



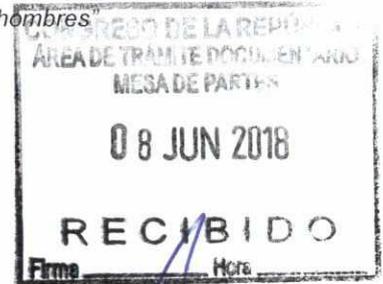
PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

66771

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"



Lima, 06 JUN. 2018

OFICIO N° 1654-2018-PCM/SG

Señor Congresista

**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Congreso de la República

Presente.-

Asunto : Pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR "Ley que modifica el artículo 4 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas"

Referencia : Oficio P.O. N° 104-2017-2018/CDRGLMGE-CR Expediente N° 201724610

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR "Ley que modifica el artículo 4 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas".

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N°352-2018-PCM/OGAJ, remitido por la Directora (e) de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, sobre ese particular.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

.....  
**Ramón Huapaya Raygada**  
Secretario General  
Presidencia del Consejo de Ministros





20  
65



Lima, 16 de agosto de 2017



OFICIO P.O. N° 104 -2017-2018/ CDRGLMGE-CR

Señor  
**FERNANDO ZAVALA LOMBARDI**  
Presidente del Consejo de Ministros  
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno  
Lima

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 17142016-CR, ley que modifica el artículo 4 de la Ley 28212, Ley que Regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



*[Handwritten signature]*

**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**  
Presidente  
Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

GTZ/rmch.



**Presidencia del Consejo de Ministros**  
**Sistema de Trámite Documentario**  
**Hoja de Trámite**

**Datos Principales**

Nro Registro	: 201724610
Fecha/H de Registro	: 23-AGO-2017 09:52:00
Area Origen	: Oficina de Tramite Documentario
Fecha/H Derivo	: 23-AGO-2017 09:52:00
Nro de Referencia	: OFICIO P.O. N° 104-2017-2018/CDRGLMGE-CR
Institución	: CONGRESO DE LA REPUBLICA
Remitente	: TRUJILLO ZEGARRA GILMER
Tipo Documento	: OFICIO

**Asunto**

Solicita la opinión técnico legal de la PCM sobre el Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR, Ley que modifica el artículo 4 de la Ley 28212. Ley que Regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas.

	Origen	Destino	Ind	Fecha Derivo / Fecha Aceptado	Número de Documento	Fls	V.B.	Observaciones	C.Re
1	OTD	SG	03	23-AGO-2017	OFICIO OFICIO P.O. N° 104-2017-2018/CDRGLMGE-CR	5			
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									

Observaciones:

Referencias:

Indicaciones:

- |                       |                             |                          |                       |
|-----------------------|-----------------------------|--------------------------|-----------------------|
| 01.ACCION NECESARIA   | 02.ESTUDIO E INFORME        | 03.CONOCIMIENTO Y FINES  | 04.FORMULAR RESPUESTA |
| 05.POR CORRESPONDERLE | 06.TRANSCRIBIR              | 07.PROYECTAR DISPOSITIVO | 08.FIRMAR Y/O REVISAR |
| 09.ARCHIVAR           | 10.CONOCIMIENTO Y RESPUESTA | 11.PARA COMENTARIOS      |                       |



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

Oficina General  
de Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

**INFORME N° 352 -2018-PCM/OGAJ**

**A :** RAMÓN ALBERTO HUAPAYA RAYGADA  
Secretario General

**ASUNTO :** Opinión sobre Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR "Ley que modifica el artículo 4 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas"

**REFERENCIA:** Oficio P.O. N° 104-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
Oficio N° 1382-2017-SERVIR/PE  
Oficio N° 097-2018-EF/13.01  
Registro 201724610

**FECHA :** Lima, 10 MAYO 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR que propone modificar el artículo 4 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas.

Al respecto informo lo siguiente:

**I. BASE LEGAL:**

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4. Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- 1.5. Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.
- 1.6. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 117-2014-EF.
- 1.7. Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.

**II. ANTECEDENTES:**

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR "Ley que modifica el artículo 4 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas", corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el Congresista Clayton Flavio Galván Vento.



- 2.2 La iniciativa legislativa se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido a los Congresistas de la República por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, que señala:

**"Iniciativa Legislativa.**

**Artículo 107.-** El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

*También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.*  
(Resaltado nuestro).

- 2.3 A través del Oficio P.O. N° 104-2017-2018/CDRGLMGE-CR, el Congresista Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión del precitado Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR.
- 2.4 El pedido de opinión sobre la iniciativa legislativa solicitada por el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República encuentra sustento en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.

III. **ANÁLISIS:**

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica *"Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección."*

- 3.2 Al amparo de dicho marco legal, se precisa lo siguiente:

- 3.2.1 El Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR "Ley que modifica el artículo 4 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas", propone la siguiente fórmula legal:

**"Artículo 1. Objeto de la Ley**

*El objeto de la presente Ley es modificar el inciso e) del artículo 4 de la Ley N° 28212, con la finalidad que las remuneraciones de los Alcaldes Provinciales y Distritales, se fijen adicionalmente en función de su presupuesto administrativo, niveles de pobreza y ruralidad.*

**Artículo 2. Modificación del inciso e) del artículo 4 y de la Segunda Disposición Final de la Ley N° 28212**



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Modifíquese el inciso e) del artículo 4 y la Segunda Disposición Final de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas, el cual quedará redactado con el siguiente texto:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p><b>Artículo 4.- Régimen de remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado</b> (...) e) Los Alcaldes provinciales y distritales reciben una remuneración mensual, que es fijada por el Concejo Municipal correspondiente, en proporción a la población electoral de su circunscripción hasta un máximo de cuatro y un cuarto URSP, por todo concepto.</p>	<p><b>Artículo 4.- Régimen de remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado</b> (...) e) Los Alcaldes provinciales y distritales reciben una remuneración mensual, que es fijada por el Concejo Municipal correspondiente, en proporción a la población electoral de su circunscripción , <b>presupuesto administrativo, niveles de pobreza y ruralidad</b>, hasta un máximo de cuatro y un cuarto URSP, por todo concepto.</p>
<p><b>Disposiciones Finales</b></p> <p>Segunda.- Niveles de remuneración para Presidentes Regionales y Alcaldes en función de la población electoral</p> <p>Por decreto supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, y en un plazo no mayor de treinta (30) días contados a partir de la vigencia de la presente Ley, se establecerá el rango de niveles posibles de remuneración en función de la población electoral de los Gobiernos Regionales y Locales, dentro de cuyos términos los Consejos Regionales y Concejos Municipales decidirán la remuneración mensual de sus Presidentes y Alcaldes.</p>	<p><b>Disposiciones Finales</b></p> <p>Segunda. Niveles de remuneración para Presidentes Regionales y Alcaldes en función de la población electoral, <b>presupuesto administrativo, niveles de pobreza y ruralidad</b></p> <p>Por decreto supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, y en un plazo no mayor de treinta (30) días contados a partir de la vigencia de la presente Ley, se establecerá el rango de niveles posibles de remuneración en función de la población electoral, <b>presupuesto administrativo, niveles de pobreza y ruralidad</b> de los Gobiernos Regionales y Locales, dentro de cuyos términos los Consejos Regionales y Concejos Municipales decidirán la remuneración mensual de sus Presidentes y Alcaldes.</p>

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA. Rangos de remuneraciones**

El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de sesenta días calendario, aprueba los nuevos rangos de remuneraciones de los Gobiernos Locales, en función de la población electoral, presupuesto administrativo, niveles de pobreza y ruralidad.

**SEGUNDA. Vigencia de la Ley**

La presente Ley entrará en vigencia a partir del 01 de enero de 2019, esto es, con las nuevas autoridades municipales."



3.2.2 Según se desprende de la Exposición de Motivos que sustenta la iniciativa legislativa, para la determinación de la remuneración de las autoridades ediles, además del criterio de la población electoral de su circunscripción, debe considerarse 3 variables adicionales: i) presupuesto administrativo, ii) niveles de pobreza y iii) ruralidad, las mismas que permitirán fortalecer y



medir el verdadero impacto al momento de asignar una remuneración, y no sólo considerar la población electoral.

