de personal altamente calificado en el sector público y dicta otras disposiciones, la Ley N° 30057, Ley del servicio civil y el Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

## GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS ACTOS NORMATIVOS DEL PODER EJECUTIVO

### SEÑOR PRESIDENTE:

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento el siguiente Decreto Legislativo:

**Decreto Legislativo N° 1337, que modifica la Ley N° 29806, Ley que regula la contratación de personal altamente calificado en el sector público y dicta otras disposiciones, la Ley N° 30057, Ley del servicio civil y el Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.**

El presente informe se aprobó por mayoría de los presentes en la Novena Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo, realizada el 01 de febrero de 2017, contando con los votos a favor de los señores congresistas: Vicente Zeballos Salinas y Javier Velásquez Quesquén.

### 1. BASE LEGAL:

- 1.1. Constitución Política del Perú, artículo 104°.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República, artículo 90°.
- 1.3. Artículos 13° al 21 de la Ley N° 25397.

### 2. ANTECEDENTES:

- 2.1. Mediante Ley N° 30506, de fecha 09 de octubre de 2016, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., por el término de noventa (90) días.
- 2.2. Dicha Ley Autoritativa dispone –entre otros- la potestad del Poder Ejecutivo de legislar en materia de reactivación económica y formalización a fin de:

*“Modificar el marco normativo del procedimiento administrativo general con el objeto de simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativos, priorizar y fortalecer las acciones de fiscalización posterior y sanción, incluyendo la capacidad operativa para llevarlas a cabo; emitir normas que regulen o faciliten el desarrollo de actividades económicas, comerciales y prestación de servicios sociales en los tres niveles de gobierno, incluyendo simplificación administrativa de los procedimientos relativos al patrimonio cultural; dictar normas generales y específicas para la estandarización de procedimientos administrativos comunes en la administración pública con la finalidad de hacer predecibles sus requisitos y plazos; aprobar medidas que permitan la eliminación de barreras burocráticas en los tres niveles de gobierno; autorizar la transferencia de programas sociales mediante decreto supremo; y dictar medidas para la optimización de servicios en las*

**entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano”<sup>1</sup>.**

- 2.3. Bajo dicho escenario, con fecha 06 de enero de 2017 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1337, que modifica la Ley N° 29806, Ley que regula la contratación de personal altamente calificado en el sector público y dicta otras disposiciones, la Ley N° 30057, Ley del servicio civil y el Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

**3. SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS**

De conformidad con el artículo 104<sup>2</sup> de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de la República sobre cada Decreto Legislativo, debiendo este ser emitido sobre la materia específica y por el plazo determinado mediante Ley Autoritativa.

Por su parte, el artículo 90° del Reglamento del Congreso dispone que el control posterior de los Decretos Legislativos deba comprender lo siguiente:

- (i) Advertir la contravención a la Constitución Política del Perú; y
- (ii) Verificar que los Decretos Legislativos sean emitidos en el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso de la República.

Estas limitaciones han sido recogidas por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia recaída en el expediente 00047-2004-PI/TC, donde se establece:

*“(…) la regulación a través de este tipo normativo, el decreto legislativo, está limitada directamente por la Constitución y también por la ley autoritativa. Podía darse el caso de que el Congreso de la República delegue una materia prohibida, con lo cual no sólo será inconstitucional la ley autoritativa, sino también el decreto legislativo que regula la materia en cuestión. De otro lado, también puede darse el caso de que la ley autoritativa delegue una materia permitida por la Constitución y, sin embargo, el decreto legislativo se exceda en la materia delegada, con lo cual, en este caso también se configurará un supuesto de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 104° de la Constitución*

Como resultado de este análisis, la Comisión informante emitirá dictamen que declare la conformidad o que recomiende la modificación o derogación del Decreto Legislativo, en caso de verificarse cualquiera de los supuestos antes citados.

