Proyecto de Ley N°...6728/2023-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

JORGE ALFONSO MARTICORENA MENDOZA
Congresista de la República

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
27 DIC. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:57 AM

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 7° DE LA LEY N°31419, LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA IDONEIDAD EN EL ACCESO Y EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE FUNCIONARIOS Y DIRECTIVOS DE LIBRE DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN

El Congresista de la República que suscribe, **JORGE ALFONSO MARTICORENA MENDOZA** integrante del Grupo Parlamentario Perú Bicentenario, en ejercicio del derecho conferido por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 7° DE LA LEY N°31419, LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA IDONEIDAD EN EL ACCESO Y EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE FUNCIONARIOS Y DIRECTIVOS DE LIBRE DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN

Artículo 1°. – Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 7°de la Ley 31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción, con el fin de agregar causales de impedimento para acceder a los cargos de funcionarios y directores públicos de libre designación y remoción.

Artículo 2°. – Modificación

Modifíquese el artículo 7°de la Ley 31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción, el mismo que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 7. Impedimentos para el acceso a cargos de funcionarios y directivos públicos de libre designación y remoción

De conformidad con el artículo 39-A de la Constitución Política del Perú, están impedidas de acceder a los cargos a los que se refieren los artículos 4 y 5 de la presente ley, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso.

También están impedidas de acceder a los cargos a los que se refieren los artículos 4 y 5 de la presente ley, las personas que se encuentren inhabilitadas por el Congreso para ejercer cargo público, las que se encuentren inhabilitadas por mandato judicial para ejercer función pública, ***las que se encuentren inhabilitadas por sanción impuesta por la Contraloría General de la República*** *y quienes hayan sido destituidas de la administración pública por falta muy grave.*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Artículo Único. -

Adecúese, en el plazo de noventa (90) días naturales, el Reglamento de la Ley N°31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción, aprobado por Decreto Supremo N°053-2022-PCM, y demás disposiciones normativas y administrativas emitidas en torno a los funcionarios y directivos públicos de libre designación y remoción.

Lima, diciembre de 2023

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **28** de **diciembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6728/2023 CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO; y

2. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES:

La importancia de la función pública se desprende de lo preceptuado en la Constitución Política del Perú, cuyo artículo 39° precisa que todos los funcionarios y trabajadores públicos se encuentran al servicio de la Nación; adicionalmente, la Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, refiere que esta es una actividad realizada en nombre o al servicio de las entidades de la Administración Pública, bajo principios, deberes y prohibiciones entre los que destacan el respeto, la probidad, eficiencia y transparencia, en cuyo marco se pretende promover la confianza y credibilidad de la comunidad en la función pública y en quienes la ejercen.

Complementa estos preceptos la Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, que señala como obligaciones de los trabajadores y funcionarios del Estado, entre otros, privilegiar la satisfacción del ciudadano, brindar al ciudadano un servicio imparcial, oportuno, confiable, predecible y de bajo costo, y otorgar la información requerida en forma oportuna a los ciudadanos.

Siendo así, y a fin de alcanzar una definición del funcionario público en el ordenamiento legal peruano, la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil y la Ley N°31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción, coinciden en definir al funcionario público como el representante político u representante de dicho cargo, que como tal desarrolla funciones políticas o de gobierno dentro de la organización del Estado.

Por su parte, el Código Penal sostiene en su artículo 425° que son funcionarios o servidores públicos los que desempeñan cargos políticos o de confianza, incluso si emanan de elección popular.

En este orden de ideas, se desprende y entiende la necesidad del país de implementar como política de desarrollo el mejoramiento de la administración pública, puesto que ello incentivaría la formación de capital y la ciudadanía vería con mayor seguridad la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas[1].

---

[1] Alberto Ruiz Vélez, Administración pública y desarrollo económico; publicado en setiembre de 2012, en Revista Universidad EAFIT, Vol. 03, Núm. 05, pág. 25–27. Disponible en: https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-eafit/article/view/1604/1592

En ese sentido, como parte de este esfuerzo por mejorar la administración pública, en sesión del Pleno del Congreso de la República del 13 de enero de 2022, se aprobó el dictamen que contenía el texto sustitutorio consensuado entre las Comisiones de Constitución y Reglamento, y de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; el mismo que dio lugar a la publicación, el 15 de febrero de 2022, de la Ley N°31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción.

