



PROYECTO DE LEY N° 4400 / 2018-CR

## LEY QUE LIMITA LOS SALARIOS DE ALTOS FUNCIONARIOS.

Los congresistas del Grupo Parlamentario Nuevo Perú, **Edgar Américo Ochoa Pezo, Katia Gilvonio Condezo, Alberto Quintanilla Chacón, Indira Huilca Flores, Tania Pariona Tarqui y Horacio Zeballos Patrón**, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establece el literal d) del numeral 2.2 del inciso 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de Ley:

### I. FORMULA LEGAL

#### LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 52° DE LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL QUE PRECISA LA JERARQUIA REMUNERATIVA DE FUNCIONARIOS DE LA NACIÓN

##### Artículo 1.- Objeto de la Ley.

La presente ley tiene como finalidad establecer un sistema de determinación de salarios de altos funcionarios establecidos en el artículo 39 de la Constitución Política del Perú.

##### Artículo 2.- Modificatoria.

Modifíquese el artículo 52° de la ley 30057 que quedará redactado de la siguiente forma:

##### Artículo 52°. Clasificación de los funcionarios públicos

##### Los funcionarios públicos se clasifican en:

##### a) Funcionario público de elección popular, directa y universal.

Es el elegido mediante elección popular, directa y universal, como consecuencia de un proceso electoral conducido por la autoridad competente para tal fin. El ingreso, permanencia y término de su función están regulados por la Constitución Política del Perú y las leyes de la materia.

Son funcionarios públicos de elección popular, directa y universal:

- 1) Presidente de la República.
- 2) Vicepresidentes de la República.
- 3) Congresistas de la República y del Parlamento Andino.
- 4) Presidentes, Vicepresidentes y Consejeros Regionales.
- 5) Alcaldes, Teniente Alcaldes y Regidores.



**b) Funcionario público de designación o remoción regulada.** Es aquel cuyos requisitos, proceso de acceso, período de vigencia o causales de remoción están regulados en norma especial con rango de ley.

Son funcionarios públicos de designación y remoción regulados:

- 1) Magistrados del Tribunal Constitucional.
- 2) Defensor del Pueblo y Defensor adjunto.
- 3) Contralor General de la República y Vicecontralor.
- 4) Presidente y miembros del Jurado Nacional de Elecciones.
- 5) Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.
- 6) Director General y miembros del Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura.
- 7) Titulares, adjuntos, presidentes y miembros de órganos colegiados de los organismos constitucionalmente autónomos.
- 8) Titulares, adjuntos y miembros de órganos colegiados de entidades que cuenten con disposición expresa sobre la designación de sus funcionarios.
- 9) Los jueces que integren el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.
- 10) Fiscal de la Nación del Ministerio Público.
- 11) Presidente de la Corte Suprema
- 12) Rectores y vicerrectores de las universidades públicas.
- 13) Titulares, adjuntos, presidente y miembros del consejo directivo de los organismos técnicos especializados y reguladores y tribunales administrativos.
- 14) Gobernadores.
- 15) Aquellos señalados por norma con rango de ley, siempre que cumplan con lo dispuesto en los artículos 53 y 54 de la presente Ley.



**c) Funcionario público de libre designación y remoción.** Es aquel cuyo acceso al Servicio Civil se realiza por libre decisión del funcionario público que lo designa, basada en la confianza para realizar funciones de naturaleza política, normativa o administrativa.

Son funcionarios públicos de libre designación y remoción:

- 1) Ministros de Estado.
- 2) Viceministros.
- 3) Secretarios generales de Ministerios y aquellos que por ley expresa tengan igual jerarquía.
- 4) Titulares, adjuntos, presidentes y miembros de los órganos colegiados de libre designación y remoción.
- 5) Gerente General del Gobierno Regional.
- 6) Gerente Municipal.

**La remuneración para los funcionarios señalados en el presente artículo se aprueba mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros de acuerdo a lo dispuesto en la ley 28212, excepto para los congresistas de la República y los parlamentarios andinos cuyos ingresos son fijados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94° de la Constitución Política del Perú y el artículo 31° de la Ley 30057; ningún funcionario puede tener una remuneración y/o dieta mayor que el Presidente de la Republica.**

Lima, 29 de abril de 2019.

*Verónica del Páez*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

Prof. EDGAR A. OCHOA PEZO  
Congresista de la República

KATIA LUCIA GILVONIO CONDEZO  
Congresista de la República



INDIRA ISABEL HUILCA FLORES  
Congresista de la República



ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN  
Directivo Portavoz Alterno  
Grupo Parlamentario Nuevo Perú

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, .....30 de.....MAYO.....del 201.....9.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4400 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL;  
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO. -

-----  
-----  
**GIANMARCO PAZ MENDOZA**  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

*[Faint handwritten signature]*

Prof. EDGAR A. OCHOA PÉREZ  
Congreso de la República

SECRETARÍA GENERAL  
Congreso de la República

WANDA ISABEL HUÍCA FLORES  
Congreso de la República



## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### A. ANÁLISIS CONCEPTUAL DE TÉRMINOS

En principio, existe la necesidad profunda de trabajar sobre un ordenamiento conceptual y de definiciones que nos permita reconocer y situar el objetivo de la presente normativa. Este trabajo tiene que empezar por el análisis de los términos "función pública", "funcionario público", "Alto funcionario" "trabajadores públicos" y luego explicar el alcance de la normativa indicando la cantidad de funcionarios y sectores involucrados.

#### i. Sobre la definición e importancia del funcionario público

Según la Real academia el funcionario público es "*quien desempeña profesionalmente un empleo público*"<sup>1</sup> La especificidad del concepto adscrito al Estado peruano está señalado en el Artículo 4º de la Ley 28175 – Ley Marco del Empleo Público que establece que el funcionario público es "El que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representan al Estado o a un sector de la población, desarrollan políticas del Estado y/o dirigen organismos o entidades públicas. El Funcionario Público puede ser:

- a. *De elección popular directa y universal o confianza política originaria. (Presidente, Congresistas, alcaldes, etc.*
- b. *De nombramiento y remoción regulados. (Jefes de reguladores, por ejemplo)*
- c. *De libre nombramiento y remoción. (típico caso de ministros de Estado)*"<sup>2</sup>

El funcionario público es la pieza fundamental y central del aparato burocrático del Estado, ya que en él o ella reposan responsabilidades sometidas a los órganos de control que el mismo Estado establece. Como se señala en la Ley Marco del empleo público en cualquiera de sus tres características, el funcionario público de por su elección o nombramiento tiene asignado cierto poder de decisión por lo que es necesario reconocer su importancia dentro de cualquier normativa que promueva variaciones en su sistema remunerativo.

La Constitución Política del Perú utiliza terminología en varios artículos relacionando la palabra "funcionario" con palabras que podrían causar confusión:

Artículo 39: "funcionarios y trabajadores públicos"

Artículo 40: "funcionario o servidor público" "altos funcionarios, y otros servidores públicos"

Artículo 41: "funcionarios y servidores públicos"

<sup>1</sup> Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española (2014). «funcionario». Diccionario de la lengua española (23.ª edición). Madrid: Espasa. ISBN 978-84-670-4189-7

<sup>2</sup> Art. 4º de la Ley 28175 – Ley Marco del Empleo Público



Artículo 42: "funcionarios del Estado"

Artículo 46: "funciones públicas"

Artículo 94: "funcionarios y empleados"

La diferencia entre funcionarios y trabajadores remarcada en el artículo 39° señala sobre todo el reconocimiento de la existencia de los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta. Esta existencia se precisa en el artículo 40°.

