Proyecto de Ley N° 3680/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ALEJANDRO AURELIO AGUINAGA RECUENCO

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
28 NOV. 2022
RECIBIDO
Firma Hora 15:13

REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL ARTÍCULO 42-A A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

El Congresista que suscribe **ALEJANDRO AURELIO AGUINAGA RECUENCO,** integrante del Grupo Parlamentario **Fuerza Popular**, en uso de sus facultades que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 74º, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL ARTÍCULO 42-A A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo Único: Incorporación del artículo 42-A a la Constitución Política del Perú

Incorpórese el artículo 42-A a la Constitución Política del Perú, conforme al texto siguiente:

La Autoridad Nacional del Servicio Civil

Artículo 42-A.- La Autoridad Nacional del Servicio Civil es un organismo autónomo descentralizado, rector del sistema de recursos humanos de los tres niveles de gobierno. Le corresponde el diseño, aprobación e implementación de las políticas y marco normativo del servicio civil, incluyendo la política remunerativa, la política de atracción de talento y carrera administrativa; así como, la supervisión y sanción para garantizar su cumplimiento. Tiene iniciativa legislativa.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil es dirigida por un presidente elegido por concurso público por un periodo de 5 años y solo puede ser removido por falta grave.

El concurso público de méritos está a cargo de una Comisión Especial, conformada por:

1) El Defensor del Pueblo, quien la preside;
2) El Presidente del Congreso de la República;
3) El Presidente del Poder Judicial;
4) El Contralor General de la República;
5) El Presidente del Consejo de Ministros;

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. – La presente Ley entre en vigor a partir del día siguiente de su publicación.

Lima, 11 de noviembre de 2022

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/11/2022 21:20:19-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **29** de **noviembre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3680-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES:

La Constitución Política del Perú regula en su capítulo IV las reglas y principios generales relativos a la función pública, previendo como principales puntos los siguientes: i) todos los funcionarios y trabajadores públicos se encuentran al servicio de la nación, ii) impedimento para acceder a la función pública como servidor de confianza, iii) la carrera administrativa, iv) la declaración jurada de ingresos y rentas de los servidores públicos; y, v) los derechos colectivos de los servidores públicos[1].

Todas estas normas tienen la característica de requerir leyes de desarrollo, las cuales especifiquen entre otros puntos los derechos, deberes y prohibiciones de los servidores públicos. Asimismo, y dado que estas reglas son de aplicación transversal para todas las entidades e instituciones del Estado se organizan a través del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, el cual se encuentra previsto en el artículo 46 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158.

A través del Decreto Legislativo N° 1023 se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil, asignándole la condición de rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, cuyo fin es contribuir a la mejora continua de la administración del Estado a través del fortalecimiento del servicio civil. La creación de la Autoridad supuso el primer gran paso en el camino de la reforma del servicio civil y, con ella de la Administración Pública, pues en la medida en que logre desarrollar un sistema de servicio civil coherente, técnicamente sólido y protegido de presiones políticas injustificadas, permitiría al país contar con una masa crítica de recursos humanos que pueda impulsar la misma reforma en cada una de las entidades públicas.

Sin embargo, con la dación del Decreto Legislativo N° 1450 se modificaron algunas funciones de la Autoridad, entre ellas la principal fue la referida a proponer la política remunerativa, restringiendo dicha función únicamente a la política de compensación no económica. Asimismo, se modificó la organización del Sistema incluyendo como parte del mismo a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos o la que haga sus veces, del Ministerio de Economía y Finanzas, cuyo director pasaría a integrar el Consejo Directivo de SERVIR. De esta manera se evidencia que se restaron facultades que afectan la capacidad técnica de la Autoridad.

En los últimos meses SERVIR ha sido expuesta a presiones e injerencias políticas que impactan en su importante rol técnico dentro de la sociedad peruana. Cabe resaltar que este escenario se agudiza con la pretensión constante del gobierno de turno de cambiar la adscripción de la Autoridad de la

[1] Constitución Política del Perú

Presidencia del Consejo de Ministros al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con lo que su ámbito se reduciría únicamente a la protección de los derechos de los servidores públicos. Cabe precisar que, si bien esto último es sumamente importante, la Constitución Política del Perú prevé que todo el Sistema que desarrolla la Función Pública en el Estado peruano no se limita únicamente a la protección de derechos, sino que engloba aspectos tan importantes como el adecuado servicio a la ciudadanía que a su vez permite la satisfacción de todas las necesidades básicas y derechos fundamentales de todas las personas que residen en el Perú.