La referida norma establece, por un lado, requisitos mínimos para acceder al cargo de funcionario y directivo público de libre designación y remoción; por otro, plantea impedimentos para el acceso a dichos cargos. En este último tópico, se enuncian como impedimentos para acceder a los cargos de funcionario o directivo público de libre designación y remoción, las personas que registren sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso; también se prevé como impedimento la inhabilitación para ejercer cargo público impuesta por el Congreso de la República, o por mandato judicial y quienes hayan sido destituidas de la administración pública por falta muy grave.

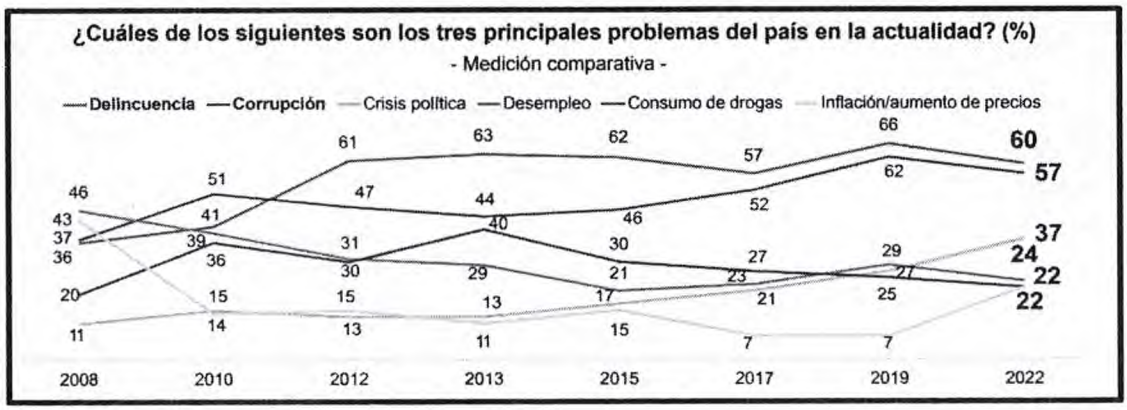
II. MARCO LEGAL:

- Constitución Política del Perú, que hace referencia que los funcionarios y trabajadores públicos se encuentran al servicio de la Nación.
- Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, que desarrolla los principios, deberes y prohibiciones éticos que rigen para los servidores públicos de las entidades de la Administración Pública.
- Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, que establece los principios y base legal para iniciar el proceso de modernización de la gestión del Estado.
- Ley N°30057, Ley del Servicio Civil, que establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, a fin de que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad.

- Ley N°31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción; que establece los requisitos mínimos y los impedimentos para el acceso a los cargos de funcionarios y directivos públicos de libre designación y remoción, con el fin de garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de su función.

III. PROBLEMÁTICA:

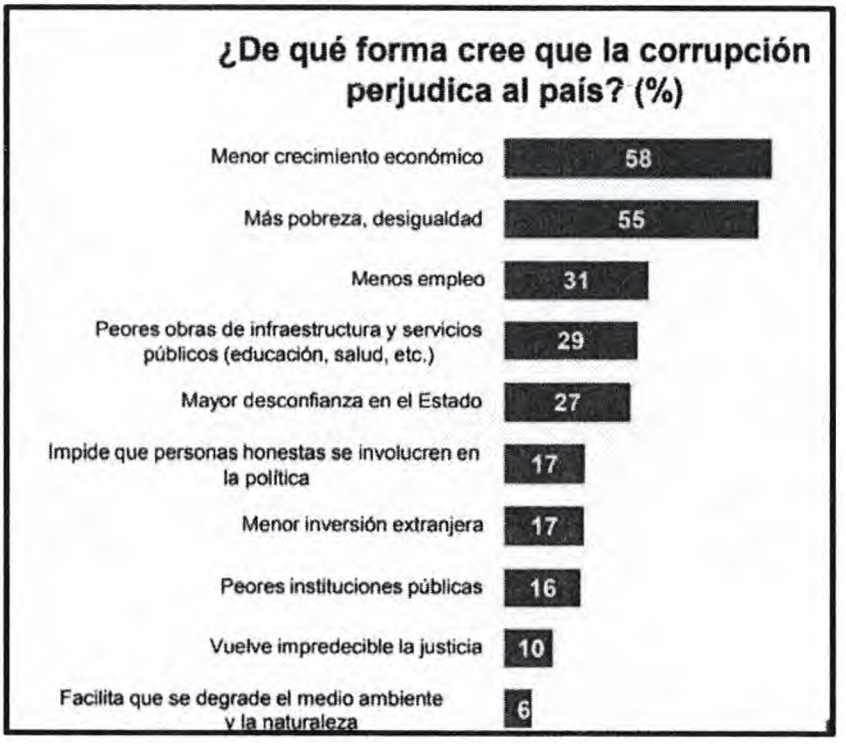
Habiendo transcurrido más de un año de la entrada en vigencia de la Ley N°31419, se puede constatar que el escenario no ha experimentado mejoría en cuanto a la corrupción, que es considerada por el 57% de la población como uno de los principales problemas que afecta el desarrollo social y económico del país, según la XII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2022, elaborada por Proética. En este mismo estudio se determinó que el 59% de la ciudadanía siente o considera que la corrupción tiene un impacto negativo en su economía familiar, como también el 58% de los entrevistados considera que tiene consecuencias negativas en el crecimiento económico del país[2].



