

**PERÚ**Presidencia del  
Consejo de MinistrosAutoridad Nacional  
del Servicio CivilGerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Fecha

**INFORME TÉCNICO N° -2022-SERVIR-GPGSC**

A : **BRATZO BARTRA IBAZETA**  
Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **DIANA PAOLA FALCONI CUTIPA**  
Especialista de Proyectos Normativos del Sistema Administrativo de Recursos Humanos

Asunto : Opinión respecto del Proyecto de Ley N° 1132/2021-CR, Ley que prohíbe y sanciona la contratación de asesorías externas y consultorías en las entidades del estado

Referencia : a) Oficio N° D003020-2022-PCM-SC  
b) Oficio N° 1109-2021-2022/CDRHLMGE-CR  
c) Oficio N° D003987-2022-PCM-SC

Me dirijo a usted, en atención a los documentos de la referencia mediante el cual la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros y la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Racionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicitan emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1132/2021-CR, Ley que prohíbe y sanciona la contratación de asesorías externas y consultorías en las entidades del estado (en adelante, el Proyecto de Ley).

**I. Competencias de SERVIR**

- 1.1 El Decreto Legislativo N° 1023 creó a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - 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 aplicación de dicho sistema.
- 1.2 De esta manera, la presente opinión necesariamente se enmarca en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros sectores pudiera corresponderles.

**II. Contenido del Proyecto de Ley**

- 2.1 El Proyecto de Ley tiene por finalidad prohibir la contratación de servicios de asesoría y consultoría en las entidades del estado, siendo que dichas actuaciones sean asumidas a cargo del personal de planta de la respectiva entidad, con excepción de la Procuraduría del Estado y el Ministerio de Relaciones Exteriores para los casos de controversias o gestiones ante instancias multilaterales o arbitrales del ámbito internacional. Asimismo, su ámbito de aplicación es para todas las entidades del estado, incluyendo proyectos especiales y empresas públicas.



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- 2.2 En cuanto a la estructura del Proyecto de Ley, cabe indicar que este contiene tres (03) artículos.
- 2.3 De otro lado, la exposición de motivos del Proyecto de Ley indica entre sus fundamentos que la mayoría del estado ha avanzado considerablemente en el proceso de modernización y cuentan con suficiente y hasta excesivo personal para el cumplimiento de sus fines y pese además de contar con altos funcionarios que están adecuadamente remunerados acorde con las calificaciones requeridas llegándose en algunos casos a denominar "burocracia dorada", práctica extendida al uso y abuso de la contratación de asesorías externas y consultorías, cuyo estudio se ha basado sobre dos entidades (ONP y MEF). Asimismo, señala que las entidades cuentan con áreas (legal, finanzas, etc) y con profesionales calificados, quienes deben asumir las responsabilidades propias de su área, sin la necesidad de recurrir a la contratación de asesorías externas y consultorías.
- 2.4 En relación con el análisis costo – beneficio en la exposición de motivos, se indica que: "(..) *no implicará gasto público directo, antes bien, implica ahorro al tesoro público y libera recursos para destinarse a otros fines prioritarios*".

### III. Análisis del Proyecto de Ley

- 3.1 Conforme se ha señalado previamente, que el espíritu del Proyecto de Ley es prohibir a las entidades que puedan realizar contrataciones por servicio de asesoría y consultoría bajo responsabilidad, que dichos servicios sean efectuados por el personal de cada entidad, estableciendo sólo como excepción a la Procuraduría del Estado y el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 3.2 Es importante previamente señalar que dicho servicio se da en virtud de contratos de locación de servicios, cuya naturaleza civil se encuentra contemplado en el literal a) del artículo 1756 y 1764<sup>1</sup> del Código Civil (que regula relaciones privadas y no de carácter laboral) y sus normas complementarias, en los cuales se identifica como elemento fundamental la "autonomía" del prestador de servicios, quien realizará y/o elaborará determinado producto, sin control salvo coordinación con el cliente, en el tiempo que se ha comprometido, pero sin estar sujeto a una subordinación.
- 3.3 Es así, que las personas contratadas por el Estado mediante locación de servicios lo hacen, dependiendo de la cuantía del contrato, en el marco de lo establecido en el Código Civil y el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF, normas que son propias del Sistema Administrativo de Abastecimiento<sup>2</sup>. Lo cual hace la diferencia con

<sup>1</sup> El artículo 1764<sup>9</sup> del Código Civil Peruano regula a la prestación civil denominada "Locadores de servicios", tal como se precisa a continuación: Artículo 1764:

"Por la locación de servicios el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución."

<sup>2</sup> **Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento**

"Artículo 6.- Dirección General de Abastecimiento

6.1 La Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas es el ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento. Ejerce sus atribuciones y su vinculación con los conformantes del Sistema y de la Administración Financiera del Sector Público, según las normas que la regula.

6.2 Son funciones de la Dirección General de Abastecimiento:

1. Ejercer la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Abastecimiento, dictando normas relacionadas con su ámbito de competencia.