El artículo 40° reconoce la existencia del "servidor público" que por cuestiones de sinonimia no implica mayor conflicto con el de "funcionario público" para el caso de la Constitución, pero que si será determinante luego cuando la Ley SERVIR establezca las diferencias remunerativas. Lo importante en este artículo es que se reconoce el término de "altos funcionarios, y otros servidores públicos" que implica la existencia de funcionarios públicos de rango superior y que están por sobre el resto de funcionarios públicos, materia de la presente propuesta legislativa.

Los funcionarios y trabajadores públicos que están al servicio de la Nación se distribuyen en categorías y están normados por diferentes leyes que hacen complicada su atención. Por ello, como lo señala SERVIR *"Existe cierta confusión al momento de informar a la ciudadanía sobre cuestiones relacionadas al Estado. De hecho, el gran número de normas que establecen las reglas de los diversos sistemas administrativos no ayudan o no permiten tener siempre todas las reglas claras y a simple vista. Ello puede conducirnos a informar de manera equivocada, y a errores en la gestión también, por supuesto. Por ejemplo, sólo en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (existen 11 de estos sistemas que son transversales a toda la administración pública) existen más de 540 leyes que deben revisar los jefes de RRHH de las entidades públicas para poder tomar decisiones. Este sistema está a cargo de SERVIR desde junio de 2008. En adición, debemos señalar que existen vacíos legales que conducen a error y que durante más de 20 años no ha existido una autoridad que pueda interpretar de manera oficial estos vacíos legales y evitar que cada entidad aplique de manera diferente y, algunas veces, equivocada (la Ley). .... Finalmente, a ello hay que sumar el uso errado al momento de catalogar a las personas que trabajan para el Estado. Referirse a un funcionario de confianza es errado porque dicha categoría no existe. Llamar con sinónimos a políticos, funcionarios, empleados de confianza y servidores públicos es también errado. Todo ello aumenta la confusión y la indignación ciudadana, en algunos casos innecesariamente"*<sup>3</sup>.

Esta observación establecida por la Autoridad Nacional del Servicio Civil nos advierte que no podemos colocar en el mismo formato a todos los funcionarios públicos. Sin embargo, sí podemos establecer límites en el extremo superior

<sup>3</sup> Extraído el 20/12/18 de la página de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) Diferencias entre funcionarios, empleados de confianza y servidores: <https://www.servir.gob.pe/diferencias-entre-funcionarios-empleados-de-confianza-y-servidores/>



respecto a las remuneraciones que puedan recibir los "altos funcionarios, y otros servidores públicos" reconocidos en el artículo 39° de la Constitución política del Perú, salvándonos de categorizaciones de funcionarios de menor rango.

## B. MARCO NORMATIVO

Las leyes concernidas en el presente proyecto de Ley son:

### 1. Constitución Política del Perú CAPÍTULO IV DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**Artículo 39°.** - Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley.

**Artículo 40°.** - 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 políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente. No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta. Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.

**Artículo 41°.** - Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos. La respectiva publicación se realiza en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley. Cuando se presume enriquecimiento ilícito, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el Poder Judicial.

La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública. El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado.

**Artículo 42°.** - Se reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos. No están comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.



## 2. Ley marco del empleo público LEY N° 28175 CAPÍTULO II CLASIFICACIÓN

**Artículo 4°.** - Clasificación El personal del empleo público se clasifica de la siguiente manera:

**1. Funcionario público.** - El que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representan al Estado o a un sector de la población, desarrollan políticas del Estado y/o dirigen organismos o entidades públicas. El Funcionario Público puede ser:

- a) De elección popular directa y universal o confianza política originaria.
- b) De nombramiento y remoción regulados.
- c) De libre nombramiento y remoción.

**2. Empleado de confianza.** - El que desempeña cargo de confianza técnico o político, distinto al del funcionario público. Se encuentra en el entorno de quien lo designa o remueve libremente y en ningún caso será mayor al 5% de los servidores públicos existentes en cada entidad. El Consejo Superior del Empleo Público podrá establecer límites inferiores para cada entidad. En el caso del Congreso de la República esta disposición se aplicará de acuerdo a su Reglamento.

**3. Servidor público.** - Se clasifica en:

**a) Directivo superior.** - El que desarrolla funciones administrativas relativas a la dirección de un órgano programa o proyecto, la supervisión de empleados públicos, la elaboración de políticas de actuación administrativa y la colaboración en la formulación de políticas de gobierno. A este grupo se ingresa por concurso de méritos y capacidades de los servidores ejecutivos y especialistas, su porcentaje no excederá del 10% del total de empleados de la entidad. La ineficiencia en este cargo da lugar al regreso a su grupo ocupacional. Una quinta parte del porcentaje referido en el párrafo anterior puede ser designada o removida libremente por el titular de la entidad. No podrán ser contratados como servidores ejecutivos o especialistas salvo que cumplan las normas de acceso reguladas en la presente Ley.

**b) Ejecutivo.** - El que desarrolla funciones administrativas, entiéndase por ellas al ejercicio de autoridad, de atribuciones resolutivas, las de fe pública, asesoría legal preceptiva, supervisión, fiscalización, auditoría y, en general, aquellas que requieren la garantía de actuación administrativa objetiva, imparcial e independiente a las personas. Conforman un grupo ocupacional.

**c) Especialista.** - El que desempeña labores de ejecución de servicios públicos. No ejerce función administrativa. Conforman un grupo ocupacional.

**d) De apoyo.** - El que desarrolla labores auxiliares de apoyo y/o complemento. Conforman un grupo ocupacional.

## 3. LEY QUE REGULA LOS INGRESOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS AUTORIDADES DEL ESTADO Y DICTA OTRAS MEDIDAS

**Artículo 4°.- Régimen de remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado**



1. Las remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado señaladas en el artículo 2º se rigen por las siguientes reglas:

a. El Presidente de la república tiene la más alta remuneración en el servicio de la Nación. Ésta es fijada por el Consejo de Ministros en un monto superior a la de los Congresistas de la República y no será mayor a diez URSP. Al concluir su mandato recibe, en forma vitalicia, una pensión igual a la remuneración de un Congresista de la República en ejercicio.

b. "Los Congresistas de la República, los Ministros de Estado, los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo Nacional de la Magistratura, los Jueces Supremos, los miembros de la Junta de Fiscales Supremos, el Defensor del Pueblo y los miembros del Jurado Nacional de Elecciones reciben una remuneración mensual igual, equivalente por todo concepto a seis unidades remunerativas del sector público (URSP). Los Jueces Superiores, Jueces Especializados y Jueces Mixtos, y Jueces de Paz Letrados reciben una remuneración igual al 81%, 58% y 40%, respectivamente, de lo que percibe un Juez Supremo." (M)

c. Los Presidentes de los Gobiernos Regionales reciben una remuneración mensual, que es fijada por el Consejo Regional correspondiente, en proporción a la población electoral de su circunscripción, hasta un máximo de cinco y media URSP, por todo concepto.

d. El Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima recibe una remuneración mensual, por todo concepto, equivalente a cinco y media URSP.

e. Los Alcaldes provinciales y distritales reciben una remuneración mensual, que es fijada por el Consejo Municipal correspondiente, en proporción a la población electoral de su circunscripción hasta un máximo de cuatro y un cuarto URSP, por todo concepto.

