

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

**RECIBIDO**

PROYECTO DE LEY N°  
12041/2025-CR

07 AGOSTO 2025 03:38 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: FRIGAIL

**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE  
OBLIGATORIEDAD DE ACTUALIZACIÓN DE  
INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LAS  
ENTIDADES PÚBLICAS, COMO EL PRESUPUESTO  
ANALÍTICO DE PERSONAL (PAP) Y EL CUADRO  
PARA ASIGNACIÓN DE PERSONAL (CAP)**

Los Congresistas del Grupo Parlamentario Podemos Perú, que suscriben, a iniciativa del Congresista de la República **JOSÉ ALBERTO ARRIOLA TUEROS**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 22°-C, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

#### **FÓRMULA LEGAL**

**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE OBLIGATORIEDAD DE ACTUALIZACIÓN DE  
INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS, COMO EL  
PRESUPUESTO ANALÍTICO DE PERSONAL (PAP) Y EL CUADRO PARA ASIGNACIÓN  
DE PERSONAL (CAP)**

#### **ARTÍCULO 1. OBJETO DE LA LEY**

La presente Ley tiene por objeto establecer la obligación de todas las entidades del sector público de actualizar periódicamente sus instrumentos de gestión institucional, con especial énfasis en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP) y el Cuadro para Asignación de Personal (CAP) o documentos equivalentes, a fin de garantizar una adecuada planificación, eficiencia en la gestión de recursos humanos y cumplimiento de los principios de legalidad, mérito y capacidad.

#### **ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN**

La presente Ley es de aplicación obligatoria para todas las entidades públicas del Estado, comprendidas en los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, incluyendo organismos autónomos, programas y proyectos especiales, así como empresas del Estado.

#### **ARTÍCULO 3. OBLIGACIÓN DE ACTUALIZACIÓN PERIÓDICA**

Las entidades públicas deberán actualizar anualmente, como mínimo, los siguientes instrumentos de gestión:

- a) El Presupuesto Analítico de Personal (PAP), conforme a lo establecido en la normatividad vigente.
- b) El Cuadro para Asignación de Personal (CAP), de acuerdo con los lineamientos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.
- c) Otros documentos de gestión que correspondan, como el Manual de Organización y Funciones (MOF), el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) o su equivalente.



Edificio Fernando Belaunde Terry  
Jirón Huallaga N° 358, Cercado de Lima  
2do. Piso – Oficina N° 202

Teléfono (01) 311-777- Anexo 7210  
Correo: jarriolat@congreso.gob.pe  
Celu. 992-901-866

#### ARTÍCULO 4. COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

Para la actualización de dichos instrumentos, las entidades deberán coordinar con las instancias rectoras correspondientes, tales como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), garantizando la articulación con la normatividad vigente sobre gestión pública y presupuesto.

#### ARTÍCULO 5. RESPONSABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO

El incumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente Ley dará lugar a responsabilidad administrativa funcional de los titulares de las entidades o de los funcionarios responsables, conforme al marco normativo vigente.

#### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL ÚNICA

El Poder Ejecutivo, a través de SERVIR emitirá las disposiciones reglamentarias necesarias para la implementación de la presente Ley en un plazo no mayor de noventa 90 días calendario desde su entrada en vigencia.

#### DISPOSICIÓN TRANSITORIA

En un plazo máximo de ciento ochenta (180) días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, todas las entidades públicas deberán haber actualizado y aprobado sus respectivos instrumentos de gestión conforme a lo dispuesto en la presente norma.

Congreso de la República

José Alberto Arriola Tueros  
Congresista



Firmado digitalmente por:  
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU  
20161740126 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 07/08/2025 10:45:17-0500



Firmado digitalmente por:  
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU  
20161740126 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 07/08/2025 10:45:24-0500



Firmado digitalmente por:  
TELLO MONTES Nivardo  
Edgar FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 07/08/2025 11:40:08-0500



Firmado digitalmente por:  
ARRIOLA TUEROS JOSE  
ALBERTO FIR 25542661 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 07/08/2025 11:08:19-0500



Firmado digitalmente por:  
ESPINOZA VARGAS Jhaec  
Darwin FAU 20161740126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 07/08/2025 14:28:02-0500



Firmado digitalmente por:  
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU  
20161740126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 07/08/2025 12:59:29-0500



Firmado digitalmente por:  
JUAREZ CALLE Heidi  
Lisbeth FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 07/08/2025 15:06:37-0500

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. ANTECEDENTES

La administración pública peruana enfrenta importantes desafíos para garantizar la eficiencia, legalidad y transparencia en la gestión de los recursos humanos y financieros. Un problema recurrente detectado en distintos niveles del Estado es la desactualización de los instrumentos de gestión, tales como el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), el Cuadro para Asignación de Personal (CAP), el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el Manual de Organización y Funciones (MOF), entre otros.