Recientemente, el Poder Ejecutivo a través de la Resolución Ministerial N° 254-2022-PCM, ha creado el Grupo de Trabajo de naturaleza temporal denominado ***"Mesa Técnica para elaborar propuestas normativas que permitan mejorar la implementación del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y su rectoría, y que impulsen la implementación del tránsito de entidades públicas al nuevo régimen del servicio civil"***; dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. A través de este grupo de trabajo se pretende revisar los procesos y subprocesos que conforman el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos - SAGRH y revisar la composición del Consejo Directivo del SERVIR. La injerencia política se vuelve a manifestar en la conformación del citado Grupo de Trabajo, toda vez que se tratarán aspectos técnicos de competencia de SERVIR, pero no lo consideran en la conformación del Grupo de Trabajo, por el contrario, incluyen a dos representantes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que no tiene competencia en el SAGRH.

En ese sentido, se evidencia que en la actualidad el inadecuado manejo político por parte de los poderes ejecutivo y legislativo ha impactado de forma adversa en el ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, y con ello en una de las reformas del Estado más importantes. Por lo que con la finalidad de garantizar que los mandatos contenidos en el capítulo IV de la Constitución Política del Perú sean adecuadamente cumplidos resulta necesario que la Autoridad tenga la condición de Organismo Constitucionalmente Autónomo, condición bajo la cual podrá desarrollar de manera idónea su función de aprobar e implementar las políticas y normas para el ejercicio de la función pública, así como supervisar, sancionar e intervenir a las entidades del Estado para garantizar el cumplimiento de las normas sobre la función pública.

Por otra parte, cabe señalar que el servicio civil meritocrático es un pilar de la política nacional de modernización del Estado aprobada por el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, toda vez que la gestión de recursos humanos es un área crítica en todo tipo de organización ya que son las personas las que definen los objetivos, formulan los planes y políticas, asignan recursos y los gestionan a través de procesos. Así, resulta fundamental que el servidor público tenga tres (3) atributos: i) la responsabilidad ante las autoridades democráticamente elegidas, como representantes de los ciudadanos; ii) la independencia política

que deben tener respecto de los intereses específicos de políticos y grupos de poder, dado que deben defender los intereses de los ciudadanos y garantizar la neutralidad de la acción pública; y, iii) la capacidad técnica para desarrollar políticas públicas eficaces. En tal sentido, si un servidor público debe mantener su independencia política con mucha mayor razón la Autoridad encargada de gestionar y desarrollar el marco normativo que permitirá que el país cuente con una mayor profesionalización y capacidad técnica del servicio publico, que a la postre redundará en una mayora capacidad de responder a los cambios estratégicos de gobierno, así como a las demandas y expectativas de los ciudadanos.

LEGISLACIÓN COMPARADA

Asimismo, corresponde tener en cuenta que a nivel comparado se comprende la importancia de que la entidad que se encargue de la dirección del servicio civil cuente con la autonomía necesaria para que de forma técnica se logre contar con servidores civiles idóneos y comprometidos con el Estado Constitucional de Derecho.

Así, el artículo 130 de la Constitución Política de la República de Colombia señala que "*Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial*". Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-372/99 señaló:

> *La Comisión del Servicio Civil es, entonces, una sola y, a juicio de la Corte, no tiene un carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno ni de junta o consejo directivo de composición paritaria o con mayoría prevalente de los organismos estatales o de los trabajadores, ni de las entidades territoriales en cabeza de sus autoridades. Se trata en realidad de un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del Ejecutivo ni de otras ramas u órganos del poder público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden.*

Como puede advertirse, si esta Comisión del Servicio Civil se encontrara prevista en el ordenamiento jurídico nacional, sería considerada un organismo constitucionalmente autónomo, garantizando de esta manera la independencia indispensable para diseñar, implementar y evaluar las políticas y normas necesarias para afianzar el servicio civil en el territorio nacional.

Ahora bien, en Francia, si bien la Escuela Nacional de Administración no tiene la condición de entidad autónoma, deviene en la entidad rectora del servicio civil paradigmática a nivel mundial, alrededor de la cual gira el sistema de formación

de servidores públicos. Su propósito es complementar la formación precedente de los programas universitarios y preparar a cursantes a través de la enseñanza administrativa. Al mismo tiempo, corrige los defectos el reclutamiento administrativo y democratiza las oportunidades de empleo en el país. En fin, ofrece a los funcionarios públicos una formación humanística, pero con sentido administrativo de Estado. Su misión es mejorar a la administración pública francesa a través de la educación administrativa del servidor público.

En tal sentido, el fortalecimiento de la Autoridad Nacional del Servicio Civil a través de otorgarle la condición de organismo constitucionalmente autónomo tiene por objetivo, entre otros aspectos, garantizar la adecuada formación de los servidores públicos, así como la transparencia y eficiencia de los diversos procesos de selección por medio de los cuales se incorporan los servidores al Estado.

Finalmente, destacar que en el Estudio de Gobernanza emitido por la OCDE: "Perú gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo", se ratifica a la implementación del Servicio Civil, como uno de los aspectos sustantivos para asegurar un adecuado desempeño de los gobiernos.

ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

Sobre este aspecto resulta pertinente tener en cuenta que, si bien el artículo 206 de la Constitución Política del Perú prevé el procedimiento de reforma de la Constitución, dicho dispositivo no contiene parámetros respecto de los límites materiales de reforma constitucional.

El Tribunal Constitucional en el fundamento 18 de la STC 00050-2004-AI/TC y acumulados señaló que la existencia de un poder constituyente derivado implica la competencia del Congreso para reformar preceptos no esenciales de la Constitución. Así entonces el poder del Congreso de la República, en su condición de Poder Constituyente derivado, para reformar la Constitución se sujetará a límites materiales referidos a la presencia de parámetros de identidad o esencial constitucional, inmunes a toda posibilidad de reforma (fundamento 74 de la STC 0014-2002-AI/TC).

Estos límites de reforma pueden ser expresos o implícitos. Respecto de estos últimos en el fundamento 7 de la STC 0014-2002-AI/TC se señaló que entre otros serían la dignidad del ser humano, la soberanía del pueblo, el carácter democrático del Estado, el modelo unitario y descentralizado o la forma republicana de gobierno. En el fundamento 35 de la STC 0050-2004-AI/TC también se consideró como límites implícitos al sistema democrático de gobierno, el régimen representativo, la Constitución económica, el principio de alternancia del gobierno, ello en virtud de los artículos 1,3, 43 y 58 de la Constitución Política del Perú.

Además, de ello corresponde tener en consideración que el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución Política del Perú prevé que no pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor. En tal sentido y dado que una de las vías procedimentales para reformar la Constitución, según el artículo 206 de la Constitución, es vía referéndum, por lo cual estos temas constituirían también límites expresos a la reforma constitucional.

De la revisión de estos límites expresos e implícitos se infiere que el concederle la condición de organismo constitucionalmente autónomo a la Autoridad Nacional del Servicio Civil con la finalidad de garantizar el adecuado desarrollo de la Función Pública y del Servicio Civil en el Perú no involucra o afecta a los valores superiores e indemnes de inspiran la Constitución Política del Perú. Así no se refiere a la dignidad humana, ni a la soberanía del pueblo, el carácter democrático del gobierno, el régimen representativo ni a la reducción de derechos fundamentales de la persona.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 0029-2008-PI/TC señaló:

"3. (...) La Constitución de 1993 no define expresamente a los órganos constitucionales ni tampoco provee los elementos jurídicos necesarios que permitan reconocerlos fácilmente. Pero ello no es óbice para que este Colegiado, a partir de la interpretación constitucional, pueda establecer algunos elementos o rasgos esenciales que deben concurrir para que un órgano determinado pueda ser considerado como constitucional.

4. A juicio de este Colegiado para que un órgano pueda ser considerado de naturaleza constitucional deben concurrir los siguientes elementos: (a) necesidad, lo que implica que el órgano de que se trate sea un elemento necesario del ordenamiento jurídico, al punto que su ausencia determinaría una paralización de las actividades estatales (aunque sea parcialmente) o produciría una ilegítima transformación de la estructura del Estado. Este elemento también implica que el órgano debe ser insustituible, en el sentido de que sus tareas sólo pueden ser realizadas por éste y no por otros órganos constitucionales.

5. Un segundo elemento es la (b) inmediatez, lo que significa que un órgano para ser constitucional debe recibir de la Constitución de manera inmediata y directa sus atribuciones fundamentales que lo hagan reconocible como un órgano que se engarza coordinadamente en la estructura estatal, bajo el sistema de frenos y contrapesos, propio de una concepción contemporánea del principio de división del poder (artículo 43º, Constitución).

6. Un tercer elemento es su (c) posición de paridad e independencia respecto de otros órganos constitucionales. Esto quiere decir que un órgano constitucional para ser tal debe tener, por mandato constitucional, autonomía e independencia,

de modo tal que no sea un órgano "autárquico" ni tampoco un órgano subordinado a los demás órganos constitucionales e inclusive a los poderes del Estado."

En cuanto a la necesidad de que la Autoridad Nacional del Servicio Civil sea un órgano constitucionalmente autónomo corresponde señalar que la Constitución Política del Perú al regular en forma expresa sobre la función pública determina que resulta constitucionalmente necesario que exista regulación específica sobre este punto, en el entendido que son los servidores públicos quienes permiten que los diversos servicios que brinda el Estado se presten con una calidad e idoneidad que permita satisfacer, en la mayor medida posible, las necesidades de la sociedad.