2. Los altos funcionarios y autoridades del estado a que se refiere el artículo 2º de la presente Ley reciben doce remuneraciones por año y dos gratificaciones en los meses de julio y diciembre, cada una de las cuales no puede ser mayor a una remuneración mensual

#### **4. Ley del Servicio Civil Ley N° 30057 TÍTULO IV: DE LOS GRUPOS DE SERVIDORES CIVILES DEL SERVICIO CIVIL CAPÍTULO I: DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

**Artículo 52. Clasificación de los funcionarios públicos.** Los funcionarios públicos se clasifican en:

**a) Funcionario público de elección popular, directa y universal.** Es el elegido mediante elección popular, directa y universal, como consecuencia de un proceso electoral conducido por la autoridad competente para tal fin. El



ingreso, permanencia y término de su función están regulados por la Constitución Política del Perú y las leyes de la materia. Son funcionarios públicos de elección popular, directa y universal:

- 1) Presidente de la República.
- 2) Vicepresidentes de la República.
- 3) Congresistas de la República y del Parlamento Andino.
- 4) Presidentes, Vicepresidentes y Consejeros Regionales.
- 5) Alcaldes, Teniente Alcaldes y Regidores.

**b) Funcionario público de designación o remoción regulada.** Es aquel cuyos requisitos, proceso de acceso, período de vigencia o causales de remoción están regulados en norma especial con rango de ley. Son funcionarios públicos de designación y remoción regulados:

- 1) Magistrados del Tribunal Constitucional.
- 2) Defensor del Pueblo y Defensor adjunto.
- 3) Contralor General de la República y Vicecontralor.
- 4) Presidente y miembros del Jurado Nacional de Elecciones.
- 5) Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.
- 6) Director General y miembros del Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura.
- 7) Titulares, adjuntos, presidentes y miembros de órganos colegiados de los organismos constitucionalmente autónomos.
- 8) Titulares, adjuntos y miembros de órganos colegiados de entidades que cuenten con disposición expresa sobre la designación de sus funcionarios.
- 9) Los jueces que integren el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.
- 10) Fiscal de la Nación del Ministerio Público.
- 11) Presidente de la Corte Suprema
- 12) Rectores y vicerrectores de las universidades públicas.
- 13) Titulares, adjuntos, presidente y miembros del consejo directivo de los organismos técnicos especializados y reguladores y tribunales administrativos.
- 14) Gobernadores.
- 15) Aquellos señalados por norma con rango de ley, siempre que cumplan con lo dispuesto en los artículos 53 y 54 de la presente Ley.

**c) Funcionario público de libre designación y remoción.** Es aquel cuyo acceso al Servicio Civil se realiza por libre decisión del funcionario público que lo designa, basada en la confianza para realizar funciones de naturaleza política, normativa o administrativa. Son funcionarios públicos de libre designación y remoción:

- 1) Ministros de Estado.
- 2) Viceministros.
- 3) Secretarios generales de Ministerios y aquellos que por ley expresa tengan igual jerarquía.
- 4) Titulares, adjuntos, presidentes y miembros de los órganos colegiados de libre designación y remoción.
- 5) Gerente General del Gobierno Regional.
- 6) Gerente Municipal.



La Compensación Económica para los funcionarios señalados en el presente artículo se aprueba mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, excepto para los congresistas de la República y los parlamentarios andinos cuyos ingresos son fijados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94° de la Constitución Política del Perú y el artículo 31° de la presente Ley.

CONCORDANCIAS: Ley N° 30114, Centésima Quinta Disp. Comp. Final D.S. N° 023-2014-EF, (Aprueban montos por concepto de Compensaciones Económicas a Funcionarios Públicos de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil), Art. 1 D.S. N° 040-2014-PCM, Art. 161 (De la incorporación al servicio civil)

### **C. EVOLUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DE ALTOS FUNCIONARIOS**

#### **i. Interpretando el artículo 39 de la Constitución**

El 27 de abril de 2004 se promulgó la Ley 28212 "LEY QUE REGULA LOS INGRESOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS AUTORIDADES DEL ESTADO Y DICTA OTRAS MEDIDAS".

Esta Ley que desarrolla el artículo 39° de la Constitución Política en lo que se refiere a la jerarquía y remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado.

Esta Ley propone una jerarquía de altos funcionarios muy particular como se detalla en el artículo 2°:

*"1. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio de la Nación y preside todo acto público u oficial al que asiste. Le siguen, en el siguiente orden:*

- a. Los Congresistas de la República,*
- b. Los Ministros de Estado*
- c. Los miembros del Tribunal Constitucional*
- d. Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura,*
- e. Los magistrados supremos,*
- f. Los miembros de la Junta de Fiscales Supremos,*
- g. El Defensor del Pueblo,*
- h. Los miembros del Jurado Nacional de Elecciones,*
- i. Los Presidentes y Consejeros de los Gobiernos Regionales,*
- j. Los Alcaldes y Regidores Provinciales; y*
- k. Los Alcaldes y Regidores Distritales"*



Una primera observación es que este listado excluye una ingente cantidad de funcionarios públicos de organismos constitucionales autónomos<sup>4</sup>, estos son:

1. Oficina Nacional de Procesos Electorales,
2. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil,
3. Banco Central de Reserva del Perú,
4. La Contraloría General de la República del Perú,
5. Superintendencia de Banca y Seguros del Perú

La exclusión de estos 5 organismos constitucionales llama la atención sobre todo por los altos niveles remunerativos de sus jefes, directores, presidentes y miembros.

FUNCIONARIO	REMUNERACIÓN
Oficina Nacional de Procesos Electorales,	S/. 12694
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil,	S/. 19000
Banco Central de Reserva del Perú,	S/. 42000
La Contraloría General de la República del Perú,	S/. 33100
Superintendencia de Banca y Seguros del Perú	S/. 41600

Fuente: Elaboración propia a partir del portal de Transparencia del Estado

También están excluidos de la Ley de desarrollo todos los jefes de los organismos públicos ejecutores, los jefes de los organismos públicos especializados, así como los jefes de los organismos supervisores que son más de 50.

Asimismo, están excluidos los jefes de las empresas estatales<sup>5</sup>, pero esta exclusión si tiene sustento en el artículo 40° de la Constitución Política del Perú que señala de manera expresa:

*"No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta."*

Finalmente, para esta parte es necesario señalar que también están excluidos de la prelación los jueces superiores, jueces especializados y jueces mixtos, esta exclusión se regulará en una norma posterior que será detallada más abajo.

Por otro lado, la interpretación del artículo 39° también incluye la creación de la Unidad Remunerativa del Sector Público (URSP) que en los Decretos Supremos es llamada Unidad de Ingresos del Sector Público (UISP), una suerte de UIT para la estimación de salarios de los funcionarios públicos. Así se establece una jerarquía de remuneraciones que puede ser resumida de a siguiente forma:

<sup>4</sup> Pareciera que el Ministerio Público del Perú está excluido, sin embargo, al estar considerados los magistrados supremos este organismo constitucional autónomo si estaría considerado.

