



"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 639 -2021 -PR

Lima, 29 de noviembre de 2021

Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que crea el Servicio Civil de Graduados para el Sector Agrario (Secigra Agrario), para impulsar la participación de los estudiantes y egresados en la actividad agraria, por lo siguiente¹:

1. Objeto de la Autógrafa de Ley.

La Autógrafa de Ley tiene por objeto promover la participación en la actividad agraria de los estudiantes y egresados de las facultades profesionales vinculadas a dicha actividad, mediante la creación del Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario).

2. Sobre la falta de coherencia con el servicio civil de graduandos y las modalidades formativas en los sectores público y privado.

Actualmente el Servicio Civil de Graduandos (SECIGRA) viene siendo prestado por estudiantes de las facultades de Derecho del último año de estudios profesionales de las universidades del país, de manera facultativa y en programas de duración anual, en función de lo establecido en el Decreto Ley N° 26113, modificado por la Ley N° 27687, cuya finalidad es que dichos estudiantes realicen actividades jurídicas en dependencias de la administración pública como una acción complementaria para coadyuvar a una pronta y eficiente administración de justicia, ampliando el ejercicio práctico de la profesión e incentivando la responsabilidad social del graduando.

En ese sentido, del tenor de la Autógrafa de Ley se desprende que esta propone la creación del Servicio Civil de Graduandos, con carácter facultativo, para los estudiantes del último año y egresados de las facultades vinculadas a la actividad agraria.

Sin embargo, es de apreciar que, a diferencia del SECIGRA Agrario que se pretende crear a través de la propuesta normativa, el SECIGRA Derecho, como se evidencia del artículo 2 del Decreto Ley N° 26113, modificado por la Ley N° 27687, procura como actividad jurídica complementaria favorecer el desarrollo de toda la Administración Pública que requiere de la aplicación debida del ordenamiento jurídico, acorde al principio de legalidad, lo que convierte al SECIGRA Derecho en una herramienta que resulta transversal para todas las entidades públicas y que la hace justificable por ser necesaria para el logro de los fines públicos, lo que no sucede con el SECIGRA Agrario que se restringe a un ámbito estrictamente sectorial, no evidenciándose en la propuesta normativa una justificación proporcional al SECIGRA Derecho, para su creación.

De otro lado, es menester indicar que mediante Decreto Legislativo N° 1401, Decreto Legislativo que aprueba el régimen especial que regula las modalidades formativas de

¹ Sobre la base del Informe N° D001624-2021-PCM-OGAJ, el Informe N° 0900-2021-MTPE/4/8 y el Informe N° 0795-2021-EF/50.06.

servicios en el Sector Público², se reguló de manera integral el uso de las modalidades formativas de servicios en todas las entidades de las Administración Pública, indistintamente de su nivel de gobierno y régimen laboral al cual se encuentran sujetas.

Así, el Decreto Legislativo en mención nos define a las modalidades formativas de la siguiente manera³:

- **Prácticas preprofesionales:** Esta modalidad tiene por objetivo desarrollar capacidades de los estudiantes de universidades, institutos de Educación Superior, escuelas de Educación Superior y Centros de Educación Técnico Productiva, a partir del último o los dos últimos años de estudios, según corresponda, excepto en los casos que el plan de estudios contemple un criterio distinto para la realización de prácticas, caso en el cual prevalecerá este último. Permite al estudiante aplicar sus conocimientos, habilidades y aptitudes mediante el desempeño en una situación real de desarrollo de las actividades en el sector público, acorde con su programa de estudios.
- **Prácticas profesionales:** Esta modalidad busca consolidar los aprendizajes adquiridos por los egresados universitarios, de institutos de Educación Superior, de escuelas de Educación Superior y de Centros de Educación Técnico Productiva, así como ejercitar su desempeño en una situación real de desarrollo de las actividades en el sector público. Solo puede desarrollarse dentro de los doce (12) meses siguientes a la obtención de la condición de egresado de la universidad, del instituto o escuela de educación superior o del Centro de Educación Técnico Productiva. Vencido dicho plazo, el convenio y las prácticas profesionales caducan automáticamente.

Estando a lo expuesto, se advierte que las prácticas preprofesionales y profesionales (reguladas en el Decreto Legislativo N° 1401) pueden ser desarrolladas por los estudiantes y egresados, respectivamente, de las universidades, institutos de Educación Superior, escuelas de Educación Superior y Centros de Educación Técnico Productiva, a la vez que promueven el conocimiento de las actividades que realizan las entidades del sector público.

