Proyecto de Ley N° 7764/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
06 MAYO 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:21 pm

REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ PARA PROHIBIR LA DOBLE PERCEPCIÓN

El Congresista de la Republica que suscribe, **WILSON SOTO PALACIOS** y los Congresistas integrantes del Grupo Parlamentario **Acción Popular**, y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme los artículos 22° inciso c), 75° y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ PARA PROHIBIR LA DOBLE PERCEPCIÓN DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto reformar la Constitución Política del Perú a fin de modificar el artículo 40, y establecer la prohibición de la doble precepción de ingresos por los trabajadores del Estado, sin importar el origen o procedencia de los recursos, ni del funcionario o servidor público.

Artículo 2. Modificación del artículo 40 de la Constitución Política del Perú.

Modificase el artículo 40 de la Constitución Política del Perú, conforme el siguiente texto:

> "Articulo 40. La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. **Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar simultáneamente más de un empleo, cargo o servicio público dentro de las entidades públicas o privadas del Estado, ni percibir dos ingresos del Estado al mismo tiempo, sin importar el origen o procedencia de los recursos, incluido la jubilación, designación o elección popular y la condición laboral o contractual.**

[...].

No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta. **Sin embargo, les son aplicables la prohibición establecida en el primer párrafo.**

[...].

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

Lima, mayo de 2024.

Vocero

WILSON SOTO PALACIOS
Congresista de la República

Elvis Vergara M.

Jorge Luis Flores Ancachi

Luis Aragón C.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **06** 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° 7764/2023-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

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A lo largo de la historia y bajo la gestión de diversas administraciones gubernamentales, que han abarcado un amplio espectro ideológico desde la derecha hasta la izquierda, se ha constatado una práctica recurrente de nombrar a individuos para ocupar cargos públicos como el de presidente del Consejo de Ministros, Ministros de Estado, viceministros y otros funcionarios, aun cuando no siempre cuentan con los perfiles idóneos para tales responsabilidades. En consecuencia, su motivación suele desviarse de la prestación de un servicio público óptimo en beneficio de la sociedad, y más bien se orienta hacia intereses personales y económicos.

Esta tendencia ha provocado que la gestión estatal se vea influenciada por agendas particulares en lugar de priorizar el bienestar colectivo. Es fundamental avanzar hacia un sistema en el que la selección de funcionarios se base en méritos y competencias, asegurando así una administración pública eficiente y comprometida con el servicio a la ciudadanía.

En muchos de estos roles de confianza o de elección popular en entidades tanto públicas o empresas estatales, se observa la práctica de designar o contratar directamente, sin concurso previo, a individuos que ya han desempeñado funciones en la administración pública. Este fenómeno permite a dichos trabajadores obtener un doble ingreso, proveniente tanto de las arcas públicas como de su nuevo empleo designado.

Esta situación no solo plantea cuestiones éticas, sino también genera preocupaciones sobre la equidad en el acceso a oportunidades laborales y el uso eficiente de los recursos públicos. Es esencial implementar políticas que fomenten la transparencia y la meritocracia en la contratación y promoción de personal, evitando así prácticas que puedan comprometer la integridad y eficacia de la gestión estatal.

Además, es común encontrar en las entidades estatales a exservidores públicos que ya se han jubilado, beneficiándose de dos fuentes de ingresos: uno por concepto de jubilación y otro por el trabajo o servicio que continúan brindando. Esta situación no solo limita las oportunidades de

empleo para otros ciudadanos jóvenes, capacitados y actualizados, sino que también contribuye al aumento del desempleo.

Los individuos privilegiados que disfrutan de este doble ingreso del Estado suelen ocupar roles directivos con salarios elevados o beneficios económicos adicionales como en los cargos ministeriales, cuya motivación no se centra en servir a la colectividad, sino en aprovecharse del Estado para aumentar su patrimonio personal.

Esta situación plantea serias interrogantes sobre la equidad y la justicia social en el acceso a oportunidades laborales y en la distribución de recursos estatales. Es esencial implementar políticas que promuevan la rotación en los cargos públicos, fomentando la participación de nuevos talentos y garantizando que la gestión estatal esté verdaderamente orientada al servicio público y al bienestar de la sociedad en su conjunto.

Asimismo, es importante destacar que la calidad del servicio público está directamente vinculada al desempeño de los servidores públicos. Para que estos puedan cumplir adecuadamente con sus funciones, es imprescindible que cuenten con condiciones laborales óptimas, que incluyan un espacio de trabajo adecuado y equipado con los recursos necesarios. Además, es fundamental que reciban una remuneración competitiva que les brinde estabilidad financiera para cubrir sus gastos personales y familiares, lo cual contribuirá a su motivación y compromiso en el servicio público, de los nuevos talentos.