Estos documentos constituyen herramientas fundamentales para organizar y planificar adecuadamente la estructura, funciones y recursos de una entidad pública. Su actualización periódica permite al Estado adaptarse a los cambios normativos, funcionales y presupuestales que demanda una administración moderna, meritocrática y orientada a resultados.

No obstante, diversas auditorías realizadas por la Contraloría General de la República han evidenciado que muchas entidades públicas operan con documentos desfasados o sin sustento técnico actualizado. Esto genera distorsiones en la asignación de plazas, contratación de personal fuera del marco normativo, dificultades en la fiscalización del gasto público y, en última instancia, una pérdida de eficiencia institucional y confianza ciudadana.

Este Proyecto de Ley tiene como finalidad subsanar esta situación estructural mediante el establecimiento de la obligación legal expresa de actualizar, una vez al año, los principales instrumentos de gestión, con especial atención al PAP y CAP. Asimismo, se busca reforzar la articulación entre las entidades públicas y las instancias rectoras del sistema administrativo del Estado, como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

Además, se establece la responsabilidad administrativa en caso de incumplimiento, así como un rol de supervisión y fiscalización a cargo de los órganos de control correspondientes, fortaleciendo el principio de rendición de cuentas.

En resumen, esta propuesta legislativa promueve la mejora continua en la gestión pública, fomenta una cultura de planificación institucional y contribuye al uso eficiente de los recursos del Estado. Al exigir que las entidades públicas mantengan actualizados sus instrumentos de gestión, se fortalece la gobernabilidad, la transparencia y la prestación de servicios públicos de calidad.

### **1.1. EL SERVICIO CIVIL EN EL PERÚ**

El 21 de diciembre de 2023, el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto Legislativo N° 1602, el cual modifica la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, marcando un hito trascendental en el proceso de modernización del Estado peruano.

Esta norma tiene como propósito central fortalecer la gestión pública, promoviendo el tránsito progresivo y ordenado de las entidades del Estado y de sus servidores civiles hacia un régimen único, transparente y meritocrático de servicio civil.

Durante décadas, la administración pública peruana ha funcionado con una estructura laboral fragmentada, caracterizada por la coexistencia de múltiples regímenes laborales (D.L. N° 276, D.L. N° 728 y régimen CAS - D.L. N° 1057), lo que ha generado inequidades salariales, condiciones laborales dispares, y debilidades estructurales en la gestión de personas.

Con la entrada en vigencia de este decreto, se impulsa la consolidación de un régimen único del Servicio Civil que garantice a los servidores públicos condiciones laborales dignas y equitativas, tales como:

- ✓ **Remuneraciones integrales y competitivas**, basadas en criterios objetivos de valorización de puestos.
- ✓ **Gratificaciones completas en julio y diciembre**, sin excepciones.
- ✓ **Compensación por Tiempo de Servicios (CTS)** con reglas claras y predecibles.
- ✓ Acceso a una **verdadera carrera pública meritocrática**, con desarrollo profesional continuo y evaluaciones periódicas.

Esta reforma coloca al servidor civil en el centro del aparato estatal, reconociendo su rol como actor fundamental para el logro de los fines públicos y la prestación eficiente de los servicios a la ciudadanía.

## **1.2. ROL DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y TRANSPARENCIA**

Una vez culminado el proceso de transición institucional, las entidades públicas deberán desarrollar las convocatorias de selección de personal sobre la base de perfiles previamente definidos en instrumentos técnicos, tales como el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), el Manual de Perfiles de Puestos (MPP) y demás documentos de gestión.

Es importante señalar que, hasta la plena implementación de la Ley del Servicio Civil (SERVIR), los instrumentos de gestión de recursos humanos como son los de Cuadro de Asignación de Personal (CAP) Presupuesto Analítico de Personal, (PAP) deberán ser actualizados y adaptados para facilitar un proceso de transición más ágil, ordenado y eficiente.