Por otra parte, en la Autógrafa de Ley no se establece de manera clara la naturaleza del Secigra Agrario y no señala la diferenciación entre la misma y la prevista en la Ley N° 28518, Ley sobre modalidades formativas laborales, por lo que en el plano fáctico nos encontraríamos ante una modalidad formativa laboral (Secigra Agrario) de regulación autónoma, circunscrita solo a las entidades públicas y privadas vinculadas al sector agrario (como unidades receptoras), que constituiría una alternativa paralela para la realización de un proceso de aprendizaje en el ámbito agrario, a la regulada por la Ley de Modalidades Formativas Laborales que es aplicable para todos los sectores.

El Secigra-Agrario no se desarrollaría exclusivamente en entidades públicas, como es el caso del Secigra Derecho, sino que también tiene como entidades receptoras a instituciones del sector privado, con lo cual difiere de ser propiamente un “servicio civil”, para equipararse más bien a lo que en general son las prácticas preprofesionales y profesionales que tienen un marco jurídico propio, regulado mediante el Decreto Legislativo N° 1401 para el sector Público y la Ley N° 28518 para el sector privado.

² Publicado el 11 de setiembre de 2018 en el Diario Oficial “El Peruano”.

³ Artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo N° 1401.

En ese sentido, se observa que la Autógrafa de Ley no permite distinguir las potenciales diferencias que existiría entre la implementación del Secigra-Agrario respecto de las actuales prácticas pre-profesionales que pudieran realizar los beneficiarios; más aún cuando el Secigra-Agrario pretende ser empleado como una alternativa análoga a las prácticas pre-profesionales y profesionales de carácter facultativo, las cuales se pueden realizar a través de la Ley N° 28518 y el mencionado Decreto Legislativo N° 1401.

Por tanto, dado que la propuesta normativa pretende legislar sobre situaciones fácticas que se encontrarían actualmente reguladas por normas con rango de ley (Ley N° 28518, Ley sobre Modalidades Formativas Laborales y Decreto Legislativo N° 1401), no es necesario que la Autógrafa de Ley implemente una modalidad formativa laboral adicional y especial para las entidades públicas y privadas vinculadas al sector agrario (como unidades receptoras), cuando ya existe la regulación de las modalidades formativas laborales en el sector público y privado a través de la Ley N° 28518 y el Decreto Legislativo N° 1401, respectivamente.

En efecto, la Ley N° 28518, Ley sobre modalidades formativas laborales, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2005-TR, regula modalidades formativas laborales que relacionan el aprendizaje teórico y práctico mediante el desempeño de tareas programadas de capacitación y formación profesional, cuyo objetivo es coadyuvar a la adecuada y eficaz interconexión entre la oferta formativa y la demanda en el mercado de trabajo, así como fomentar la formación y capacitación laboral, proporcionar una formación que desarrolle capacidades para el trabajo y favorezca la adaptación de los beneficiarios a diferentes situaciones laborales.

Entre los tipos de modalidades formativas laborales que contempla la ley bajo comentario se tienen las prácticas preprofesionales y las prácticas profesionales, que permiten a las personas en formación con condición de estudiante y a los egresados de un centro de formación profesional o universidad, respectivamente, puedan aplicar y consolidar sus conocimientos, habilidades y aptitudes desempeñándose en una situación real de trabajo.

Asimismo, de acuerdo con el Artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 28158, la aplicación de la mencionada norma comprende a todas las empresas sujetas al régimen laboral de la actividad privada.

En ese sentido, se verifica que el ordenamiento jurídico vigente cuenta con las normas que permiten que los estudiantes de educación superior (no solo los estudiantes de carreras agrarias o vinculadas a dicha actividad, sino los estudiantes de todas las profesiones) puedan desarrollar prácticas preprofesionales y profesionales en el sector público y privado, garantizando el fortalecimiento de los conocimientos adquiridos en su formación académica, así como el acceso a una retribución por sus servicios y el reconocimiento del tiempo de prácticas, en el sector público, como experiencia profesional.

De otro lado, se debe considerar que la Autógrafa de Ley al pretender legislar de manera específica los procesos formativos en situaciones reales de trabajo en lo concerniente a las actividades productivas en el sector agrario, sin tener en cuenta que, existe una legislación vigente que regula de manera general a las modalidades formativas laborales en el sector privado y en el público, y sin individualizar las actividades económicas y a los sectores productivos; generaría que dicha regulación sea ineficiente en la práctica.

