



PASIÓN NEOMIAS DAVILA ATANACIO

"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"

Proyecto de Ley N° _____

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA "LEY N° 31564 LEY DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CONFLICTO DE INTERESES EN EL ACCESO Y SALIDA DE PERSONAL DEL SERVICIO PÚBLICO"

PROYECTO DE LEY

El Congresista de la República que suscribe, **PASIÓN NEOMIAS DAVILA ATANACIO**, integrante del Grupo Parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, ejerciendo su derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22, literal c) y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA "LEY N° 31564 LEY DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL CONFLICTO DE INTERESES EN EL ACCESO Y SALIDA DE PERSONAL DEL SERVICIO PÚBLICO"

Artículo 1. De la modificación a la Ley N° 31564 Ley de Prevención y Mitigación del Conflicto de Intereses en el Acceso y Salida de Personal del Servicio Público.

[...]

Agréguese el artículo 13 a la Ley N° 31564 Ley de Prevención y Mitigación del Conflicto de Intereses en el Acceso y Salida de personal del Servicio Público.

Artículo 13. De la excepción.

Los sujetos comprendidos a los que se refieren los literales a), b) y c) del numeral 2.2, del Artículo 2 Alcances, de la Ley N° 31564 Ley de Prevención y Mitigación del Conflicto de Intereses en el Acceso y Salida de personal del Servicio Público, están exceptuados de la prohibición de trabajar en el sector público, siempre y cuando las empresas y/o instituciones privadas vinculadas a las actividades materia de competencia de la entidad pública estén en condición de "baja de oficio" en el Sistema de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria SUNAT, con un tiempo no menor de 3 años.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

QUINTO. De la modificación.

Modifíquese el literal (f), del Artículo 3. Definiciones, 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.

f) La formación superior completa implica:

- La obtención del título profesional otorgado por universidad.*
- La obtención del grado de bachiller o título profesional de segunda especialidad de institutos o escuelas de educación superior, públicos o privados, nacionales o extranjeros, reconocidos de conformidad con la Ley 30512, Ley de institutos y escuelas de educación superior y de la carrera pública de sus docentes, y dos años de experiencia en el sector público.*

SEXTO. De la incorporación.

Incorpórese el literal el literal "g" al Artículo 3. Definiciones, 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

g) Se reconoce dos años de experiencia laboral específica en sus tres componentes, a los estudios de maestrías y/o doctorados que guarden relación al cargo o puesto a desempeñar, se acreditará la condición de egresado.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS

PRIMERA. De la derogación.

Deróguese el numeral 5,2 del artículo 5. Impedimentos de los sujetos del sector privado, de la Ley N° 31564 Ley de Prevención y Mitigación del Conflicto de Intereses en el Acceso y Salida de personal del Servicio Público.

I. EXPOSICION DE MOTIVOS

Marco Jurídico.

EL CONTENIDO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AL TRABAJO

En el ordenamiento constitucional peruano no es posible diferenciar entre los **derechos fundamentales y derechos constitucionales** debido a que todos ellos tienen un mismo rango constitucional. Es importante considerar para hacer referencia al derecho al trabajo, es indistinto llamarle derecho constitucional que derecho fundamental en nuestro ordenamiento constitucional. En consecuencia, el derecho constitucional al trabajo ha generado varias cuestiones relacionadas principalmente con su significación y exigibilidad inmediata ante los Tribunales de justicia (Poder Judicial y Tribunal Constitucional).

La Clasificación de los Derechos Humanos según la Constitución para una Apreciación General del Derecho Constitucional al Trabajo

En nuestra Carta Magna los Derechos Humanos están clasificado en **Derechos Civiles, Derechos Políticos y en Derechos Sociales, Económicos y Culturales**. Es necesario arribar a este método de sistematización para tener claro sobre el contenido constitucional del derecho al trabajo para su interpretación y modus operandi.

a. Derechos Civiles.

En el Derecho Civil, establece "uno de los principales derechos fundamentales de la persona" que sostiene el **Artículo 1º de la Constitución** que señala: "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado". Es necesario mencionar que en términos jurídicos se convierte en un principio general del derecho, para su interpretación en un conjunto de texto constitucional y para las normas de menor jerarquía, según este artículo la persona humana está por encima del estado. En síntesis, este artículo nos indica que es de mayor importancia en cuanto delimitación del marco conceptual de toda la Constitución, precisión de sus alcances y ubicación de los contenidos orientadores para su interpretación.