Elaborado por IPSOS, por encargo de Proética. Fuente: XII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2022

[2] Portal web de Proética. XII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2022. Disponible en: https://www.proetica.org.pe/noticias/grave-deterioro-de-las-expectativas-de-la-ciudadania-frente-a-la-corrupcion-segun-encuesta-proetica-2022/

Elaborado por IPSOS, por encargo de Proética. Fuente: XII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2022



Elaborado por IPSOS, por encargo de Proética. Fuente: XII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2022

Esta sensación de corrupción trasciende las fronteras y ha ubicado a Perú entre los 101 países con mayor índice de percepción de la corrupción 2022, entre otras 180 naciones del mundo, con una calificación de 36, donde cero equivale a muy corrupto y 100 a muy baja corrupción[3].

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2022

A nivel de los países de las Américas, nuestro país se ubica entre Panamá y El Salvador.

PUNTUACIÓN

Proetica

PUNTOS	PAÍS/ TERRITORIO	POSICIÓN	PUNTOS	PAÍS/ TERRITORIO	POSICIÓN
74	Canadá	14	39	Colombia	91
74	Uruguay	14	38	Argentina	94
69	Estados Unidos de América	24	38	Brasil	94
67	Chile	27	36	Ecuador	101
65	Barbados	29	36	Panamá	101
64	Bahamas	30	36	Perú	101
60	San Vincente y las Granadinas	35	33	El Salvador	116
55	Dominica	45	32	República Dominicana	123
55	Santa Lucía	45	31	Bolivia	126
54	Costa Rica	48	31	México	126
52	Granada	51	28	Paraguay	137
45	Cuba	65	24	Guatemala	150
44	Jamaica	69	23	Honduras	157
42	Trinidad y Tobago	77	19	Nicaragua	167
40	Guyana	85	17	Haití	171
40	Surinam	85	14	Venezuela	177

Fuente: Índice de percepción de la corrupción 2022, de Transparencia Internacional.

Ciertamente, esta percepción de corrupción tiene consecuencias negativas para el país, puesto que "*influye en la relación de confianza entre el Estado y la población, en ese sentido, también afecta al sector privado. Esta percepción de desconfianza en las instituciones desfavorece los incentivos para invertir o hacer negocios*[4]".

Esta es una realidad innegable, en la actualidad el sector empresarial, público o privado, no se limita a evaluar las oportunidades de negocios de un país, o que registre una economía con índices macroeconómicos estables, ahora se incorporan otros

[3] Portal web de Proética. Corrupción y crisis política mantienen estancado al Perú en su ubicación en el índice de percepción de corrupción 2022 de transparencia internacional. Publicado en enero de 2023. Disponible en: https://www.proetica.org.pe/noticias/corrupcion-y-crisis-politica-mantienen-estancado-al-peru-en-su-ubicacion-en-el-indice-de-percepcion-de-corrupcion-2022-de-transparencia-internacional/

[4] Portal web de Económica. La percepción de la corrupción en el Perú y su impacto económico. Publicado el 22/07/2021. Disponible en: https://economica.pe/percepcion-de-corrupcion-peru-economico/

factores como la estabilidad jurídica, los conflictos sociales, y por supuesto, la corrupción, entre otros[5].

En este contexto, Perú registra un total de 6,655 servidores y exservidores, inhabilitados para trabajar en cualquier entidad pública, según informó la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR; mientras que, de acuerdo al Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles – RNSSC, se cuenta con 11,350 anotados, de los cuales 10,863 se encuentran inhabilitados para trabajar con el Estado[6].

