



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Presidencia Ejecutiva

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

Lima, 20 de junio de 2023

OFICIO N° 000406-2023-SERVIR-PE

Señor

HÉCTOR JOSÉ VENTURA ÁNGEL

Presidente de la Comisión de Fiscalización y Contraloría

Congreso de la República

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, Oficina 201, segundo piso, Cercado de Lima

Presente.-

Asunto : Opinión Técnica sobre Proyecto de Ley N° 3331/2022-CGR

Referencia : Oficio N° 370-2022-2023/CFC-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 3331/2022-CGR, Ley que garantiza la autonomía y profesionalización de la carrera del auditor gubernamental.

Al respecto, se remite el Informe N° 000254-2023-SERVIR-GPGSC que hace suyo el Informe Técnico N° 000761-2023-SERVIR-GPGSC de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, para los fines pertinentes.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración y estima.

Atentamente,

Firmado por

ANA ISABEL PARI MORALES

Presidenta Ejecutiva

Consejo Directivo

AIPM/JBDV/nars/jgs

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: Q05M8P4



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 unidad, la paz y el desarrollo"

Lima, 16 de junio de 2023

INFORME N° 000254-2023-SERVIR-GPGSC

A : **ANA ISABEL PARI MORALES**
PRESIDENTA EJECUTIVA

De : **JUAN BALTAZAR DEDIOS VARGAS**
GERENTE DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3331/2022-CGR, Ley que garantiza la autonomía y profesionalización de la carrera del auditor gubernamental

Referencia : Oficio N° 370-2022-2023/CFC-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión de Fiscalización y Contraloría, del Congreso de la República del Perú, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3331/2022-CGR, Ley que garantiza la autonomía y profesionalización de la carrera del auditor gubernamental.

Al respecto, se remite adjunto el Informe Técnico N° 000761-2023-SERVIR-GPGSC, que contiene el análisis y la opinión solicitada, el cual hago mío en todos sus extremos y doy conformidad.

Estando a ello, se deriva la presente opinión para su consideración y fines pertinentes.

Atentamente,

Firmado por
JUAN BALTAZAR DEDIOS VARGAS
Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil



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 unidad, la paz y el desarrollo"

Lima, 16 de junio de 2023

INFORME TECNICO N° 000761-2023-SERVIR-GPGSC

Para : **JUAN BALTAZAR DEDIOS VARGAS**
Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **JOSÉ GUTIÉRREZ SANTAFÉ**
Especialista de Proyectos Normativos del Sistema Administrativo de Recursos Humanos

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3331/2022-CGR, Ley que garantiza la autonomía y profesionalización de la carrera del auditor gubernamental

Referencia : Oficio N° 370-2022-2023/CFC-CR

Mediante los documentos de la referencia, el Presidente de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3331/2022-CGR, Ley que garantiza la autonomía y profesionalización de la carrera del auditor gubernamental (en adelante, Proyecto de Ley).

Al respecto, informo lo siguiente:

I. Competencia de SERVIR

- 1.1 El Decreto Legislativo N° 1023 creó a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH) atribuyéndole entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de aplicación de dicho sistema.
- 1.2 De esta manera, la presente opinión necesariamente se enmarca en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros sectores pudiera corresponderles.

II. Contenido de la propuesta normativa

- 2.1 De lo propuesto en su artículo 1, se advierte que el Proyecto de Ley tiene por objeto regular la carrera pública exclusiva de los auditores gubernamentales de la Contraloría General de la República (en adelante, CGR).
- 2.2 En línea con el objeto descrito, en el artículo 2 del Proyecto de Ley se plantea la definición del auditor gubernamental como el profesional dependiente de la CGR que participa en el desarrollo del control gubernamental externo en el ámbito del Sistema Nacional de Control, que comprende los servicios de control y servicios relacionados. Reúne los reconocimientos y experiencia para el puesto, acorde a su nivel y categoría remunerativa, y desempeña funciones a tiempo completo y a dedicación exclusiva, con excepción del ejercicio de la función docente.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 5WLOCK6