<sup>5</sup> Estas son: Servicios Industriales de la Marina (SIMA-PERÚ S.A.), Servicio de Mantenimiento del Perú (SEMAN PERU SAC), Fábrica de Armas y Municiones del Ejército (FAME PERU SAC), Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE



FUNCIONARIO	UNIDAD REMUNERATIVA DEL SECTOR PÚBLICO (URSP)
Presidente de la República	Máximo 10 URSP
Ministros de Estado, los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo Nacional de la Magistratura, los Magistrados Supremos, los miembros de la Junta de Fiscales Supremos, el Defensor del Pueblo y los miembros del Jurado Nacional de Elecciones	Máximo 6 URSP
Presidentes de los Gobiernos Regionales Reciben una remuneración mensual	Proporción a la población electoral con máximo de 5.5 de una URSP
Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima	Máximo 5.5 URSP
Alcaldes provinciales y distritales	Proporción a la población electoral con máximo de 4.25 de una URSP

Fuente: Elaboración propia a partir del Artículo 4 de la Ley N° 28212

Una observación esencial en el marco interpretativo de la Ley 28212 es lo señalado en el literal a del numeral 1 del artículo 4°:

*El presidente de la República tiene la más alta remuneración en el servicio a la nación"*

Esta afirmación es fundamental para entender que existe una prelación en el nivel remunerativo de los funcionarios públicos y que el Presidente de la República tiene el más alto nivel de remuneración. Pero como vimos anteriormente, se han excluido de manera expresa distintos altos funcionarios de esta prelación. Esto da pie a que se establezcan posteriormente distintas normas de orden inferior para la determinación de remuneraciones por encima del Presidente de la República.

## ii. Adaptando la interpretación del artículo 39° de la Constitución

El 29 de diciembre de 2006, El gobierno modifican vía decreto de urgencia N° 038-2006 la Ley 28212. La finalidad de la adaptación fue esencialmente limitar las dietas de los consejeros regionales y regidores municipales de tal manera que estas no superaran el 30% de la remuneración mensual del presidente regional o alcalde correspondiente.

En este decreto de urgencia también se hace mención a los topes de ingresos señalando como referencia el salario del Presidente de la República

*"Ningún funcionario o servidor público que presta servicios al Estado bajo cualquier forma o modalidad contractual y régimen laboral, con*



*excepción del Presidente de la República, percibirá ingresos mensuales mayores a seis (6) Unidades de Ingreso del Sector Público, salvo en los meses en que corresponda las gratificaciones o aguinaldos de julio y diciembre."*<sup>6</sup>

Este hecho es trascendente ya que legitima la posibilidad de establecer topes a partir de una ley de desarrollo.

### **iii. Precisando en la interpretación del artículo 39° de la Constitución las remuneraciones de los jueces superiores, los jueces especializados, jueces mixtos y jueces de paz letrados.**

El 25 de junio de 2011 el gobierno promulgó la Ley 29718 Ley que modifica el Artículo 4 de la Ley 28212, Ley que regula los ingresos de los altos funcionarios autoridades del Estado y dicta otras medidas

Esta Ley modifica el artículo 4° de la ley 28212 y agrega en la norma la especificidad remunerativa para jueces superiores, jueces especializados, mixtos y jueces de paz letrados. Así, queda zanjada la ausencia de determinación salarial de los miembros del poder judicial<sup>7</sup>.

Estos reciben una remuneración igual al 81%, 58% y 40% respectivamente de lo que percibe un juez supremo (6 URSP)

### **iv. Precisando en la interpretación del artículo 39° de la Constitución las remuneraciones de los alcaldes y dietas de regidores.**

El 22 de marzo de 2007 La presidencia del Consejo de Ministros emitió el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM que generó el Marco normativo aplicable para determinar las remuneraciones de los alcaldes y dietas de los regidores.

Con esta normativa, que determina el máximo en URSP que tendrían que ganar los alcaldes y regidores por rango poblacional, quedaba zanjada así la interpretación para todos los poderes del artículo 39° de la Constitución.

### **v. Promulgación de la Ley SERVIR que excluye a los altos funcionarios de los alcances de su norma**

El 4 de julio de 2013 el gobierno publica la Ley 30057 LEY SERVIR que, entre otras disposiciones, determina una clasificación de los funcionarios públicos.

En la clasificación, la Ley SERVIR determina 3 tipos de funcionarios públicos:

<sup>6</sup> Artículo 2 de decreto de urgencia N° 038-2006

<sup>7</sup> El artículo 1 señala que los jueces superiores, jueces especializados y jueces mixtos, y jueces de paz letrados reciben una remuneración igual al 81%, 58% y 40% respectivamente de lo que percibe un juez supremo (6 URSP).



1. Funcionarios públicos de elección popular, directa y universal. (presidente, congresistas, gobernadores y alcaldes)
2. Funcionarios públicos de designación o remoción regulada. Magistrados, contralor, miembros del JNE, etc.)
3. Funcionarios públicos de libre designación y remoción (ministros, miembros de organismos colegiados, gerentes, etc.)

Al final del artículo, la Ley excluye a todos estos funcionarios de los alcances de la ley servir, determinando que su compensación económica se aprueban mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del consejo de ministros, excepto para los congresistas de la república y los parlamentarios andinos cuyos ingresos son fijados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94<sup>8</sup> de la Constitución Política del Perú y el artículo 31<sup>9</sup> de la ley SERVIR.

En resumen, la Ley SERVIR con este artículo hace la diferencia entre funcionario público y servidor público, el funcionario tiene todos los derechos del servidor público pero la categoría del servidor público no engloba al funcionario público.

---

<sup>8</sup> Artículo 94° de la Constitución Política del Perú. - El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.

<sup>9</sup> Artículo 31 de la Ley 30057 Ley Servir. – La compensación económica que se otorga a los servidores civiles de las entidades públicas es anula y está compuesta de la valorización que solo comprende: a) Componente económico directo de la familia de puestos. b) Ajustada. Otorgada al puesto en razón de la entidad y en función a criterios de jerarquía, responsabilidad, presupuesto a cargo, personal directamente a su cargo, alcance de sus decisiones o monto que involucran las decisiones sobre los recursos de Estado. c) Vacaciones. Entrega económica por el derecho vacacional. d) Aguinaldos. Entregas económicas por fiestas patrias y navidad



## vi. Determinación vía decreto supremo de los salarios de ministros y otros funcionarios públicos de libre designación y remoción

Vía Decreto Supremo N° 023-2014-PCM de la Presidencia del Consejo de Ministros del 07 de febrero del 2014 el gobierno determina los máximos y mínimos en cuanto a remuneraciones para los ministros y otros funcionarios públicos de libre designación y remoción.