Es importante señalar, para esta preposición legislativa planteada, el numeral 2 del **Artículo 2º de la Constitución** dice: **Toda persona tiene derecho: A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.** En concreto, en este texto constitucional nos hace entender que la Constitución aumenta la prohibición sobre la discriminación por cualquier otra razón, es una cláusula general que pretende descartar cualquier atentado contra la igualdad formal establecida en todos los escenarios de los derechos fundamentales del derecho al trabajo.

b. Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

En la clasificación de los Derechos Humanos de la Constitución Política, el derecho al trabajo está ubicado en el Capítulo II: De los Derechos Sociales y Económicos. El derecho al trabajo se sustenta en el Artículo 22º dice: "El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona", y en el Artículo 23º dice: "El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento".

Para el derecho al trabajo, existen otras disposiciones constitucionales que deben necesariamente tenerse en cuenta para delimitar el contenido prestacional constitucional del derecho al trabajo. En concreto, **la primera** de ellas es el **artículo 23º** de la Constitución en la que se ha establecido que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado. "El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo". **La segunda** de las disposiciones a tener en consideración es la **Undécima disposición final y transitoria de la Constitución Peruana** en la cual se ha establecido que "Las disposiciones de la Constitución que exijan nuevos o mayores gastos públicos se aplican progresivamente".

En síntesis, estas dos disposiciones son de especial importancia para determinar el significado del derecho de acceso al trabajo como parte del contenido constitucional del derecho al trabajo. Este contenido significará que el Estado no se compromete a otorgar a las personas un concreto puesto de trabajo. A lo que se compromete es a plantear y ejecutar políticas dirigidas a promover la creación de puestos de trabajo acorde a la necesidad de los nuevos valores profesionales. A esto lo ha obligado el constituyente peruano y a esto se encuentra vinculado. Como bien ha dicho el Tribunal Constitucional, "el derecho al trabajo supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo; si bien hay que precisar que la satisfacción de este aspecto de este derecho constitucional implica un desarrollo progresivo y según las posibilidades del Estado".

Acotando a la apreciación del derecho al trabajo, uno de esos tratados internacionales sobre Derechos Humanos vinculantes para el Perú es el ya mencionado la Convención americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En este se ha reconocido "la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación.



En ese sentido, el literal a) del numeral 2.2. del Artículo 2. Alcances. De la Ley N° 31564 Ley de Prevención y Mitigación del Conflicto de Intereses en el Acceso y Salida de personal del Servicio Público. Dice:

a) Los titulares de más del 1% de acciones o participaciones de las personas jurídicas comprendidas en la Ley 26887, Ley General de Sociedades, y en el Decreto Ley 21621, Ley que norma la Empresa Individual de Responsabilidad Limitada, **vinculadas a las actividades materia de competencia de la entidad pública**, aun cuando dichas empresas o instituciones fuesen administradas por terceros a través de fiduciarias o similares.

La vinculación en la actividad se entiende cuando el titular y/o accionista se encuentra en un estado de activo comercial, es decir cuando la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria SUNAT, lo identifica en su portal informativo en situación de (ACTIVO y HABIDO). Distinta es la situación de las empresas formalmente constituidas y registradas en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos SUNARP, pero estas nunca han tenido actividad comercial alguna, incluso figuran en el portal informativo de la SUNAT como Estado del Contribuyente: BAJA DE OFICIO y Condición del Contribuyente: NO HABIDO.

Como este ejemplo podemos encontrar miles de casos, tomando en cuenta el Boletín "Demografía Empresarial en el Perú: I Trimestre de 2021", cuya fuente principal es el Directorio Central de Empresas y Establecimientos (DCEE). Dicho boletín contiene información trimestral sobre la creación y desaparición de empresas a nivel nacional, donde informa que solo en el año 2018 se dieron de baja 45 052 y en el 2019 más de 30 mil, bajo esta razonabilidad miles de personas estarían impedidas de trabajar en el sector público y en consecuencia se estaría violando su derecho constitucional al trabajo.

