



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 Bicentenario de la consolidación de nuestra independencia y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Lima,

INFORME TECNICO N° -2024-SERVIR-GPGSC

A : **GUILLERMO STEVE VALDIVIESO PAYVA**
PRESIDENTE EJECUTIVO

De : **BETTSY DIANA ROSAS ROSALES**
GERENTA DE LA GERENCIA DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 7496/2023-CR, Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales con la finalidad de crear la Gerencia Regional de Pueblos Indígenas u Originarios.

Referencia : Oficio N° 2582-2023-2024-CPAAAAE-CR

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, solicita que se emita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 7496/2023-CR, Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales con la finalidad de crear la Gerencia Regional de Pueblos Indígenas u Originarios (en adelante, el Proyecto de Ley).

Al respecto, informo lo siguiente:

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 (en adelante, SAGRH) 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 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 objeto modificar la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, mediante la creación de la Gerencia Regional de Pueblos Indígenas u Originarios y afroperuanos, como órgano de línea en la estructura orgánica de los gobiernos regionales y excepcionalmente, en los gobiernos locales donde existan pueblos indígenas u originarios y afroperuanos, encargada de ejecutar las políticas nacionales para el desarrollo integral de los pueblos indígenas u originarios y afroperuanos, y promover su participación en la toma de decisiones en las instancias del gobierno local y regional.
- 2.2. Asimismo, el Proyecto de Ley en sus artículos 2, 3, 4 y 5, respectivamente señalan, lo siguiente:

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: TCH3A4A



- La modificación de los artículos 29 y 29A de la Ley N° 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- El alcance de la Ley, hasta los gobiernos locales donde se encuentren localizados pueblos indígenas u originarios y afroperuanos; y,
- Establece las funciones de las Gerencias de Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos.
- Ocupación del cargo de Gerente Regional de Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos por profesionales indígenas que cuentan con título universitario o de institutos superiores.

2.3. Igualmente, a través de la Única Disposición Complementaria Reglamentaria, refiere que la Autoridad Nacional del Servicio Civil, adecuará el reglamento de la Ley N° 31419, a las disposiciones del artículo 5 de la presente Ley.

2.4. La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, entre otros aspectos, como parte del sustento señala lo siguiente:

Un primer problema identificado, reside en el caso de las competencias sectoriales del ministerio de Cultura. Al no existir Gerencias Regionales en los Gobiernos Regionales, se carece de una institucionalidad idónea para la ejecución y coordinación intersectorial de la ejecución de las políticas de interculturalidad y pueblos indígenas u originarios. (...) A fin de superar los problemas nuestra iniciativa propone: 1. La modificación de los artículos 29 y 29-A de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, mediante los cuales se crea las Gerencias de Pueblos Indígenas u Originarios como órganos de línea, en los Gobiernos Regionales donde existen pueblos indígenas u originarios, asignándoles las correspondientes funciones.

2.5. Respecto del Análisis Costo – Beneficio, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se precisa que la creación y funcionamiento de las Gerencias Regionales de Pueblos indígenas u originarios y afroperuanos en los Gobiernos Regionales requiere la asignación de recursos financieros e institucionales que garanticen la implementación y funcionamiento de dichas gerencias regionales.

III. Análisis del Proyecto de Ley

Competencias de SERVIR en el marco del SAGRH

- 3.1 En el marco del literal d) del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1023, SERVIR en su condición de ente rector del SAGRH en el Sector Público, ostenta competencia para emitir opinión únicamente en relación con aquellos proyectos normativos que regulan materias que pertenecen al ámbito de dicho sistema, o cuya aplicación pudiera tener incidencia directa o indirecta sobre alguna materia perteneciente a este, a efectos de advertir sobre sus efectos o proponer fórmulas que prevengan efectos contraproducentes.
- 3.2. En el contexto expuesto, respecto del Proyecto de Ley bajo análisis, corresponde señalar que SERVIR solo emitirá pronunciamiento respecto de lo regulado en el artículo 5, pues este se vincula de manera directa al Subsistema de Planificación de Políticas de Recursos Humanos, Organización del Trabajo y su Distribución y Gestión del Empleo (subsistemas 1, 2 y 3); así como lo propuesto en la Única Disposición Complementaria Reglamentaria. Estando a lo expuesto se señala lo siguiente:

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: TCH3A4A



Sobre la designación del Gerente de las Gerencias Regionales de Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos, y otros funcionarios

3.3. El artículo 5 del Proyecto de Ley establece que:

Los cargos de gerente de las Gerencias Regionales de Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos serán ocupados por profesionales indígenas que cuenten con título universitario o de institutos superiores, y que hayan ejercido cargos como dirigentes en organizaciones en sus diferentes niveles. Esta disposición alcanza a otros cargos directivos y especialistas de acuerdo con el reglamento. La designación de los gerentes se hará en coordinación y/o consulta con las organizaciones indígenas representativas de la región.

3.4. En relación al citado artículo 5 del Proyecto de Ley, la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública (GDGP), a través del Informe Técnico N° 000018-2024-SERVIR-GDGP-GFP¹, señala lo siguiente:

(...)

3.2 *Por otro lado, el artículo 5 del proyecto de ley plantea requisitos y delinea un procedimiento para la designación del cargo de gerente en las gerencias regionales de pueblos indígenas, originarios y afroperuanos, así como otros roles directivos y de especialistas que serían definidos mediante reglamentación, en los siguientes términos:*

- *Será ocupado por profesionales indígenas que cuenten con título universitario o de institutos superiores.*
- *La persona debe haber ejercido cargos como dirigente en organizaciones en sus diferentes niveles.*
- *La designación de los gerentes se lleva a cabo en coordinación y/o consulta con las organizaciones indígenas representativas de la región.*

En relación a este artículo, la exposición de motivos identifica como problemática la ausencia de base legal para que los profesionales indígenas, con títulos universitarios o de institutos superiores provenientes de los pueblos indígenas predominantes en la región, considerando su experiencia como líderes o dirigentes en diversas organizaciones indígenas, sean designados para ocupar cargos de gerentes y otros roles directivos en las gerencias regionales de pueblos indígenas u originarios, conforme al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

3.3 *En ese sentido, corresponde analizar las reglas de acceso y los requisitos propuestos por el referido artículo 5 para ocupar cargos del segmento directivo del Servicio Civil.*

(...)

3.10 *(...) en primer lugar, es importante aclarar que el marco normativo actual del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, independientemente del régimen de vinculación, puesto o cargo, no impide ni limita que los profesionales indígenas, que posean títulos universitarios o de institutos superiores y provengan de comunidades indígenas, puedan postular y acceder a puestos o cargos públicos a través de procesos de selección basados en el mérito y en condiciones de igualdad. Esto siempre y cuando cumplan con los requisitos específicos exigidos para el desempeño del puesto en cuestión.*

¹ Remitido con Memorando N° 000255-2024-SERVIR-GDGP.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: TCH3A4A



- 3.11 *En segundo lugar, se debe tener en cuenta que al elaborar, validar y aprobar perfiles de puestos y/o cargos es esencial considerar la observancia de criterios transversales como la coherencia, consistencia y pertinencia.*

La "pertinencia", implica que los requisitos deben ser los adecuados para cubrir las exigencias de las funciones del puesto o cargo, sin establecerse requisitos excesivos o no necesarios. De modo tal, que a los procesos de selección de los puestos directivos concursables puedan participar todos los postulantes que reúnan los requisitos del perfil, ya sea que provengan del sector privado como de la propia Administración Pública.

Entonces, esta regla tiene por objetivo evitar que los perfiles de puestos tengan requisitos muy sencillos o injustificadamente excesivos. Aumentar los requisitos sin sustento técnico alguno ha sido una práctica común que ha permitido en el pasado limitar la competencia en los procesos de selección para favorecer a ciertos postulantes, o "dirigir" los concursos, afectándose así los principios de mérito e igualdad de oportunidades. Incluso en el caso de directivos públicos de confianza, se debe cumplir con los requisitos del perfil del puesto necesarios para asegurar la calidad de los servicios que presta el Estado². La potestad de determinar qué puestos directivos serán ocupados por directivos de confianza corresponde al titular de cada entidad pública.