3.2.3 Señala también que, en tanto las municipalidades provinciales y distritales tienen autonomía económica, pueden manejar y asignar sus propios recursos, por lo que la propuesta normativa no irroga gasto alguno al erario nacional.

3.2.4 Al respecto, de manera preliminar, se debe precisar que el numeral 1 del artículo 4° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica de Poder Ejecutivo<sup>1</sup>, establece que **son competencias exclusivas del Poder Ejecutivo**, entre otras, diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

3.2.5 El artículo 17° de la misma Ley N° 29158<sup>2</sup> señala que "[l]a Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. Coordina las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil".

3.2.6 Con relación a las funciones y competencias del Presidente del Consejo de Ministros, los artículos 18 y 19 de la referida ley señalan:

**"Artículo 18.- Presidente del Consejo de Ministros**

Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

**"Artículo 4.- Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo**

El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno.

Política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada.

Las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política. El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros. (...)"

2

Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

**"Artículo 17.- Presidencia del Consejo de Ministros**

La Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. Coordina las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil.

El Presidente del Consejo de Ministros es el titular de la Presidencia del Consejo de Ministros. Su organización y funciones se regulan mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Además de las competencias, funciones y atribuciones propias de la entidad y su titular, el Presidente del Consejo de Ministros y la Presidencia del Consejo de Ministros gozan de las atribuidas a los Ministerios y los Ministros en la presente ley.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

*El Presidente del Consejo de Ministros es la máxima autoridad política de la Presidencia del Consejo de Ministros. Es Ministro de Estado.*

1. *Propone objetivos del gobierno en el marco de la Política General de Gobierno.*
2. *Coordina las políticas nacionales de carácter multisectorial; en especial, las referidas al desarrollo económico y social; asimismo, formula las políticas nacionales en su respectivo ámbito de competencia, el proceso de descentralización y de la modernización de la Administración Pública.*
3. *Supervisa las acciones de las entidades adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros, de conformidad con lo dispuesto en las normas correspondientes.*"  
(Resaltado nuestro).

**Artículo 19.- Competencias o funciones del Presidente del Consejo de Ministros**

*Al Presidente del Consejo de Ministros, además de las funciones señaladas en la Constitución Política del Perú, le corresponde:*

(...)

4. **Formular, aprobar y ejecutar las políticas nacionales de modernización de la Administración Pública** y las relacionadas con la estructura y organización del Estado, así como coordinar y **dirigir la modernización del Estado.**(...)"

(Resaltado nuestro)

- 3.2.7 Considerando dicho marco legal, y estando al Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR "Ley que modifica el artículo 4 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas", se verifica de las funciones revisadas de la Presidencia del Consejo de Ministros, que la propuesta normativa se encuentra relacionada con el **servicio civil meritocrático, uno de los pilares centrales de la Política de Modernización de la Gestión Pública.**

- 3.2.8 En efecto, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, señala que el servicio civil meritocrático:

**"3.2. Pilares centrales de la Política de Modernización de la gestión pública**

(...)

**4. Servicio civil meritocrático**

**(...) es el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona a los servidores públicos, que armoniza los intereses de la sociedad y los derechos de los servidores públicos, y tiene como propósito principal el servicio al ciudadano.** En este sentido, la reforma del servicio civil iniciada por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) se orienta a mejorar el desempeño y el impacto positivo que el ejercicio de la función pública debe tener sobre la ciudadanía sobre la base de los principios de mérito e igualdad de oportunidades como principales características del servicio civil.

*Para ello, el modelo se orienta a la profesionalización de la función pública en todos los niveles, buscando atraer a personas calificadas a los puestos clave de la administración pública, y priorizando la meritocracia en el acceso,*



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

*promoción, evaluación y permanencia a través de un sistema de gestión del capital humano del sector público, acorde con las nuevas tendencias del empleo a nivel mundial.*

**La Política de Modernización de la Gestión Pública incorpora y se articula con la reforma del servicio civil que se viene impulsando desde la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, la que ha definido el sistema administrativo de gestión de recursos humanos como un "sistema integrado de gestión cuyo desarrollo permitirá atraer personas calificadas al sector público, retener y promover su desarrollo; con la finalidad de cumplir los objetivos institucionales y generar compromiso hacia una cultura de servicio al ciudadano, en relación con estos siete subsistemas de manera integral y consistente. (...)"**  
(Resaltado nuestro).

- 3.2.9 En ese sentido, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública es un instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Estado, que establece la visión, principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público, al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país. Está dirigida a todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo nacional, Organismos Autónomos, así como a los gobiernos regionales y locales, sin afectar la autonomía que les confiere la ley; y que **por disposición del artículo 46 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, su implementación recae en el Poder Ejecutivo:**

**"Artículo 46.- Sistemas Administrativos**

*Los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.*

*Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias:*

(...)

**11. Modernización de la gestión pública**

**El Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los Sistemas Administrativos, con excepción del Sistema Nacional de Control.**

*El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico se rige por la ley de la materia.*

**En ejercicio de la rectoría, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Administrativos, aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Esta disposición no afecta la autonomía de los Organismos Constitucionales, con arreglo a la Constitución Política del Perú y a sus respectivas Leyes Orgánicas.**

*El Poder Ejecutivo adecúa el funcionamiento de los Sistemas Administrativos al proceso de descentralización." (Resaltado nuestro)*

- 3.2.10 Estando a ello, corresponde al Poder Ejecutivo, a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, en su calidad de ente rector del



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos<sup>3</sup> formular la política del sistema de gestión de recursos humanos así como ejercer su rectoría.

### Opinión de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR

3.2.11 Mediante Informe Técnico N° 999-2017-SERVIR/GPGSC, la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de SERVIR señala:

#### *“III. Análisis de la propuesta normativa*

- 3.1 *Los rangos de las remuneraciones de los alcaldes provinciales y distritales actualmente se fija en función de la proporción de la población electoral de su circunscripción, en virtud de lo establecido en la Ley N° 28212. En dicho contexto, el Decreto Supremo N° 025-2017-PCM, estableció los ingresos máximos mensuales y los parámetros para su determinación, los cuales recogen lo establecido en la Ley, es decir, son parámetros establecidos en función de la cantidad de población electoral en cada circunscripción.*
- 3.2 *La propuesta normativa pretende proporcionar criterios adicionales para la determinación de los mencionados rangos remunerativos, como lo son el presupuesto administrativo, los niveles de pobreza y la ruralidad. Su exposición de motivos centra el análisis en establecer la situación de municipios con poca población electoral y un gran presupuesto y el hecho que la USP se viene manteniendo igual durante años, a pesar del costo de vida cambiante.*
- 3.3 *Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (LSC), de aplicación común a todos los regímenes laborales en las entidades públicas, en el último párrafo de su artículo 52° señala que la compensación económica de los funcionarios públicos, entre ellos los alcaldes (funcionarios públicos de elección popular directa y universal), se aprueba mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.*

*La Septuagésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30372, y la Vigésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30518, condicionan la implementación del decreto supremo a que hace referencia el párrafo precedente a lo siguiente:*

- a) Emisión de resolución de inicio del proceso de implementación para el nuevo régimen.*
- b) La aprobación del Cuadro de Puestos de la Entidad – CPE.*

**Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.**

#### **“Artículo 2.- Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos - en lo sucesivo, el Sistema - establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil; y, comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos.

(...)

#### **Artículo 6.- Creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil**

Créase la Autoridad Nacional del Servicio Civil como Organismo Técnico Especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno, con competencia a nivel nacional y sobre todas las entidades de la administración pública, asumiendo la calidad de ente rector del Sistema. Constituye Pliego Presupuestal.”



c) La presentación del Plan de Implementación, al que hace referencia la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GDSRH.