Sin duda la corrupción y su percepción causan mucho daño al país, por ello, el Contralor General de la República informó que el año 2022 la corrupción habría ocasionado un perjuicio económico estimado de 24,419 millones de soles, monto con el cual se pudo eliminar la pobreza en el Perú[7].

En consecuencia, se vuelve imperativo mejorar ciertas disposiciones de la Ley N°31419, en cuanto a los impedimentos para acceder a los cargos de funcionario o directivo público de libre designación y remoción, específicamente lo concerniente a la inhabilitación recaída para ejercer cargo público.

IV. PROPUESTA LEGISLATIVA:

El artículo 7° de la Ley N°31419 precisa que se encuentran impedidas de acceder a los cargos a los que se refieren los artículos 4 y 5 de la referida norma:

- Las personas que se encuentren inhabilitadas por el Congreso para ejercer cargo público,
- Las que se encuentren inhabilitadas por mandato judicial para ejercer función pública,
- Quienes hayan sido destituidas de la administración pública por falta muy grave.

---

[5] Portal web de revista digital El Montonero. Percepción sobre la corrupción en el Perú; publicado el 20/10/2022. Disponible en: https://elmontonero.pe/columnas/percepcion-sobre-la-corrupcion-en-el-peru

[6] Plataforma digital única del Estado Peruano. Servir: Más de 6600 servidores están inhabilitados permanentemente para trabajar en el Estado. Publicado el 03/02/2023. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/servir/noticias/696075-servir-mas-de-6600-servidores-estan-inhabilitados-permanentemente-para-trabajar-en-el-estado

[7] Plataforma digital única del Estado Peruano. Con recursos públicos perdidos por la corrupción en 2022 se habría podido eliminar la pobreza en el Perú; publicado el 16/05/2023. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/758609-con-recursos-publicos-perdidos-por-la-corrupcion-en-2022-se-habria-podido-eliminar-la-pobreza-en-el-peru

Estas restricciones fueron establecidos producto de la acumulación de los proyectos de ley 144/2021-CG y 184/2021-CR, entre cuyos fundamentos el Contralor General de la República precisó en su oficio N°000864-2021-CG/DC, que "*resulta necesario establecer los requisitos mínimos que deben cumplir los funcionarios públicos de libre designación y remoción y personal de confianza para acceder al puesto, a efectos de cumplir con la finalidad establecida con la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil*"; mientras que la segunda iniciativa legislativa antes mencionada en su exposición de motivos sostuvo que este tipo de impedimentos tiene como fin que no se elijan como autoridades políticas a quienes no cuentan con las "*credenciales o condiciones idóneas para ejercer el cargo público*", con ello, "*se protege el interés general de la sociedad que se impone sobre la de determinados individuos que comparten una trayectoria no alineada a las expectativas generales de la comunidad*".

Las consideraciones antes mencionadas fueron recogidas por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, para establecer que las personas inhabilitadas por mandato judicial para ejercer función pública y quienes hayan sido destituidos de la administración pública por falta muy grave, se encontrarán impedidas para acceder a los cargos de funcionarios y directivos públicos.

Sin embargo, no se prevé como casual de impedimento, las inhabilitaciones impuestas por la Contraloría General de la República, para cuyo efecto debe tenerse en cuenta que según la Ley N°27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (modificada por la Ley N°31288) "*la potestad sancionadora de la Contraloría General en materia de responsabilidad administrativa funcional prevalece frente a otras potestades sancionadoras administrativas*" (artículo 11°); en sentido, "*la Contraloría General ejerce la potestad para sancionar por cuanto determina la responsabilidad administrativa funcional e impone una sanción*" (artículo 45°), para cuyo efecto, se establece como sanción a las infracciones en materia de responsabilidad administrativa funcional la inhabilitación (artículo 47°).

En cuanto a la naturaleza y efectos de la inhabilitación para ejercer la función pública, como consecuencia de la responsabilidad administrativa funcional, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) ha determinado que "*comprende la pérdida de la*

capacidad legal para el desempeño de funciones, cargos o comisiones que representen el ejercicio de función pública por parte del administrado sancionado" (Informe Técnico N°1927-2019-SERVIR/GPGSC), agregando que dicha inhabilitación implica un impedimento para ejercer la función, "*inclusive si dicha función se realiza ad honorem*", situación que extiende además para prohibir el reingreso a cualquiera de las entidades de la administración pública (Informe Técnico N°000611-2022-SERVIR-GPGSC).

