

### DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

#### LEY MARCO DEL EMPLEO PUBLICO

El Dictamen cuyo debate se efectuará en la sesión del 21 de enero del 2004, busca resolver las observaciones del Poder Ejecutivo respecto a la Autógrafa de la Ley Marco del Empleo Público que fue aprobada por la Comisión Permanente del Congreso el 18 de junio de 2003 y remitida con sobre N° 242.

Al mismo tiempo, sus conclusiones, dictaminan también las iniciativas presentadas posteriormente, por diversos congresistas que proponen regular la participación de funcionarios públicos en directorios de entidades públicas, así como la percepción de dietas por dicha participación.

#### Antecedentes

La Autógrafa observada tuvo su origen en las siguientes iniciativas legislativas:

N° Iniciativa	Autor	Sumilla
857	Unidad Nacional – Xavier Barrón Cebberos	Propone establecer requisitos mínimos para el ejercicio de los cargos de funcionarios de confianza de los organismos del Gobierno Central.
4332	Unidad Nacional – Fabiola Morales Castillo	Busca restablecer la plena vigencia del Decreto legislativo N° 276, para tener funcionarios, profesionales y técnicos de la administración pública altamente calificados por su experiencia y contribuir a la institucionalización del país.
4351	Unidad Nacional – Emma Vargas de Benavides	Pretende actualizar el ordenamiento legal respecto de la carrera pública, proponiendo reglas claras en cuanto a deberes, derechos, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos. Asimismo, busca modernizar el esquema organizacional de la Administración Pública.
4416	Independiente – José Luís Risco Montalván	El proyecto busca unificar los criterios para la incorporación de personal en la administración pública, basados en la capacitación y méritos, así como instaurar justicia en la política remunerativa del sector público.
4530	Unidad Nacional – Emma Vargas de Benavides	Propone establecer el deber de cooperación entre altos funcionarios del Estado.
5092	Poder Ejecutivo	Establece la legislación general respecto a la carrera pública de acuerdo al mandato de la Ley 27658 – de Modernización de la Gestión del estado y su modificatorias.

5265	Perú Posible Santos Jaime Sercovick	Propuesta de Ley de creación del Padrón Único de Servidores del Estado.
5823	Perú Posible Eduardo Salhuana Cavides	Propone crear la comisión especial para la elaboración de la nueva Ley del Empleo Público.
5929	Frente Independiente Moralizador Dora Núñez Dávila	Propone implementar dentro de la Ley General de la Carrera Pública, el denominado Centro para la Reforma y Modernización de la Administración Pública.
5983	Unidad Nacional – Xavier Barrón Cebberos	Modifica el Art. 35° del D.L. 276 estableciendo en 75 años, la edad límite para que los trabajadores puedan permanecer en la administración pública.
6031	Grupo Parlamentario Democrático Independiente – Tito Chocano Olivera	Propone la modificación del D.L. 276 sobre las medidas disciplinarias y los procesos administrativos que deben seguirse para la separación de un servidor público.
6371	Perú Posible Anel Tonwsend Diez Canseco	Busca la profesionalización de los servidores y funcionarios públicos, sustentada en el mérito, la igualdad de oportunidades y el desarrollo permanente, con el propósito de que la Administración Pública brinde servicios de calidad, para satisfacer las necesidades y responda a las demandas de los ciudadanos.
6407	Unidad Nacional – Emma Vargas de Benavides	Propone crear la Escuela de Capacitación de Administración Pública, creando la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP).
6947	Unidad Nacional – Rafael Valencia Dongo	Propone regularizar la situación del personal contratado en el sector público y accede su ingreso a la carrera administrativa.
6968	Frente Independiente Moralizador – Manuel Bustamante Coronado	Propone regular el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos nombrados, contratados y los que ejercen servicio público por elección popular

Luego de un amplio proceso de debate, la Comisión Permanente del Congreso aprobó la Ley Marco del Empleo Público para establecer los lineamientos generales, consolidar y mantener una administración pública moderna, jerárquica, profesional, unitaria, descentralizada y desconcentrada, basada en el respeto al Estado de Derecho, los derechos fundamentales de la persona humana, el desarrollo de los valores morales y éticos y el fortalecimiento de los principios democráticos, para obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal y el logro de una mejor atención a los usuarios.