- 2.3 El Proyecto de Ley, contiene también regulación sobre los principios que rigen el desempeño del auditor gubernamental (artículo 3), programa de formación e incorporación de jóvenes talentos (artículo 4), proceso de ingreso a la carrera del auditor gubernamental (artículo 5), requisitos para el postulante a auditor gubernamental (artículo 6), nombramiento del auditor gubernamental (artículo 7), estructura de la carrera del auditor gubernamental (artículo 8), progresión (artículo 9), requisitos para la progresión (artículo 10), inaplicación de la progresión (artículo 11), ubicación o lugar de desempeño de funciones (artículo 12), rotación (artículo 13), traslados (artículo 14), capacitación (artículos 15 al 19), remuneraciones (artículo 20), asignación especial (artículo 21), defensa jurídica de los auditores gubernamentales (artículos 22 al 24), derechos, deberes y prohibiciones de los auditores gubernamentales (artículos 25 al 27), régimen disciplinario del auditor gubernamental (artículos 28 al 51), evaluación de desempeño (artículos 52 y 53), término de la carrera (artículo 54).
- 2.4 Asimismo, el Proyecto de Ley propone cinco (5) Disposiciones Complementarias Finales, la Primera, referida a la adecuación de instrumentos de gestión por parte de la Contraloría General de la República, en la que se precisa además que la *"Carrera de Auditor Gubernamental es considerada carrera especial no encontrándose los auditores gubernamentales comprendidos en la Ley N° 30057"*; la Segunda, plantea la autorización para la aprobación de la escala remunerativa; la Tercera, referida a la incorporación de sanciones en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles y en el Banco de Datos de la Contraloría General de la República; la Cuarta, propone que los funcionarios y servidores de la Contraloría General de la República, sin distinción de su régimen laboral, harán uso de 15 días de vacaciones entre la segunda quincena del mes de diciembre y la primera quincena del mes de enero del año. La Quinta, referida a la emisión de disposiciones reglamentarias en el plazo de noventa (90) días calendario de la publicación de la Ley.
- 2.5 Adicionalmente, el Proyecto de Ley contiene cinco (5) Disposiciones Complementarias Transitorias. La Primera, plantea el cambio de régimen laboral del personal que desarrolla actividades de control gubernamental comprendidos bajo los regímenes de la actividad privada y contratación administrativa de servicios. La Segunda, referida a la excepción de la presentación de instrumentos de gestión al Ministerio de Economía y Finanzas; la Tercera, a la implementación de la Ley; la Cuarta, sobre la implementación del Fondo de Defensa Jurídica; y, la Quinta, vinculada a la reposición de personal cesado. Finalmente, en su Única Disposición Complementaria Derogatoria, plantea la derogación de las disposiciones que se opongan.
- 2.6 En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, se precisa que los auditores gubernamentales tienen la potestad para efectuar, con arreglo a su competencia y atribuciones, el control sobre todas las actividades de las entidades sujetas a control, actuación que comprende todas las actividades y acciones en el campo administrativo, presupuestal, operativo y financiero, alcanzando a todos los funcionarios y servidores, cualquiera fuera su jerarquía y régimen laboral; en tal virtud, el ejercicio de control gubernamental, a través de los auditores gubernamentales, es una especialidad *sui generis* en el ámbito de la administración pública, pues únicamente puede ejercerse en el ámbito de los órganos que forman parte del Sistema Nacional de Control; por lo que, se requiere de una particularidad propia que impide que puedan ser pasibles de comparación con otros servidores de la Administración Pública, lo que hace que dicho personal

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 5WLOCK6



tampoco pueda ser materia de equiparación o equivalencia de puestos o funciones, en el marco del SAGR¹.

- 2.7 Respecto del Análisis Costo – Beneficio, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, se precisa que la implementación de la Ley será automática y la incorporación del personal auditor se rige por el principio de provisión presupuestal, para lo cual la Contraloría General de la República cuenta con leyes especiales que la habilitan a recibir transferencias de recursos presupuestales para realizar labores de control.