3.4 En ese sentido, para el análisis de la viabilidad del proyecto bajo análisis, debe considerarse que la normativa del servicio civil, de inminente implementación en el ámbito público con carácter integrador, ya ha previsto la regulación de la compensación económica de los funcionarios públicos, entre ellos los alcaldes, así como los derechos y beneficios de toda índole que a estos pueda corresponder.

3.5 Por tanto, la aprobación de la propuesta normativa bajo análisis debe tomar en cuenta que actualmente la regulación de la compensación económica de los alcaldes ya se encuentra comprendida en la normativa del servicio civil.  
(...)

#### IV. Conclusiones

4.1 Los rangos de las remuneraciones de los alcaldes provinciales y distritales actualmente se fijan en función de la proporción de la población electoral de su circunscripción, en virtud de lo establecido en la Ley N° 28212 y el Decreto Supremo N° 025-2017-PCM, que estableció los ingresos máximos mensuales y los parámetros para su determinación.

4.2 La propuesta normativa pretende proporcionar criterios adicionales para la determinación de los rangos remunerativos de los alcaldes, como lo son el presupuesto administrativo, los niveles de pobreza y la ruralidad, considerando la situación de municipios con poca población electoral y un gran presupuesto y el hecho que la Unidad de Ingreso del Sector Público se viene manteniendo igual durante años, a pesar del costo de vida cambiante.

4.3 Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, de aplicación común a todos los regímenes laborales en las entidades públicas, en el último párrafo de su artículo 52° señala que la compensación económica de los funcionarios públicos, entre ellos los alcaldes (funcionarios públicos de elección popular directa y universal), se aprueba mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

4.4 La regulación de la compensación económica de los alcaldes, así como la de sus derechos y beneficios de toda índole, se encuentra comprendida en la normativa del servicio civil, de inminente implementación en el ámbito público, situación que debe considerarse al momento de evaluar la aprobación del Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR. (...)"

3.2.12 Por lo expuesto, teniendo en cuenta la opinión de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, se formula observaciones de carácter jurídico – legal al Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR, en tanto las disposiciones que regula, referidas a la gestión de los servidores que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, forman parte integrante **de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública** y del **Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**, que de conformidad con lo establecido en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, **son implementados por el Poder Ejecutivo.**





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

Oficina General  
de Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- 3.3 Ahora bien, y debido a que el objeto de la iniciativa legislativa, se encuentra relacionado con la gestión de remuneraciones de los servidores que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, el Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR involucra materias de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF.
- 3.4 En efecto, el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 117-2014-EF, dispone que son funciones generales del MEF las siguientes:

**"Artículo 3.- Funciones Generales**

El Ministerio de Economía y Finanzas tiene las siguientes funciones generales:

(...)

- i) Formular, proponer, ejecutar y **evaluar las políticas, normas y lineamientos técnicos en materia de gestión remunerativa** y previsional del sector público, de conformidad con las leyes de la materia y en el ámbito de su competencia." (Resaltado nuestro).

Precisa además en su artículo 106° lo siguiente:

**"Artículo 106.- Dirección General de Gestión de Recursos Públicos**

La Dirección General de Gestión de Recursos Públicos es el órgano de línea del Ministerio encargado de **realizar el análisis financiero y técnico sobre las políticas en materia de remuneraciones, compensaciones económicas, beneficios económicos** y de las pensiones de los regímenes contributivos atendidos por el Estado, **que impliquen el uso de recursos públicos**, conforme a las leyes respectivas, y de proponer medidas en estas materias. Depende del Despacho Viceministerial de Hacienda." (Resaltado nuestro).

- 3.5 En ese sentido, mediante Informe N° 0556-2017-EF/50.07, la Dirección General de Presupuesto Público del MEF señala:

**"II. ANALISIS**

(...)

3. Con relación a las tres variables que se propone adicionar, la Exposición de Motivos no efectúa un análisis técnico suficiente que permita evaluar la pertinencia de la propuesta. En efecto:
- a) Respecto a la variable "presupuesto administrativo", la propuesta normativa no define dicho concepto y tampoco precisa o delimita su ámbito y su relación respecto al presupuesto institucional, o a la fuente de financiamiento (recursos ordinarios o directamente recaudados); limitándose a señalar que "(...) existen circunscripciones muy pequeñas, poblacionalmente, pero con un presupuesto "millonario" (...)", agregando que las autoridades ediles perciben montos muy bajos, lo que les impediría contratar personas especializadas en gestión pública y municipal, debido a que "(...) nadie puede ganar más que el titular del pliego (...)".
- b) Respecto a la variable "niveles de pobreza", la propuesta normativa se limita a señalar que "(...) el último Censo del 2007 no es referencial. Existen zonas que son consideradas en situación de pobreza o extrema



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- pobreza, cuando no lo deben ser (...)", sin contener un estudio técnico que analice cualitativa y cuantitativamente esta afirmación, lo que no permite discernir cuál sería el criterio de aplicación de esta variable.*
- c) *Respecto a la variable "ruralidad", la propuesta normativa adolece también de un estudio técnico que permita contar con criterios de aplicación, pues se limita a señalar que "(...) por la distancia es que debería existir mayores incentivos para los profesionales en gestión pública y municipal (...)"*
4. *Con relación al costo beneficio y a la incidencia presupuestal que genera la medida propuesta, la Exposición de Motivos señala que no irroga gasto alguno al erario nacional debido a que las nuevas remuneraciones que percibirán los Alcaldes provincial y distritales serán financiadas con cargo a sus presupuestos institucionales. Al respecto, se debe señalar:*
- a) *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, para efectos de su administración presupuestaria y financiera, las municipalidades provinciales distritales constituyen pliegos presupuestarios; en consecuencia, se encuentran bajo el ámbito de Sistema Administrativo de Presupuesto, de carácter transversal a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local; regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 304-2012-EF y, por tanto, en cuanto a su "presupuesto institucional", las municipalidades están sujetas a los principios, criterios y disposiciones que regulan el proceso presupuestario del Estado.*
- b) *En atención a ello, se debe considerar que la propuesta normativa si tiene incidencia en el erario nacional, toda vez que su objeto directo es el incremento de remuneraciones de los alcaldes provinciales y distritales, aspecto que no ha sido considerado en la Exposición de Motivos, la misma que no contiene una cuantificación y un análisis técnico del costo que generará su aplicación, razón por la cual no se cuenta con los necesarios sustentos técnicos para una debida evaluación de la propuesta respecto al impacto presupuestal que generará su aplicación. En este sentido, se debe señalar que la implementación de la propuesta normativa genera costos no previstos y constituye por ello, una iniciativa normativa que transgrede el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que restringe a los señores congresistas de la República toda iniciativa legal para crear o aumentar el gasto público.*
- c) *Además de ello, la propuesta también plantea modificar la Segunda Disposición Final de la Ley N° 28212, que comprende, además a los Presidentes Regionales (hoy, Gobernadores Regionales), para adicionar las variables de "presupuesto administrativo", "niveles de pobreza" y "ruralidad" a fin de establecer el rango del nivel de sus remuneraciones, lo que generará sin duda alguna, un efecto multiplicador ante el reclamo o exigencia similar por parte de los Gobiernos Regionales, para el incremento de sus respectivas remuneraciones, impacto que no ha sido previsto en la propuesta normativa.*
5. *En este contexto, se debe tener presente que, en el fondo, el objeto del Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR bajo análisis, es el incremento de remuneraciones de los Alcaldes provinciales y distritales, propuesta que debe*





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

evaluarse en el marco de la reforma de política salarial que viene desarrollando el Estado, y que se encuentra sustentado en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, publicado el 04 de julio de 2013, en plena implementación, que crea un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, bajo cuyo ámbito de aplicación se encuentran los Gobiernos Locales. En efecto:

- a) En el marco de la reforma en la política remunerativa, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, dispone una adecuada implementación de la compensación económica del puesto, incremento en plazas, de personal, entre otros, debiendo anotar en relación a la compensación económica que esta responde a la noción de valorización de los puestos basada en los principios de consistencia interna y consistencia intergubernamental, entre otros, lo que implica que debe guardar relación con las condiciones de exigencia, responsabilidad y complejidad del puesto, dentro de la misma entidad, y que debe ser comparable en el ámbito de la administración pública en su conjunto.
- b) Dicha política remunerativa comprende a los Alcaldes provinciales y distritales, al ser parte conformante de la administración pública, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas, ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil, por lo que el planteamiento de incrementar montos remunerativos debe evaluarse en el marco de dicho proceso, que constituye el escenario en el que se verán atendidas las expectativas de mejoras remunerativas para los servidores administrativos del sector público; debiendo señalarse que el tratamiento aislado y fuera de contexto que plantea la propuesta normativa, constituye un factor de distorsión del proceso de reforma del Servicio Civil.
- c) Por ello, la propuesta normativa debe supeditarse a la regulación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, toda vez que se trata de una política del Estado en pleno proceso de implementación, y que, en lo que se refiere al aspecto de las remuneraciones establece un nuevo sistema de ingresos de los servidores sujetos a la Ley del Servicio Civil basado en compensaciones; con una regulación específica vinculada al establecimiento de las retribuciones de los funcionarios públicos, clasificación dentro de la cual se encuentran los Alcaldes provinciales y distritales.