Funcionario público de libre designación y remoción.	Compensación económica mínima mensual S/.	Compensación económica máxima mensual s/.
Ministros de Estado.	30,000.0	30,000.00
Viceministros.	28,000.00	28,000.00
Secretarios generales de ministerios.	25,000.00	25,000.00
Aquellos secretarios generales que por ley expresa tengan igual jerarquía.	15,000.00	25,000.00
Titulares y/o presidentes de los órganos colegiados de libre designación y remoción.	15,000.00	25,000.00
Adjunto de los órganos colegiados de libre designación y remoción.	15,000.00	25,000.00
Miembros de los órganos colegiados de libre designación y remoción.	15,000.00	25,000.00
Gerente general del Gobierno regional.	6,000.00	16,000.00
Gerente municipal (alcalde percibe un ingreso menor que S/.5,000, según Decreto Supremo N° 025-2007-PCM).	800.00	5,000.00
Gerente municipal (alcalde percibe un ingreso entre S/.5,000 y S/.10,000, según Decreto Supremo N° 025-2007-PCM).	5,000.00	10,000.00
Gerente municipal (alcalde percibe un ingreso mayor que S/.10,000, según Decreto Supremo N° 025-2007-PCM).	10,000.00	16,000.00

## vii. Determinando la UISP para el 2017 y estableciendo exoneraciones de su adjudicación para altos funcionarios

EL 27 de agosto del 2016. A través del Decreto Supremo 067-2016-PCM, el Gobierno fijó en S/ 2,600 la Unidad de Ingreso del Sector Público para el Año 2017, el cual sirve como cálculo para fijar los ingresos de altos funcionarios y autoridades del Estado.

Esta determinación es anual y no varía desde el 2006 y así se llega a una normalización de determinación de salarios diferentes para cada uno de los tres tipos de funcionarios públicos.



## D. PROBLEMÁTICA DE LA NORMA Y PROPUESTA DE MODIFICATORIA DE LA NORMA

Desde la Constitución Política del Perú promulgada en 1993 hasta julio de 2013, fecha en la que se promulga la Ley SERVIR, se observan varios procesos de interpretación del artículo 39°, esto a través de resoluciones y leyes.

Este proceso de interpretación ha buscado en todo momento excluir a ciertos funcionarios públicos de los alcances del artículo 39°. Hasta la Ley SERVIR que concluye con la diferencia entre funcionario público (excluido de los alcances del artículo 39° de la CPP) y los servidores públicos que serían todos los que integran el alcance de la Ley SERVIR.

Estas exclusiones no hacen otra cosa de desnaturalizar el espíritu del artículo 39° de la Constitución política del Perú y confirma la necesidad de una precisión en la norma existente.

### 1. Los vacíos en el artículo 39° como excusa para desnaturalizar su fin

La razón por la cual creemos ha sido desnaturalizado el espíritu del artículo 39 es porque existe una falta de precisión en la relación entre jerarquía funcional y jerarquía de salarios.

Todas las normas posteriores a la Constitución reconocen que el presidente es la máxima autoridad y, incluso la Ley 28212 lo señala en el literal a del numeral 1 del artículo 4: *"El presidente de la República tiene la más alta remuneración en el servicio a la nación"*. Sin embargo, por una sucesión de interpretaciones y exoneraciones se llega a la forma actual de remuneración de funcionarios públicos, generando funcionarios públicos con remuneraciones exorbitantes.

### 2. Propuesta legislativa para modificar el artículo 52° de la ley 30057

"Para evitar la existencia de vacíos en la norma principal que pueda ser utilizados como excusa se propone modificar el último párrafo del artículo 52° de la ley 30057:

**La remuneración para los funcionarios señalados en el presente artículo se aprueba mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros de acuerdo a lo dispuesto en la ley 28212, excepto para los congresistas de la República y los parlamentarios andinos cuyos ingresos son fijados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94° de la Constitución Política del Perú y el artículo 31° de la Ley 30057;**



**ningún funcionario puede tener una remuneración y/o dieta mayor que el Presidente de la Republica.**

Esta precisión literal evitaría cualquier interpretación diferente al hecho de que ningún funcionario público por debajo del presidente pueda tener una remuneración mayor.

Así, lo que tendría que desarrollar cualquier norma inferior es la prelación por debajo del presidente de la República en la jerarquía de funcionarios

**3. Alcance de la propuesta**

La presente propuesta de reforma constitucional, si bien menciona a todos los funcionarios públicos de Estado, solo tiene incidencia en los altos funcionarios de Estado. Así, los funcionarios implicaos serían.

Funcionarios del Nivel Central	Presidente de la República (Incluye todos los servicios adscritos al cargo y de asesores)
	Congresistas de la República (Incluye todo el servicio parlamentario)
	Todos los Ministros de Estado y encabezado por el Presidente del Consejo de Ministros (Incluye al Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros y a los responsables de las Comisiones Intersectoriales y todos los ViceMinistros y directores subordinados a la dirección ministerial)
Organismos constitucionales autónomos	Presidentes, directores, miembros de junta, jefes de: Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Tribunal Constitucional del Perú, Ministerio Público del Perú, Consejo Nacional de la Magistratura del Perú, Banco Central de Reserva del Perú, Contraloría General de la República del Perú, Defensoría del Pueblo del Perú, Superintendencia de Banca y Seguros del Perú
Entidades públicas del Poder Ejecutivo:	Presidentes y/o directores, miembros de consejos de entidades con funciones específicas dentro de su rama: La Academia Mayor de la Lengua Quechua, Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas, Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSION, Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, Archivo General de la Nación – AGN, Biblioteca Nacional del Perú – BN, Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo – PROMPERU, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA, Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial – CONIDA, Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica – CONCYTEC, Consejo Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad – CONADIS, Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú – CGBVP, Dirección Nacional de Inteligencia – DINI, Escuela Nacional de Marina Mercante – ENAMM, Fondo de Desarrollo Pesquero – FONDEPES, Instituto de investigación de la Amazonía Peruana – IIAP, Instituto del Mar del Perú – IMARPE, Instituto Geofísico del Perú- IGP, Instituto Geográfico Nacional- IGN, Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas – INEN, Instituto Nacional de Innovación Agraria – INIA, Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú – IRTP, Instituto Nacional de Salud – INS, Instituto Nacional Penitenciario – INPE, Instituto Peruano de Energía Nuclear – IPEN, Instituto Peruano del Deporte – IPD, Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE, Plan Copesco Nacional, Sierra y Selva Exportadora – SSE, Seguro Integral de Salud – SIS, Seguro Social de Salud (ESSALUD), Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú – SENAEMI, Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA, Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN
	Directores y miembros de consejos de Organismos públicos especializados: La Autoridad Nacional del Agua – ANA, Autoridad Portuaria Nacional – APN, Centro de Formación en Turismo (CENFOTUR), Centro Nacional



	de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, Instituto del Mar del Perú – IMARPE, Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico – INGENMET, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, Oficina de Normalización Previsional – ONP, Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales (OSINFOR), Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR, Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud, Superintendencia del Mercado de Valores – SMV, Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT, Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), Superintendencia Nacional de Migraciones
	Supervisores y jefes de: Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN, Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL, Superintendencia Nacional de Servicios y Saneamiento - SUNASS
Nivel regional	Gobernadores y miembros de consejo
Nivel Local	Alcalde provincial y regidores
	Alcalde distrital y regidores

Fuente: Elaboración propia

#### 4. Exclusiones de la propuesta

A pesar que nuestra propuesta pretende incluir a todos los altos funcionarios. Existen exclusiones que sí están comprendidas en la misma constitución y son establecidas en el artículo 40°

**Artículo 40°.** - *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 políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente. **No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.** Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos*

Esta exclusión es precisa y señala a los siguientes entes:

1. Servicios Industriales de la Marina (SIMA-PERÚ S.A.),
2. Servicio de Mantenimiento del Perú (SEMAN PERU SAC),
3. Fábrica de Armas y Municiones del Ejército (FAME PERU SAC),
4. Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE



## E. ANALISIS COMPARATIVO INTERNACIONAL

### 1. Caso México

Revisando la escala remunerativa de los altos funcionarios en el Estado de México se tiene la siguiente estructura:

PRINCIPALES FUNCIONARIOS	DÓLARES	SOLES
Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)	20,530	68,774
Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	12,940	43,348
Presidente de la República de México	14,106	47,253
Senadores de la República	8,304	27,816
Diputados de la Cámara	6,436	21,560
Presidente de la Auditoría Superior de la Federación	13,031	43,653
Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal	13,055	43,735
Consejero presidente del Instituto Nacional Electoral	13,196	44,206
Magistrados electorales	20,116	67,388
Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	12,803	42,890
Consejeros del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	9,868	33,056
Titular del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y protección de Datos	10,581	35,447

La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos del país Mexicano, precisa que ningún funcionario o servidor público puede recibir un sueldo mayor al establecido para el Presidente de la República.