Regula la prestación de servicios entre la administración y los empleados públicos.  
Establece las entidades de la administración pública:

1. El Poder Legislativo,
2. El Poder Ejecutivo: ministerios, organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y, en general, cualquier otra entidad perteneciente a este Poder.
3. El Poder Judicial.
4. Los gobiernos regionales, sus órganos y entidades.
5. Los gobiernos locales, sus órganos y entidades.
6. Los organismos constitucionales autónomos.

Excluye a los miembros de las FFAA y FFPP. Para el caso de los funcionarios públicos y personal de confianza, la norma se aplicará según corresponda.

Señala como principios que rigen el empleo público:

Legalidad  
Modernidad  
Imparcialidad  
Transparencia y rendición de cuentas  
Eficiencia.  
Probidad y ética pública  
Mérito y capacidad  
Derecho Laboral  
Preservación de la continuidad de políticas del Estado  
Provisión presupuestaria

Sus aspectos principales corresponden a:

◆ **RELACION ESTADO EMPLEADO –**

Deberes generales, prohibición de doble percepción de ingresos (remuneración, retribución, emolumento o cualquier tipo de ingreso), clasificación del empleo público y sus jerarquías.

Condiciones de acceso al empleo público, requisitos para convocatoria y postulación, procedimientos de selección, sanciones para inobservancias de normas de acceso.

Condiciones para la capacitación, progresión, retribución del desempeño laboral, el registro de empleados y cesantes.

Derechos y obligaciones del empleado público. Programas de bienestar social. Régimen disciplinario. Término de la relación del Empleo Público

◆ **ORGANOS NORMATIVOS Y DE CONTROL-**

Crea el Consejo Superior del Empleo Público. Establece sus funciones, sistemas de dirección y administración.

## Ayuda memoria: Ley marco del empleo público

Crea el Tribunal del Empleo Público como órgano del Consejo Superior del Empleo Público, para el conocimiento de reclamaciones y recursos. Establece los procedimientos para la conformación de salas, requisitos para ser vocal y para el agotamiento de la vía administrativa.

La autógrafa estableció que la norma entraría en vigencia parcialmente, quedando pendientes aquellos aspectos relacionados a las normas de desarrollo de la Ley Marco, las cuales deberán ser remitidas por el Poder Ejecutivo en un plazo máximo de 180 días. Estas normas son:

1. Ley de la carrera del servidor público.
2. Ley de los funcionarios públicos y empleados de confianza.
3. Ley del sistema de remuneraciones del empleo público.
4. Ley de gestión del empleo público.
5. Ley de incompatibilidades y responsabilidades.

Se dispone un plazo de 90 días para la instalación del Consejo Superior del Empleo Público.

Se establece un plazo de 180 días para la revisión y adecuación de los regímenes especiales existentes al momento de la publicación de la ley, para lo cual el Poder Ejecutivo presentará al Congreso los proyectos correspondientes.

Las entidades públicas regularizarán e incorporarán gradualmente los cargos ocupados por servicios no personales de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.

Otorga la posibilidad de que los contratados por servicios no personales con vínculo vigente, puedan postular a las plazas convocadas.