(..)"



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, sobre el cual SERVIR ejerce rectoría y se ocupa de la gestión del personal con vínculo laboral sujeto a subordinación, bajo el poder de dirección del Estado empleador.

- 3.4 Ante ello, las personas vinculadas a las entidades públicas a través de un contrato de locación de servicios tienen la condición de proveedores del Estado, toda vez que dicho contrato no representa una relación laboral con la entidad contratante, ni les da el estatus de servidores públicos. Esta situación se corrobora en el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 46 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225<sup>3</sup> y artículo 8 de su Reglamento<sup>4</sup>, dispositivos que exigen que las personas que deseen ser contratadas por locación de servicios en la Administración Pública obligatoriamente deben inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores.
- 3.5 En esa línea, la labor de servicio de asesoría y consultoría o similares consiste en la prestación de un servicio de un tercero que una vez agotado el trabajo o actividad específica para el que fue contratado, su relación se extingue.
- 3.6 En ese orden de ideas, el presente Proyecto de Ley estaría enmarcado dentro de las competencias de la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, que es el ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento, siendo entre una de sus funciones dictar normas relacionadas con su ámbito de competencia; en ese sentido, se sugiere solicitar opinión a dicha entidad.
- 3.7 No obstante, en el artículo 2 del Proyecto de Ley se aprecia que el legislador plantea que "todas las actuaciones deberán estar a cargo del personal de planta de la referida entidad", lo que tiene relación al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos - SAGRH. Al respecto, somos de la opinión que en primer lugar debe verificarse si dicho personal cuenta con el perfil para ejecutar las actividades con especialidad en determinada materia que le serían requeridas, de tal forma que le permita a la entidad asumir la ejecución de dichas actividades con su propio personal. Esto es importante, porque – por citar un ejemplo - pudieran existir actividades de gran complejidad y especialidad en una materia determinada - que requieren de un perfil altamente especializado - pero muy poco frecuentes o que se realizan por única vez; con la propuesta de Ley, de no contarse con personal con el perfil apropiado en la entidad, se estaría impidiendo que la actividad se ejecute correctamente, o en caso se seleccione e incorpore a la planilla de la entidad a una persona con un perfil altamente especializado, luego de ejecutar la actividad solicitada, no se requeriría más de sus servicios, generándose un incremento innecesario en la planilla de recursos humanos del Estado.

<sup>3</sup> Decreto Supremo N° 082-2019-EF – Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado

«Artículo 46. Registro Nacional de Proveedores

46.1 El Registro Nacional de Proveedores (RNP) es el sistema de información oficial único de la Administración Pública que tiene por objeto registrar y mantener actualizada durante su permanencia en el registro, la información general y relevante de los proveedores interesados en participar en las contrataciones que realiza el Estado, así como implementar herramientas que permitan medir el desempeño de los proveedores que contratan con el Estado. Los administrados están sujetos a los principios de presunción de veracidad, informalismo y privilegio de controles posteriores.

[...]

Para ser participante, postor, contratista y/o subcontratista del Estado se requiere estar inscrito en el Registro Nacional de Proveedores (RNP). Únicamente en el Reglamento de la presente norma se establecen la organización, funciones y los requisitos para el acceso, permanencia y retiro del registro. En el caso de los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley sujetos a supervisión, el Reglamento establecerá las condiciones para su inscripción ante dicho Registro, así como sus excepciones». (Énfasis añadido)

<sup>4</sup> Decreto Supremo N° 344-2018-EF – Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado

«Artículo 8. Finalidad y organización

[...]

8.5. El RNP opera los siguientes registros: i) proveedores de bienes, ii) proveedores de servicios, iii) consultores de obras, y iv) ejecutores de obras». (Énfasis añadido)



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- 3.8 De otro lado, se aprecia del artículo 3 del Proyecto de Ley que señala expresamente que el titular de la entidad y los funcionarios que concurrieron a gestionar y posibilitar la contratación de asesorías externas independientemente de su régimen laboral o contractual, incurren en falta administrativa, pudiendo ser sancionados con suspensión, cese o destitución. Asimismo, quedan inhabilitados para ejercer función pública y postular a cargo de elección popular por 10 años.
- 3.9 Al respecto, dicho punto tiene relación al SAGRH, dado que se hace alusión a la falta administrativa disciplinaria y la inhabilitación para ejercer función pública. Resulta oportuno señalar que el artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, contiene los principios de la potestad sancionadora administrativa, entre los cuales se tiene el Principio de Debido Procedimiento<sup>5</sup>, y Principio de Tipicidad<sup>6</sup>, los mismo que resultan de aplicación a todos los actos de la administración pública que impliquen el ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria del Estado, incluido el procedimiento administrativo disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- 3.10 Ahora, en virtud al Principio de Tipicidad, toda conducta considerada como falta no solo debe encontrarse contenida en una norma que le otorgue dicha naturaleza<sup>7</sup>, sino que dicha norma debe contener un nivel de precisión suficiente que permita comprender que dicha conducta se encuentra proscrita, lo cual se deriva del correspondiente ejercicio de subsunción de la conducta al supuesto de hecho descrito en la norma (juicio de tipicidad). Se recomienda por tanto, que en el artículo 3, la redacción sobre la conducta se encuentra clara, a fin de evitarse distintas interpretaciones sobre el mismo.
- 3.11 Por otro lado, es preciso señalar de la revisión de exposición de motivos del Proyecto de Ley, no se aprecia sustento técnico que justifique la razonabilidad de imponer la inhabilitación para ejercer función pública y postular a cargo de elección popular por 10 años, teniendo en consideración que la destitución implica además como sanción accesoria la inhabilitación por cinco (05) años para ejercer función pública, el cual se inscribe en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles-RNSCC.

