



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 de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lima,

INFORME TECNICO N° -2026-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 técnica sobre el Proyecto de Ley N° 14332/2025-CR, "*Ley que autoriza la actualización y modernización de la escala remunerativa del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado – Provías Descentralizado*".

Referencia : a) Oficio N° 02855-2025-2026-CPCGR/ASR-CR
b) Oficio N° 01976- 2025-2026-CTC-JCMC-CR

Me dirijo a usted en atención a los documentos de la referencia, mediante los cuales la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y la Comisión de Transportes y Comunicaciones, ambas del Congreso de la República, solicitan se emita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14332/2025-CR, "*Ley que autoriza la actualización y modernización de la escala remunerativa del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado – PROVÍAS Descentralizado*" (en adelante, Proyecto de Ley).

Al respecto, informo lo siguiente:

I. Competencias de SERVIR

- 1.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR es un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH), al cual se le atribuye entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de dicho sistema¹.
- 1.2 De esta manera, la presente opinión se enmarca en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR y se emite sin perjuicio de las opiniones que correspondan a otros sectores.

II. Contenido de la propuesta normativa

- 2.1 El artículo 1 del Proyecto de Ley contiene el objeto de la propuesta normativa, precisando lo siguiente:

¹ Artículo 2 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

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: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 6NQMCMX



"La presente ley autoriza la actualización y modernización de la escala remunerativa del personal del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado – PROVIAS DESCENTRALIZADO, sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, a fin de adecuarla a criterios de equidad, razonabilidad, competitividad y sostenibilidad fiscal".

2.2 En esa línea, el artículo 2 del Proyecto de Ley señala que la propuesta legislativa tiene como finalidad:

- a) *Garantizar condiciones laborales equitativas y remuneraciones adecuadas para el personal.*
- b) *Fortalecer la capacidad operativa e institucional de Provias Descentralizado.*
- c) *Contribuir a la eficiencia de la gestión de la infraestructura vial descentralizada.*
- d) *Promover la retención y atracción de talento especializado en el sector público.*

2.3 En cuanto al alcance de ley, el artículo 3 del Proyecto de Ley indica que esta resulta aplicable *"al personal del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado – Provias Descentralizado sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728"*.

2.4 Por su parte, el artículo 4 del Proyecto de Ley dispone que en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, contados desde la entrada en vigencia de la ley, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, realiza el estudio técnico para la determinación de la nueva escala remunerativa. Asimismo, en caso de incumplimiento de dicho plazo, faculta a Provias Descentralizado a su elaboración y presentación ante el MEF.

2.5 Respecto a la aprobación de la nueva escala remunerativa, el artículo 5 del Proyecto de Ley señala que esta será aprobada mediante Decreto Supremo refrendado por el MEF, a propuesta del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Asimismo, establece que dicha aprobación se realizará en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, contados desde la presentación del estudio técnico.

2.6 Por último, el Proyecto de Ley contiene tres (3) disposiciones complementarias finales, que regulan lo siguiente:

"PRIMERA. Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo a los Recursos Ordinarios y Recursos Directamente Recaudados del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado – PROVIAS DESCENTRALIZADO, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

SEGUNDA. Reglamentación

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), aprueba las disposiciones reglamentarias necesarias en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario.

TERCERA. Excepción presupuestaria

Se exceptúa a PROVIAS DESCENTRALIZADO de las restricciones establecidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público vigente, exclusivamente para la implementación de la nueva escala remunerativa".