Por lo tanto, lo interpretado por el Decreto Supremo N° 082-2023-PCM Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31564, Ley de prevención y mitigación del conflicto de intereses en el acceso y salida de personal del servicio público, en el numeral 11.3; del Artículo 11.- Plazos de los impedimentos de los sujetos del sector privado, no guarda sentido de razonabilidad, muy por el contrario, vulnera los derechos constitucionales de la persona al trabajo. Como además desnaturaliza la ley, al establecer plazos sin tomar en cuenta el estado real de la situación laboral del titular y/o accionista.

Marco Teórico.

Según el artículo científico la revista Enfoques de la Universidad Central de Chile "La teoría organizacional: Análisis de su enfoque en una administración pública y su diferencia en una administración privada"

CONCLUSIONES.

La administración pública se arraiga en ser una parte o área de la política pública por estar ligada a las diversas políticas de Estado, al ser mucho más complejo la utilización de la teoría organizacional. Muchas veces un administrador privado se enfoca en lo productivo, en la forma de cómo aumentar la producción de su empresa, Revista Enfoques • Vol. XIV • Nº 25 • 2016 • pp. 127-143 142 Maryury Elizabeth Morejón Santistevan.

LA TEORÍA ORGANIZACIONAL... fábrica o industria, independientemente de lo que produzca para obtener beneficios y generar lucros que le permitan surgir hacia el manejo de la eficiencia tecnológica, técnica y económica, al enlazar al grupo que integra la organización, al personal o al grupo del conglomerado para conseguir sus objetivos propuestos al seguir sus metas originales. Y se ha detectado en los escritos realizados por diversos autores que el problema en el ámbito público está en la aplicación de la teoría organizacional dentro de la administración pública hacia los estándares de la globalización, en las instituciones que la conforman y, también, que se debe de manejar a la organización dentro de los diversos grupos que están constituyendo los entes públicos; todo ello, con el fin de alcanzar de una manera acorde y adecuada a la empresa pública, con una perspectiva mucho más amplia, no solo para cumplir como empleado público en la realización de una tarea sino llegar hacia los objetivos organizacionales innovando y con una capacitación más acorde a los puestos que se desempeñan, relacionados con la meritocracia, y finalmente aquellos funcionarios que están designados para los puestos de trabajo en la organización tengan un nivel profesional direccionado a su desempeño basado en las políticas públicas establecidas en los diversos niveles de la organización pública. También al gerente o director público que se enrole dentro de las perspectivas, al conglomerado de alcanzar la eficiencia técnica, tecnológica y económica, con el objetivo principal de preservar a las compañías públicas del Estado y que cumplan con sus objetivos para las que fueron creadas, direccionados con sus políticas públicas, y así conseguir la competencia, innovación y globalización de sus productos y servicios que ofrecen a los ciudadanos usuarios, para que, de esta manera, se pueda establecer un mejor manejo con efectos positivos entre la administración pública y la teoría de la organización. Además, se pretende que a lo posterior se sigan realizando futuros análisis sobre esta temática y se determinen las pautas a seguir para alcanzar la concatenación entre la teoría organizacional y la administración pública.

1.1. Marco Legal.

El 21 de enero del 2022 se promulgo 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. Asimismo, el 17 de mayo del 2022 se aprobó Decreto Supremo N° 053-2022-PCM. Decreto Supremo que aprueba 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, y otras disposiciones. La Ley tiene por objeto establecer 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.

1.2. Marco Referencial.

FORMACIÓN SUPERIOR COMPLETA

El artículo 3 de la ley N° 31419, establece las características que tienen que cumplir los candidatos a funcionarios públicos en los campos de la formación académica y la experiencia laboral.

En cuanto a la formación académica, la ley no hace distinción alguna entre los tres tipos de formación académica, es decir, profesionales titulados universitarios, bachilleres y titulados de institutos se les considera por igual como formación superior completa.

Así lo establece el literal "f" del artículo 3. Definiciones:

f) Formación superior completa: implica la obtención del grado de bachiller o título profesional otorgado por universidad; o título profesional o de segunda especialidad en institutos o escuelas de educación superior, públicos o privados, nacionales o extranjeros, reconocidos de conformidad con la Ley 30512, Ley de institutos y escuelas de educación superior y de la carrera pública de sus docentes".