III. Análisis del Proyecto de Ley

- 3.1 En principio, es oportuno recordar que SERVIR en su condición de ente rector del SAGR¹ en el sector público, ostenta competencia para emitir opinión únicamente con relación a aquellos proyectos normativos que pertenezcan a dicho sistema, o cuya aplicación pudiera tener incidencia directa o indirecta sobre alguna materia perteneciente a este, a efectos de advertir sobre sus efectos o proponer fórmulas que prevengan efectos contraproducentes.
- 3.2 En línea con ello, es importante recordar que el literal d) del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1023, establece que la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR emite opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito del Sistema; en tanto que el literal h) del mismo artículo, faculta a emitir opinión técnica vinculante en las materias de su competencia², la misma que se encuentra delimitada al SAGR³ y al servicio civil peruano⁴; comprendiendo así únicamente al personal activo sujeto a las diversas modalidades de vinculación en las entidades públicas⁵.

Condiciones para la creación de carreras especiales

- 3.3 Conforme se tiene de su artículo 1, el Proyecto de Ley tiene por objeto regular la carrera pública exclusiva de los auditores gubernamentales de la CGR, bajo el fundamento (consignado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley) que, el ejercicio de control gubernamental es una especialidad *sui generis* en el ámbito de la administración pública, pues únicamente puede ejercerse en el ámbito de los órganos que forman parte del Sistema Nacional de Control; por lo

¹ Extraído de los párrafos 9 y 10 del rubro análisis de la constitucionalidad y legalidad de la propuesta consignada en la Exposición de Motivos

² SERVIR en calidad de ente rector del SAGR¹ se constituye en su autoridad técnico-normativa y, por lo tanto, sus informes técnicos referidos a consultas sobre el sentido y alcance de las normas relativas al mencionado sistema administrativo fijan una posición que debe ser considerada por todas las oficinas de recursos humanos en su calidad de integrantes del Sistema. En tal sentido, todos los informes técnicos emitidos por SERVIR –incluso aquellos que no hayan sido aprobados por el Consejo Directivo– tienen calidad de vinculante.

³ Decreto Legislativo N° 1023

«Artículo 2.- Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos - en lo sucesivo, el Sistema - establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil; y, comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos».

⁴ Decreto Legislativo N° 1023

«Título Preliminar – Principios del servicio civil y del compromiso del estado al servicio de la ciudadanía [...] Artículo II.- El servicio civil es el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, que debe armonizar los intereses de la sociedad y los derechos de las personas al servicio del Estado. [...]».

⁵ Decreto Legislativo N° 1023

«Tercera Disposición Complementaria Final.- Regímenes comprendidos en el Sistema Para los efectos del presente Decreto Legislativo, y en tanto se implemente de modo integral la nueva Ley del Servicio Civil, el Sistema comprende a los regímenes de carrera y formas de contratación de servicios de personal utilizados por las entidades públicas, sin que ello implique reconocimiento de derecho alguno [...]»

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 5WLOCK6



que, se requiere de una particularidad propia que impide que puedan ser pasibles de comparación con otros servidores de la Administración Pública, lo que hace que dicho personal tampoco pueda ser materia de equiparación o equivalencia de puestos o funciones, en el marco del SAGRH; y, por tanto deben quedar excluidos del régimen del servicio civil regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

- 3.4 Al respecto, es importante precisar que de conformidad con lo establecido por el artículo 39 de la Constitución Política del Perú, todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. En armonía con lo descrito, en su artículo 40 dispone que *“la ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos públicos o de confianza (...) No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta”*.
- 3.5 Respecto del término función pública, así como de la condición de funcionario o servidor de los trabajadores al servicio de la Nación, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 5057-2013-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que la función pública debe ser entendida como desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado, en tanto que la condición de funcionario o servidor público no se identifica, por ejemplo, por un tipo de contrato o vínculo de un trabajador con la Administración Pública, sino por el desempeño de funciones públicas en las entidades del Estado (fundamento 8).
- 3.6 En relación con la carrera administrativa contemplada en el artículo 40 de la Constitución Política del Perú, es importante recordar que no toda persona que desarrolla función pública forma parte de la carrera administrativa⁶; en efecto, en el Sector Público peruano tenemos diversas carreras especiales que se regulan por su propia norma, tales como la Carrera Pública Magisterial (Ley N° 29944), Carrera del Personal de la Salud (Ley N° 23536 y Ley N° 28561), Carrera de Docentes Universitarios (Ley N° 30220), Docentes de Institutos (Ley N° 30512), Carrera Judicial (Ley N° 29277), Carrera Fiscal (Ley N° 30483), entre otros; en dicho contexto, es válido colegir que existe la posibilidad de crear carreras especiales en la Administración Pública⁷, siempre que se configure razones objetivas relacionadas con la especial naturaleza de la función o la particularidad de la prestación del servicio; así como, constituir propiamente una carrera desde la perspectiva de la progresión⁸.