La Constitución Política del Perú establece en diversos artículos un marco normativo que orienta la conducta de los ciudadanos y promueve la convivencia pacífica en la sociedad. En este contexto, se delinean principios y valores que deben regir la actuación de los funcionarios y servidores públicos, ya sean designados por elección popular, de confianza, de carrera o prestadores de servicios. Estos individuos desempeñan roles fundamentales orientados hacia el logro de objetivos y políticas destinadas a cerrar las brechas sociales y promover el bienestar general de la población.

Los principios y valores establecidos en la Constitución abarcan desde la ética y la transparencia hasta la eficiencia y la responsabilidad en el ejercicio de sus funciones. Los funcionarios públicos tienen la responsabilidad de gestionar los recursos del Estado de manera eficiente, asegurando

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

Edificio Fernando Belaúnde Terry - Jirón Huallaga N° 368, Oficina 301 – Lima
Central Telefónica: 311-7777 Anexo: 7218

su utilización en beneficio de toda la sociedad y velando por la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

Asimismo, se les exige un compromiso firme con la defensa de los derechos humanos, la justicia social y el respeto por la diversidad cultural y étnica del país. Su labor no solo se limita a la implementación de políticas públicas, sino que también implica la promoción de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia.

En este sentido, los funcionarios y servidores públicos tienen el deber de actuar con integridad y lealtad hacia el Estado y la sociedad, garantizando la rendición de cuentas y la transparencia en su gestión. Su desempeño debe estar orientado hacia el interés general, priorizando siempre el bienestar y el desarrollo sostenible del país en su conjunto.

Por tanto, el cumplimiento de los principios y valores establecidos en la Constitución es fundamental para asegurar una administración pública eficiente, ética y comprometida con el progreso y la justicia social en el Perú.

Así, la Carta fundamental señala

> *"Artículo 38.-*
> *Todo peruano tiene el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación".*

Este mandato constitucional refleja la responsabilidad que tenemos como ciudadanos peruanos de respetar y proteger a nuestra nación. Implica adecuar nuestra conducta a los principios establecidos en la Constitución y a las leyes que regulan nuestra vida en sociedad.

> *Artículo 39.-*
> *Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor*

del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley.

Este artículo delinea un orden jerárquico en la administración pública, destacando la preeminencia del Presidente de la República. Enfatiza que todos los funcionarios públicos deben centrar su labor en servir a la Nación y atender las necesidades sociales. Asimismo, resalta que la disposición normativa prioriza el interés general sobre el personal, al establecer que los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación.

Artículo 40.-

La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.

Por ley, con el voto favorable de más de la mitad del nuero legal de los congresistas, se amplía temporalmente la excepción del párrafo anterior, para el personal médico especialista o asistencial de salud, ante una emergencia sanitaria.

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

[...].

El propósito original de esta disposición constitucional fue evitar que una persona pueda beneficiarse con ingresos dobles provenientes del erario público. Sin embargo, debido a la falta de precisión normativa, esta medida ha sido tergiversada en la práctica. Por lo tanto, es imperativo clarificar este aspecto para salvaguardar la integridad de la función pública y garantizar el uso adecuado de los recursos estatales.

Todo lo mencionado refleja la importancia de que los peruanos actúen en concordancia con el respeto hacia nuestra patria, la Constitución y el ordenamiento jurídico en general. Esta responsabilidad recae con mayor peso en los servidores del Estado, especialmente aquellos que

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

Edificio Fernando Belaúnde Terry - Jirón Huallaga N° 368, Oficina 301 – Lima
Central Telefónica: 311-7777 Anexo: 7218

ocupan los cargos más altos. Estos funcionarios, además de salvaguardar los intereses de la patria, tienen la tarea crucial de administrar los recursos públicos para satisfacer las necesidades básicas de la población mediante la prestación de servicios públicos, con el fin último de lograr una sociedad equitativa y justa.

Para alcanzar los objetivos delineados por la Constitución, es imprescindible contar con instituciones públicas sólidas y eficaces, que estén respaldadas por servidores altamente capacitados, experimentados y éticamente comprometidos. Estos servidores deben cumplir sus funciones con integridad y eficiencia, siendo verdaderos guardianes del principio de buena administración pública. Lamentablemente, este principio se ve socavado cuando los servidores públicos priorizan sus intereses personales sobre el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Entre las cualidades fundamentales que deben poseer los servidores públicos se encuentra la vocación de servicio, donde su principal motivación sea la mejora de la calidad de vida de los más necesitados, en lugar de privilegiar sus intereses económicos personales.