### **CONTENIDO DE LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO**

Las principales observaciones alcanzadas se pueden resumir en:

1. Corregir error en las denominaciones de **órganos públicos descentralizados** por **organismos públicos descentralizados** y de **órganos constitucionales autónomos** por **organismos constitucionales autónomos**. (Artículo III del Título Preliminar)
2. Corregir la denominación de **Principios de respeto al Derecho Laboral** y reemplazarla por **Principios del Derecho Laboral**. (Artículo IV del Título Preliminar)
3. Uniformizar en el inc. 9 del Art. IV del Título Preliminar los términos de **continuidad de políticas públicas** y de **políticas de estado**.
4. Teniendo la Ley Marco del Empleo Público, un carácter recto, se propone incorporar la explícita mención sobre las fuentes de derecho en el empleo público (que estaban incluidas en el proyecto 5092 del Poder Ejecutivo).

## Ayuda memoria: Ley marco del empleo público

---

5. Propone la incorporación sobre la necesidad de que todo acto administrativo vinculado al empleo público cuente con el correspondiente financiamiento presupuestal.
6. **En relación con la prohibición que la Autógrafa establece respecto a percibir del estado más de una remuneración, retribución, dieta, emolumento o cualquier tipo de ingreso.**
  - ◆ El Poder Ejecutivo considera que transgrede el Art. 40 de la Constitución, que permite el desempeño simultáneo de un empleo público y de la labor docente.
  - ◆ Al no poder percibir simultáneamente, remuneración y una o más dietas, el Poder Ejecutivo quedaría impedido de contar con funcionarios calificados en los directorios de empresas y organismos públicos.
  - ◆ Al respecto, el Poder Ejecutivo propone que se limite el número de directorios en los cuales podrían participar los funcionarios percibiendo retribución económica.
  - ◆ El Poder Ejecutivo considera que esta prohibición perjudicará a un número de servidores públicos que perciben una parte de sus ingresos como asignaciones no remunerativo, por razones presupuestales.
  - ◆ Se restringiría la posibilidad de que algunos servidores públicos puedan contratar con el Estado fuera de su horario de trabajo bajo la modalidad de locación de servicios. Igual restricción se establecería para los pensionistas.
  - ◆ Recomienda tomar como base el texto del art. 40° de la Constitución Política, reservando los detalles para ser definidos en la Ley del sistema de remuneraciones del empleo público.
7. Con relación al título referido al “Registro de Empleados” debe corregirse para incorporar a los pensionistas, asimismo, se requiere unificar la denominación ya que en la Autógrafa se le denomina indistintamente, Registro Nacional de Empleados Públicos y Registro Nacional del personal del Empleo Público.
8. Propone modificar la denominación **de Término de la carrera** por **Término del empleo público**. En este mismo aspecto, propone reformular el Art. 22 para reemplazar el término **despido** por **destitución**.
9. Se requiere precisar lo referido a las funciones del Consejo Superior del Empleo Público ya que aunque se le denomina como órgano normativo y de control, no se establece la función de control pudiendo causar confusión con el rol de la Contraloría General.
10. La vigencia inmediata de diversos aspectos de la Autógrafa podría ocasionar problemas de aplicación y falta de sistematicidad en la gestión pública. Por ello, se debe incorporar progresiva y

## Ayuda memoria: Ley marco del empleo público

ordenadamente las normas que regulen los diversos aspectos del empleo público.

El Poder Ejecutivo proponía que la entrada en vigencia de la Ley Marco del Empleo Público estuviera supeditada a la aprobación de las diversas leyes especiales de desarrollo de la misma.

### **PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS CON POSTERIORIDAD A LA OBSERVACIÓN DEL PODER EJECUTIVO**

<b>N° de Proyecto</b>	<b>Autor</b>	<b>Sumilla</b>
7126	Ernesto Herrera Becerra	Establece los principios, mecanismos y procedimientos que regirán el empleo público, la creación de un registro Nacional del Empleo Público y de una Escuela Nacional dentro del Ministerio de Trabajo. Establece que las leyes de desarrollo serán redactadas por una Comisión del Poder Ejecutivo, Legislativo y la sociedad civil.
7460	Eduardo Salhuana Cavides	Propone modificar el DL 276, Ley de Bases de la carrera administrativa, a fin de que los funcionarios sólo puedan participar en un directorio de empresa o instituciones con participación del Estado.
7971	Xavier Barrón Cebrenos	Prohíbe que un servidor público en actividad pueda percibir dieta por su participación en un directorio de una institución o empresa del estado y/o la percepción de más de una dieta simultáneamente.
8065	Luis Gonzales Posada	Los funcionarios o persona natural no pueden integrar más de un directorio de entidad o empresa estatal, ni percibir más de dos dietas al mes. Las dietas deberán ser fijadas anualmente y publicadas.