La normativa, iniciativa del actual presidente Mexicano, que propone la reducción remunerativa ha confrontado al Poder Judicial con el Ejecutivo y la oposición parlamentaria, la Suprema Corte suspendió la reducción de sueldos en el servicio público prevista para el Presupuesto 2019 al considerar que puede violar garantías constitucionales, pues el artículo 94° de su Carta Magna señala que no puede reducirse el sueldo de Ministros, Magistrados y Jueces federales durante su encargo.

Según la Constitución mexicana, en el artículo 94° la remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

La propuesta de reducción de remuneración de altos funcionarios emprendida por el presidente de la Republica ha sido justificada por la crisis económica que pasa el país y sobre todo las brechas abismales que existe en cuanto a la remuneración que tienen los servidores públicos.

## 2. Caso Argentina

Revisando la escala remunerativa de los altos funcionarios en el Estado de Argentino se tiene la siguiente estructura:

CARGOS	DÓLARES	SOLES
Presidente de la Republica	5,513	18,469
Vicepresidente de la Nación	5,108	17,112
Ministro de Estado	4,844	16,227
Secretario de Estado	4,313	14,449
Director de Estado	2,567	8,599
Magistrados judiciales	2,646	8,864
Senadores	2,806	9,400
Diputados	3,097	10,375

De acuerdo al cuadro precedente se aprecia la remuneración de los principales funcionarios del Estado Argentino, mostrando ingresos inferiores a lo que ganan los altos funcionarios en nuestro país.

## 3. Caso Bolivia

Revisando la escala remunerativa de los altos funcionarios en el Estado Boliviano se tiene la siguiente estructura

CARGOS	DÓLAR AMERICANO	SOLES
Presidente Banco Central de Bolivia	2,680	8,978



Presidente de la Republica	3,327	11,145
Ministros	3,120	10,452
Senadores/Diputado	3,032	10,157
Magistrados	2,026	6,787
Fiscal supremo	1,737	5,819

De acuerdo al cuadro precedente se aprecia la remuneración de los principales funcionarios del Estado Boliviano, se aprecia montos considerablemente inferiores a los que ganan los altos funcionarios de nuestro país

**4. Caso Colombia**

Revisando la escala remunerativa de los altos funcionarios en el Estado Colombiano se tiene la siguiente estructura

<b>CARGOS</b>	<b>Dólar Americano</b>	<b>Soles</b>
Contralor	4,243	14,214
Presidente de la Republica	10,469	35,071
Ministros	5,426	18,177
Congresista	10,001	33,503
Magistrados	10,387	34,796
Fiscal supremo	4,022	13,474

De acuerdo al cuadro precedente se aprecia la remuneración de los principales funcionarios del Estado Colombiano, este es similar en comparación a la remuneración de los funcionarios peruanos.

**F. ESPECIFICIDAD DE LA MODIFICATORIA LEGAL PROPUESTA**

El dispositivo legal presentado modifica el Artículo 52° sustancialmente en su último párrafo

<b>Artículo 52° de la Ley 30057 Ley del Servicio Civil</b>	<b>Modificatoria del Artículo 52° de la Ley 30057 Ley del Servicio Civil</b>
<p><b>Artículo 52. Clasificación de los funcionarios públicos</b></p> <p><b>Los funcionarios públicos se clasifican en:</b></p> <p>a) Funcionario público de elección</p>	<p><b>Artículo 52. Clasificación de los funcionarios públicos</b></p> <p><b>Los funcionarios públicos se clasifican en:</b></p> <p>a) Funcionario público de elección</p>



popular, directa y universal. Es el elegido mediante elección popular, directa y universal, como consecuencia de un proceso electoral conducido por la autoridad competente para tal fin. El ingreso, permanencia y término de su función están regulados por la Constitución Política del Perú y las leyes de la materia.

**Son funcionarios públicos de elección popular, directa y universal:**

- 1) Presidente de la República.
- 2) Vicepresidentes de la República.
- 3) Congresistas de la República y del Parlamento Andino.
- 4) Presidentes, Vicepresidentes y Consejeros Regionales.
- 5) Alcaldes, Teniente Alcaldes y Regidores.

b) Funcionario público de designación o remoción regulada. Es aquel cuyos requisitos, proceso de acceso, período de vigencia o causales de remoción están regulados en norma especial con rango de ley.

**Son funcionarios públicos de designación y remoción regulados:**

- 1) Magistrados del Tribunal Constitucional.
- 2) Defensor del Pueblo y Defensor adjunto.
- 3) Contralor General de la República y Vicecontralor.
- 4) Presidente y miembros del

popular, directa y universal. Es el elegido mediante elección popular, directa y universal, como consecuencia de un proceso electoral conducido por la autoridad competente para tal fin. El ingreso, permanencia y término de su función están regulados por la Constitución Política del Perú y las leyes de la materia.

**Son funcionarios públicos de elección popular, directa y universal:**

- 1) Presidente de la República.
- 2) Vicepresidentes de la República.
- 3) Congresistas de la República y del Parlamento Andino.
- 4) Presidentes, Vicepresidentes y Consejeros Regionales.
- 5) Alcaldes, Teniente Alcaldes y Regidores.

b) Funcionario público de designación o remoción regulada. Es aquel cuyos requisitos, proceso de acceso, período de vigencia o causales de remoción están regulados en norma especial con rango de ley.

**Son funcionarios públicos de designación y remoción regulados:**

- 1) Magistrados del Tribunal Constitucional.
- 2) Defensor del Pueblo y Defensor adjunto.
- 3) Contralor General de la República y Vicecontralor.
- 4) Presidente y miembros del