Si bien históricamente la rectoría o dirección sobre la función pública y el servicio civil se encontró a cargo del Poder Ejecutivo, inicialmente a través del Instituto Nacional de Administración Pública, sin embargo, fue desactivado a través de la Ley N° 26507 siendo que sus funciones fueron transferidas mediante el Decreto Supremo N° 74-95-PCM a cada una de las entidades y a la Presidencia del Consejo de Ministros, con lo cual se careció de un ente rector que dirija de manera planificada el desarrollo del servicio civil, provocando el desorden en la administración pública, heterogeneidad en el pago de retribuciones. Además, salvo en las entidades denominadas "islas de eficiencia", el Estado generó un ciclo de burocracia, sujeto a los vaivenes políticos, convirtiéndose en un ente ineficiente. Posteriormente, recién en el año 2008 con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR la dirección del sistema administrativo de gestión de recursos humanos se encuentra a cargo de un ente técnico que de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, tiene por finalidad que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran; y a la postre lograr un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas.

De esta manera, se advierte que las funciones que realiza SERVIR no podrían ser realizadas por otro órgano del Estado y que su ausencia supondría regresar al período posterior a la desactivación del INAP, con la paralización y retardo en el cumplimiento de servicios públicos por parte del Estado.

En cuanto al elemento de inmediatez se cumplirá con la incorporación del artículo 42-A en el texto constitucional. Con ello, SERVIR recibirá sus atribuciones fundamentales de la propia Constitución, tal como sucede en el caso colombiano con la Comisión Nacional del Servicio Civil. De igual forma, el elemento de paridad e independencia se configuraría con la incorporación del citado artículo, ya que se le conferirá autonomía e independencia.

En tal sentido, resultaría constitucionalmente legítimo que la Autoridad Nacional del Servicio Civil tenga la condición de Organismo Constitucionalmente Autónomo.

II. MARCO LEGAL

- Constitución Política del Perú.
- Ley de Bases de la Carrera Administrativa (Decreto Legislativo 276).
- Ley del Marco del Empleo Público (Ley 287175).
- Ley de Fomento del Empleo (Decreto Legislativo 728).
- Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (Decreto Legislativo 1057).
- Ley del Servicio Civil (Ley 30057).
- Ley que Declara en disolución al Instituto Nacional de Administración Pública (Ley 26507).

III. ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

Con la presente iniciativa de reforma constitucional se propone incorporar el artículo 42-A a la Constitución Política del Perú, sin que se modifique ninguna norma constitucional vigente. Lo que si implicaría con su aprobación es la emisión de la normativa de desarrollo que garantice su correcta implementación.

IV. ANÁLISIS DE COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta no genera gasto alguno al erario nacional, ya que la materia regulada en la presente ley de reforma constitucional no implica la implementación de medidas o acciones que signifiquen, entre otras, el aumento de presupuesto asignado a la Autoridad. Por el contrario, como puede apreciarse en su contenido, la reforma planteada se circunscribe a la otorgar la condición de Organismo Constitucionalmente Autónomo a la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Por otro lado, el proyecto de reforma constitucional genera una serie de beneficios. En efecto, permite que la Autoridad Nacional del Servicio Civil cuente con la estabilidad indispensable para que ejerza su rol de desarrollar todos los aspectos relativos a la Función Pública y de esa forma lograr la reforma del servicio civil y también del mismo Estado. De igual manera, se garantiza que la Autoridad se encuentre realmente exenta de cualquier tipo de injerencia política ya sea del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/11/2022 12:13:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/11/2022 12:22:32-0500

CUADRO DE ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

SECTORES / ACTORES PRINCIPALES	BENEFICIOS o VENTAJAS	COSTOS o PERJUICIOS
PODER EJECUTIVO	Integraria la comision especial pata el concurso publico.	Pierde la facultad directamente de proponer al presidente ejecutivo.
CONGRESO DE LA REPUBLICA	Adquiere una competencia que se agrega a su función especial de selección de altos funcionarios.	No se encuentra perjuicios o costos directos.
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL	Fortalece su autonomía representativa y técnica, por la legitimidad plasmada en la constitución.	No se encuentra perjuicios o costos directos.
CIUDADANIA	Cuenta con personas profesionales orientados al servicio que se rige por principios de la meritocracia	No se encuentra perjuicios o costos directos.

V. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia con los objetivos de la Agenda Legislativa para el Período Anual 2022-2023, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N' 002-2022-2023-CR. Asimismo, la presente iniciativa legislativa es concordante con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

Así, mediante el cuarto objetivo del Acuerdo Nacional "IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO", mediante el cual se expresa el compromiso "*Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.*"

Asimismo, con la agenda legislativa se concuerda con los temas 93. Modernización de la gestión del estado y la administración pública 94. Transparencia en el estado.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RUIZ Victor [illegible] 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/11/2022 11:40:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 28/11/2022 10:35:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORANTE FIGARI Jorge Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/11/2022 11:17:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OLIVOS MARTINEZ Leslie Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/11/2022 11:22:07-0500