Es decir, si ya existe un marco normativo que permite que las modalidades formativas laborales se realicen de manera más directa a través de los convenios que se suscriben entre los centros de formación profesional y los y las beneficiarios/as, ello permite que el acceso a dichas modalidades laborales sea práctica, directa, eficiente y general, sin tener reparos en algún sector económico en particular. Sin embargo, el artículo 6 de la Autógrafa de Ley propone los lineamientos para acceder al Secigra Agrario, estableciendo entre otros aspectos, que el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), emita una Resolución Ministerial para aprobar las unidades receptoras y el modelo de Convenio; asimismo, se indica que el citado ministerio debe aprobar los criterios técnicos para la práctica del secigrista. Por lo tanto, se evidencia que dicha metodología para acceder al Secigra Agrario sería burocrática e ineficiente y no permitiría acceder de manera directa a los estudiantes y egresados de las universidades públicas y privadas con facultades profesionales vinculadas a la actividad agraria.

Al respecto, cabe acotar que el acceso a las modalidades formativas laborales reguladas en la Ley N° 28518 se realiza a través de convenios conforme se encuentra regulado en su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 007-2005-TR. El artículo 50 de este reglamento establece que los convenios deben ser celebrados por escrito y suscritos por las partes antes del inicio de la ejecución de las actividades formativas, y debe ser puesto en conocimiento de la Dirección de Promoción del Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), dentro de los quince (15) días naturales de la suscripción. En esa misma línea, los artículos 51 y 52 establecen los lineamientos sobre la información que deben contener los convenios y su lugar de presentación, respectivamente. Como puede apreciarse entonces ya existe una regulación sobre la forma cómo se tramitan la suscripción de los convenios de modalidades formativas laborales.

De esta manera, podemos colegir que la Autógrafa de Ley deviene en innecesaria, pues actualmente el Decreto Legislativo N° 1401 y la Ley N° 28158 ya regulan el ejercicio de prácticas preprofesionales y profesionales en el Sector Público y Sector Privado, normas de observancia obligatoria por todas las entidades de la Administración Pública, en los tres niveles de gobierno, y las personas naturales y jurídicas correspondientes.

3. Sobre el otorgamiento de puntajes adicionales en los concursos públicos de méritos y la afectación del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad.

En el literal g) del artículo 7 de la Autógrafa de Ley se propone que el secigrista agrario tendría derecho a obtener un puntaje adicional, entre otros, para el acceso a procesos de contratación del Estado; de lo que se entiende que sería para concursos públicos de méritos para acceder a puestos en la Administración Pública.

Al respecto, es preciso señalar que el artículo 40 de la Constitución Política del Estado establece que la carrera administrativa constituye un bien jurídico constitucional. Asimismo, precisa que por ley se regularán el ingreso, los derechos, deberes y las responsabilidades de los servidores; por tanto, en rigor, estamos frente a un bien jurídico garantizado por la Constitución cuyo desarrollo se delega al legislador orientado a la construcción de la carrea pública en el Estado.

En mérito a ello, se estableció que el acceso al servicio civil, indistintamente del régimen laboral al que se encuentre adscrita una entidad pública, se realiza necesariamente por concurso público de méritos en un régimen de igualdad de oportunidades de acuerdo

con los principios de mérito y la capacidad de las personas, con excepción de los puestos de confianza.

Dicha exigencia es mandato imperativo de observancia obligatoria, tales como el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (en adelante la LMEP) y en el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023⁴, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. La inobservancia a las reglas de acceso a la Administración Pública es sancionada con la nulidad los actos administrativos, según el artículo 9 de la LMEP, dado que son normas de carácter transversal a todas las entidades de la Administración Pública, indistintamente el nivel de gobierno y régimen laboral.

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el precedente vinculante recaído en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC Caso Huatuco⁵, así como en su respectivo auto aclaratorio que: "(...) para ingresar al sector público, tanto en el régimen laboral público como en el privado, resulta necesario: i) La definición de una plaza o vacante de duración indeterminada, (ii) la necesidad de que dicha plaza esté debidamente presupuestada, (iii) la realización previa de un concurso público de méritos, para la cobertura de dicha plaza".

Asimismo, agrega el Tribunal Constitucional⁶ que los contenidos del principio de acceso a la función pública en condiciones de igualdad son: i) acceder o ingresar a la función pública; ii) ejercerla plenamente; iii) ascender en la función pública; y iv) condiciones iguales de acceso. Asimismo, ha determinado que el derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito, el cual vincula plenamente al Estado y a toda entidad pública en general. Esto significa que este principio vincula positivamente al legislador a que la regulación sobre el acceso a toda función pública observe irrestrictamente el principio del acceso por mérito; asimismo, que toda actuación de la administración del Estado y de toda entidad pública, en general, observe tal principio en todos sus actos en relación con el acceso a la función pública.