### **ANÁLISIS DEL TEXTO SUSTITUTORIO APROBADO POR LA COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

Luego de un amplio análisis en el cual participaron representantes de la presidencia del Consejo de Ministros y con el apoyo del Centro de Investigación Parlamentaria, se llegó a una propuesta que integra diversos aspectos de las observaciones alcanzadas por el Poder Ejecutivo.

1. La comisión se ha allanado a las observaciones sobre corrección o precisión de denominaciones: (Observaciones 1, 2, 3, 7, 8, 9)
2. Respecto a la incorporación de las fuentes de derecho en el empleo público. Se aprobó la necesidad de incorporarlas. Asimismo, en la medida que se creará el Consejo Superior del Empleo Público y el tribunal del Empleo Público; se hace necesario establecer claramente el marco de interpretación

de las normas para desarrollar adecuadamente los procedimientos que se les han encargado. (Observación 4).

3. Tomando en cuenta las diversas normas de carácter presupuestal, la Comisión considera que debe incorporarse lo señalado por el Poder Ejecutivo respecto al principio de provisión previsional. (Observación 5).
4. Las dos observaciones más importantes están vinculadas a:

- ◆ ***Prohibición del servidor o funcionario de recibir más de un ingreso económico del Estado de cualquier naturaleza: remuneraciones, dietas, asignaciones, etc.***

Respecto a la posibilidad de participación en directorios y percepción de dietas, la Comisión ha considerado que deben adoptarse las medidas para evitar la acumulación de cargos que puede conllevar al beneficio personal irregular de algunos funcionarios, en vez de priorizar la eficiencia en la función y el servicio público.

Todas las demás observaciones del Poder Ejecutivo respecto a este tema, fueron rechazadas por la Comisión, en atención a las siguientes razones:

- Las asignaciones no remunerativas además del salario regular ha generado un desorden y deformación en el régimen salarial del sector público.
- Es irregular contratar fuera de la jornada normal, mediante locación de servicios a un trabajador público.
- Las normas vigentes sólo consideran que los pensionistas pueden contratar con el Estado, para trabajo esporádico y específico.
- Se busca terminar con el sistema denominado “servicios no personales” que afecta a más de la mitad del sector público.

- ◆ **Vigencia de la Ley Marco del Empleo Público.**

Debe realizarse una revisión y adecuación progresiva de los diversos regímenes existentes actualmente por lo que la aplicación de la Ley debe darse en condiciones que no ocasione desorden administrativo.

Sin embargo, la vigencia de la ley no puede estar supeditada a una condición suspensiva condicionada a las leyes de desarrollo que deberán trabajarse. **La Comisión se allana a postergar la vigencia de la ley pero estableciendo un plazo claro, excepto en el caso de la acumulación de las dietas.**

### **PRINCIPALES CAMBIOS INCORPORADOS EN LA AUTÓGRAFA ORIGINAL**

(Se consigna sólo aquellos artículos que han sido modificados, resaltándose los textos agregados o cambiados, de acuerdo a la nueva redacción aprobada por la Comisión Dictaminadora)

#### **TÍTULO PRELIMINAR**

##### **Artículo I.- Finalidad**

La presente ley tiene como finalidad establecer los lineamientos generales para promover, consolidar y mantener una administración pública moderna, jerárquica, profesional, unitaria, descentralizada y desconcentrada, **basada en el respeto al Estado de Derecho**, los derechos fundamentales de la persona humana, el desarrollo de los valores morales y éticos y el fortalecimiento de los principios democráticos, para obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal y el logro de una mejor atención a los usuarios.