En este punto, la ley ha omitido reconocer la meritocracia académica del profesional universitario, no ha tomado en cuenta factores como: el tiempo de los estudios, así como el desarrollo y la sustentación de la tesis para poder obtener el título profesional. No siendo así en el caso de los bachilleres y titulados de institutos superiores. No obstante, el espíritu del presente análisis solo trata de subrayar la omisión para poder proponer una alternativa que guarde equidad entre los tres niveles académicos, pero sobre todo enfatizar en el fin supremo de la ley, que es la idoneidad del funcionario público.

En ese sentido, la propuesta es que todo candidato bachiller y/o de educación superior, cuente indispensablemente con la experiencia laboral en el sector público de dos años adicionales y así poder equipararse al titulado universitario.

PERFECCIONAMIENTO ACADEMICO

La ley ha obviado reconocer el valor del perfeccionamiento académico del candidato, es decir, de nada valdría que el postulante y/o trabajador se especialice é enriquezca sus conocimientos con la finalidad de mejorar su desempeño laboral cuando este esfuerzo no está reconocido por la ley en mención.

La presente ley y su reglamento en suma centran su objetivo en determinar los requisitos indispensables para la designación de directivos, y enfatiza que estos cumplan con la experiencia debida para el correcto ejercicio del cargo; sin embargo, en el ámbito del requisito "formación académica", la norma lo generaliza estableciendo solo el título profesional y/o su equivalencia, es decir, no especifica el tipo de profesional que se necesita para desarrollar el cargo.

Por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Agrario, cuenta con diversas dependencias especializadas en el campo de las ciencias agrarias, uno de ellos es el Instituto Nacional de Innovación Agraria – INIA, donde necesariamente la mayoría de sus funcionarios tienen que gozar de la especialidad en este campo para desempeñarse de manera óptima en su puesto. En ese marco, el perfeccionamiento académico profesional del funcionario público guarda relación directa con la calidad del servicio que desarrolla la institución; en otras palabras, cuanto más dotado en experiencia y conocimiento se encuentre el funcionario la calidad del servicio será siempre mayor, argumento que es válido para los diferentes organismos y entidades públicas del estado.

En consecuencia, es válido para el funcionario acumular experiencia dada la oportunidad que brinda la norma para poder ocupar un cargo directivo; pero también la norma tendría que abrir la oportunidad de incentivar al funcionario en perfeccionarse académicamente a través de maestrías y/ doctorados, con la finalidad de brindar un mejor servicio al estado en el desarrollo del cargo y/o puesto, como también realizarse profesionalmente.

Por otro lado, los literales a y b del numeral 10.2, del artículo 10. **Equivalencias al requisito de título profesional otorgado por universidad en cargos o puestos de funcionarios/as públicos/as de libre designación y remoción del nivel local** del Reglamento. Equivalencias al requisito de título profesional otorgado por universidad en cargos o puestos de funcionarios/as públicos/as de libre designación y remoción del nivel local, del Reglamento de la Ley:

Se considera equivalente al requisito de título profesional otorgado por universidad, referido en el literal a) de los numerales 8.1, 8.2, 8.3 y 8.4 del artículo 8, alguno de los siguientes supuestos:

10.1. Para los gerentes/as municipales de municipalidades tipo B3, B2, B1, AB, A3.1, A3.2 y A2:

a) Grado de Bachiller otorgado por universidad y dos (02) años de experiencia específica adicionales al mínimo requerido o,

b) Grado de Bachiller otorgado por universidad y estudios de Maestría, acreditando estudios culminados o la condición de egresado.

Como se denota en el caso particular de los candidatos a gerentes y/o directivos municipales, el reglamento si ha establecido distinciones, en el caso que los bachilleres que no cuente con la experiencia laboral requerida, esta limitante se soluciona de manera expresa con la presentación de estudios culminados de maestría. En este punto, podemos apreciar una desnaturalización de la Ley, porque en ninguno de sus extremos la ley menciona que los estudios de posgrado (maestría y/o doctorado), estos puedan suplir a la experiencia.

Sin embargo, es totalmente razonable establecer que el perfeccionamiento académico a partir de los estudios de posgrado relacionados con el puesto a desempeñar reemplaza en cierto grado a la experiencia requerida. Sin embargo, el problema se suscita, cuando solo es exclusivo para ciertos casos particulares como en este caso de candidatos gerentes y/o directivos municipales.

Por un lado, la misma ley tendría que establecer este criterio y por el otro tendría que abrirse para todo el aparato público, por supuesto que distinguiendo que los estudios de posgrado tengan relación con el puesto a desempeña.