(...)

### III. CONCLUSIONES

- La Dirección General de Gestión de Recursos Públicos formula observación al proyecto de ley puesto que el planteamiento de incrementar montos remunerativos debe evaluarse en el marco del proceso iniciado con la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que constituye el escenario en el que verán atendidas las expectativas de mejoras remunerativas para los servidores administrativos del sector público.
- Esta Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) considera que aun cuando las municipalidades gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, éstas se ejercen de conformidad con los límites que imponen las diversas normas, como la



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

Oficina General  
de Asesoría Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

*disposición contenida en el artículo 6 de la Ley N° 30518, que regula el incremento de los ingresos en las entidades del sector público.*

- *Asimismo, de implementarse la propuesta, se demandaría recursos adicionales al Tesoro Público, contraviniéndose el Principio de Equilibrio Presupuestario; por cuya razón, desde el punto de vista presupuestario, se formula observación al referido proyecto de ley. (...)"*

#### IV. CONCLUSION Y SUGERENCIA:

- 4.1 Por los argumentos anteriormente expuestos, esta Oficina General formula observaciones de carácter jurídico – legal al Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR "Ley que modifica el artículo 4 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas", en tanto las disposiciones que regula, referidas a la gestión de los servidores que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, forman parte integrante de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, que de conformidad con lo establecido en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, son implementados por el Poder Ejecutivo.
- 4.2 En consecuencia, se sugiere remitir el presente informe, el Informe Técnico N° 999-2017-SERVIR/GPGSC de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de SERVIR y el Informe N° 0556-2017-EF/50.07 de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas a la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.



Atentamente,

**Rosana María Portocarrero Méndez**  
Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.

**MONICA VIVIANA HUERTAS FERNANDEZ**  
DIRECTORA (e) DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

**INFORME TÉCNICO N° 999 -2017-SERVIR/GPGSC**

A : JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN  
Presidente Ejecutivo

De : CYNTHIA SÚ LAY  
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR que modifica el artículo 4° de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios, Autoridades del Estado y dicta otras medidas

Referencias : Correo electrónico de fecha 31 de agosto de 2017

Fecha : Lima, 07 SET. 2017



Mediante comunicación de la referencia, la Presidencia del Consejo de Ministros solicita la opinión institucional de SERVIR sobre el Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR que propone modificar el artículo 4° de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios, Autoridades del Estado y dicta otras medidas, remitido por el Congresista Gilmer Trujillo Zegarra, en su condición de Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

En tal sentido, señalamos lo siguiente:

**I. Competencia de SERVIR para emitir opinión sobre propuestas normativas**

- 1.1 El Decreto Legislativo N° 1023 creó a SERVIR como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, atribuyéndole, entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de dicho Sistema.
- 1.2 De esta manera, la presente opinión se enmarca, de manera estricta, en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR, y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros sectores pudiera corresponder.

**II. Contenido de la propuesta normativa**

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR tiene por objeto modificar el inciso e) del artículo 4° de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios, Autoridades del Estado y dicta otras medidas, con la finalidad que la remuneración de los alcaldes provinciales y distritales, que actualmente se fija en función de la proporción de la población electoral de su circunscripción, se fije adicionalmente en función a su presupuesto administrativo, niveles de pobreza y ruralidad. La fórmula legal del proyecto ha sido plasmada en dos artículos y dos Disposiciones Complementarias Finales.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

- 2.2 Según refiere la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, desde la vigencia de la Ley 28212, la población electoral se ha incrementado y la Unidad de Ingreso del Sector Público (UISP) se mantiene igual, a pesar que dichas autoridades tienen las mismas responsabilidades y obligaciones, por lo que –se sostiene- se deben evaluar otros factores para la determinación de los montos de las remuneraciones de los alcaldes. Asimismo, se indica que existen gobiernos locales con poca población electoral y con un gran presupuesto, en los cuales -en función del criterio vigente- las autoridades ediles perciben montos muy bajos de remuneración, lo que les impide contratar profesionales calificados en gestión pública y municipal, dado que estos no podrían ganar más que el titular del pliego. Se señala también que en función de la modificación propuesta será necesario dejar sin efecto el Decreto Supremo N° 025-2017-PCM, que dictó medidas sobre los ingresos por todo concepto de los Alcaldes estableciendo sus ingresos máximos mensuales y los parámetros para la determinación de dichos ingresos.
- 2.3 Respecto al costo – beneficio, el Proyecto de Ley señala que la norma no irrogará gasto adicional al erario nacional, dado que los gastos serán financiados con cargo a los presupuestos institucionales de las municipalidades.
- 2.4 Respecto a los efectos, se indica que la norma propuesta modificará el inciso e) del artículo 4° de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios, Autoridades del Estado y dicta otras medidas y que en virtud de ello se aprobarán los nuevos rangos de remuneraciones de los titulares de los gobiernos locales a partir del año 2019.

### III. Análisis de la propuesta normativa

- 3.1 Los rangos de las remuneraciones de los alcaldes provinciales y distritales actualmente se fija en función de la proporción de la población electoral de su circunscripción, en virtud de lo establecido en la Ley N° 28212<sup>1</sup>. En dicho contexto, el Decreto Supremo N° 025-2017-PCM, estableció los ingresos máximos mensuales y los parámetros para su determinación, los cuales recogen lo establecido en la Ley, es decir, son parámetros establecidos en función de la cantidad de población electoral en cada circunscripción.
- 3.2 La propuesta normativa pretende proporcionar criterios adicionales para la determinación de los mencionados rangos remunerativos, como lo son el presupuesto administrativo, los niveles de pobreza y la ruralidad. Su exposición de motivos centra el análisis en establecer la situación de municipios con poca población electoral y un gran presupuesto y el hecho que la UISP se viene manteniendo igual durante años, a pesar del costo de vida cambiante.
- 3.3 Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (LSC), de aplicación común a todos los regímenes laborales en las entidades públicas, en el último párrafo de su artículo 52° señala que la compensación económica de los funcionarios públicos, entre ellos los alcaldes (funcionarios públicos de elección popular directa y universal), se aprueba mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.



<sup>1</sup> Modificada por el Decreto de Urgencia N° 038-2006.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

La Septuagésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30372<sup>2</sup>, y la Vigésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30518<sup>3</sup>, condicionan la implementación del decreto supremo a que hace referencia el párrafo precedente a lo siguiente<sup>4</sup>:

- a) Emisión de resolución de inicio del proceso de implementación para el nuevo régimen.
- b) La aprobación del Cuadro de Puestos de la Entidad – CPE.
- c) La presentación del Plan de Implementación, al que hace referencia la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GDSRH<sup>5</sup>.