##### **Artículo II.- Objetivos**

La presente ley tiene los siguientes objetivos:

1. Consolidar el pleno desarrollo de los organismos públicos y del personal que en ellos trabajan.
2. **Determinar los principios que rigen al empleo público.**
3. Crear las condiciones para que las entidades públicas sean organizaciones eficientes, eficaces, participativas, transparentes y competitivas en el cumplimiento de sus responsabilidades de gobierno y en los servicios que prestan a la sociedad.
4. Normar las relaciones de trabajo en el empleo público y la gestión del desempeño laboral para brindar servicios de calidad a los usuarios, sobre la base de las políticas de gestión por resultados.

##### **Artículo III.- Ámbito de aplicación**

La presente ley regula la prestación de los servicios personal, subordinada y remunerada entre una entidad de la administración pública y un empleado público, cualquiera fuera la clasificación que éste tenga, y la parte orgánica y funcional de la gestión del empleo público.

Para efectos de la presente ley son entidades de la administración pública:

1. El Poder Legislativo, conforme a la Constitución y al Reglamento del Congreso de la República.
2. El Poder Ejecutivo: ministerios, **organismos públicos descentralizados**, proyectos especiales y, en general, cualquier otra entidad perteneciente a este Poder.
3. **El Poder Judicial, conforme a lo estipulado en su ley orgánica.**

4. Los gobiernos regionales, sus órganos y entidades.
5. Los gobiernos locales, sus órganos y entidades.
6. **Los organismos constitucionales autónomos.**

En el caso de los funcionarios públicos y empleados de confianza, esta norma se aplicará cuando corresponda según la naturaleza de sus labores. No están comprendidas en la presente ley los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú. **Su personal civil se rige por la presente ley en lo que corresponda, salvo disposición contraria de sus respectivas leyes orgánicas.**

Los trabajadores sujetos a regímenes especiales se regulan por la presente norma y en el caso de las particularidades en la prestación de su servicio por sus leyes específicas.

### **Artículo IV.- Principios**

Son principios que rigen el empleo público:

1. **Principio de legalidad.-** Los derechos y obligaciones que generan el empleo público se enmarcan dentro de lo establecido en la Constitución Política, leyes y reglamentos. El empleado público en el ejercicio de su función actúa respetando el orden legal y las potestades que la ley le señala.
2. **Principio de modernidad.-** Procura el cambio orientándolo hacia la consecución efectiva de los objetivos de la administración pública.
3. **Principio de imparcialidad.-** La función pública y la prestación de servicios públicos se ejerce sin discriminar a las personas y sin realizar diferencias.
4. **Principio de transparencia y rendición de cuentas.-** Busca que la información de los procedimientos que lo conforman sea confiable, accesible y oportuna y que las personas encargadas del manejo económico rindan cuentas periódicas de los gastos que ejecutan.
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 que requiere la función pública.
7. **Principio de mérito y capacidad.-** *El ingreso, la permanencia y las mejoras remunerativas de condiciones de trabajo y ascensos en el empleo público se fundamentan en el mérito y capacidad de los postulantes y del personal de la administración pública. Para los ascensos se considera además el tiempo de servicio.*
8. **Principio de Derecho Laboral.-** Rigen en las relaciones individuales y colectivas del empleo público. En la colisión entre principios laborales que protegen intereses individuales y los que protegen intereses generales, se debe procurar soluciones de consenso y equilibrio.

9. **Principio de preservación de la continuidad de políticas del Estado.**- La especialización del empleo público preserva la continuidad de las políticas del Estado.
10. **Principio de provisión presupuestaria.**- Todo acto relativo al empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe estar debidamente autorizado y presupuestado.

.....