En consecuencia, el acceso al servicio civil, indistintamente del régimen laboral en que se efectúe, se realiza necesariamente por concurso de méritos en el marco de un régimen de igualdad de oportunidades y de conformidad con los principios de mérito y capacidad de personas; por lo que la propuesta del otorgamiento de puntajes adicionales a los secigristas agrarios en los diversos concursos o procesos para acceder a un puesto en la Administración Pública, vulneraría los principios de igualdad de oportunidades, transparencia y de meritocracia, contenidos en las normas antes reseñadas, así como con los criterios vinculantes del Tribunal Constitucional. Cabe precisar que dicho beneficio no está contemplado para el SECIGRA Derecho.

De igual manera, es menester indicar que de aprobarse la iniciativa legislativa se generaría una abierta discriminación entre las personas que participan de los procesos de selección que convocan las entidades del sector público o agrario, frente a aquellos que no hayan tenido la oportunidad de acceder al Secigra Agrario; vulnerándose de esta

4 Decreto Legislativo N° 1023, Decreto legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil
Título Preliminar

"Artículo IV.- El ingreso al servicio civil permanente o temporal se realiza mediante procesos de selección transparentes sobre la base de criterios objetivos, atendiendo al principio del mérito."

5 Con fecha 5 de junio del 2015, el Tribunal Constitucional publicó en el Diario Oficial El Peruano el precedente vinculante recaído en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC Caso Huatuco.

6 Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00029-2018-PI/TC, emitida en el Pleno Jurisdiccional de fecha 20 de agosto de 2020, f.j. 14. En: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00029-2018-AI.pdf>

forma el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación reconocido expresamente en la Constitución Política del Estado, según lo siguiente:

“Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...)

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

(...)” (Resaltado nuestro)

En ese sentido, la igualdad ante la ley obliga a que el Estado asuma una determinada conducta al momento de legislar o de impartir justicia; y la igualdad de oportunidades obliga a que la conducta ya sea del Estado o los particulares, en relación a las actividades laborales, no genere una diferenciación no razonable y, en consecuencia, arbitraria⁷; proscribiendo el aludido principio constitucional la discriminación en el ámbito laboral de cualquier índole.

En el caso de la Autógrafa de Ley, la propuesta del otorgamiento de puntajes adicionales a los secigristas agrarios en los diversos concursos o procesos para acceder a un puesto en la Administración Pública, vulnera los principios de igualdad de oportunidades, transparencia y de meritocracia, generando una abierta discriminación entre las personas que participan de los procesos de selección que convocan las entidades del sector público o agrario, frente a aquellos que no hayan tenido la oportunidad de acceder al Secigra Agrario; afectándose, además el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, derivado del principio de igualdad de oportunidades sin discriminación, previsto en el numeral 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

Cabe señalar que también habría una posible vulneración al principio de igualdad en el inciso g) del artículo 7 de la Autógrafa en el extremo que establece como derecho del secigrista agrario el obtener un puntaje adicional para calificar a becas y otra ayuda equivalente para estudios de postgrado, en tanto que el legislador no ha desarrollado las razones objetivas que justifican dicho trato diferenciado entre el secigrista agrario y otros estudiantes sujetos a diferentes modalidades formativas.

4. Sobre la homologación de las prácticas y los criterios técnicos.

Sobre la homologación de las prácticas que se realicen al amparo del Secigra Agrario para obtener el bachillerato o título profesional⁸, se debe tener en cuenta que el artículo 40 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria⁹ establece que cada universidad determina en

7 Exp. N°008-2005-PI/TC, Fundamento 23.

8 Autógrafa de la Ley

Artículo 7. Derechos del secigrista agrario

Son derechos del secigrista agrario:

(...)

c) Homologar hasta por dos años a los estudiantes de pregrado y hasta por un año a los egresados del Servicio Civil Agrario como tiempo de prácticas requerido para obtener el bachillerato o título profesional, respectivamente.

(...)

9 Ley N° 30220, Ley Universitaria

Artículo 40. Diseño curricular

Cada universidad determina el diseño curricular de cada especialidad, en los niveles de enseñanza respectivos, de acuerdo a las necesidades nacionales y regionales que contribuyan al desarrollo del país.