Esta actualización permitirá una mejor articulación entre la normativa vigente y las prácticas internas, contribuyendo a la consolidación de un sistema de gestión de personal más transparente y meritocrático.

Este proceso elimina la discrecionalidad en la contratación de personal, cerrando espacios a prácticas clientelistas e instaurando un nuevo estándar de transparencia y mérito en el acceso al empleo público.

El Decreto Legislativo N° 1602, en el marco de la Ley N° 30057, representa una reforma estructural del empleo público en el Perú. Su adecuada implementación no solo busca mejorar las condiciones laborales de miles de servidores civiles, sino también fortalecer las capacidades institucionales del Estado para brindar servicios públicos de calidad, promover la ética en la función pública y consolidar una administración eficiente, moderna y centrada en el mérito.

## **II. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY**

El presente Proyecto de Ley tiene como finalidad garantizar una adecuada, eficiente y oportuna administración del recurso humano en el sector público, mediante la obligación de las entidades públicas de actualizar periódicamente sus principales instrumentos de gestión: el Presupuesto Analítico de Personal (PAP) y el Cuadro para Asignación de Personal (CAP).

El PAP y el CAP son herramientas esenciales para la planificación, organización y control de los recursos humanos y financieros del Estado. El PAP permite identificar la distribución presupuestal de las plazas laborales, mientras que el CAP establece la estructura organizacional y los puestos necesarios para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

No obstante, se ha identificado que muchas entidades públicas operan con instrumentos desactualizados, lo que genera distorsiones en la gestión pública, tales como:

- La existencia de plazas presupuestadas que no se encuentran alineadas con las funciones reales de las instituciones.
- La ocupación de puestos sin respaldo legal ni presupuestal.
- La falta de coherencia entre la estructura organizacional y los objetivos institucionales.
- La dificultad para implementar reformas en el servicio civil.

### III. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA NORMA

La actualización periódica del PAP y el CAP es indispensable para:

- **Fortalecer la meritocracia** y la transparencia en el acceso y permanencia en el servicio público.
- **Optimizar el uso del presupuesto público**, evitando gastos innecesarios o mal asignados.
- **Mejorar la planificación institucional**, alineando el personal disponible con las metas estratégicas de cada entidad.
- **Facilitar los procesos de reforma del servicio civil**, permitiendo una transición ordenada hacia esquemas de gestión moderna.

A pesar de su importancia, no existe actualmente una obligación legal clara y uniforme que exija la actualización periódica de estos instrumentos, lo cual ha derivado en una situación generalizada de desactualización en varias entidades del Estado.

#### 3.1. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley tiene como finalidad establecer la obligación legal para que todas las entidades del sector público procedan a la actualización de sus principales

instrumentos de gestión institucional —el Cuadro para Asignación de Personal (CAP) y el Presupuesto Analítico de Personal (PAP)— de forma periódica, como mínimo una vez al año, o cada vez que se produzcan cambios significativos en la estructura organizacional, funcional o presupuestal de la entidad.

Esta disposición busca asegurar que dichos instrumentos reflejen de manera oportuna y precisa la realidad operativa y presupuestal de cada entidad pública, permitiendo una adecuada planificación de la gestión de recursos humanos, así como una asignación racional y eficiente de plazas y funciones.

La actualización regular del CAP y del PAP también contribuye a garantizar la coherencia entre la estructura organizativa, los objetivos institucionales y la capacidad presupuestaria, reduciendo la rigidez administrativa y facilitando la implementación de políticas de modernización del Estado. Asimismo, sienta las bases para una transición ordenada hacia el régimen del Servicio Civil (Ley N.º 30057), promoviendo una gestión pública basada en el mérito, la transparencia y la eficiencia.

### **3.2. BENEFICIOS ESPERADOS**

La aprobación de esta ley generará impactos positivos, tales como:

- Mayor eficiencia en la asignación y uso de los recursos humanos.
- Mejora en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía.
- Disminución del riesgo de observaciones y sanciones por parte de órganos de control.
- Avances en la modernización del aparato estatal.

