Proyecto de Ley N°.....7948/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
27 MAYO 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 6:12 pm

PROYECTO DE LEY QUE ELIMINA LOS GASTOS POR DESEMPEÑO DE FUNCIÓN DE ALTOS FUNCIONARIOS AUTORIDADES DEL ESTADO

El Congresista de la República **BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO**, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, conforme a los artículos 67, 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

I. FÓRMULA LEGAL

LEY QUE ELIMINA LOS GASTOS POR DESEMPEÑO DE FUNCIÓN DE ALTOS FUNCIONARIOS AUTORIDADES DEL ESTADO

Artículo 1. Objeto
La presente ley tiene por objeto eliminar los gastos del Estado destinados a asignaciones, bono u otros conceptos no remunerativos por desempeño la función pública, a fin promover la integridad, transparencia y austeridad en uso de los recursos públicos, en el marco de la Ley 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas

Artículo 2. Modificación de la Primera Disposición Final de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas
Se modifica la Primera Disposición Final de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas, en los siguientes términos:

> **"Primera. Gastos del Estado por desempeño de función de altas autoridades**
>
> 1. Se prohíbe la expedición de cualquier disposición administrativa que **establezca gastos del Estado en asignaciones, bonificaciones u otros conceptos no remunerativos por el desempeño de función pública de las autoridades comprendidas en la presente Ley, bajo responsabilidad de las máximas autoridades de la respectiva entidad**.
>
> 2. Los pasajes, viáticos, o conceptos similares se sujetan a los límites que establece la Ley de Presupuesto, y no se consideran parte de las remuneraciones, debiendo asegurarse que constituyan gastos efectivos y probados, bajo responsabilidad de la administración".

Artículo 3. Adecuación de las entidades

Las disposiciones administrativas de gastos en asignaciones, bonificaciones u otros conceptos no remunerativos por el desempeño de la función pública de altas autoridades, quedan sin efecto a partir de la entrada en vigor de la presente ley, debiendo percibir solamente su remuneración, conforme al régimen de remuneraciones previsto en el artículo 4 de Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Vigencia
La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/05/2024 17:45:39-0500

JAIME QUITO SARMIENTO
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **28** de **mayo** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7948/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La actual crisis económica y el crecimiento de la pobreza en el país, han puesto en evidencia que uno de los principales problemas económicos es la afectación de la capacidad fiscal del Estado. Se trata de un problema en el que concurren múltiples factores, como la política económica y la política social, sin embargo, también debe considerarse la propia acción del Estado en el manejo de sus recursos, sea mediante políticas anticorrupción para evitar pérdidas asociadas a prácticas ilícitas, o la implementación de políticas de austeridad en el gasto público, como, por ejemplo, la austeridad en los gastos en remuneraciones u otros ingresos permanentes de las altas autoridades en la función pública.

En la reciente experiencia de crisis mundial relacionada con la pandemia de la Covid-19, la reducción de remuneración de altas autoridades políticas o funcionarios públicos ha sido una respuesta asumida como alternativa en periodos de crisis. Estas medidas se orientan por los criterios de progresividad, focalización y coherencia con el marco jurídico; en lo fundamental, se trata de que los funcionarios o empleados públicos mejor remunerados asuman la mayor proporción de la carga del recorte de remuneraciones[1].

Sin embargo, no se trata solamente de razones circunstanciales. La desigualdad salarial prolonga la precariedad laboral de los trabajadores del sector público y privado, que se encuentran en la base de la pirámide salarial, asimismo, erosiona la legitimidad política de los altos funcionarios del Estado.

Si comparamos el ingreso promedio mensual de un trabajador de Lima –aproximadamente 1,700 soles según el INEI, con el de los más altos funcionarios del Estado – aproximadamente 40,000 soles, resulta una diferencia mensual de 25 veces más[2]. Si bien pueden existir diferencias en razón de la profesionalización, el tipo de responsabilidad o deberes o la especialidad requerida para un empleo público, cuando estas no son coherentes o proporcionales, estamos ante una desigualdad arbitraria.