**4. CONTENIDO DEL DECRETO LEGISLATIVO**

El Decreto Legislativo N° 1337, que modifica la Ley N° 29806, Ley que regula la contratación de personal altamente calificado en el sector público y dicta otras disposiciones, la Ley N° 30057, Ley del servicio civil y el Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, establece principalmente lo siguiente:

- **Facultad interventora por afectaciones al principio de probidad (incorporación del artículo 15-A al Decreto Legislativo N° 1023):** la Autoridad puede intervenir a

---

<sup>1</sup> Artículo 2°, numeral 1, literal h).

<sup>2</sup> Artículo 104°.- El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo

solicitud del titular de la entidad del Poder Ejecutivo en supuestos de graves afectaciones al principio de probidad y ética pública.

- **Destaque de personal (modificación de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057):** se implementan cambios respecto de los destacamentos permitidos entre entidades y la clasificación de los funcionarios de confianza.
- **Personal altamente calificado (modificación del artículo 2° de la Ley N° 29806):** se modifican los requisitos mínimos que un sujeto debe tener para ser considerado como tal, estableciendo, entre otros, como requisitos mínimos el contar con grado de bachiller y contar con una experiencia mínima de diez (10) años.
- **Límites de contratación y escala de montos (modificación del numeral 4.2 del artículo 4° de la Ley N° 29806):** corresponde al Fondo de Apoyo Gerencial al Sector Público, la obligación de determinar los límites de contratación y la escala remunerativa sobre criterio de responsabilidad según la magnitud del puesto y/o el personal a su cargo.

## 5. CALIFICACIÓN

El Decreto Legislativo 1337 que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa, se enmarca en lo establecido en el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, en tanto: (i) ha sido emitido en el marco de la Ley Autoritativa N° 30506 - artículo 2° numeral 1 inciso h); y (ii) no transgrede la Constitución Política del Perú.

No obstante, la Secretaría Técnica sostiene que el artículo 4°, en el extremo que modifica el artículo 2° de la Ley N° 29806, Ley que regula la contratación de personal altamente calificado en el Sector Público, excede el marco de las facultades delegadas en el artículo 2°, numeral 1, literal h).

La modificación del artículo 2° de la Ley N° 29806 señala lo siguiente:

*“Artículo 2. Del profesional altamente calificado*

*Los profesionales altamente calificados a que se refiere el artículo precedente deberán cumplir como mínimo los siguientes requisitos:*

*a) Contar con los requisitos mínimos para el puesto.*

*b) Contar con experiencia en gestión de la materia requerida y/o con experiencia en la actividad requerida. En el caso del numeral ii) del siguiente literal, deben contar con un mínimo de 10 años de experiencia.*

*c) Contar con: i) título profesional y/o grado académico de maestría o doctorado; o, ii) grado de bachiller.*

*d) No estar inhabilitado para ejercer función pública por decisión administrativa firme o sentencia judicial con calidad de cosa juzgada.*

*Corresponde al sector del Poder Ejecutivo que solicite la contratación de los profesionales altamente calificados verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente artículo, bajo responsabilidad”*

Al respecto, la Secretaría Técnica sostiene dicha disposición no guarda relación con las facultades delegadas debido a que no existe relación con el rubro referente a “*dictar medidas para la optimización de servicios en entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano*”.

Así, señala que no se está regulando un procedimiento administrativo o alguna materia referida a aquel, sino más bien se están flexibilizando los requisitos para acceder a un

cargo público bajo una modalidad específica. En ese sentido, sostiene que se trata de una norma que, antes de versar sobre simplificación administrativa, uniformización de reglas procedimentales o eliminación de barreras burocráticas, tiene por objeto dotar de recursos humanos a la Administración Pública, lo que, además, por sí misma no guarda relación directa con la facilitación del desarrollo de los servicios sociales en los tres niveles de gobierno o en la calidad del servicio al ciudadano. Además, señala que no se aprecia el impacto directo en la mejora del servicio al ciudadano, ya que se está pensando más en una dinámica intra-orgánica que en una visión directa de enfoque al ciudadano.