- 3.4 En ese sentido, para el análisis de la viabilidad del proyecto bajo análisis, debe considerarse que la normativa del servicio civil, de inminente implementación en el ámbito público con carácter integrador, ya ha previsto la regulación de la compensación económica de los funcionarios públicos, entre ellos los alcaldes, así como los derechos y beneficios de toda índole que a estos pueda corresponder.
- 3.5 Por tanto, la aprobación de la propuesta normativa bajo análisis debe tomar en cuenta que actualmente la regulación de la compensación económica de los alcaldes ya se encuentra comprendida en la normativa del servicio civil.
- 3.6 En función de todo lo expuesto, se sugiere considerar los comentarios efectuados en los puntos precedentes, a fin de evaluar la posibilidad de aprobación de la propuesta normativa bajo análisis.

#### IV. Conclusiones

- 4.1 Los rangos de las remuneraciones de los alcaldes provinciales y distritales actualmente se fijan en función de la proporción de la población electoral de su circunscripción, en virtud de lo establecido en la Ley N° 28212 y el Decreto Supremo N° 025-2017-PCM, que estableció los ingresos máximos mensuales y los parámetros para su determinación.
- 4.2 La propuesta normativa pretende proporcionar criterios adicionales para la determinación de los rangos remunerativos de los alcaldes, como lo son el presupuesto administrativo, los niveles de pobreza y la ruralidad, considerando la situación de municipios con poca población electoral y un gran presupuesto y el hecho que la Unidad de Ingreso del Sector Público se viene manteniendo igual durante años, a pesar del costo de vida cambiante.
- 4.3 Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, de aplicación común a todos los regímenes laborales en las entidades públicas, en el último párrafo de su artículo 52° señala que la compensación económica de los funcionarios públicos, entre ellos los alcaldes (funcionarios públicos de



<sup>2</sup> Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016.

<sup>3</sup> Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.

<sup>4</sup> En función de ello, actualmente, en tanto un determinado gobierno local no cumpla con las condición establecida en la disposición presupuestal, la remuneración del Alcalde continuará rigiéndose por la Ley N° 28212 y el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM. Es pertinente anotar que la Centésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, exoneró a las entidades de las restricciones dispuestas en sus artículos 6° y 9° y las prohibiciones contenidas en la Ley N° 28212, y de la aprobación del cuadro de puestos de la entidad para la implementación de lo establecido en el Decreto Supremo en mención.

<sup>5</sup> Directiva "Normas para la gestión del proceso de administración de puestos, y elaboración y aprobación del Cuadro de Puestos de la Entidad – CPE", aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 304-2015-SERVIR-PE.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

elección popular directa y universal), se aprueba mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

- 4.4 La regulación de la compensación económica de los alcaldes, así como la de sus derechos y beneficios de toda índole, se encuentra comprendida en la normativa del servicio civil, de inminente implementación en el ámbito público, situación que debe considerarse al momento de evaluar la aprobación del Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR.
- 4.5 Se deben tomar en cuenta los comentarios vertidos en el presente informe, en relación con la viabilidad del Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de oficio de respuesta respectivo.

Atentamente,

CYNTHIA SÚ LAY  
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil  
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

MEF FOLIO  
DGPP N° 114

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

**INFORME N° 0556 -2017-EF/50.07**

Para : Señora  
**ROSSANA CARLA POLASTRI CLARK**  
Viceministra de Hacienda

Asunto : Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR

Referencia : a) Oficio P.O. N° 105-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
(HR N° 151317-2017)  
b) Memorando N° 449-2017-EF/53.04

Fecha : 11 SET. 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al asunto del rubro, a fin de informar lo siguiente:

**I. ANTECEDENTE**

Mediante el documento a) de la referencia, el señor Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, remite para opinión de este Ministerio el texto del Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR "Ley que modifica el artículo 4 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los altos funcionarios autoridades del Estado y dicta otras medidas".

**II. ANÁLISIS**

**Opinión de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos**

La Dirección General de Gestión de Recursos Públicos de este Ministerio, a través del documento b) de la referencia, ha formulado observación a la propuesta legal manifestando lo siguiente:

"(...)

1. El Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR tiene por objeto modificar el artículo 4 y la Segunda Disposición Final de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas, a fin de incorporar los términos "presupuesto administrativo", "niveles de pobreza" y "ruralidad", como elementos para establecer el rango de niveles de remuneración de los Alcaldes provinciales y distritales. La fórmula legal de la propuesta normativa es la siguiente (con el resaltado de las modificaciones propuestas):

**Artículo 4.- Régimen de remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado**  
(...)

e) Los Alcaldes provinciales y distritales reciben una remuneración mensual, que es fijada por el Concejo Municipal correspondiente, en proporción a la población electoral de su circunscripción, presupuesto administrativo, niveles de pobreza y ruralidad, hasta un máximo de cuatro y un cuarto URSP, por todo concepto.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

**DISPOSICIONES FINALES**

(...)

*Segunda.- Niveles de remuneración para Presidentes Regionales y Alcaldes en función de la población electoral presupuesto administrativo, niveles de pobreza y ruralidad*

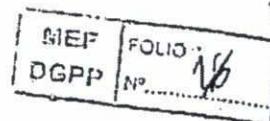
*Por decreto supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, y en un plazo no mayor de treinta (30) días contados a partir de la vigencia de la presente Ley, se establecerá el rango de niveles posibles de remuneración en función de la población electoral, presupuesto administrativo, niveles de pobreza y ruralidad de los Gobiernos Regionales y Locales, dentro de cuyos términos los Consejos Regionales y Concejos Municipales decidirán la remuneración mensual de sus Presidentes y Alcaldes.*

2. Para sustentar la propuesta, la Exposición de Motivos señala que, para el caso de los Alcaldes provinciales y distritales, la Ley N° 28212 fue desarrollada por el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM, Dictan medidas sobre los ingresos por todo concepto de los Alcaldes, publicado el 22.03.2007, estableciendo como índice de referencia a la población electoral de la respectiva circunscripción, pero que, a la fecha, si bien la población electoral se ha incrementado, la Unidad de Ingreso del Sector Público (UISP) se mantiene igual, a pesar que todos tienen las mismas responsabilidades y obligaciones, por lo que plantea que se consideren tres variables adicionales: "presupuesto administrativo", "niveles de pobreza" y "ruralidad"; y que se deje sin efecto el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM a fin de aprobar nuevos rangos de remuneraciones para que sean aplicados a partir del 01 de enero de 2019, cuando se inicie un nuevo período municipal.
3. Con relación a las tres variables que se propone adicionar, la Exposición de Motivos no efectúa un análisis técnico suficiente que permita evaluar la pertinencia de la propuesta. En efecto:
  - a) Respecto a la variable "presupuesto administrativo", la propuesta normativa no define dicho concepto y tampoco precisa o delimita su ámbito y su relación respecto al presupuesto institucional, o a la fuente de financiamiento (recursos ordinarios o directamente recaudados); limitándose a señalar que "(...) existen circunscripciones muy pequeñas, poblacionalmente, pero con un presupuesto 'millonario' (...)", agregando que las autoridades ediles perciben montos muy bajos, lo que les impediría contratar a personas especializadas en gestión pública y municipal, debido a que "(...) nadie puede ganar más que el titular del pliego (...)".
  - b) Respecto a la variable "niveles de pobreza", la propuesta normativa se limita a señalar que "(...) el último Censo del 2007 no es referencial. Existen zonas que son consideradas en situación de pobreza o extrema pobreza, cuando no lo deben ser (...)", sin contener un estudio técnico que analice cualitativa y cuantitativamente esta afirmación, lo que no permite discernir cuál sería el criterio de aplicación de esta variable.
  - c) Respecto a la variable "ruralidad", la propuesta normativa adolece también de un estudio técnico que permita contar con criterios de aplicación, pues se limita a señalar que "(...) por la distancia es que deberían existir mayores incentivos para los profesionales en gestión pública y municipal (...)".
4. Con relación al costo beneficio y a la incidencia presupuestal que generará la medida propuesta, la Exposición de Motivos señala que no irroga gasto alguno al erario nacional debido a que las nuevas remuneraciones que percibirán los Alcaldes provinciales y distritales serán financiados con cargo a sus presupuestos institucionales. Al respecto, se debe señalar:





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO



"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

- a) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, para efectos de su administración presupuestaria y financiera, las municipalidades provinciales y distritales constituyen pliegos presupuestarios; en consecuencia, se encuentran bajo el ámbito de Sistema Administrativo de Presupuesto, de carácter transversal a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 304-2012-EF<sup>1</sup> y, por tanto, en cuanto a su "presupuesto institucional", las municipalidades están sujetas a los principios, criterios y disposiciones que regulan el proceso presupuestario del Estado.
- b) En atención a ello, se debe considerar que la propuesta normativa sí tiene incidencia en el erario nacional, toda vez que su objeto directo es el incremento de remuneraciones de los alcaldes provinciales y distritales, aspecto que no ha sido considerado en la Exposición de Motivos, la misma que no contiene una cuantificación y un análisis técnico del costo que generará su aplicación, razón por la cual no se cuenta con los necesarios sustentos técnicos para una debida evaluación de la propuesta respecto al impacto presupuestal que generará su aplicación. En este sentido, se debe señalar que la implementación de la propuesta normativa genera costos no previstos y constituye por ello, una iniciativa normativa que trasgrede el artículo 79 de la Constitución Política del Perú<sup>2</sup>, que restringe a los señores congresistas de la República toda iniciativa legal para crear o aumentar el gasto público.
- c) Además de ello, la propuesta también plantea modificar la Segunda Disposición Final de la Ley N° 28212, que comprende, además, a los Presidentes Regionales (hoy, Gobernadores Regionales), para adicionar las variables de "presupuesto administrativo", "niveles de pobreza" y "ruralidad" a fin de establecer el rango del nivel de sus remuneraciones, lo que generará sin duda alguna, un efecto multiplicador ante el reclamo o exigencia similar por parte de los Gobiernos Regionales, para el incremento de sus respectivas remuneraciones, impacto que no ha sido previsto en la propuesta normativa.



5. En este contexto, se debe tener presente que, en el fondo, el objeto del Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR bajo análisis, es el incremento de remuneraciones de los Alcaldes provinciales y distritales, propuesta que debe evaluarse en el marco de la reforma de política salarial que viene desarrollando el Estado, y que se encuentra sustentado en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, publicado el 04 de julio de 2013, en plena implementación, que crea un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, bajo cuyo ámbito de aplicación se encuentran los Gobiernos Locales. En efecto:

- a) En el marco de la reforma en la política remunerativa, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, dispone una adecuada implementación de la compensación económica del

<sup>1</sup> Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La Ley General es de alcance a las siguientes Entidades:

1. Las Entidades del Gobierno General, comprendidas por los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local:

- Gobierno Nacional: (...)
- Gobierno Regional: (...)
- Gobierno Local: Los Gobiernos Locales y sus organismos públicos descentralizados.

<sup>2</sup> Restricciones en el Gasto Público.

Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

*puesto, incremento de plazas, de personal, entre otros, debiendo anotar en relación a la compensación económica que ésta responde a la noción de valorización de los puestos basada en los principios de consistencia interna y consistencia intergubernamental, entre otros, lo que implica que debe guardar relación con las condiciones de exigencia, responsabilidad y complejidad del puesto, dentro de la misma entidad, y que debe ser comparable en el ámbito de la administración pública en su conjunto.*

- b) *Dicha política remunerativa comprende a los Alcaldes provinciales y distritales<sup>3</sup>, al ser parte conformante de la administración pública, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas, ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil, por lo que el planteamiento de incrementar montos remunerativos debe evaluarse en el marco de dicho proceso, que constituye el escenario en el que se verán atendidas las expectativas de mejoras remunerativas para los servidores administrativos del sector público; debiendo señalarse que el tratamiento aislado y fuera de contexto que plantea la propuesta normativa, constituye un factor de distorsión del proceso de reforma del Servicio Civil.*
- c) *Por ello, la propuesta normativa debe supeditarse a la regulación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, toda vez que se trata de una política del Estado en pleno proceso de implementación<sup>4</sup>, y que, en lo que se refiere al aspecto de las remuneraciones, establece un nuevo sistema de ingresos de los servidores sujetos a la Ley del Servicio Civil basado en compensaciones; con una regulación específica vinculada al establecimiento de las retribuciones de los funcionarios públicos, clasificación dentro de la cual se encuentran los Alcaldes provinciales y distritales.*

(...)"

**Opinión de la Dirección General de Presupuesto Público**

Conforme a las competencias de la Dirección General de Presupuesto Público – DGPP, establecidas en el artículo 13 de la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público y en el artículo 4 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, manifestamos lo siguiente:

En principio, debemos señalar que aun cuando las municipalidades gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, éstas se ejercen de conformidad con los límites que imponen las diversas normas que

<sup>3</sup> Artículo 52. Clasificación de los funcionarios públicos

Los funcionarios públicos se clasifican en:

a) *Funcionario público de elección popular, directa y universal. Es el elegido mediante elección popular, directa y universal, como consecuencia de un proceso electoral conducido por la autoridad competente para tal fin. El ingreso, permanencia y término de su función están regulados por la Constitución Política del Perú y las leyes de la materia.*

Son funcionarios públicos de elección popular, directa y universal:

(...)

5) Alcaldes, Teniente Alcaldes y Regidores.

(...)

<sup>4</sup> Ley 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017

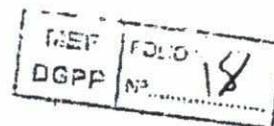
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

VIGÉSIMA TERCERA. Para la emisión del decreto supremo a que hace referencia el último párrafo del artículo 52 de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, la entidad respectiva debe contar con el Cuadro de Puestos de la Entidad – CPE aprobado. Para dicho efecto, las entidades quedan exoneradas de lo establecido en los artículos 6 y 9 de la presente Ley y en lo establecido en las prohibiciones contenidas en la Ley 28212, y sus modificatorias.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO



09  
2  
10

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

componen el ordenamiento jurídico vigente, entre las que se encuentran las normas presupuestarias contenidas en las leyes anuales de presupuesto, aprobadas por el Congreso de la República y promulgadas por el Poder Ejecutivo.

Es así que la disposición contenida en el artículo 6 de la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, es de aplicación obligatoria a las entidades municipalidades, cuyo artículo reglamenta lo siguiente:

**"Artículo 6. Ingresos del personal**

*Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas".*

Asimismo, cabe señalar que la propuesta normativa no establece el nivel de financiamiento requerido que demandaría la aplicación del referido proyecto de ley; además, no acompaña un análisis costo – beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, que muestre el impacto que generará en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017 la aplicación del citado Proyecto de Ley, conforme lo exige el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30519 – Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.

En tal razón, de implementarse el mandato contenido en el referido Proyecto de Ley, al no contarse con un análisis costo – beneficio en los términos exigidos por la norma legal pertinente, se considera que se demandarían recursos adicionales al Tesoro Público para aplicar la propuesta, contraviniéndose en consecuencia el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y por el artículo I del Título Preliminar Principios Regulatorios de la Ley N° 28411.

Por las consideraciones expuestas desde el punto de vista presupuestal, esta Dirección General formula observación al Proyecto de Ley.

**III. CONCLUSIONES**

- La Dirección General de Gestión de Recursos Públicos formula observación al proyecto de ley puesto que el planteamiento de incrementar montos remunerativos debe evaluarse en el marco del proceso iniciado con la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que constituye el escenario en el que se verán atendidas las expectativas de mejoras remunerativas para los servidores administrativos del sector público.
- Esta Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) considera que aun cuando las municipalidades gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, éstas se ejercen de



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

conformidad con los límites que imponen las diversas normas; como la disposición contenida en el artículo 6 de la Ley N° 30518, que regula el incremento de los ingresos en las entidades del sector público.

- Asimismo, de implementarse la propuesta, se demandaría recursos adicionales al Tesoro Público, contraviniéndose el Principio de Equilibrio Presupuestario; por cuya razón, desde el punto de vista presupuestario, se formula observación al referido proyecto de ley.