⁶ En la Sentencia el Pleno N° 432/2020 emitida en el Expediente N° 00029-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente: *“Ahora bien, no toda persona que realiza o se vincula a la función pública se encuentra en la carrera administrativa. A dicha conclusión ha llegado este Tribunal luego de advertir que el artículo 39 de la Constitución no ha expresado que, efectivamente, todos los funcionarios y trabajadores públicos realicen carrera administrativa. Por el contrario, se aprecia, más bien, que dicha carrera ha sido establecida en un artículo distinto al artículo 40 de la norma fundamental (Sentencia 0025-2013-PI/TC, fundamentos 75-76)”*.

⁷ En el fundamento 16 de la Sentencia el Pleno N° 432/2020 emitida en el Expediente N° 00029-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha precisado: *“En segundo lugar, en relación con la carrera administrativa, este Tribunal ha interpretado que la Constitución ha previsto su configuración como un bien constitucional y que es el legislador democrático a quien corresponde regular el ingreso, los derechos, los deberes y las responsabilidades de los servidores públicos. Ahora bien, como toda actuación de los poderes públicos, el ejercicio de dicha competencia por parte del Poder Legislativo debe respetar los principios, las reglas y los valores constitucionales”*.

⁸ En el fundamento 69 de la sentencia emitida en los expedientes 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC y 0017-2014-PI/TC (acumulados), publicada en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00025-2013-AI%2000003-2014-AI%2000008-2014-AI%2000017-2014-AI.pdf>, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente: *“Si el objeto que ha perseguido el legislador es tender a uniformar el régimen de los servidores públicos, las exclusiones que realice deben tener un fundamento en la naturaleza de la función y constituir propiamente una carrera desde la perspectiva de la progresión. La diferencia no puede basarse solamente en la particularidad de la actividad que realizan, por cuanto las funciones de cada órgano del Estado son, de alguna manera, especializadas y diferentes”*.



- 3.7 En el contexto expuesto, respecto del “*ejercicio de control gubernamental*” invocado en la Exposición de Motivos como sustento para la creación de la carrera especial, por ser una especialidad *sui generis* en el ámbito de la administración pública y que únicamente puede ejercerse en el ámbito de los órganos que forman parte del Sistema Nacional de Control, es de advertir que no constituye justificación razonable; dado que, es una actividad que la CGR ha venido desarrollando por lo menos desde la vigencia del derogado⁹ Decreto Ley N° 26162 (31.12.1993), Ley del Sistema Nacional de Control, sin que se califique dicha actividad de especial; máxime si se toma en cuenta que la diferencia de la actividad no puede basarse solamente en la particularidad de la actividad que realizan, por cuanto, conforme señala el Tribunal Constitucional en el fundamento 69 de la sentencia 0025-2013-PI-TC y acumulados, las funciones de cada órgano del Estado son, de alguna manera, especializadas y diferentes.

Reforma del servicio civil, compensaciones y beneficios en el nuevo régimen

- 3.8 La Constitución Política del Perú, establece en su artículo 118, inciso 3, que corresponde al Presidente de la República: dirigir la política general del Gobierno. En línea con lo señalado, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, desarrollando las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, en su artículo 4, establece lo siguiente:

“Artículo 4.- Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. *Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.*

*Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. **Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno** (énfasis agregado).*

(...)”