Por tales consideraciones, la Secretaría Técnica recomienda modificar la disposición referida a efectos de que se retorne a la redacción vigente con anterior a la expedición del presente Decreto Legislativo.

Sin embargo, la opinión en mayoría disiente de la propuesta presentada por la Secretaría Técnica debido a que considera que el artículo 4°, en el extremo que modifica el artículo 2° de la Ley N° 29806, no excede el marco de las facultades delegadas en el artículo 2°, numeral 1, literal h), en base a los siguientes fundamentos:

#### Sobre la no flexibilización

Al respecto, el segundo párrafo de la parte considerativa del Decreto Legislativo N° 1337 sustenta la medida en el extremo del literal h) del numeral 1 del artículo 2 de la Ley N° 30506 concerniente a “dictar medidas para la optimización de servicios en las entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano”.

A fin de dirimir esta controversia, es necesario recurrir a la Exposición de Motivos<sup>3</sup> del Decreto Legislativo N° 1337, el cual señala lo siguiente respecto al mencionado extremo de la norma:

*“La mayoría de los profesionales altamente calificados del Perú eligen el sector privado como su centro laboral de preferencia, mientras que los profesionales incorporados al sector público optan por migrar al sector privado”. Ello determina que “no es posible implementar de manera real y efectiva la Ley N° 29806”.*

*Frente a ese problema, “la posibilidad de considerar el grado de bachiller con un mínimo de 10 años de experiencia en gestión de la materia requerida (...) constituye una alternativa viable acorde con las necesidades actuales y reales del Estado que permita cumplir con las políticas de gobierno establecidas”.*

Ahora bien, la modificación al artículo 2 de la Ley N° 29806 solo se presenta en el extremo referido a que las personas que cuenten con el grado de bachiller y con un mínimo de diez (10) años de experiencia podrán ser considerados profesionales altamente calificados. Al respecto, esta medida no flexibiliza los requisitos para acceder a un cargo público por las siguientes razones:

- El texto modificado del literal c) del artículo 2 de la Ley N° 29806 establecía como requisito “contar con título profesional y/o grado académico de maestría o doctorado”.

---

<sup>3</sup> “Artículo 2 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.- 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”.

- Respecto al título profesional, el artículo 20 de la Constitución Política establece que "la ley establece los casos en los que la colegiación es obligatoria". Ello determina que no todas las carreras profesionales requieran personas que cuenten con título profesional<sup>4</sup>, alternativa que es preservada en el artículo 2 de la Ley N° 29806, pudiendo bastar con el grado académico de bachiller para el ejercicio profesional.
- En lo concerniente al grado académico de maestro, el numeral 45.4 de la Ley N° 30220 (Ley Universitaria) establece que su obtención esté condicionada a ostentar el grado de bachiller<sup>5</sup>, mas no requiere contar con el título profesional. En tanto, para obtener el grado académico de doctor, el numeral 45.5 de la Ley N° 30220 dispone que se haya obtenido el grado de maestro, para lo cual debe haberse alcanzado previamente el de bachiller, mas no lo condiciona a la obtención del título profesional<sup>6</sup>.

Contrario a lo que se refiere en el dictamen, la incorporación de personas con grado de bachiller que cuenten con un mínimo de diez (10) años de experiencia en la actividad requerida impone una valla más alta a la que se contaba con el texto del literal c) del artículo 2 de la Ley N° 29806 antes de su modificación:

- Como se recuerda, dicho dispositivo señalaba el requisito de "contar con título profesional y/o grado académico de maestría o doctorado". Allí nos encontrábamos ante tres supuestos: persona con título profesional sin grado de maestro o doctor; persona con título profesional y con grado de maestro o doctor, o; persona sin título profesional y con grado de maestro o doctor (que para ello ostentaba el grado de bachiller).
- En este último supuesto bastaba la sola posesión del grado de bachiller y la obtención del grado de maestro o doctor, lo que de acuerdo a lo previsto en los numerales 45.4 y 45.5 de la Ley N° 30220 podría ser alcanzado por bachilleres sin título profesional en poco más de uno (1) o tres (3) años, respectivamente, sin que se le exigiera siquiera experiencia laboral. Frente a esa situación y para incrementar los estándares de calidad, se impuso un mínimo de diez (10) años de experiencia en la actividad requerida para los bachilleres.
- Cabe precisar que lo anterior no repercute sobre el requisito de contar con título profesional, ya que tanto en el texto anterior como en el vigente del literal c) del artículo 2 de la Ley N° 29806, la mención de aquel va acompañada del "y/o", es decir, que podrá ser uno (título profesional) u otro (grado de maestro o doctor) o ambos.

#### Sobre la optimización de los servicios y el fortalecimiento institucional

En principio, la medida se ampara en el último párrafo del literal h) referido a la "(...) *optimización de servicios en las entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano*", y no en el primer párrafo referido a "(...) *Modificar el marco normativo del procedimiento administrativo general con el objeto de simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativos, priorizar y fortalecer las acciones de fiscalización posterior y sanción, incluyendo la*

<sup>4</sup> STC N° 0027-2005-AI.

<sup>5</sup> "45.4 Grado de Maestro: requiere haber obtenido el grado de Bachiller, la elaboración de una tesis o trabajo de investigación en la especialidad respectiva, haber aprobado los estudios de una duración mínima de dos (2) semestres académicos con un contenido mínimo de cuarenta y ocho (48) créditos y el dominio de un idioma extranjero o lengua nativa"

<sup>6</sup> "45.5 Grado de Doctor: requiere haber obtenido el grado de Maestro, la aprobación de los estudios respectivos con una duración mínima de seis (6) semestres académicos, con un contenido mínimo de sesenta y cuatro (64) créditos y de una tesis de máxima rigurosidad académica y de carácter original, así como el dominio de dos idiomas extranjeros, uno de los cuales puede ser sustituido por una lengua nativa".

*capacidad operativa (...)*". Por ello, la norma no tiene que regular sobre procedimientos administrativos necesariamente, sino sobre optimización de servicios en las entidades públicas y fortalecimiento institucional.

En el literal h) del numeral 1 del artículos 2, existen varios supuestos de materia delegada, en tal sentido, respecto a la optimización de servicios en las entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano, no solo tiene relación<sup>7</sup> con la optimización de la regulación normativa de los procedimientos administrativos.

Optimizar, de acuerdo a la Real Academia Española, significa buscar la mejor manera de realizar una actividad; en tal sentido, la optimización de servicios en las entidades públicas, busca la mejor forma de desarrollar los servicios en el Estado, en beneficio del fortalecimiento institucional y del ciudadano. Es indispensable para lograr esos objetivos, que toda entidad pública deba contar recursos logísticos y además de personal calificado.

En ese sentido, la ley de delegación autoriza al Poder Ejecutivo a "dictar medidas para la optimización de servicios en entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano", lo que involucra fortalecer a las entidades públicas a nivel institucional, es decir, dentro del cual se encuentran evidentemente, sus funcionarios y servidores, quienes brindan sus servicios dentro de las entidades a fin de mejorar y optimizar las funciones que éstas ejercen, lo cual involucra la mejora en la calidad del servicio estatal que recibe el ciudadano. Ante la contratación de personal altamente calificado se eleva el nivel de la asesoría, consultoría y otros que las entidades reciben pues permite la contratación de personal con el que al día de hoy el Estado no puede contar, lo cual tiene incidencia directa con los servicios brindados al ciudadano.

No se puede entender que el fortalecimiento institucional de una entidad no involucra el fortalecimiento en cuanto a su personal, es decir, funcionarios y servidores, pues el servicio de éstos deriva de manera directa en el resultado de la calidad de los servicios prestados a los administrados.