- 3.12 *Ahora bien, en cuanto al respaldo que justificaría los requisitos contemplados en el artículo 5 del proyecto de ley (mencionados en el numeral 3.2), para ocupar el cargo de gerente en las gerencias regionales de pueblos indígenas, originarios y afroperuanos, la exposición de motivos se limita a mencionar que ello sería una exigencia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, sin especificar de qué aspecto del mismo se deriva tal obligación.*

Es importante destacar que estas exigencias podrían limitar el acceso de profesionales que no provienen de comunidades indígenas, lo que podría considerarse un tratamiento diferenciado basado en el origen del candidato, lo cual, prima facie, iría en contra del principio de igualdad de oportunidades.

Además, el origen étnico, la obtención de un título profesional o técnico, y la experiencia previa como dirigente en organizaciones indígenas de diferentes niveles, no garantizan, por sí solos, la idoneidad para ejercer adecuadamente un puesto o cargo del segmento directivo. Es importante recordar que el directivo público es aquel que desarrolla funciones relacionadas con la planificación, dirección, organización y evaluación de una entidad, órgano o forma de organización, y en colaboración directa o indirecta con las funciones ejercidas por un funcionario público. Esta definición incluye a los servidores que ejerzan dichas funciones, independientemente del nivel de gobierno, tipo de entidad y naturaleza del órgano³. Asimismo, es fundamental tener presente que el marco normativo de la Ley 31419 ha establecido requisitos mínimos para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción de gobiernos regionales y locales, entre otros.

(...).

IV. Conclusiones

- 4.1 *En general, los requisitos para ocupar cargos directivos deben ser pertinentes, es decir, deben estar adecuadamente alineados con las responsabilidades del puesto sin imponer condiciones excesivas o innecesarias. Aumentar los requisitos sin un respaldo técnico restringe la competencia en los procesos de selección, lo cual contraviene los principios de mérito e igualdad de oportunidades.*

² Art. 59 de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

³ Literal "b)" del artículo 3 de la Ley 31419.



- 4.2 *Los requisitos propuestos en el proyecto de ley se apartan de los estándares de idoneidad establecidos en la Ley 31419, que contempla los requisitos para los cargos directivos de libre designación y remoción en los gobiernos regionales y locales.*
- 4.3 *Además del principio de igualdad, es importante considerar las categorías de "diferenciación" y "discriminación". La diferenciación, que está permitida constitucionalmente, se da cuando existe un trato desigual basado en causas objetivas y razonables. Por otro lado, la discriminación implica un trato desigual injustificado y es inaceptable desde el punto de vista constitucional.*

(...)."

- 3.5. Estado a lo precisado por la GDGP, esa Gerencia en el marco de sus competencias precisa lo siguiente:

«El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, en su artículo 2 dispone que “Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”. Además, puntualizan acciones que se deben desarrollar, como el reconocer derechos a la igualdad, promoviendo la plena efectividad de tales derechos y a eliminar las diferencias socioeconómicas de manera compatible con sus aspiraciones y forma de vida⁴.»

- 3.6. Conforme se advierte, el citado Convenio no precisa que para cumplir tal finalidad sea necesario que los cargos directivos sean asumidos por personas indígenas o afroperuanas, sino que se cuente con la participación de tales pueblos, para proteger sus derechos.
- 3.7. Para mayor sustento, conforme fue mencionado por la GDGP en su opinión, *«el origen étnico, la obtención de un título profesional o técnico, y la experiencia previa como dirigente en organizaciones indígenas de diferentes niveles, no garantizan, por sí solos, la idoneidad para ejercer adecuadamente un puesto o cargo de Gerente Regional de Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos.»*
- 3.8. Asimismo, se advierte que los requisitos propuestos en el Proyecto de Ley se apartan de los estándares de idoneidad establecidos en la Ley N° 31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción, que entre otros aspectos, contempla los requisitos para los cargos directivos de libre designación y remoción en los gobiernos regionales y locales. Por las