Por estas consideraciones, queda en claro la necesidad de modificar el segundo párrafo del artículo 7° de la Ley N°31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción; en cuanto hace referencia que no podrán acceder a los cargos enunciados en los artículos 4° y 5° de la citada norma, esto es:

- Viceministros,
- Secretarios generales de ministerio,
- Titulares, adjuntos, presidentes y miembros de los órganos colegiados de libre designación y remoción de los organismos públicos del Poder Ejecutivo,
- Gerente general regional, gerentes regionales o directores regionales de gobierno regional,
- Gerentes municipales de los gobiernos locales provinciales y gerentes municipales de distritos de más de 250,000 habitantes,
- Secretario general, gerente general o el que haga las veces de los organismos públicos del Poder Ejecutivo,
- Secretario general, gerente general o el que haga las veces de los organismos constitucionalmente autónomos.

Las personas que se encuentren inhabilitadas por el Congreso para ejercer cargo público, las que se encuentren inhabilitadas por mandato judicial para ejercer función pública, y quienes hayan sido destituidas de la administración pública por falta muy grave; correspondiendo incorporar una causal adicional, cabe precisar, las que se encuentren inhabilitadas por sanción impuesta por la Contraloría General de la República; puesto que, como lo ha determinado SERVIR, todo funcionario que haya

recibido dicha sanción, se encuentra incapacitado de continuar en la administración pública.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO:

El presente proyecto de Ley no plantea la creación ni aumento de gasto público por tanto no genera gasto al Erario, ajustándose a lo dispuesto en literal a) del inciso 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, por el contrario, tendría un efecto favorable en la economía del país, habida cuenta que se ha podido determinar que la desconfianza de la población en las instituciones, como también la percepción de corrupción en el ámbito público, desincentivan las inversiones y tiene efectos negativos en la economía del país[8], concretamente, la corrupción "*merma los ingresos tributarios y afecta el gasto social, afectando la distribución del ingreso y distrae recursos que se podrían destinar a reducir la pobreza*[9]"; en contraparte, la disminución de la corrupción tiene efectos positivos en cuanto a ingresos para el Estado.

Es pertinente mencionar que, según Contraloría General de la República, a inicios de 2023 se tiene registrado más de 4,000 entidades del Estado, y más de 1 millón de empleados públicos[10]; institución que también informó que el año 2022 se detectaron 8.730 funcionarios públicos con presuntas responsabilidades penales, civiles y administrativas, de los cuales, 1,000 serán sometidos a procedimiento administrativo sancionador[11].

VI. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL:

El proyecto de ley planteado no entra en conflicto ni trasgrede ninguna norma legal vigente, asimismo, se encuentra en armonía con las Políticas de Estado expresadas

---

[8] Portal web de Comex Perú. La Corrupción: Un Problema Serio Para La Economía Peruana; publicado 13/09/2019. Disponible en: https://www.comexperu.org.pe/articulo/la-corrupcion-un-problema-serio-para-la-economia-peruana

[9] Revistas Digital Economía y Negocios, Vol.02, N°02. Jesús Amadeo Olivera Cáceres; La Corrupción y el crecimiento económico del Perú, 2010 – 2019; publicado 01/12/2020. Disponible en: https://revistas.unjbg.edu.pe/index.php/eyn/article/view/967/1093

[10] Portal web de Ensabap. La Ética en la Función Pública; publicado el año 2023. Disponible en: https://ensabap.edu.pe/pdf/etica/La%20%C3%89tica%20en%20la%20Funci%C3%B3n%20P%C3%BAblica.pdf

[11] Portal web de diario Gestión. Unos 1,000 funcionarios públicos serán procesados por la Contraloría en 2023; publicado el 09/02/2023. Disponible en: https://gestion.pe/economia/unos-1000-funcionarios-publicos-seran-procesados-por-la-contraloria-en-2023-noticia/

en el Acuerdo Nacional, en particular con su Cuarta referente al Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, en particular el punto 24 referente a la afirmación de un Estado eficiente y transparente, según el cual, el Estado se compromete a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos.

Lima, diciembre de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BALCAZAR ZELADA Jose Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/12/2023 09:24:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTICORENA MENDOZA Jorge Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/12/2023 16:04:30-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/12/2023 15:41:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VARAS MELENDEZ Elias Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/12/2023 16:04:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: COAYLA JUAREZ Jorge Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/12/2023 21:52:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/12/2023 15:44:47-0500