Todas las carreras en la etapa de pregrado se pueden diseñar, según módulos de competencia profesional, de manera tal que a la conclusión de los estudios de dichos módulos permita obtener un certificado, para facilitar la incorporación al mercado laboral. Para la obtención de dicho certificado, el estudiante debe elaborar y sustentar un proyecto que demuestre la competencia alcanzada.

Cada universidad determina en la estructura curricular el nivel de estudios de pregrado, la pertinencia y duración de las prácticas preprofesionales, de acuerdo a sus especialidades.

El currículo se debe actualizar cada tres (3) años o cuando sea conveniente, según los avances científicos y tecnológicos.

la estructura curricular, la pertinencia y duración de las prácticas preprofesionales, de acuerdo con sus especialidades. Asimismo, en ejercicio de su autonomía académica, las universidades disponen la obligatoriedad de la realización de prácticas preprofesionales y/o profesionales, como requisito para la obtención del grado académico o título profesional, respectivamente¹⁰.

Por otra parte, el numeral 6.3 del artículo 6 de la Autógrafa de la Ley¹¹, propone que los criterios técnicos para el desempeño de las prácticas del Secigrista Agrario serán aprobados por el MIDAGRI en coordinación con el Ministerio de Educación (MINEDU). Asimismo, el artículo 11¹² indica que el MIDAGRI será el encargado de organizar y coordinar con las universidades y entidades receptoras el funcionamiento del Secigra Agrario, ejecutando y supervisando su cumplimiento en coordinación con el MTPE y el MINEDU. Adicionalmente, la Primera Disposición Complementaria Final señala que la reglamentación de la presente norma lo realizará el MIDAGRI en coordinación con las entidades públicas antes mencionadas.

Sobre el particular, es importante recalcar que el artículo 3 de la Ley N° 31224, Ley de Organización y Funciones del MINEDU, establece que este Ministerio es el órgano central y rector del Sector Educación; asimismo, de acuerdo con el literal a) del numeral 1 y el literal a) del numeral 2 del artículo 5 de la citada Ley, son funciones rectoras y técnico-normativas, formular, planear, dirigir, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno. Asimismo, el artículo 79 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, señala que el MINEDU es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado.

La enseñanza de un idioma extranjero, de preferencia inglés, o la enseñanza de una lengua nativa de preferencia quechua o aimara, es obligatoria en los estudios de pregrado.

Los estudios de pregrado comprenden los estudios generales y los estudios específicos y de especialidad. Tienen una duración mínima de cinco años. Se realizan un máximo de dos semestres académicos por año.

10 Ley N° 30220, Ley Universitaria

Artículo 45. Obtención de grados y títulos

La obtención de grados y títulos se realiza de acuerdo a las exigencias académicas que cada universidad establezca en sus respectivas normas internas. Los requisitos mínimos son los siguientes:

45.1 Grado de Bachiller: requiere haber aprobado los estudios de pregrado, así como la aprobación de un trabajo de investigación y el conocimiento de un idioma extranjero, de preferencia inglés o lengua nativa.

45.2 Título Profesional: requiere del grado de Bachiller y la aprobación de una tesis o trabajo de suficiencia profesional. Las universidades acreditadas pueden establecer modalidades adicionales a estas últimas. El título profesional sólo se puede obtener en la universidad en la cual se haya obtenido el grado de bachiller.

45.3 Título de Segunda Especialidad Profesional: requiere licenciatura u otro título profesional equivalente, haber aprobado los estudios de una duración mínima de dos semestres académicos con un contenido mínimo de cuarenta (40) créditos, así como la aprobación de una tesis o un trabajo académico. En el caso de residentado médico se rige por sus propias normas.

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

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

11 Autógrafa de la Ley

Artículo 6. Lineamientos generales del Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario)

(...)

6.3 Los criterios técnicos para el desempeño de las prácticas del secigrista agrario son aprobadas por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego en coordinación con el Ministerio de Educación.

12 Autógrafa de la Ley

Artículo 11. Supervisión y organización del Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario)

El Ministerio de Desarrollo y Riego es el encargado de organizar y coordinar con las universidades públicas y privadas y las entidades receptoras con competencia relacionada sobre la materia, el funcionamiento del Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario), determinado anualmente el número de vacantes, ejecutando y supervisando su cumplimiento en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de Educación, de conformidad con las disposiciones previstas en el reglamento de la Ley

Bajo este contexto, el MINEDU carece de competencia para intervenir en la elaboración de los criterios técnicos para el desempeño de las prácticas del Secigra Agrario, así como en su supervisión y funcionamiento; y, reglamentación.