El Tribunal Constitucional ha considerado viable los reajustes remunerativos, incluso la reducción salarial de altos funcionarios, cuando están basados en requisitos de excepcionalidad y razonabilidad. Por razonabilidad, se exige que la reducción de la remuneración sea una medida extraordinaria y coyuntural, mientras que por razonabilidad se exige que la reducción respete determinados límites de proporcionalidad de manera tal que no suponga una disminución significativa, ni sea arbitraria; conforme a lo señalado en la Sentencia STC 01.014-PI del 16 de abril de 2014 (Fundamento 35)[3].

---

[1] FISCAL AFFAIRS. M. García-Escribano y Ch. Abdallah. *Consideraciones sobre el recorte de salarios públicos para reordenar el gasto en tiempos de crisis.*

[2] BARTRA, M. *Repensando la equidad: la brecha salarial en el Perú.* 04.05.2020. Recuperado de https://manuelbartra.lamula.pe/2020/04/05/repensando-la-equidad-la-brecha-salarial-en-el-peru/manuelbartra/

[3] Cfr. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/00020-2012-AI.pdf

El Estado peruano realizó algunos esfuerzos aislados, temporales e insuficientes en relación a reducción de sueldos de altos funcionarios, en el anterior contexto de la crisis sanitaria y económica. De esta manera, el Decreto de Urgencia N° 063-2020 del 27 de mayo del 2020,redujo de manera temporal (por tres meses) la remuneración del Presidente de la República y las de altos funcionarios del Poder Ejecutivo, cuyo ingreso mensual proveniente del cargo sea mayor sea mayor a 15,000 soles: Ministros, Viceministros, Secretarios Generales, Directores Generales, Titulares de Organismos Públicos, Rectores, Vicerrectores, Miembros de Tribunales Administrativos, y otros servidores; a quienes se les aplicó reducciones de 10% y 15%.

A nivel internacional, las iniciativas normativas de reducción de sueldos de altos funcionarios públicos significaron una alternativa consolidada en el contexto de crisis económica y sanitaria. Así tenemos que en dicha ocasión:

> Paraguay ha anunciado recientemente que aplicará recortes salariales de 10% y 20% para los empleados públicos cuyos sueldos superen cinco y diez veces, respectivamente, el salario mínimo. Uruguay también ha anunciado que los sueldos de los funcionarios públicos mejor remunerados se reducirán en hasta 20%, y que los ahorros se destinarán al recientemente creado Fondo Coronavirus. San Marino anunció una reducción de las remuneraciones del sector público para ayudar a financiar las necesidades de gasto en el sector sanitario. Los gobiernos de Albania, Brasil y Rwanda también están considerando recortes. Otros gobiernos, como el de Burkina Faso, han anunciado medidas que obligan a donar parte de los sueldos de algunos empleados para financiar la respuesta a la crisis, mientras que países como Belice y Costa Rica han suspendido todos los aumentos salariales progresivos previstos[4].

El Decreto de Urgencia N° 063-2020 también autorizó al Poder Legislativo a suscribir acuerdos de reducción de ingresos mensuales provenientes de su cargo a altos funcionarios de la entidad, disposición que no fue tomada en cuenta por el Congreso de la República.

La tendencia a la reducción de recortes de remuneraciones de altos funciones del Estado, en miras a disponer de mayor capacidad fiscal para afrontar los impactos económicos y sociales de la crisis, también puede enfocarse a partir de la obligación estatal de garantizar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, hasta el máximo de recursos disponibles, conforme al artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así, a tenor de la Observación General N° 3 del Comité DESC de la Organización de Naciones Unidas, para que cada Estado atribuya el incumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales a la falta de recursos disponibles, éste "debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los

[4] FISCAL AFFAIRS. M. García-Escribano y Ch. Abdalla, ob. cit.

recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas"[5].