<p>Jurado Nacional de Elecciones.</p> <p>5) Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.</p> <p>6) Director General y miembros del Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura.</p> <p>7) Titulares, adjuntos, presidentes y miembros de órganos colegiados de los organismos constitucionalmente autónomos.</p> <p>8) Titulares, adjuntos y miembros de órganos colegiados de entidades que cuenten con disposición expresa sobre la designación de sus funcionarios.</p> <p>9) Los jueces que integren el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.</p> <p>10) Fiscal de la Nación del Ministerio Público.</p> <p>11) Presidente de la Corte Suprema</p> <p>12) Rectores y vicerrectores de las universidades públicas.</p> <p>13) Titulares, adjuntos, presidente y miembros del consejo directivo de los organismos técnicos especializados y reguladores y tribunales administrativos.</p> <p>14) Gobernadores.</p> <p>15) Aquellos señalados por norma con rango de ley, siempre que cumplan con lo dispuesto en los artículos 53 y 54 de la presente Ley.</p> <p>c) Funcionario público de libre designación y remoción. Es aquel cuyo acceso al Servicio Civil se realiza por libre decisión del funcionario público que lo designa,</p>	<p>Jurado Nacional de Elecciones.</p> <p>5) Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.</p> <p>6) Director General y miembros del Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura.</p> <p>7) Titulares, adjuntos, presidentes y miembros de órganos colegiados de los organismos constitucionalmente autónomos.</p> <p>8) Titulares, adjuntos y miembros de órganos colegiados de entidades que cuenten con disposición expresa sobre la designación de sus funcionarios.</p> <p>9) Los jueces que integren el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.</p> <p>10) Fiscal de la Nación del Ministerio Público.</p> <p>11) Presidente de la Corte Suprema</p> <p>12) Rectores y vicerrectores de las universidades públicas.</p> <p>13) Titulares, adjuntos, presidente y miembros del consejo directivo de los organismos técnicos especializados y reguladores y tribunales administrativos.</p> <p>14) Gobernadores.</p> <p>15) Aquellos señalados por norma con rango de ley, siempre que cumplan con lo dispuesto en los artículos 53 y 54 de la presente Ley.</p> <p>c) Funcionario público de libre designación y remoción. Es aquel cuyo acceso al Servicio Civil se realiza por libre decisión del funcionario público que lo designa,</p>
---	---





basada en la confianza para realizar funciones de naturaleza política, normativa o administrativa.

**Son funcionarios públicos de libre designación y remoción:**

- 1) Ministros de Estado.
- 2) Viceministros.
- 3) Secretarios generales de Ministerios y aquellos que por ley expresa tengan igual

jerarquía.

- 4) Titulares, adjuntos, presidentes y miembros de los órganos colegiados de libre

designación y remoción.

- 5) Gerente General del Gobierno Regional.
- 6) Gerente Municipal.

La Compensación Económica para los funcionarios señalados en el presente artículo se aprueba mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, excepto para los congresistas de la República y los parlamentarios andinos cuyos ingresos son fijados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Política del Perú y el artículo 31° de la presente Ley

basada en la confianza para realizar funciones de naturaleza política, normativa o administrativa.

**Son funcionarios públicos de libre designación y remoción:**

- 1) Ministros de Estado.
- 2) Viceministros.
- 3) Secretarios generales de Ministerios y aquellos que por ley expresa tengan igual

jerarquía.

- 4) Titulares, adjuntos, presidentes y miembros de los órganos colegiados de libre

designación y remoción.

- 5) Gerente General del Gobierno Regional.
- 6) Gerente Municipal.

**La remuneración para los funcionarios señalados en el presente artículo se aprueba mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros de acuerdo a lo dispuesto en la ley 28212, excepto para los congresistas de la República y los parlamentarios andinos cuyos ingresos son fijados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94° de la Constitución Política del Perú y el artículo 31° de la Ley 30057; ningún funcionario puede tener una remuneración y/o dieta mayor que el Presidente de la Republica.**



## G. ANÁLISIS HISTÓRICO Y CONSTITUCIONAL DE LA REMUNERACIÓN DE ALTOS FUNCIONARIOS EN EL PERÚ

La regulación constitucional entorno a las remuneraciones de los funcionarios y servidores públicos en la Constitución de 1979 se plasmó en su artículo 60°, el cual señala que:

*Un sistema único homologa las remuneraciones, bonificaciones y pensiones de los servidores del Estado. La más alta jerarquía corresponde al Presidente de la República. A continuación, a Senadores y Diputados, Ministros de Estado y Magistrados de la Corte Suprema.*

Como se observa, la Constitución de 1979 abogaba por la creación de un sistema único que regule las remuneraciones de los funcionarios públicos, dando la más alta jerarquía remunerativa al Presidente de la República. Sin embargo, este mandato constitucional nunca pudo concretarse dada la corta duración de dicha Constitución, entre otros factores carácter político. Tal como señala el Informe final de la Comisión Multisectorial, encargada de estudiar la situación del personal de la Administración Pública:

*Durante la vigencia de la Constitución de 1979, en teoría un sistema único homologaba las remuneraciones de todos los funcionarios y servidores públicos. Tal pretensión fue, en realidad, ilusoria a través de múltiples mecanismos de evasión las entidades burlaban el sistema y fueron implantando una gran variedad de formas remuneratorias y pararemuneratorias que crearon gran dispersidad, en rubros y en montos.<sup>10</sup>*

Es así que no se cumplió con el mandato constitucional, desacatando lo dispuesto en la constitución y, por tanto, vulnerando bienes fundamentales como la función pública, entre derechos fundamentales como el de igualdad, y su relación con el derecho del trabajo, toda vez que esta disparidad de rubros remunerativos origino que los funcionarios y servidores públicos percibieran remuneraciones distintas pese a ostentar el mismo rango.

No obstante, este error no fue corregido, y con la entrada en vigencia de la Constitución de 1993, la disparidad remunerativa se fue agravando, puesto que ésta no reguló a nivel constitucional la remuneración de los funcionarios públicos, ni señaló la jerarquía remunerativa de los mismos a comparación de la 1979, que como vimos, le daba el más alto privilegio al Presidente de la República.

<sup>10</sup> Informe final de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la Administración Pública. Pág. 9-10.



*La constitución de 1993 suprimió la norma homologatoria, lo cual se tradujo en una aún mayor dispersión, agravada por las normas de austeridad, que, al imponer severas restricciones a los incrementos remuneratorios, generando una irresistible tendencia a utilizar los resquicios legales para lograr el pago de retribuciones más ajustadas a la realidad del mercado.<sup>11</sup>*

La falta de regulación constitucional de la jerarquía remunerativa de los funcionarios públicos originó que ésta, en un principio, sea regulada en base a los regímenes: laboral público (Decreto Legislativo N° 276), laboral privado (Decreto Legislativo N° 728), no obstante, a ello, también diversos gremios poseen regímenes especiales: Ley de la Carrera Judicial, Ley del Servicio Diplomático de la República, Ley orgánica de la policía nacional, Ley de la situación militar de los oficiales de las Fuerzas Armadas, entre otras.

Ahora bien, el 01 de abril del 2004, entro en vigencia Ley 28212, por la cual se regulaba la jerarquía remunerativa de los altos funcionarios y autoridades del Estado, la que establece que el Presidente de la Republica tiene la más alta remuneración, asimismo, homologa el sueldo de los Congresistas, ministros, miembros del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, entre otros.

No obstante, a la claridad normativa de dicha norma, el ejecutivo no efectuó una interpretación sistémica de ésta norma con la Ley del Servil, y mediante una interpretación errada y aislada del segundo párrafo art. 52° de esta última Ley, efectuó mediante Decreto Supremos –como el DS N° 023-2014-EF- incrementos de sueldos a Ministros, Viceministros, y en posteriores años, miembros del Tribunal Constitucional, entre otros, por encima de la remuneración del Presidente de la República y superando el tope de las 6 URSP que disponía la Ley 28212; con lo cual se habrían vulnerado dicha norma de desarrollo constitucional.