<sup>5</sup> TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004 -2019-JUS

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

<sup>6</sup> TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004 -2019-JUS

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley y mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

<sup>7</sup> De falta disciplinaria.



- 3.12 Por último, cabe mencionar que la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley, debe evaluarse considerando el "Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República" aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR con respecto al numeral IX sobre la necesidad y viabilidad de la ley que consiste en el estudio y análisis de la propuesta de ley para determinar su necesidad y viabilidad, el cual comprende entre otros puntos, el análisis de la información especializada sobre la materia (estudios especializados, publicaciones, entrevistas, información estadística, entre otros) y estudio del marco normativo que regula la materia (incluye el estudio de las normas nacionales y la legislación comparada sobre la materia que aborda la propuesta de ley. Asimismo, el estudio de las demás fuentes del Derecho como doctrina, jurisprudencia, costumbre, entre otras), se aprecia de la revisión de exposición de motivos que únicamente se basa su estudio en 2 entidades, siendo la Oficina de Normalización Previsional-ONP y el Ministerio de Finanzas-MEF.

#### IV. Conclusiones

- 4.1 El Proyecto de Ley busca prohibir a las entidades que puedan realizar contrataciones por servicio de asesoría y consultoría bajo responsabilidad, que dichos servicios sean asumidos por el personal de cada entidad, estableciendo sólo como excepción a la Procuraduría del Estado y el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 4.2 Los servicios de asesoría y consultoría, se rigen por las normas de contrataciones y adquisiciones con el Estado y normas especiales que se hayan expedido sobre la materia, por lo que el Proyecto de Ley estaría enmarcado dentro de las competencias de la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, que es el ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento, siendo entre una de sus funciones dictar normas relacionadas con su ámbito de competencia; en ese sentido, se sugiere solicitar opinión a dicha entidad.
- 4.3 No obstante, en el artículo 2 del Proyecto de Ley se aprecia que el legislador plantea que "todas las actuaciones deberán estar a cargo del personal de planta de la referida entidad", lo que tiene relación con el SAGRH. Al respecto, somos de la opinión que en primer lugar debe verificarse si dicho personal cuenta con el perfil para ejecutar las actividades con especialidad en determinada materia que le serían requeridas, de tal forma que le permita a la entidad asumir la ejecución de dichas actividades con su propio personal. Esto es importante, porque pudieran existir actividades de gran complejidad - que requieren de un perfil altamente especializado - pero muy poco frecuentes o que se realizan por única vez; con el Proyecto de Ley, de no contarse con personal con el perfil apropiado en la entidad, se estaría impidiendo que la actividad se ejecute correctamente, asimismo, en caso la entidad seleccione e incorpore a una persona con un perfil altamente especializado, luego de ejecutar la actividad solicitada, no se requeriría más de sus servicios, generándose un incremento innecesario de la planilla de recursos humanos del Estado.
- 4.4 Asimismo, el artículo 3 del presente Proyecto de Ley tiene relación con el SAGRH, dado que se señala a la falta administrativa disciplinaria y la inhabilitación para ejercer función pública; ante ello, se recomienda que, a fin de no contravenir el principio de tipicidad, la redacción en dicho artículo sobre la conducta se encuentra clara, a fin de evitarse distintas interpretaciones sobre el mismo.



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

4.5 Por otro lado, no se aprecia sustento técnico que justifique la razonabilidad de imponer la inhabilitación para ejercer función pública y postular a cargo de elección popular por 10 años; lo que debería estar debidamente sustentado. Asimismo, se debe tener en consideración que la destitución implica además como sanción accesoria la inhabilitación para ejercer función pública, el cual se inscribe en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles-RNSCC.

4.6 Se sugiere evaluar la exposición de motivos del Proyecto de Ley sobre la necesidad y viabilidad de la ley, de conformidad a lo establecido en el numeral IX del "Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República".

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

Atentamente,

#### **DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE**

**DIANA PAOLA FALCONI CUTIPA**  
Especialista de Proyectos Normativos  
del Sistema Administrativo de Recursos Humanos

ALMO/dfc