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: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 6NQJMCX



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 de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

- 2.7 De acuerdo con la Exposición de Motivos, la medida planteada busca aprobar una nueva escala remunerativa para el personal de Provías Descentralizado, debido a que la vigente escala no responde a la evolución económica ni al crecimiento funcional y presupuestal de la entidad. En ese sentido, se señala que, la propuesta se justifica en la pérdida del poder adquisitivo del personal por efecto de la inflación y el incremento del costo de vida, así como en la necesidad de reducir la alta rotación de personal especializado, atraer talento técnico calificado y garantizar la continuidad operativa de la entidad en la ejecución y mantenimiento de la infraestructura vial departamental.
- 2.8 En relación con el análisis costo-beneficio, la Exposición de Motivos señala que la iniciativa generaría costos asociados al incremento de la planilla institucional, la actualización de instrumentos de gestión y la elaboración de estudios técnicos; no obstante, precisa que la medida se financiaría con cargo a los recursos propios de la entidad, sin demandar recursos adicionales al tesoro público. En cuanto a los beneficios, se indica que la propuesta contribuiría a reducir la rotación laboral, fortalecer el capital humano y mejorar la eficiencia institucional y la calidad del servicio público.

III. Análisis del Proyecto de Ley

Sobre el objeto de la propuesta normativa y su vinculación al SAGRH

- 3.1 Conforme se ha señalado precedentemente, el Proyecto de Ley busca viabilizar la implementación de nueva escala remunerativa para los servidores de Provías Descentralizado, sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 728, con cargo a los recursos directamente recaudados y recursos ordinarios de la entidad, en el marco de la normativa de gestión fiscal de los recursos humanos.
- 3.2 Estando a ello, de la revisión de las disposiciones de la propuesta normativa, se advierte que esta se encuentra vinculada directamente con el **Subsistema de Gestión de la Compensación²** del SAGRH (subsistema 5), **específicamente, en cuanto a las compensaciones económicas.**
- 3.3 Sobre el particular, si bien SERVIR tiene la facultad para emitir opinión técnica sobre las normas y el funcionamiento del SAGRH, mediante el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 044-2021³, se establece que la atribución para brindar opiniones técnicas relacionadas a los ingresos del personal del Sector Público la ejerce de forma exclusiva y excluyente el MEF, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH). Además, mediante el Decreto Legislativo N° 1666⁴, se dispone que la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público se rige por principios, entre los cuales encontramos al principio de exclusividad, a través del cual se precisa que la competencia exclusiva y excluyente corresponde a la DGGFRH, quien emite opinión vinculante en las materias de su competencia.

² Este subsistema incluye la gestión del conjunto de ingresos y beneficios que la entidad destina al servidor civil, como contraprestación a la contribución de este a los fines de la organización, de acuerdo con el puesto que ocupa (literal i del subnumeral 6.15 de la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH "Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas", aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 238-2014-SERVIR-PE).

³ Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias y urgentes en materia de gestión fiscal de los recursos humanos del Sector Público.

⁴ Decreto Legislativo marco de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.

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: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 6NQJMCX



- 3.4 Aunado a ello, se advierte que la materia objeto del Proyecto de Ley tiene impacto presupuestal, con lo cual, se sugiere solicitar la opinión del MEF a través de su Dirección General de Presupuesto Público, para que en el marco de sus competencias establecidas en el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público⁵, pueda emitir opinión respecto a la medida que plantea el Proyecto de Ley.
- 3.5 Por tanto, de acuerdo con el objeto del Proyecto de Ley, el cual se vincula directamente con los ingresos del personal del Sector Público, y conforme a lo mencionado previamente, corresponderá al **MEF emitir opinión en el marco de sus competencias y atribuciones.**