Por tales motivos, resulta necesario regular esta mala práctica interpretativa del Art. 52° de la Ley Servil precisando que la compensación económica o remuneración debe ajustarse a los dispuesto por la Ley 28212

## H. FALACIA DE LA TEORIA DEL ALTO SALARIO PARA UN BUEN FUNCIONARIO

Un argumento conocido que justifica que el aumento de sueldo de altos funcionarios es el hecho de que el aumento se efectúa con el fin de

<sup>11</sup> Ídem. Pág. 10



retener y atraer talentos profesionales del sector privado, y que el aumento a su vez origina profesionales más capacitados y eficiente. Sin embargo, este argumento nunca fue corroborado por un estudio científico sobre el tema en el sector público, es más, los Decretos Supremos que disponen el aumento de sueldo, no mencionan ningún informe o justificación para el aumento de sueldo.

Por tanto, el aumento de sueldo obedece más a una decisión arbitraria por parte del Ejecutivo, que haciendo un abuso interpretativo de la comprensión de servicios incremento de forma desproporcional, hasta el 100% del sueldo de algunos funcionarios públicos, como es el caso de los Ministros, Miembros del TC, entre otros.

Es necesario recordar que la función pública se rige en base a principios que distan de la actividad privada, por lo cual reducir el debate del aumento de salario al mercado, oferta y demanda, desmedra el contenido valorativo- axiológico de la función pública.

Estos principios están recogidos en el marco legal que concreta la función pública:

*"Decreto Legislativo 276 Ley de Bases de la Carrera Administrativa*

*Artículo 3. Los servidores públicos están al servicio de la Nación. En tal razón deben: a) Cumplir el servicio público buscando el desarrollo nacional del País y considerando que trasciende los períodos de gobierno; b) Supeditar el interés particular al interés común y a los deberes del servicio; c) Constituir un grupo calificado y en permanente superación; d) Desempeñar sus funciones con honestidad, eficiencia, laboriosidad y vocación de servicio; y e) Conducirse con dignidad en el desempeño del cargo y en su vida social."*

*"Ley Marco del Empleo Público*

*Artículo IV.- Principios Son principios que rigen el empleo público:*

*(...)*

*5. Principio de eficiencia. - El empleado público ejerce sus actividades empleando los medios estrictamente necesarios, teniendo en cuenta los escasos recursos con que cuenta el Estado.*

*6. Principio de probidad y ética pública. - El empleado público actuará de acuerdo a los principios y valores éticos establecidos en la Constitución y las leyes, que requiera la función pública." (Ley Derogada).*



*"Ley del servicio Civil en su Artículo III. Principios de la Ley del Servicio Civil"*

- 1. Interés general. El régimen del Servicio Civil se fundamenta en la necesidad de recursos humanos para una adecuada prestación de servicios públicos.*
- 2. Eficacia y eficiencia. El Servicio Civil y su régimen buscan el logro de los objetivos del Estado y la realización de prestaciones de servicios públicos requeridos por el Estado y la optimización de los recursos destinados a este fin "*

Como se observa, las tres normas hacen referencia en sus principios al contenido valorativo que tiene la función pública, haciendo énfasis en el interés general sobre el interés particular, y la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos, ética, entre otros principios; por lo cual, servir en la función pública no solo se reduce a una discusión de oferta y demanda del mercado, sino también a principios, los señalados y de personas, que entiende que la función pública no se reduce a la ámbito de la remuneración, sino sobre todo a la eficacia en los servicios públicos y el desarrollo del Estado y de la sociedad.

Que los altos funcionarios públicos tengan una remuneración elevada es una propuesta que es políticamente desacertada acrecentando las brechas entre los servidores públicos y los altos funcionarios. No obstante, reducir el sueldo de altos funcionarios a lo previsto en la ley 28212 permitirá reducir las brechas remunerativas, sin vulnerar las condiciones y los medios para que los altos funcionarios lleven a cabo sus labores.

El monto de la remuneración salarial no es una garantía de la calidad ni del profesionalismo del servicio público. Sin embargo, una remuneración adecuada y proporcional al servicio que se presta, sí es una condición necesaria para un servicio público de calidad, entre otras muchas cuestiones; La idea de poner orden en las finanzas públicas no solamente es deseable, sino indispensable para el buen funcionamiento de la administración pública.

Finalmente, es importante mencionar que el supuesto de que un buen salario evita la existencia de un funcionario corrupto opera por lo general en los funcionarios de mando medio. Estudios realizados por INSIGHTH CRIME<sup>12</sup> sobre la necesidad de aumentar el salario de los funcionarios sólo ha sido probado para policías y esto como parte de un paquete completo de lucha contra la corrupción.

En el Perú, Carlos Adrianzen publicó un artículo en el Comercio en el que señala que: *"Reflexionemos: el personal honesto y capacitado es usualmente escaso. Léase: no es barato. En cambio, personajes con una trayectoria sinuosa y calificaciones poco*

<sup>12</sup> El estudio señala que: "Algunos analistas señalan que los salarios más altos son una forma de reducir la corrupción entre la policía de México, pero ese enfoque es solo una parte de las reformas necesarias para que la aplicación de la ley en el país sea más honesta" (texto en inglés). Artículo extraído de: <https://www.insightcrime.org/news/analysis/pay-rises-alone-wont-break-chain-of-police-corruption/>



*apetecidas resultan tan abundantes como optimistas y zalameros, al menos frente a quien detenta el poder de turno."*<sup>13</sup>

El problema es que este análisis también opera y se hace evidente para servidores públicos de mando medio (policías, enfermeras, médicos, profesores) ya que de manera empírica podemos corroborar que el alza de remuneraciones de altos funcionarios en el país no permitió casi 20 años de ahogamiento del país en la corrupción. Los casos más sonados de corrupción de altos funcionarios (incluidos ministros) no fue diferente entre la década de los 90 y los subsiguientes 15 años, es decir que los altos funcionarios fueron corruptos con bajos salarios y siguieron siendo corruptos con altos salarios.

### III. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La presente fórmula legal no implica asignación presupuestal ni representa gastos al erario nacional. No contraviene con el principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78° de la Constitución Política del Perú.

### IV. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa plantea modificar el artículo 52° de la Ley Servir<sup>14</sup> que permite que se fijen los sueldos de forma arbitraria y excesiva, por lo cual, precisa la norma conforme a la Ley que regula los sueldos de altos funcionarios, que contiene normas claras e idóneas que fijan los límites pecuniarios de los Altos Funcionarios.

Al ser una ley de naturaleza modificatoria no genera ningún tipo de antinomia legislativa, todo lo contrario, corrige los efectos y malas interpretaciones que se venía efectuando a norma de desarrollo constitucional: Ley 28212, por la cual se regulaba la jerarquía remunerativa de los altos funcionarios y autoridades del Estado.

Finalmente, los efectos inmediatos a la publicación de la presente norma será la derogatoria de todas los Decretos Supremos mediante los cuales se dispuso la Categoría de Compensación Económica que distorsionaba el concepto de remuneración; por tanto, la presente ley, en términos generales, corrige la norma que permitía remuneraciones desproporcionales favor de algunos altos funcionarios.

<sup>13</sup> Artículo de El Comercio del 12.02.2014 a horas 07:47 am con título: "Salarios y funcionarios", por Carlos Adrianzen. Extraído de <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/salarios-funcionarios-carlos-adrianzen-292725>

<sup>14</sup> La Compensación Económica para los funcionarios señalados en el presente artículo se aprueba mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, excepto para los congresistas de la República y los parlamentarios andinos cuyos ingresos son fijados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Política del Perú y el artículo 31° de la presente Ley.