Es conocido que la Constitución Política es susceptible de modificación, tal como lo prevé su artículo 206. Por lo tanto, siguiendo el mecanismo establecido, se hace imperativo modificar el artículo 40 para garantizar que ningún funcionario o servidor público pueda desempeñar más de un cargo público simultáneamente, ni percibir dos ingresos del Estado al mismo tiempo, independientemente de su origen o procedencia, incluyendo la jubilación y cualquier otra condición laboral o contractual que tenga con la administración pública. Esta medida es esencial para asegurar la transparencia, la equidad y el adecuado uso de los recursos públicos en beneficio de toda la sociedad peruana.

La Ley Marco del Empleado Público, Ley N° 28175, consagra en su Artículo 3 la prohibición de doble percepción de ingresos, estipulando que *"Ningún empleado público puede percibir del Estado más de una remuneración, retribución, emolumento o cualquier tipo de ingreso. Es incompatible la percepción simultánea de remuneración y pensión por servicios prestados al Estado"*. Esta disposición refleja el propósito de la reforma constitucional que proyectamos.

En el Informe de Acción de Oficio Posterior N° 023-2023-OCI/1146-AOP a la Municipalidad Distrital de San Marcos - Huari – Ancash, de fecha 6 de junio de 2023, se hace mención a las Sentencias

del Tribunal Constitucional en los expedientes N° 034-2007-PA/TC ..., donde se aborda la prohibición de acumulación de empleos y cargos públicos remunerados. El Tribunal Constitucional sostiene que el artículo 40° de la Constitución de 1993, al igual que sus predecesoras, prohíbe la acumulación de empleos y cargos públicos, fundamentado en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos y en la exigencia de dedicación exclusiva al cargo para garantizar un desempeño adecuado.

Esta disposición constitucional se complementa con el artículo 7° del Decreto Legislativo N° 276, que establece que ningún servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado. Asimismo, el artículo 3° de la Ley N° 28175 desarrolla esta normativa constitucional, reafirmando la prohibición de doble percepción de ingresos para los empleados públicos.

Es evidente que el propósito de esta normativa es impedir que cualquier servidor público reciba doble ingreso del Estado, con excepciones bien definidas. Sin embargo, debido a la falta de claridad y contundencia en la normativa constitucional, actualmente existen casos de servidores públicos de confianza, electos en sufragio electoral o jubilados, que perciben doble ingreso del Estado al haber sido elegidos o suscribir contratos con la administración estatal. Es imperativo abordar esta situación para garantizar la transparencia y eficiencia en la gestión pública.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente iniciativa no contraviene ninguna norma legal vigente, ya que busca reformar la Constitución Política para establecer que ningún funcionario o servidor público pueda desempeñar más de un empleo, servicio no personal o cargo público simultáneamente, ni percibir dos ingresos del Estado al mismo tiempo, salvo las excepciones contempladas, sin importar el origen o procedencia, incluida la jubilación y la condición, régimen laboral o contractual.

Una vez que se modifique la norma fundamental, las restricciones a la doble percepción de ingresos por parte del Estado se alinearán con los demás mandatos del ordenamiento jurídico, promoviendo la igualdad de oportunidades de acceso a la administración pública para todos los ciudadanos, así como el principio de meritocracia.

La aprobación de la propuesta legislativa conllevará la modificación de dispositivos legales para dar efecto a la disposición constitucional.

Por lo tanto, la iniciativa se encuentra enmarcada dentro de los alcances de la Constitución y demás normas jurídicas del ordenamiento nacional mencionadas.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Proyecto de Ley no implica un aumento en el gasto ni mayores costos para el Estado; al contrario, evitaría que los servidores públicos, tanto activos como retirados, perciban ingresos duplicados del erario público.

Esta iniciativa tiene como objetivo fomentar la participación de más ciudadanos con conocimientos y especializaciones en el sector público, lo que redundaría en una mejora palpable en la calidad del servicio que se ofrece a la ciudadanía.

La aprobación de esta propuesta permitiría a las entidades estatales fortalecer su imagen y su institucionalidad frente a la sociedad. Esto se debe a que la contratación de trabajadores jubilados o de servidores que ya reciben ingresos del Estado se percibe comúnmente como un acto de favoritismo personal susceptible de fomentar la corrupción, lo que genera desconfianza en la ciudadanía.

Finalmente, esta medida contribuirá a elevar la calidad del gasto público al optimizar los recursos humanos disponibles y garantizar una distribución más eficiente de los fondos estatales.

IV. VICULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

Con la Política 5. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.

> "Nos comprometemos a impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

Edificio Fernando Belaúnde Terry - Jirón Huallaga N° 368, Oficina 301 – Lima
Central Telefónica: 311-7777 Anexo: 7218

para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global.

Con la Política 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

"Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueve el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada prestación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

Con este objetivo el Estado: a) incrementara la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites, así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluara periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; c) dará acceso a la información ...

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

Edificio Fernando Belaúnde Terry - Jirón Huallaga N° 368, Oficina 301 – Lima
Central Telefónica: 311-7777 Anexo: 7218