Se adjunta al presente; para consideración de su Despacho, un proyecto de oficio de respuesta para la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
Dirección General de Presupuesto Público

  
RODOLFO ACUÑA NAMIHÁS  
Director General



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

INFORME N° 469 -2017-EF/53.04

Para : Señora  
**ROSSANA POLASTRI CLARK**  
Viceministra de Hacienda

Asunto : Pedido de Opinión sobre Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR

Referencia : Oficio N° 1840-2017-PCM/SC

Fecha : **23 NOV. 2017**

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al asunto del rubro, para informarle lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

1.1. Mediante el documento de la referencia, el señor Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, solicita se le remita información respecto al pedido formulado por el señor Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, a través del Oficio N° P.O. N° 104-2017-2018/CDRGLMGE-CR con el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR, Ley que modifica el artículo 4 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas, requerido por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

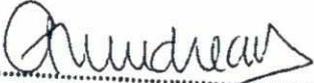
**II. ANALISIS**

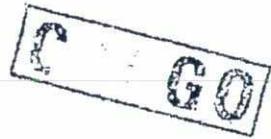
- 2.1 En atención al Oficio N° P.O. N° 105-2017-2018/CDRGLMGE-CR, el Ministerio de Economía y Finanzas emitió la opinión solicitada respecto al mencionado Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR, a través del Informe N° 0556-2017-EF/50.07 de la Dirección General de Presupuesto Público, que contiene las consideraciones expuestas por esta Dirección General de Gestión de Recursos Público, en el Memorando N° 449-2017-EF/53.04.
- 2.2 El mencionado Informe N° 0556-2017-EF/50.07 fue puesto en conocimiento del Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, mediante el Oficio N° 2026-2017-EF/10.01, conforme a la copia del cargo que se adjunta al presente.

**III. CONCLUSIONES**

Conforme a lo expuesto, se da por atendido el pedido formulado por el señor Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Atentamente,

  
ADRIANA MINDREAD ZELASCO  
Directora General  
Dirección General de Gestión de Recursos Públicos



"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

CLAUDIA COOPER FORT  
MINISTRA

Lima, **05 OCT. 2017**

**OFICIO N° 2026 -2017-EF/10.01**

14752



Señor  
**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**  
Presidente  
Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y  
Modernización de la Gestión del Estado  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Plaza Bolívar - Av. Abancay S/N, Lima  
Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR

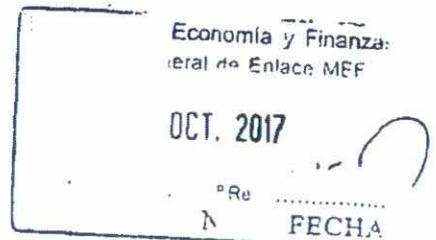
Referencia : Oficio P.O. N° 105-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al oficio de la referencia, mediante el cual remite para opinión de este Ministerio el texto del Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR "Ley que modifica el artículo 4 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los altos funcionarios autoridades del Estado y dicta otras medidas".

Al respecto se remite copia del Informe N° 0556-2017-EF/50.07, elaborado por la Dirección General de Presupuesto Público de este Ministerio, para conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi especial consideración y estima.

Atentamente,



117



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

Secretaría General

07

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Lima, 11 ENE. 2018

**OFICIO N° 097 -2018-EF/13.01**

Señora  
**MARÍA SOLEDAD GUIULFO SUÁREZ-DURAND**  
Secretaria General  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS  
Jirón Carabaya Cuadra 1, S/N - Cercado de Lima  
Presente.-



Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR

Referencia : Oficio N° 1840-2017-PCM/SC

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual el Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicitó opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR, Ley que modifica el artículo 4 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas.

Al respecto, remito adjunto copia del Informe N° 469-2017-EF/53.04 elaborado por la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos de este Ministerio, para su conocimiento y fines.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

**BETTY SOTELO BAZÁN**  
Secretaria General





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

**INFORME N° 469 -2017-EF/53.04**

Para : Señora  
**ROSSANA POLASTRI CLARK**  
Viceministra de Hacienda

Asunto : Pedido de Opinión sobre Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR

Referencia : Oficio N° 1840-2017-PCM/SC

Fecha : **23 NOV. 2017**

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al asunto del rubro, para informarle lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

1.1. Mediante el documento de la referencia, el señor Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, solicita se le remita información respecto al pedido formulado por el señor Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, a través del Oficio N° P.O. N° 104-2017-2018/CDRGLMGE-CR con el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR, Ley que modifica el artículo 4 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas, requerido por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

**II. ANALISIS**

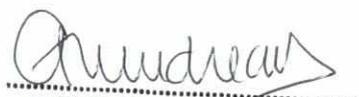
2.1 En atención al Oficio N° P.O. N° 105-2017-2018/CDRGLMGE-CR, el Ministerio de Economía y Finanzas emitió la opinión solicitada respecto al mencionado Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR, a través del Informe N° 0556-2017-EF/50.07 de la Dirección General de Presupuesto Público, que contiene las consideraciones expuestas por esta Dirección General de Gestión de Recursos Público, en el Memorando N° 449-2017-EF/53.04.

2.2 El mencionado Informe N° 0556-2017-EF/50.07 fue puesto en conocimiento del Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, mediante el Oficio N° 2026-2017-EF/10.01, conforme a la copia del cargo que se adjunta al presente.

**III. CONCLUSIONES**

Conforme a lo expuesto, se da por atendido el pedido formulado por el señor Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Atentamente,

  
ADRIANA MINDREAU ZELASCO  
Directora General  
Dirección General de Gestión de Recursos Públicos





acho  
sterial

GO

05-13-5

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

CLAUDIA COOPER FORT  
MINISTRA

Lima, **05 OCT. 2017**

OFICIO N° 2026 -2017-EF/10.01

14752

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
COMISIÓN DE TRÁMITE DOCUMENTARIO  
MESA DE PARTES  
**05 OCT 2017**  
**RECIBIDO**  
Hora: .....

Señor  
**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**  
Presidente  
Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y  
Modernización de la Gestión del Estado  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Plaza Bolívar - Av. Abancay S/N, Lima  
Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 105-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al oficio de la referencia, mediante el cual remite para opinión de este Ministerio el texto del Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR "Ley que modifica el artículo 4 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los altos funcionarios autoridades del Estado y dicta otras medidas".

Al respecto se remite copia del Informe N° 0556-2017-EF/50.07, elaborado por la Dirección General de Presupuesto Público de este Ministerio, para conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi especial consideración y estima.

Atentamente,

Economía y Finanzas.  
Dirección General de Enlace MEF  
**OCT. 2017**  
Re .....  
N .....  
FECHA

17





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

**INFORME N° 0556 -2017-EF/50.07**

Para : Señora  
**ROSSANA CARLA POLASTRI CLARK**  
Viceministra de Hacienda

Asunto : Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR

Referencia : a) Oficio P.O. N° 105-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
(HR N° 151317-2017)  
b) Memorando N° 449-2017-EF/53.04

Fecha : 11 SET. 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al asunto del rubro, a fin de informar lo siguiente:

**I. ANTECEDENTE**

Mediante el documento a) de la referencia, el señor Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, remite para opinión de este Ministerio el texto del Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR "Ley que modifica el artículo 4 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los altos funcionarios autoridades del Estado y dicta otras medidas".

**II. ANÁLISIS**

**Opinión de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos**

La Dirección General de Gestión de Recursos Públicos de este Ministerio, a través del documento b) de la referencia, ha formulado observación a la propuesta legal manifestando lo siguiente:

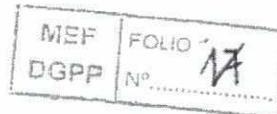
"(...)