En ese sentido, debe considerarse además que en toda la administración pública, la gestión de personal es un área imprescindible, puesto que son los servidores los que definen y aplican los objetivos, formulan los planes y políticas, asignan recursos los gestionan a través de procesos; es por ello la necesidad de contar, además, con personal altamente calificado, que con su amplia experiencia profesional, cubran, optimicen y fortalezcan las necesidades institucionales y se alcancen los objetivos de la materia delegada.

Conforme se puede verificar de las directivas de SERVIR<sup>8</sup>, para los cargos directivos en los Ministerios se solicita como mínimo el grado de bachiller y años de experiencia o el título. En tal sentido, también SERVIR ha identificado que las entidades públicas requieren de personal con grado de bachiller y años de experiencia, para cubrir las necesidades de las diferentes áreas. Es por ello que, restringir el acceso al servicio civil, solamente al personal con título, no permite el ingreso de personal altamente calificado para lograr el mejor desarrollo en las diferentes áreas de las entidades, quienes buscarán la optimización de servicios en las entidades públicas.

Asimismo, de acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional (TC), en la sentencia recaída en el Expediente N° 0025-2013-PI/TC, según el modelo gerencial, los directivos públicos deben poseer o reunir conocimientos técnicos, competencias, habilidades, liderazgo y capacidad en la toma de decisiones, etc., de manera tal que sean capaces de generar cambios y resultados para el desarrollo y crecimiento del Estado en beneficio de la población.

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, la materia que se encuentra en el mismo literal h), referida a la autorización de la transferencia de programas mediante decreto supremo, tampoco tiene relación necesariamente con procedimientos administrativos.

<sup>8</sup> [http://storage.servir.gob.pe/normatividad/Resoluciones/PE-2016/Res004-2016-SERVIR-PE-anexo2\\_ligero.pdf](http://storage.servir.gob.pe/normatividad/Resoluciones/PE-2016/Res004-2016-SERVIR-PE-anexo2_ligero.pdf)

Es necesario tener en cuenta que los profesionales altamente calificados están vinculados a los puestos directivos, siendo así, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional es válidamente aplicable al presente caso, porque está enfocado en las características que debe tener todo personal directivo, tales como competencias, habilidades y capacidades, los cuales adquieren a través de su experiencia profesional. Siendo así, es viable técnica y legalmente que se establezcan años de experiencia adicionales al grado de bachiller para ser considerado profesional altamente calificado.

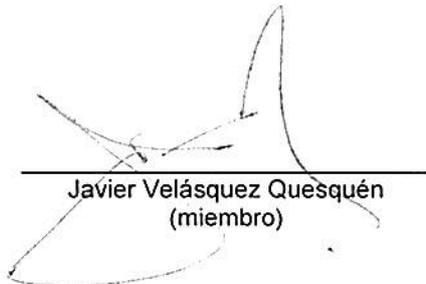
También, posibilitar la contratación de servidores con grado de bachiller y experiencia en gestión pública, por ejemplo, para cubrir sus puestos por la modalidad de contratación de personal altamente calificado, permitirá el fortalecimiento institucional y la optimización de servicios en las entidades públicas del Estado, con la captación y retención de capital humano con experiencia comprobada, que posibilite la implementación de los cambios de gestión necesarios para que los servicios que entrega el Estado a los ciudadanos impacte en la reactivación económica del país.

Finalmente, debe considerarse que las normas aplicables al personal altamente calificado no flexibilizan los requisitos para acceder a un cargo público bajo una modalidad específica, pues éstas regulan un régimen de contratación, como el mecanismo mediante el cual se remunera al personal, mas no otorga cargo público alguno.

#### 6. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, luego de la evaluación del contenido del Decreto Legislativo N° 1337, que modifica la Ley N° 29806, Ley que regula la contratación de personal altamente calificado en el sector público y dicta otras disposiciones, la Ley N° 30057, Ley del servicio civil y el Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, considera que éste ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú y; por lo tanto; ACUERDA remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 01 de febrero de 2017



Javier Velásquez Quésquén  
(miembro)



Vicente Antonio Zeballos Salinas  
(miembro)