⁴ Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.
2. Esta acción deberá incluir medidas:
a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y forma de vida.



consideraciones analizadas previamente, y estando a la opinión de la GDGP, **concluimos que el artículo 5 del Proyecto de Ley no es viable.**

3.9. Con relación a la Única Disposición Complementaria Reglamentaria propuesta en el Proyecto de Ley, cabe señalar lo siguiente:

- Estando al análisis efectuado al artículo 5 del Proyecto de Ley, en el cual se concluye que no resulta viable, corresponde señalar que la disposición bajo comentario, tampoco resulta viable.
- Sin perjuicio de ello, se recomienda al legislador en caso de persistir con la iniciativa legislativa, tener en cuenta lo establecido en el Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, así como el Manual de Técnica Legislativa aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, que establecen la terminología y la estructura de la iniciativa legislativa o proyectos de Ley, toda vez que la denominación de "*Disposiciones Complementarias Reglamentarias*", no se encuentra acorde a las normas precitadas.

Otras consideraciones

3.10. Teniendo en cuenta el objeto del Proyecto de Ley, corresponde solicitar opinión de los siguientes sectores:

- Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), debido a que es el órgano de línea de la PCM que cuenta con autoridad técnico normativa a nivel nacional para emitir opinión respecto a la organización, estructura y funcionamiento del Estado, de conformidad con lo previsto por el artículo 70 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia de Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 224-2023-PCM.
- Ministerio de Cultura, pues conforme lo establece los artículos 10 y 11 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2013-MC, el Despacho Viceministerial de Interculturalidad tiene entre sus funciones, formular, dirigir, coordinar, implementar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales sobre interculturalidad, pueblos indígenas y población afroperuana. En ese sentido, toda vez que el Proyecto de Ley tiene por objeto la creación de la Gerencia Regional de Pueblos indígenas u originarios y afroperuanos, que, de acuerdo a la exposición de motivos, asumirá las funciones de las Direcciones Desconcentradas del Ministerio de Cultura, corresponde solicitar opinión al Ministerio de Cultura, a fin que emita pronunciamiento en el marco de sus competencias.

IV. Conclusiones y recomendaciones

4.1. En relación con el Proyecto de Ley N° 7496/2023-CR, "*Ley de creación de Gerencias Regionales de Pueblos Indígenas u originarios en los gobiernos regionales*", SERVIR no tiene competencia para opinar respecto de los artículos 1, 2, 3, 4, Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Finales del Proyecto de Ley, por cuanto las mismas no están comprendidas en el ámbito del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, que está bajo la rectoría

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: TCH3A4A



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 Bicentenario de la consolidación de nuestra independencia y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

de SERVIR. Estando a lo expuesto, se recomienda al Congreso de la República solicitar la opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Cultura, para que, en el marco de sus competencias, emitan su opinión respecto de la propuesta legislativa, conforme lo analizado en el numeral 3.10 del presente Informe Técnico.

- 4.2. De acuerdo a las competencias de SERVIR, nuestro pronunciamiento está referido únicamente a lo señalado en el artículo 5 y la Única Disposición Complementaria Reglamentaria del Proyecto de Ley. Al respecto, estando al marco legal invocado y el análisis desarrollado en los numerales 3.3 al 3.9 del presente Informe Técnico, **no resulta viable el Proyecto de Ley.**

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, se adjunta el proyecto de Oficio para dar respuesta al Congreso de la República.

Atentamente,

Firmado por
BETSY DIANA ROSAS ROSALES
Gerenta de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)
NATALIA ANDREA ROYLE SANSONI
Especialista de Políticas Públicas y Gestión
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)
JHON CARLOS GUTIERREZ GUERRERO
Especialista de Proyectos Normativos del Sistema Administrativo de Recursos Humanos
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: TCH3A4A