A lo expuesto precedentemente, debe añadirse que las universidades gozan de autonomía, amparada constitucional y legalmente; por tanto, les corresponde estructurar, organizar y conducir la institución universitaria, con atención a su naturaleza, características y necesidades; y, de forma precisa, determinar la pertinencia y duración de las prácticas preprofesionales y profesionales, de acuerdo con sus especialidades.

5. Vulneración de disposiciones constitucionales presupuestales.

La Autógrafa de Ley, en el artículo 1, describe que tiene por objeto promover la participación en la actividad agraria de los estudiantes y egresados de las facultades profesionales vinculadas a dicha actividad, mediante la creación del Servicio Civil de Graduandos para el Secigra Agrario.

Para tal fin, en el artículo 2 de la propuesta normativa se precisa que la finalidad es de fortalecer la transferencia de conocimiento y tecnología, la investigación, la adquisición de experiencia de los estudiantes y egresados de carreras relacionadas con la actividad agraria bajo la orientación de la unidad receptora y el acceso a asistencia técnica por parte de los productores agrarios y, de esa forma, contribuir al cierre de brechas de los productores agrarios.

Por otro lado, sobre los derechos del Secigrista Agrario en los literales b) y e) del artículo 7 se indica que el secigrista tiene derecho a recibir una subvención económica y, gozar de descanso semanal y feriados.

Cabe mencionar que, sobre el financiamiento, en el artículo 12 se señala que para el caso donde las entidades receptoras fueran entidades públicas, las vacantes del Secigra Agrario se determinan y financian de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de la respectiva entidad pública, en el Año Fiscal correspondiente sin solicitar recursos adicionales. Por otro lado, en el caso de unidades receptoras privadas, estas financian sus vacantes con sus propios recursos. Asimismo, en el caso de zonas rurales de pobreza o de pobreza extrema, el estado fomenta la suscripción de contratos de asociación público-privada con el fin de que se preste el Secigra Agrario en dichos espacios.

La Autógrafa de Ley se sostiene en el análisis costo-beneficio de la exposición de motivos del proyecto de ley N° 0189-2021-CR "Ley que impulsa la participación de los jóvenes en la extensión agraria a través del Secigra Agrario". En este, se indica que la implementación de la medida será adoptada a través del MIDAGRI con sus recursos presupuestales sin demandar gasto público.

Sin embargo, dichas medidas no se encuentran acompañadas de una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que al Poder Ejecutivo a través del MIDAGRI pueda orientar recursos para implementar el Secigra Agrario, con el objetivo de impulsar la participación de los estudiantes y egresados en la actividad agraria. Así como, el impacto que generaría en el presupuesto del MIDAGRI la organización y supervisión de la implementación del Secigra Agrario, de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 de la citada Autógrafa de Ley.

En ese sentido, de acuerdo a lo descrito en los párrafos precedentes, la implementación de la propuesta normativa vulneraría las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31085, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, toda vez que en tanto se aplique lo descrito en la citada Autógrafa, el Estado tendría que disponer de recursos para la implementación y supervisión del Secigra Agrario.

Por lo expuesto, se observa que la Autógrafa de Ley contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Por otro lado, la Autógrafa de Ley vulnera lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que "(...) Los representantes antes el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)".

Además, se vulnera el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República:

"Requisitos especiales

Artículo 76. *La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:*

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

*a) **No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.** Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...)"*
(Énfasis agregado).

Lo anterior es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".

Asimismo, el Tribunal Constitucional¹³ ha señalado lo siguiente:

"(...) el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria".

13 Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-Pi

Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.

Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República.

Al respecto, dado que la Autógrafa de Ley bajo análisis señala que el Secigra Agrario se financia de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de cada entidad, sin solicitar recursos adicionales para tal fin; y que, no obstante, su implementación generaría gasto público, vulnera el artículo 79 de la Constitución Política.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República



MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILÍN
Presidenta del Consejo de Ministros



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **30** de **noviembre** del **2021**

Pase a las comisiones de EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE, y AGRARIA, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Sobre
13

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:



**LEY QUE CREA EL SERVICIO CIVIL DE GRADUANDOS PARA EL
SECTOR AGRARIO (SECIGRA AGRARIO), PARA IMPULSAR LA
PARTICIPACIÓN DE LOS ESTUDIANTES Y EGRESADOS EN LA
ACTIVIDAD AGRARIA**



Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto promover la participación en la actividad agraria de los estudiantes y egresados de las facultades profesionales vinculadas a dicha actividad, mediante la creación del Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario).



Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad fortalecer la transferencia de conocimiento y tecnología, la investigación, la adquisición de experiencia de los estudiantes y egresados de carreras relacionadas con la actividad agraria bajo la orientación de la unidad receptora y el acceso a asistencia técnica por parte de los productores agrarios y, de esa forma, contribuir al cierre de brechas de los productores agrarios.

Artículo 3. Creación del Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario)

- 3.1. Créase el Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario) como modalidad formativa facultativa para los estudiantes del último año de estudios académicos y egresados de las facultades profesionales vinculadas a la actividad agraria, excepto en los casos en que el plan de estudios contemple un criterio distinto para la realización de prácticas, caso en el cual prevalece este último.*
- 3.2. El Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario) está bajo competencia del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, entidad que lo organiza, desarrollando las sinergias con entidades públicas e instituciones privadas que actúen en la actividad agraria.*



Artículo 4. Ámbito de aplicación

4.1. *Se encuentran comprendidos dentro del alcance de la presente ley:*

- a) *Las universidades públicas y privadas que cuenten con facultades relacionadas a la actividad agraria u otras que contribuyan con la implementación de las políticas nacionales del sector agrario y riego, las cuales serán establecidas en el Reglamento.*
- b) *Las unidades receptoras, que están comprendidas por entidades públicas y personas jurídicas privadas con o sin fines de lucro dedicadas a la actividad agraria. A través del reglamento de la presente ley, se establecen los deberes, derechos y obligaciones de las unidades receptoras, los que no deben ser menores a los establecidos en la Ley 28518, Ley sobre modalidades formativas laborales, o el Decreto Legislativo 1401, Decreto Legislativo que aprueba el régimen especial que regula las modalidades formativas de servicios en el sector público.*
- c) *Los secigristas agrarios son los estudiantes universitarios y egresados de las facultades vinculadas a la actividad agraria que se acogen a la presente ley.*

4.2. *Se excluyen del marco de aplicación de la presente ley las disposiciones sobre la materia previstas en la Ley 28518, Ley sobre modalidades formativas laborales, o el Decreto Legislativo 1401, Decreto Legislativo que aprueba el régimen especial que regula las modalidades formativas de servicios en el sector público.*

Artículo 5. Objetivos generales del Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario)

El Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario) tiene los siguientes objetivos:

- a) *Coadyuvar a la adecuada preparación científica y técnica de los estudiantes y egresados de carreras vinculadas a la actividad agraria.*
- b) *Brindar la asistencia técnica y capacitación en temas vinculados con el desarrollo agrario, en toda la cadena de producción, y contribuir en la*





generación de investigación, transferencia tecnológica, innovación y productividad para el sector agrario, con énfasis en el productor agrario en condiciones de pobreza y extrema pobreza, y comunidades campesinas y nativas, entre otros.



- c) *Dotar de una modalidad formativa especializada y alternativa.*
- d) *Fortalecer la extensión universitaria agraria con el fin de proveer a la sociedad de profesionales capacitados que cuenten con experiencia para el desempeño de su profesión.*



Artículo 6. Lineamientos generales del Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario)

- 6.1. *El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, mediante resolución ministerial, aprueba la relación de unidades receptoras y el modelo de convenio, y coordina con las universidades correspondientes la asignación de plazas. El reglamento regula los mecanismos para la asignación de plazas y carreras profesionales, así como la modalidad de selección de estudiantes y egresados.*
- 6.2. *El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego es responsable de desarrollar los mecanismos que permitan brindar asistencia técnica a los productores agrarios en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Para tal fin, el reglamento desarrolla dichos mecanismos.*
- 6.3. *Los criterios técnicos para el desempeño de las prácticas del secigrista agrario son aprobados por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego en coordinación con el Ministerio de Educación.*
- 6.4. *Las unidades receptoras deben suscribir un convenio con las universidades que se acogen a la presente ley.*
- 6.5. *El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego promueve cursos, charlas o similares para el secigrista agrario sin perjuicio de los programados por la unidad receptora.*
- 6.6. *Las relaciones jurídicas que se creen como producto de la aplicación de la presente ley no generan relación de dependencia ni de laboralidad alguna.*

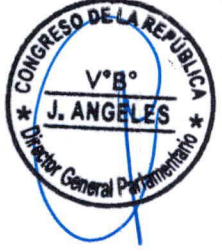


- 6.7. *En el caso de las unidades receptoras del sector privado, el reglamento precisa los mecanismos de promoción, incentivos y reconocimiento que faciliten la participación de estas.*