- 3.9 Con el objetivo de viabilizar las políticas nacionales, mediante Decreto Supremo 004-2013-PCM, el Poder Ejecutivo aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, precisando que uno de sus pilares centrales es el “*servicio civil meritocrático*” (punto 4 del numeral 3.2), orientado a mejorar el desempeño y el impacto positivo que el ejercicio de la función pública debe tener sobre la ciudadanía sobre la base de los principios de mérito e igualdad de oportunidades como principales características del servicio civil.
- 3.10 Por su parte, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, identifica como problema público el hecho que los “*Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público*” (numeral 3.1), ocasionada, entre otras causas, por la inadecuada gestión de los recursos humanos y el inadecuado desempeño de los servidores civiles, por lo que **plantea como alternativa de solución: la implementación de la LSC en los tres niveles de gobierno** y fortalecer la gestión del desempeño de los servidores civiles para fortalecer las habilidades relevantes que se requieren en el servicio civil.

⁹ Derogado según la Segunda Disposición Final de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.



- 3.11 Asimismo, establece como situación futura deseada lo siguiente: *“Al 2030 contaremos con bienes, servicios y regulaciones de calidad que logren resultados de política pública, basados en evidencia y que atiendan las necesidades de las personas de manera oportuna y eficiente”* (numeral 3.5), para tal efecto, define como uno de los objetivos prioritarios de la Política Nacional el *“Mejorar la gestión interna en las entidades públicas”*, a través de la **implementación del régimen del servicio civil en las entidades públicas** (énfasis agregado).
- 3.12 En dicho contexto, los esfuerzos que el Poder Ejecutivo dedica a la implementación del Régimen del Servicio Civil como un régimen laboral único para todos los trabajadores que prestan servicios en las diferentes instituciones públicas del país, se encuentran alineados con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y no resulta viable ni razonable su distorsión a través de la habilitación de marco normativo que mantenga la dispersión de regímenes laborales en el Sector Público.
- 3.13 En la misma línea que lo precedentemente, como parte de la Política General de Gobierno aprobado mediante Decreto Supremo N° 042-2023-PCM, se estableció como uno de los lineamientos del *“Eje 6: Lucha contra la corrupción, orden público y seguridad, y defensa de la soberanía nacional”*, el **acelerar la implementación del servicio civil meritocrático, con procesos transparentes y evaluación constante**.
- 3.14 En el contexto detallado, es oportuno resaltar que la Ley N° 30057, tiene por objeto *“establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas”* (artículo 1). Ello con el fin de 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.
- 3.15 En tal sentido, teniendo en cuenta que en la Exposición de Motivos no se ha señalado cuales serían los elementos que determinarían la especialidad de las funciones de los auditores gubernamentales que justificarían la necesidad de una carrera especial que los excluya de los alcances de la Ley N° 30057, corresponde que el referido personal de la CGR transite al régimen del servicio civil, el mismo que es aplicable a todos los servidores del sector público.
- 3.16 El nuevo régimen de servicios procura la mejora en las compensaciones económicas, basándose en el desempeño, la capacidad y la evaluación permanente de los servidores civiles. Es así que, el nuevo régimen del servicio civil implicará doce (12) compensaciones económicas mensuales que incluye vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente cada uno a la compensación económica mensual que perciben)¹⁰ y, adicionalmente, una compensación por tiempo de servicios (CTS) equivalente a una compensación mensual que se calcula sobre la base de lo que se percibe como compensación económica. Por lo tanto, los servidores civiles del nuevo régimen en un año percibirán el equivalente a quince (15) compensaciones económicas mensuales, lo cual representará un incremento respecto de sus

¹⁰ Reglamento de Compensaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 138-2014-EF y modificatorias

“Artículo 18.- Monto de los aguinaldos

El monto de cada aguinaldo es equivalente a un catorceavo (1/14) de la compensación económica anual del servidor civil, es decir, una suma igual a la compensación económica que mensualmente percibe el servidor en los meses de julio y de diciembre, según se trate del aguinaldo con motivo de Fiestas Patrias o de Navidad, respectivamente.”

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 5WLOCK6



actuales ingresos para aquellos servidores públicos que decidan incorporarse al nuevo régimen, pues este reformula la política remunerativa del Sector Público.