Ejemplo, un bachiller en psicología con maestría en psicología, la norma le permite ingresar y desempeñar un cargo directivo administrativo; que a todas luces no se está estaría cumpliendo con la finalidad de la norma, que es la: "IDONEIDAD".

Como este ejemplo podemos encontrar muchos en la administración pública; por lo tanto, la experiencia es relevante para el desempeño del puesto mucho más en el sector público, que implica un tratamiento distinto al sector privado.

Es por ello que la presente propuesta promueve la equidad académica al postulante y/o funcionario público, incentivando al perfeccionamiento académico en programas de maestrías y/o doctorados que guarden relación directa con el cargo a desempeñar con la finalidad de prestar un óptimo servicio público al estado.



EQUIVALENCIA DEL TÍTULO PROFESIONAL

La ley N° 31419, en ninguno de sus artículos hace referencia a las equivalencias del título profesional otorgado por universidad; sin embargo, el reglamento si lo considera, y en su artículo 10. **Equivalencias al requisito de título profesional otorgado por universidad en cargos o puestos de funcionarios/as públicos/as de libre designación y remoción del nivel local**, establece incluso criterios, como los años en la gestión pública para acceder a un puesto directivo, en el caso que el postulante solo goce del grado de bachiller y/o el título profesional o de segunda especialidad otorgado por institutos o escuelas de educación superior. En ese contexto, y por el razonamiento estricto de jerarquía de la norma, y dada su importancia, se hace necesario establecer esos criterios en la ley misma.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de Ley no colisiona con el marco normativo actual, y es concordante con 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, y con su 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, Y OTRAS DISPOSICIONES.

III. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

El proyecto de ley tiene vinculación con los siguientes políticas del Acuerdo Nacional del País: 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, 18. Búsqueda de la Competitividad, Productividad y Formalización de la actividad económica, y 20. Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología El Estado tiene el compromiso de impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo. El Estado debe promover que la gestión gubernamental alcance los objetivos establecidos en los planes estratégicos, respaldada por un sistema de control del cumplimiento de los objetivos y las metas presupuestarias.

IV. ANALISIS COSTO BENEFICIO

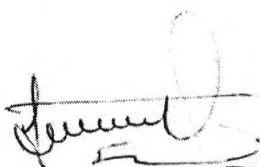
La propuesta legislativa, por su naturaleza no ocasiona gasto adicional alguno al erario nacional, la iniciativa robustece la finalidad de la norma "IDONEIDAD", reforzando factores como la experiencia y el perfeccionamiento académico, con

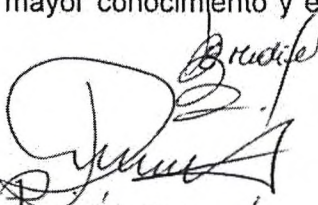


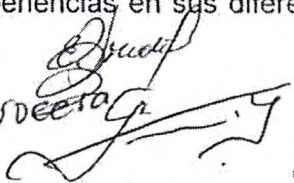
PASIÓN NEOMIAS DAVILA ATANACIO

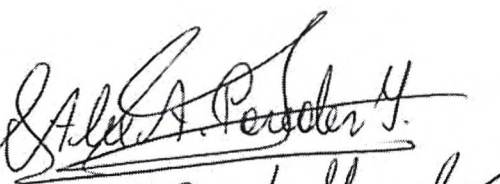
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"

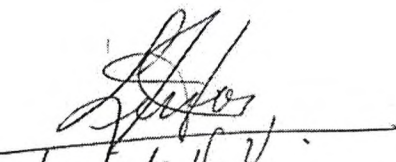
la finalidad de mejorar la labor del funcionario público en cuanto a las funciones del puesto y/o cargo. Asimismo, incentivara al funcionario público al perfeccionamiento académico, redundado directamente en mejorar la calidad del servicio que brinda en sus funciones, enriqueciendo al estado con profesionales con mayores aptitudes y actitudes y generando mayores competencias. Asimismo, promueve la sana competencia profesional en su sector. Por otro lado, a nivel internacional nos otorga mayor competitividad a razón de tener funcionarios públicos con mayor conocimiento y experiencias en sus diferentes campos.


Paul Gutiérrez T.


Pasión Davila A


Germán Tacuri


Alex A. Paredes Gonzales


Lucinda V. V.