El reciente incremento de la pobreza en el país es un contexto en el que esas obligaciones mínimas se ven amenazadas para un importante sector de la población. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 596 mil personas que han caído por debajo de la línea de pobreza:

> En el año 2023, la pobreza monetaria afectó al 29,0% de la población del país y aumentó en 1,5 puntos porcentuales respecto al año 2022 (27,5%). En el área urbana fue de 26,4%, incrementándose en 2,3 puntos porcentuales con relación al año anterior; en tanto que, en el área rural fue de 39,8%, disminuyó en 1,3 puntos porcentuales. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) al presentar el documento Perú: Evolución de la Pobreza Monetaria 2014-2023, elaborado con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), precisó que la población en condición de pobreza alcanzó a 9 millones 780 mil personas, cifra mayor en 596 mil personas, respecto al año 2022 (9 millones 184 mil personas)[6]

En ese sentido, la presente propuesta no modifica los límites de remuneraciones -en estricto sentido- de altos funcionarios del Estado, en ese sentido, no se propone una reducción que afecte las remuneraciones, sin embargo, se considera pertinente y viable como medida inicial: establecer límites a los gastos adicionales que realiza el Estado en conceptos asociados a la función pública; con la finalidad de evitar asignaciones arbitrarias que, debido a su carácter permanente, en la práctica, significan una evasión de límites remunerativos previstos en la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas. En el caso de los Congresistas de la República, estos gastos están cerca de duplicar los ingresos remunerativos de los legisladores.

Se trata de una medida adecuada para optimizar recursos en la atención de las prioridades de cada entidad. Nos referimos principalmente a las entidades de los funcionarios incluidos en la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas: Presidente de la República, Congresistas de la República, Ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional, miembros de la Junta Nacional de Justicia, magistrados supremos, miembros de la Junta de Fiscales Supremos, Defensor del Pueblo, miembros del Jurado Nacional de Elecciones, Presidentes y Consejeros de los Gobiernos Regionales, Alcaldes y Regidores Provinciales; y Alcaldes y Regidores Distritales.

---

[5] ONU. Comité DESC. Observación General N° 3. Índole de las obligaciones de los Estados Parte. Quinto Periodo de Sesiones, 1990, párr. 10. Recuperado de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1452.pdf

[6] INEI. "Pobreza monetaria afectó al 29.0% de la población el año 2023". Recuperado de: https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/pobreza-monetaria-afecto-al-290-de-la-poblacion-el-ano-2023-15137/

A modo de ejemplo, en el caso de los Congresistas de la República, de acuerdo con el artículo 4, literal b, de la Ley N° 28212, Ley que regla los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas, deben recibir una remuneración mensual total equivalente a seis (06) unidades remunerativas del sector público.

Actualmente, la unidad de ingreso del sector público vigente asciende a 2,600 soles, conforme a lo dispuesto por el Decreto Supremo 094-2023-PCM, por lo cual, la remuneración mensual bruta de cada Congresista de la República asciende a 15,600 soles[7], monto al cual se le suma el concepto de asignación por función congresal equivalente a 7,617.20 soles[8] y el bono de representación ascendente a 2,800 soles netos[9]; sumando un ingreso total mensual de 26,017.20 soles. No obstante, en aplicación del Acuerdo de Mesa Directiva N° 118-2023-2024/MD-CR, la asignación por función congresal se ha elevado a 11,000 soles; lo cual significaría un gasto total de 13,800 soles por cada legislador, adicionales a su remuneración mensual.

La remuneración de los legisladores cumple el límite establecido por la Ley N° 28212, sin embargo, las asignaciones y bonos u otros conceptos no remunerativos similares, se convierten en una forma de incrementar el ingreso mensual de los Congresistas de la República, casi hasta el doble.

Esta situación también contribuye a la percepción ciudadana de que los Congresistas de la República han aprobado constantemente conceptos adicionales, para cobrar sumas dinerarias por encima del límite legal, erosionando la legitimidad del Poder Legislativo en los actuales momentos de crisis económica y profundizando la desigualdad salarial en el Sector Público.

Por esta razón, se propone establecer límites precisos a los conceptos adicionales a la remuneración, los cuales suelen ser son asignados bajo conceptos de apoyo o desempeño de la labor de los altos funcionarios públicos, por lo tanto, no pasan por la acreditación de gastos efectivos ni rendición de cuentas. Como ejemplo, podemos graficar la comparación del impacto que se tendría en el Congreso de la República, con la aprobación de la presente iniciativa legislativa.