Sobre la reforma a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil

- 3.6 Sin perjuicio de lo señalado, es preciso considerar que, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), se gestó como una de las reformas más ambiciosas del Estado en materia de recursos humanos, con el propósito de corregir el desorden existente en materia de contratación, remuneraciones, deberes y derechos de los servidores públicos, dada la multiplicidad de regímenes laborales (BID, 2022). Esta reforma busca profesionalizar el servicio civil a través de la meritocracia y finalizar con el desorden existente y la dispersión salarial, estableciendo reglas claras para el acceso a la función pública y el establecimiento de remuneraciones⁶ que respondan a criterios objetivos y uniformes, en relación a las funciones y/o grado de responsabilidad⁷ de los servidores públicos que se encuentran previamente clasificados en grupos y niveles o categorías⁸ que responden a una estructura de puestos definida transversalmente para toda la función pública.
- 3.7 En esa línea, el Poder Ejecutivo viene realizando esfuerzos para la implementación del régimen del servicio civil, como un régimen laboral único para todos los servidores que prestan servicios en las diferentes instituciones públicas del país. Es así que, a través del Decreto Legislativo N° 1602⁹, se busca impulsar el tránsito de las entidades públicas (Fase 1) y de los servidores públicos (Fase 2) que prestan servicios en ellas (entre ellos, los servidores del régimen del D. Leg. 276 y del D. Leg. 728), para lo cual se han simplificado procedimientos que ayudarán a agilizarlo.
- 3.8 En ese sentido, la implementación de la reforma del Servicio Civil a través del tránsito a la LSC, se configura como la solución a los problemas planteados ante la diversidad de regímenes laborales en el sector público, es decir, busca no sólo ordenar los nuevos ingresos del Estado,

⁵ El artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1440, señala:

"Artículo 5. Dirección General de Presupuesto Público

5.1 La Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas es el ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Ejerce la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público, manteniendo relaciones técnico-funcionales con la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el Pliego o en la Entidad Pública, según corresponda, y con el Responsable del Programa Presupuestal. (...)"

⁶ Establecido por Decreto Supremo N° 138-2014-EF, Reglamento de Compensaciones de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

⁷ En referencia a los perfiles de puestos, según los lineamientos dispuestos en la Directiva N° 003-2024-SERVIR-GDSRH, Diseño de perfiles de puestos y elaboración, aprobación, administración y modificación del Manual de Perfiles de Puestos.

⁸ En referencia a las familias y roles dispuestos para los grupos de directivos públicos, servidores civiles de carrera y servidores de actividades complementarias, según los lineamientos establecidos en la Directiva N° 001-2024-SERVIR-GPGSC, Familias de puestos y roles y Manual de Puestos Tipo (MPT) aplicables al Régimen del Servicio Civil.

⁹ Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, para fortalecer la gestión pública a través del tránsito de las entidades públicas y promover el acceso meritocrático de los servidores civiles al régimen del servicio civil, y dicta otras disposiciones.

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: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 6NQJMCX



sino también ha diseñado las escalas de compensaciones para cada familia de puestos y, al interior de cada nivel, una estructura de bandas remunerativas, elaboradas con el fin de retribuir de mejor manera la prestación del servidor civil y acabar con las desigualdades existentes.

- 3.9 Por tanto, resulta necesario que cualquier propuesta normativa que modifique o incremente beneficios económicos, como la actualización de la escala remunerativa aplicable al personal de Provías Descentralizado sujeto al régimen del Decreto Legislativo N° 728, se formule considerando la coherencia con el proceso de tránsito hacia la Ley del Servicio Civil. En ese marco, se recomienda que la legislación se oriente a incentivar el tránsito voluntario de los servidores de Provías Descentralizado al nuevo régimen, y no a establecer disposiciones que, al equiparar beneficios con las entidades del régimen vigente, **reduzcan el interés o generen desincentivos** para dicho proceso.

Otras consideraciones a tener en cuenta

- 3.10 De otro lado, teniendo en cuenta que la propuesta tiene un impacto en el presupuesto público, resulta necesario enfatizar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú dispone que:

"Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".

- 3.11 Sobre el particular, cabe traer a colación que, en relación con dicha **prohibición de gasto**, la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, citando al desarrollo jurisprudencial efectuado por el Tribunal Constitucional, ha señalado¹⁰ que:

"(...) esta Dirección General considera, respecto a la prohibición de gasto público descrita en el artículo 79 de la Constitución que, en la formulación de proyectos de ley, los congresistas de la República, deben observar los siguientes criterios:

a) Los congresistas de la República pueden formular iniciativas legislativas que generen gasto público siempre que concurren dos circunstancias, según los criterios jurisprudenciales del máximo intérprete de la Constitución, que son:

*i) Que dicho gasto no exceda el balance general de ingresos y gastos de la Ley de Presupuesto del Año Fiscal respectivo, en observancia del principio de equilibrio presupuestario y de lo dispuesto en los artículos 77, 78 y 80 de la Constitución; es decir que **no puede implicar la generación de gasto público que sea imputable a la ley de presupuesto del Año Fiscal en curso escapando de su balance general de cifras de ingresos y egresos.***

ii) Que en el iter legislativo de dicha iniciativa legislativa haya participado el Poder Ejecutivo consintiendo su aprobación.

b) Los congresistas de la República no pueden aprobar iniciativas legislativas que, generando gasto público, afecten directamente el principio de equilibrio presupuestario en el presupuesto del Sector Público del año en el que se presenta el proyecto de ley. Dicha prohibición resulta aplicable incluso en el escenario en que el Poder Ejecutivo haya consentido su aprobación en el iter legislativo;

¹⁰ En el Boletín Especial Edición Fiestas Patrias extraído de <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/4479066-boletin-especial-edicion-fiestas-patrias>

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: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 6NQJMCX



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 de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

pues en ese caso se vulneraría el artículo 79 de la Constitución.

En ese sentido, en el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma, en la exposición de motivos de los proyectos de ley que generen gasto público, se debe justificar y sustentar por qué la propuesta normativa, no vulnera el principio de equilibrio presupuestario en el presupuesto del Sector Público del año en el que se presenta el proyecto de ley, así como los mecanismos de participación y consentimiento del Poder Ejecutivo respecto a la aprobación de la iniciativa legislativa.

*c) Los congresistas de la República no se encuentran prohibidos de dar leyes que reconocen y/o amplían el reconocimiento de derechos estableciendo obligaciones al Estado **siempre que no generen gasto público**, y que puedan constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de sus atribuciones, el Poder Ejecutivo determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la ley de presupuesto anual correspondiente, salvaguardando así la observancia del principio de equilibrio presupuestario".*

- 3.12 Por consiguiente, se recomienda tener en consideración lo expresado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en atención al desarrollo jurisprudencial efectuado por el Tribunal Constitucional.

IV. Conclusiones y recomendaciones

- 4.1 En relación con el Proyecto de Ley N° 14332/2025-CR, "Ley que autoriza la actualización y modernización de la escala remunerativa del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado – Proviás Descentralizado", corresponde al **Ministerio de Economía y Finanzas emitir opinión sobre la viabilidad de la presente propuesta, por ser materia de ingresos del personal del Sector Público**, conforme lo precisado en los numerales 3.3 al 3.5 del Informe Técnico. Frente a dicho extremo no corresponde a SERVIR emitir opinión.
- 4.2 Sin perjuicio de ello, es importante tener en consideración que, ante la diversidad de bandas remunerativas de los regímenes laborales en el sector público, el Poder Ejecutivo viene impulsando la implementación de la reforma del Servicio Civil a través del tránsito a la Ley N° 30057, estableciendo un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas. Por lo tanto, se recomienda que la legislación se oriente **a incentivar el tránsito voluntario** de sus servidores al nuevo régimen, y no a establecer disposiciones que, al equiparar beneficios con las entidades del régimen vigente, **reduzcan el interés o generen desincentivos para dicho proceso**.
- 4.3 Finalmente, se recomienda tener en consideración la opinión emitida por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, respecto a los alcances jurisprudenciales de la **prohibición de gasto** dispuesta en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, conforme a lo indicado en los numerales 3.10 y 3.11 del presente Informe Técnico.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes. Asimismo, se adjuntan los proyectos de oficio para dar respuesta al Congreso de la República.

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: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 6NQJMCX



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 de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Atentamente,

Firmado por

BETTSY DIANA ROSAS ROSALES

Gerente (a) de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

GLADYS GABRIELA CUSIMAYTA LOBO

Ejecutiva de Políticas del Servicio Civil (e)

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

VANESSA ISABEL GUEVARA SANCHEZ

Especialista de Soporte y Orientación Legal de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

ROY ALEXIS QUISPE AGIPE

Analista 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: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 6NQJMCX