- 3.17 A la fecha SERVIR como ente rector del SAGRH, órgano técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, viene realizando los mayores esfuerzos para la implementación de la LSC, la cual se ha dado de manera progresiva conforme a reglas de gradualidad y en el marco de la programación de las leyes anuales de presupuesto. Así, tenemos que, desde la vigencia de la LSC y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM y modificatorias, se han venido emitiendo diversas directivas y lineamientos e impulsando su implementación, lo que ha hecho posible que, a la fecha, existan un total de 511¹¹ entidades en proceso de tránsito al régimen del Servicio Civil, de los cuales 497 se encuentran en la fase 1, distribuidas entre los 3 niveles de gobierno (192 del nivel nacional, 60 del nivel regional y 245 del nivel local); y, en la fase 2, existen 14 entidades, las mismas que se encuentran desarrollando el tránsito de los servidores públicos al régimen del Servicio Civil, que implica el tránsito progresivo y voluntario de servidores públicos al régimen del Servicio Civil y que opten por participar en los concursos públicos de méritos organizados por la entidad de la que forman parte o de alguna otra entidad pública que se encuentre en una instancia similar, de corresponder.

Concursos públicos de méritos e Incorporación de Personal en la Administración Pública

- 3.18 Sin perjuicio de lo señalado, en caso de continuar con la tramitación del Proyecto de Ley, se debe tener en cuenta que, en materia de incorporación del personal en el nuevo régimen de carrera especial, no se precisa que será mediante concurso público de méritos, por el contrario, en el rubro costo beneficio de la Exposición de Motivos, se precisa que *“la implementación de la Ley será automática y la incorporación del personal auditor se rige por el principio de provisión presupuestal”*.
- 3.19 En ese sentido, se advierte que la incorporación del personal al nuevo régimen sería automático; situación que evidencia la pretensión de establecer una regla de privilegio; lo cual, a nuestro entender, generaría un trato desigual frente a las personas que se incorporan en cualquier otro régimen de contratación (general o especial), contraviniendo así lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que *“Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. (...)”*
- 3.20 En efecto, la iniciativa legislativa planteada podría afectar la igualdad de oportunidades para acceder a la función pública¹², principio que, a decir del Tribunal Constitucional¹³ es la regla de no discriminación en materia laboral y que es una manifestación de la isonomía en el trato previsto implícitamente en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución, la misma que se manifiesta en dos planos: la igualdad ante la ley y la igualdad de trato (en este caso aplicable

¹¹ Memorando N° 000424-2023-SERVIR-GDSRH del 27 de abril de 2023, emitido por la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos – SERVIR.

¹² El acceso a la función pública es un derecho fundamental que cualquier ciudadano podría ejercer, así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, en el fundamento 38 de la sentencia emitida en el Expediente N° 00025-2005-PI/TC y N° 0026-2005-PI/TC. Asimismo, de acuerdo al Tribunal Constitucional este derecho vincula plenamente al Estado y a toda entidad pública en general, lo cual significa que este principio vincularía también al legislador a que la regulación sobre el acceso a toda función pública observe irrestrictamente el principio del acceso por mérito (fundamento 50 de la sentencia citada).

¹³ Fundamentos 22 y 23 de la sentencia emitida en el Expediente N° 0008-2005-PI/TC Fundamento 11 de la sentencia emitida en el Expediente N° 05729-2015-PA/TC.



al ámbito de las actividades laborales). La igualdad ante la ley obliga a que el Estado asuma una determinada conducta al momento de legislar o de impartir justicia. En tanto que, la igualdad de oportunidades –en estricto, igualdad de trato– 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, por ende, arbitraria.