Artículo 7. Derechos del secigrista agrario

Son derechos del secigrista agrario:

- a) *Contar con el certificado correspondiente una vez culminado el Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario), otorgado por la unidad receptora previa emisión de informe. El reglamento establece las condiciones mínimas para la emisión del informe y certificado.*
- b) *Recibir una subvención económica, que es precisada en el reglamento de la ley. En ningún caso la subvención está sujeta a descuentos.*
- c) *Homologar hasta por dos años a los estudiantes de pregrado y hasta por un año a los egresados del Servicio Civil Agrario como tiempo de prácticas requerido para obtener el bachillerato o título profesional, respectivamente.*
- d) *Asistir a las capacitaciones que realice la unidad receptora.*
- e) *Tener descanso semanal y en feriados, salvo que la excepcionalidad del servicio lo requiera.*
- f) *Recibir las herramientas que faciliten el cumplimiento de sus prácticas.*
- g) *Obtener un puntaje adicional para calificar a becas, asistencia técnica u otra ayuda equivalente para estudios de postgrado y acceso a procesos de contratación en el Estado, gestionados u otorgados por el Estado, de acuerdo con lo establecido en el reglamento de la Ley, pudiendo, para tal fin, desarrollarse acciones promocionales en zonas específicas a determinar.*
- h) *Acceder a una certificación que reconozca el periodo de Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario), como experiencia profesional con fines de participación en procesos de selección de contratación de personal, siempre que hubiera culminado el periodo efectivo de prestación de servicios en la unidad receptora.*
- i) *Gozar de un ambiente seguro conforme a las disposiciones que se establezcan en el reglamento.*





Otros que establezca el reglamento de la Ley, considerando el riesgo de la actividad a desarrollar, los que no deben ser menores a los establecidos en la Ley 28518, Ley sobre modalidades formativas laborales, o el Decreto Legislativo 1401, Decreto Legislativo que aprueba el Régimen Especial que regula las modalidades formativas de servicios en el sector público.

Artículo 8. Obligaciones del secigrista agrario

Son obligaciones del secigrista agrario las siguientes:

- a) *Asistir de manera puntual y continua a la unidad receptora.*
- b) *Cumplir con las disposiciones que se establezcan para la prestación del Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario).*
- c) *Prestar sus conocimientos teóricos y prácticos de manera oportuna y efectiva.*
- d) *Guardar reserva respecto de la documentación puesta en su conocimiento por razones de la actividad desempeñada.*
- e) *Otros que establezca el reglamento de la Ley.*

Artículo 9. Duración del Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario)

El Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario), para los estudiantes, tiene una duración máxima de un año, procurando cumplir con las horas que le exige su currículo académico. Las causales de renovación son establecidas en el reglamento de la ley, que no puede exceder de un año adicional. En el caso de los egresados, la duración es de un año como máximo, contabilizada a partir de la suscripción del convenio.

Artículo 10. Registro Nacional del Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario)

Constitúyese el Registro Nacional del Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario) a cargo del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. Las condiciones y contenido del registro son establecidos en el reglamento de la Ley.





Artículo 11. Supervisión y organización del Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario)

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego es el encargado de organizar y coordinar con las universidades públicas y privadas y las entidades receptoras con competencia relacionada sobre la materia, el funcionamiento del Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario), determinando anualmente el número de vacantes, ejecutando y supervisando su cumplimiento en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de Educación, de conformidad con las disposiciones previstas en el reglamento de la Ley.



Artículo 12. Financiamiento del Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario)

- 12.1. *En el caso de que las entidades receptoras fueran entidades públicas, las vacantes del Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario) se determinan y financian de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de la respectiva entidad pública, en el año fiscal correspondiente sin solicitar recursos adicionales para tal fin; debiendo informar al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego la cuota de vacantes aprobada.*
- 12.2. *En el caso de las entidades receptoras privadas, estas financian sus vacantes con cargo a sus propios recursos. En zonas rurales, de pobreza o de extrema pobreza, el Estado fomenta la suscripción de contratos de asociación público-privada con el fin de que se preste el Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario) en dichos espacios.*

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, elaboran el reglamento de la presente ley en un plazo máximo de sesenta días contados desde su publicación.



SEGUNDA. Adecuación por parte de las universidades

Las universidades públicas o privadas, en el marco de su autonomía, adecúan sus instrumentos legales internos con el fin de que sus estudiantes accedan al Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario) de conformidad con lo establecido en la presente ley y su reglamento.

*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los ocho días del mes de noviembre de dos mil veintiuno.*



MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República

LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