## **IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La entrada en vigencia de la presente ley tendrá un impacto positivo y complementario sobre el marco normativo vigente en materia de gestión pública y administración de personal, sin contradecir ni derogar disposiciones existentes. A continuación, se detallan sus principales efectos sobre la legislación nacional:

### **4.1. REFUERZO DEL MARCO NORMATIVO DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

La norma propuesta fortalece la legislación existente en materia de planificación y administración del personal en el sector público, en concordancia con los principios establecidos en leyes como:

- **Ley N.º 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado**, que promueve la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos.
- **Ley N.º 30057 – Ley del Servicio Civil**, que establece la profesionalización y el mérito como principios rectores del servicio civil.

Este proyecto de ley no introduce una nueva obligación aislada, sino que establece un mandato claro y regular para la actualización periódica de instrumentos cuya existencia ya está prevista en la legislación, pero cuya actualización no siempre se garantiza de manera sistemática.

#### **4.2. NO GENERA CONFLICTOS NORMATIVOS**

La propuesta normativa no deroga ni modifica expresamente ninguna disposición legal vigente, sino que complementa y operacionaliza los principios de buena administración, transparencia y eficiencia contenidos en la normativa antes mencionada.

Asimismo, la norma respeta las competencias de las entidades técnicas rectoras del sistema administrativo de gestión de recursos humanos (SERVIR) y del sistema de presupuesto público (Dirección General de Presupuesto Público – DGPP), estableciendo mecanismos de articulación con dichas entidades.

#### **4.3. PROMUEVE LA COHERENCIA INTERINSTITUCIONAL**

La ley promoverá una mayor coherencia entre la estructura organizativa de las entidades públicas, sus metas institucionales, y la disponibilidad presupuestal, generando un marco más sólido para la toma de decisiones y la asignación eficiente de los recursos humanos.

Además, permitirá que las entidades del Estado se encuentren en mejores condiciones para implementar reformas estructurales en el ámbito del servicio civil, la gestión por resultados y la rendición de cuentas.

#### **4.4. FACILITA LA LABOR DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN**

Al establecer la actualización periódica obligatoria del PAP y el CAP, y al prever mecanismos de supervisión por parte de SERVIR y la Contraloría General de la República, la norma mejora la fiscalización del uso de recursos públicos y contribuye a la prevención de prácticas irregulares, como la creación informal de plazas o el uso indebido de recursos humanos.

## **V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO – IMPACTO**

### **5.1. COSTO**

Esta iniciativa legislativa no genera costos adicionales para el presupuesto público, cumpliendo con lo establecido en el literal a) del inciso 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República. Asimismo, su implementación se plantea dentro del marco normativo vigente, financiándose con los recursos asignados a los presupuestos institucionales de los sectores involucrados, en el ejercicio de sus competencias, sin requerir fondos adicionales del tesoro público.

### **5.2. BENEFICIO E IMPACTO**

La aprobación de esta norma permitirá modernizar y ordenar la gestión institucional del recurso humano en el sector público, promoviendo una administración más eficiente, transparente y alineada con las verdaderas necesidades operativas de cada entidad.

- ✓ Fomenta la coherencia entre la estructura organizacional y la dotación de personal, permitiendo una mejor distribución de funciones.
- ✓ Fortalece los procesos de toma de decisiones relacionados con recursos humanos, presupuestos y planificación estratégica.
- ✓ Mejora la capacidad de respuesta del Estado, al contar con instrumentos actualizados que reflejan su realidad funcional y operativa.
- ✓ Obliga a las entidades públicas a mantener actualizados sus instrumentos de gestión (CAP y PAP) como condición para ejecutar procesos de contratación, reasignación o reestructuración institucional.
- ✓ Reduce los riesgos de superposición de funciones, duplicidad de cargos, distorsiones salariales y contrataciones sin sustento técnico.
- ✓ Contribuye al ordenamiento y fortalecimiento de la gestión por resultados, ya que vincula la estructura organizacional con el cumplimiento de objetivos institucionales.

## **VI. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL Y AGENDA LEGISLATIVA**

La presente iniciativa legislativa, guarda relación con el **Acuerdo Nacional - Política de Estado 14 sobre Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo**, donde señala expresamente lo siguiente:

Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible.

Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales; (b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales; (d) desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores; (e) establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las micro empresas; (f) apoyará las pequeñas empresas artesanales, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo; (g) promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales; (h) garantizará el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la

oferta educativa; (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades, (n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; (o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar; (p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo.