REMUNERACIÓN Y OTROS INGRESOS VIGENTES	**NUEVA PROPUESTA**
Remuneración: S/. 15,600 soles	Remuneración: S/. 15,600
Asignaciones y bonos: S/. 13,800 soles	Asignaciones y bonos: S/. 00.00

[7] Acuerdo N° 006-2006-2007/MESA-CR
[8] Acuerdo N° 068-2008-2009/MESA-CR
[9] Acuerdo N° 038-2017-2018/MESA-C

III. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente proposición legislativa busca establecer un límite en los gastos no remunerativos de los altos funcionarios contemplados en la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas; por lo tanto, no contraviene las normas constitucionales ni otras disposiciones legales. Por el contrato, se busca complementar la legislación existente, precisando los límites de dichos gastos de las entidades por conceptos económicos no remunerativos de los altos funcionarios. De esta manera, el efecto directo en la legislación nacional será la modificación de la Primera Disposición Final de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas, conforme al siguiente cuadro comparativo:

Ley N° 28212	Propuesta de modificación
"Disposiciones Finales **Primera.- Remuneraciones de autoridades y gastos del Estado por desempeño de función** 1. Se deja sin efecto y se prohíbe la expedición de cualquier disposición administrativa que confunda el concepto de remuneraciones con el de gastos del Estado para el desempeño de la función pública. Esos gastos se realizan bajo responsabilidad de los funcionarios administrativos correspondientes y según las reglas o directivas que aprueban las máximas autoridades de cada entidad, dentro del marco presupuestario. 2. Los pasajes, viáticos o conceptos similares se sujetan a los límites que establece la Ley de Presupuesto, y no se consideran parte de las remuneraciones, debiendo asegurarse que constituyan gastos efectivos y probados, bajo responsabilidad de la administración."	**"Disposiciones Finales** **Primera. Gastos del Estado por desempeño de función de altas autoridades** 1. Se prohíbe la expedición de cualquier disposición administrativa que **establezca gastos del Estado en asignaciones, bonificaciones u otros conceptos no remunerativos por el desempeño de función pública de las autoridades comprendidas en la presente Ley, bajo responsabilidad de las máximas autoridades de la respectiva entidad**. 2. Los pasajes, viáticos, o conceptos similares se sujetan a los límites que establece la Ley de Presupuesto, y no se consideran parte de las remuneraciones, debiendo asegurarse que constituyan gastos efectivos y probados, bajo responsabilidad de la administración."

Además, el artículo 3 de la presente iniciativa legislativa dispone que las medidas administrativas de gastos en asignaciones, bonificaciones u otros conceptos no remunerativos por el desempeño de la función pública de altas autoridades, que estuvieran vigentes, quedan sin efecto a partir de la entrada en vigor de la ley.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irroga gastos al Tesoro Público, su implementación no supone costos para el Estado, por el contrario, significará una reducción significativa de gastos en pagos no remunerativos a los siguientes alto funcionarios autoridades de Estado: Presidente de la República, Congresistas de la República, Ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional, miembros de la Junta Nacional de Justicia, magistrados supremos, miembros de la Junta de Fiscales Supremos, Defensor del Pueblo, miembros del Jurado Nacional de Elecciones, Presidentes y Consejeros de los Gobiernos Regionales, Alcaldes y Regidores Provinciales; y Alcaldes y Regidores Distritales.

El establecimiento de límites a estos gastos no constituye una reducción de remuneraciones ya que los conceptos de bonificaciones o asignaciones debido a la función pública no forma parte de la remuneración de los altos funcionarios. De otro lado, se verá beneficiada la capacidad fiscal del Estado, pues dichos recursos podrán ser direccionados al mejor funcionamiento de las entidades. Asimismo, mejorará la legitimidad de las instituciones, promoviendo erradicar las prácticas de aumentos encubiertos de remuneraciones bajo conceptos de asignaciones extra remunerativas.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa tiene vinculación con la política N° 24 del Acuerdo Nacional, en la medida que propende a mejorar la calidad del gasto fiscal, específicamente, se busca reorientar al máximo posible, la capacidad de gasto del Estado:

> **"24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.**
> (...) (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal"[10]

Asimismo, la presente iniciativa legislativa se vincula con el tema 101 de la Agenda Legislativa 2023-2023, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR: Transparencia del Estado.

[10] ACUERDO NACIONAL. Recuperado de https://www.acuerdonacional.pe/