### TITULO I RELACION ESTADO EMPLEADO

#### CAPITULO IV - GESTION EN EL EMPLEO PUBLICO

**(El Art. 9° pasa a ser el artículo 10° y se incorpora al Capítulo sobre gestión en el Empleo Público)**

#### **Artículo 10°.- Proceso de Inducción**

El incorporado al empleo tiene derecho a que se le proporcione la inducción inicial necesaria, oriente sobre la política institucional e indique sus derechos, obligaciones y funciones. Esta capacitación constituye requisito básico para el inicio de la prestación de servicios.

#### DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL EMPLEADO PUBLICO

#### **Artículo 15°.- Enumeración de derechos**

El empleado público, sin excluir otros que le otorgan la Constitución y las leyes, tiene derecho a:

- a) Igualdad de oportunidades.
- b) Remuneración.
- c) *Protección adecuada contra el cese arbitrario.***
- d) Descanso vacacional.
- e) Permisos y licencias.
- f) Préstamos administrativos.
- g) Reclamo administrativo.
- h) Seguridad social de acuerdo a ley.
- i) Las demás que le señale la presente ley o las leyes de desarrollo de esta ley marco.

### TITULO II **ENTE RECTOR DEL EMPLEO PÚBLICO**

#### CAPITULO I CONSEJO SUPERIOR DEL EMPLEO PUBLICO

....

### **Artículo 24º.- Funciones**

Las funciones del Consejo Superior del Empleo Público son las siguientes:

- a) Vigilar el cumplimiento de la presente ley, las normas de desarrollo, reglamentos y las directivas y procedimientos que establezca.
- b) Emitir directivas que regulen el sistema de personal del empleo público supervisando su aplicación, cumplimiento y desarrollo, determinar las faltas y aplicar las sanciones correspondientes.
- c) Proponer las normas y reglamentos necesarios para mejorar el sistema de personal del empleo público.
- d) Supervisar y orientar el cumplimiento de las reglas de clasificación del personal en el empleo público, los topes establecidos, así como las normas y directivas establecidas para la gestión del empleo público.
- e) Sancionar los incumplimientos de las normas relativas al empleo público en el ámbito de su competencia.
- f) Absolver las consultas planteadas por las entidades públicas en materia de empleo público.
- g) Llevar el Registro Nacional del Personal del Empleo Público y su Escalafón.
- h) Dictar los criterios rectores del sistema de formación y capacitación en el empleo público, a nivel nacional, regional y local, y establecer reglas generales para la articulación de las entidades públicas con los servicios de capacitación ofrecidos por entes privados o públicos.
- i) Proponer su reglamento de organización y funciones.
- j) Centralizar y analizar todo tipo de información sobre empleo público.**
- k) Las demás que señalen la ley o el reglamento.

### **Artículo 25º.- Dirección y administración**

La dirección y administración del Consejo Superior del Empleo Público estará a cargo de una Junta de Consejeros integrada por 10 (diez) miembros quienes ejercerán el cargo por 4 (cuatro) años, pudiendo ser removidos sólo por causa justificada.

Los miembros de la Junta de Consejeros son nombrados de acuerdo a lo siguiente:

- a) 4 (cuatro) representantes del Poder Ejecutivo.
- b) 2 (dos) representantes de los gobiernos regionales.**
- c) 2 (dos) representantes de los municipios provinciales.**
- d) 1 (un) representante de las universidades públicas y 1 (un) representante de las universidades privadas, elegidos por la Asamblea Nacional de Rectores.**

El nombramiento de los Consejeros se formaliza mediante Resolución Suprema.

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS, COMPLEMENTARIAS Y FINALES**

Primera.- La presente Ley entra en vigencia el 1 de enero de 2005, con excepción de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 3°, referido a la percepción de dietas, que entrará en vigencia a los 30 días de la publicación de la presente ley y de lo dispuesto en la segunda y cuarta disposición transitorias que entrarán en vigencia al día siguiente de la publicación de la presente ley.