- 3.21 En ese orden de ideas, el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (en adelante, LMEP), establece que la incorporación al empleo público se realiza mediante concurso público abierto, por grupo ocupacional, con base en el mérito y capacidad de la persona, en un régimen de igualdad de oportunidades. En esa misma línea, el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del SAGRH, establece que la incorporación al servicio civil permanente o temporal se realiza mediante procesos de selección transparentes sobre la base de criterios objetivos, atendiendo al principio de mérito; en dicho contexto, es importante resaltar que de conformidad con lo establecido por el artículo 9 de la citada Ley, la inobservancia de las normas de acceso vulnera el interés general e impide la existencia de una relación válida, por lo que es nulo de pleno derecho el acto administrativo que las contravenga, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quien lo promueva, ordena o permita.
- 3.22 De otro lado, debemos indicar que por regla general cuando una persona se vincula al Estado bajo cualquier régimen laboral, independientemente del cargo o puesto al que accede, se somete a las disposiciones que regulan cada uno de los regímenes laborales, resultándole aplicables únicamente los derechos y obligaciones del régimen al cual se haya incorporado, además de aquellas normas de carácter transversal que son aplicables a todos los funcionarios y servidores públicos en general, como por ejemplo, la LMEP.
- 3.23 En ese sentido, la propuesta de incorporación automática del personal al régimen de carrera especial tampoco resulta viable, **pues no cumple con el principio fundamental de incorporación en la administración pública, que es la incorporación mediante concurso público de méritos**, contraviniendo abiertamente los principios de acceso al empleo público regulados en la LMEP y en el Decreto Legislativo N° 1023 y en las demás normas que rigen la incorporación de personal en la administración pública, por lo que la propuesta normativa adolecería de vicios de inconstitucionalidad.

IV. Conclusiones

- 4.1 En relación con el Proyecto de Ley N° 3331/2022-CGR, Ley que garantiza la autonomía y profesionalización de la carrera del auditor gubernamental, se concluye que el mismo no resulta viable por las siguientes consideraciones:
- a. La creación de una carrera especial para los auditores gubernamentales de la Contraloría General de la República, señalando como principal argumento la particularidad de sus actividades en el ejercicio del control gubernamental, no justificaría la creación de una carrera especial. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que las personas que trabajan en el Estado, dependiendo del sector en el cual presten sus servicios, tienen particularidades que obedecen a la entidad en la cual laboran, pero que ello no justifica su exclusión del régimen del servicio civil.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 5WLOCK6



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 unidad, la paz y el desarrollo"

- b. La Ley N° 30057, la cual es aplicable a todos los servidores del sector público, y cuyo régimen laboral se encuentra en proceso de implementación en las distintas entidades públicas ya contiene disposiciones relativas a los derechos, deberes, y forma de progresión de los servidores civiles, garantizando adecuadamente el respeto de los principios de mérito e igualdad de oportunidades, tal como se desprende de los literales c) y d) del artículo III de su Título Preliminar.

- 4.2 Sin perjuicio de lo señalado, la propuesta de incorporación automática del personal al régimen de carrera especial tampoco no resulta viable, **porque no cumple con el principio fundamental de incorporación en la administración pública, que es la incorporación mediante concurso público de méritos**, contraviniendo abiertamente los principios de acceso al empleo público regulados en la LMEP y en el Decreto Legislativo N° 1023 y en las demás normas que rigen la incorporación de personal en la administración pública, por lo que la propuesta normativa adolecería de vicios de inconstitucionalidad.

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

Atentamente,

FIRMADO POR

JOSÉ GUTIÉRREZ SANTAFÉ

Especialista de Proyectos Normativos del Sistema
Administrativo de Recursos Humanos
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

FIRMADO POR (VB)

NATALIA ANDREA ROYLE SANSONI

Ejecutiva de Políticas del Servicio Civil
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 5WLOCK6

Lima, 26 de octubre de 2022

Oficio N° 370-2022-2023/CFC-CR

Señora
JANEYRI ELIZABETH BOYER CARRERA
Presidenta Ejecutiva del
Autoridad Nacional del Servicio Civil
Pasaje Francisco de Zela N° 150, piso 10
Jesús María.

Referencia: Proyecto de Ley 3331/2022-CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla cordialmente en la oportunidad de solicitar la opinión de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, que usted dignamente dirige, respecto del proyecto de ley de la referencia, el cual propone una “Ley que garantiza la autonomía y profesionalización de la carrera del auditor gubernamental”.

El texto de la proposición legislativa puede revisarse, a texto completo, en con el siguiente enlace:

https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTM1MzE=/pdf/PL_3331

Hago propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.



Atentamente
Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/10/2022 11:10:26-0500

HÉCTOR JOSÉ VENTURA ÁNGEL
Presidente
Comisión de Fiscalización y Contraloría