1. El Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR tiene por objeto modificar el artículo 4 y la Segunda Disposición Final de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas, a fin de incorporar los términos "presupuesto administrativo", "niveles de pobreza" y "ruralidad", como elementos para establecer el rango de niveles de remuneración de los Alcaldes provinciales y distritales. La fórmula legal de la propuesta normativa es la siguiente (con el resaltado de las modificaciones propuestas):

**Artículo 4.- Régimen de remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado**

(...)

e) Los Alcaldes provinciales y distritales reciben una remuneración mensual, que es fijada por el Concejo Municipal correspondiente, en proporción a la población electoral de su circunscripción, presupuesto administrativo, niveles de pobreza y ruralidad, hasta un máximo de cuatro y un cuarto URSP, por todo concepto.



049  
12



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

**DISPOSICIONES FINALES**

(...)

**Segunda.- Niveles de remuneración para Presidentes Regionales y Alcaldes en función de la población electoral presupuesto administrativo, niveles de pobreza y ruralidad**

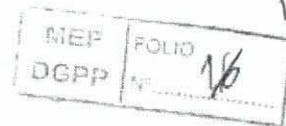
Por decreto supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, y en un plazo no mayor de treinta (30) días contados a partir de la vigencia de la presente Ley, se establecerá el rango de niveles posibles de remuneración en función de la población electoral, presupuesto administrativo, niveles de pobreza y ruralidad de los Gobiernos Regionales y Locales, dentro de cuyos términos los Consejos Regionales y Concejos Municipales decidirán la remuneración mensual de sus Presidentes y Alcaldes.

2. Para sustentar la propuesta, la Exposición de Motivos señala que, para el caso de los Alcaldes provinciales y distritales, la Ley N° 28212 fue desarrollada por el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM, Dictan medidas sobre los ingresos por todo concepto de los Alcaldes, publicado el 22.03.2007, estableciendo como índice de referencia a la población electoral de la respectiva circunscripción, pero que, a la fecha, si bien la población electoral se ha incrementado, la Unidad de Ingreso del Sector Público (UISP) se mantiene igual, a pesar que todos tienen las mismas responsabilidades y obligaciones, por lo que plantea que se consideren tres variables adicionales: "presupuesto administrativo", "niveles de pobreza" y "ruralidad"; y que se deje sin efecto el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM a fin de aprobar nuevos rangos de remuneraciones para que sean aplicados a partir del 01 de enero de 2019, cuando se inicie un nuevo período municipal.
3. Con relación a las tres variables que se propone adicionar, la Exposición de Motivos no efectúa un análisis técnico suficiente que permita evaluar la pertinencia de la propuesta. En efecto:
  - a) Respecto a la variable "presupuesto administrativo", la propuesta normativa no define dicho concepto y tampoco precisa o delimita su ámbito y su relación respecto al presupuesto institucional, o a la fuente de financiamiento (recursos ordinarios o directamente recaudados); limitándose a señalar que "(...) existen circunscripciones muy pequeñas, poblacionalmente, pero con un presupuesto "millonario" (...)", agregando que las autoridades ediles perciben montos muy bajos, lo que les impediría contratar a personas especializadas en gestión pública y municipal, debido a que "(...) nadie puede ganar más que el titular del pliego (...)".
  - b) Respecto a la variable "niveles de pobreza", la propuesta normativa se limita a señalar que "(...) el último Censo del 2007 no es referencial. Existen zonas que son consideradas en situación de pobreza o extrema pobreza, cuando no lo deben ser (...)", sin contener un estudio técnico que analice cualitativa y cuantitativamente esta afirmación, lo que no permite discernir cuál sería el criterio de aplicación de esta variable.
  - c) Respecto a la variable "ruralidad", la propuesta normativa adolece también de un estudio técnico que permita contar con criterios de aplicación, pues se limita a señalar que "(...) por la distancia es que deberían existir mayores incentivos para los profesionales en gestión pública y municipal (...)".
4. Con relación al costo beneficio y a la incidencia presupuestal que genera la medida propuesta, la Exposición de Motivos señala que no irroga gasto alguno al erario nacional debido a que las nuevas remuneraciones que percibirán los Alcaldes provinciales y distritales serán financiados con cargo a sus presupuestos institucionales. Al respecto, se debe señalar:





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO



"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

- a) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, para efectos de su administración presupuestaria y financiera, las municipalidades provinciales y distritales constituyen pliegos presupuestarios; en consecuencia, se encuentran bajo el ámbito de Sistema Administrativo de Presupuesto, de carácter transversal a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 304-2012-EF<sup>1</sup> y, por tanto, en cuanto a su "presupuesto institucional", las municipalidades están sujetas a los principios, criterios y disposiciones que regulan el proceso presupuestario del Estado.
- b) En atención a ello, se debe considerar que la propuesta normativa sí tiene incidencia en el erario nacional, toda vez que su objeto directo es el incremento de remuneraciones de los alcaldes provinciales y distritales, aspecto que no ha sido considerado en la Exposición de Motivos, la misma que no contiene una cuantificación y un análisis técnico del costo que generará su aplicación, razón por la cual no se cuenta con los necesarios sustentos técnicos para una debida evaluación de la propuesta respecto al impacto presupuestal que generará su aplicación. En este sentido, se debe señalar que la implementación de la propuesta normativa genera costos no previstos y constituye por ello, una iniciativa normativa que trasgrede el artículo 79 de la Constitución Política del Perú<sup>2</sup>, que restringe a los señores congresistas de la República toda iniciativa legal para crear o aumentar el gasto público.
- c) Además de ello, la propuesta también plantea modificar la Segunda Disposición Final de la Ley N° 28212, que comprende, además, a los Presidentes Regionales (hoy, Gobernadores Regionales), para adicionar las variables de "presupuesto administrativo", "niveles de pobreza" y "ruralidad" a fin de establecer el rango del nivel de sus remuneraciones, lo que generará sin duda alguna, un efecto multiplicador ante el reclamo o exigencia similar por parte de los Gobiernos Regionales, para el incremento de sus respectivas remuneraciones, impacto que no ha sido previsto en la propuesta normativa.



5. En este contexto, se debe tener presente que, en el fondo, el objeto del Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR bajo análisis, es el incremento de remuneraciones de los Alcaldes provinciales y distritales, propuesta que debe evaluarse en el marco de la reforma de política salarial que viene desarrollando el Estado, y que se encuentra sustentado en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, publicado el 04 de julio de 2013, en plena implementación, que crea un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, bajo cuyo ámbito de aplicación se encuentran los Gobiernos Locales. En efecto:

- a) En el marco de la reforma en la política remunerativa, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, dispone una adecuada implementación de la compensación económica del

<sup>1</sup> Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La Ley General es de alcance a las siguientes Entidades:

1. Las Entidades del Gobierno General, comprendidas por los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local:

- Gobierno Nacional: (...)
- Gobierno Regional: (...)
- Gobierno Local: Los Gobiernos Locales y sus organismos públicos descentralizados.

<sup>2</sup> Restricciones en el Gasto Público.

Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiera a su presupuesto.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

*puesto, incremento de plazas, de personal, entre otros, debiendo anotar en relación a la compensación económica que ésta responde a la noción de valorización de los puestos basada en los principios de consistencia interna y consistencia intergubernamental, entre otros, lo que implica que debe guardar relación con las condiciones de exigencia, responsabilidad y complejidad del puesto, dentro de la misma entidad, y que debe ser comparable en el ámbito de la administración pública en su conjunto.*

b) *Dicha política remunerativa comprende a los Alcaldes provinciales y distritales<sup>3</sup>, al ser parte conformante de la administración pública, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas, ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil, por lo que el planteamiento de incrementar montos remunerativos debe evaluarse en el marco de dicho proceso, que constituye el escenario en el que se verán atendidas las expectativas de mejoras remunerativas para los servidores administrativos del sector público; debiendo señalarse que el tratamiento aislado y fuera de contexto que plantea la propuesta normativa, constituye un factor de distorsión del proceso de reforma del Servicio Civil.*

c) *Por ello, la propuesta normativa debe supeditarse a la regulación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, toda vez que se trata de una política del Estado en pleno proceso de implementación<sup>4</sup>, y que, en lo que se refiere al aspecto de las remuneraciones, establece un nuevo sistema de ingresos de los servidores sujetos a la Ley del Servicio Civil basado en compensaciones; con una regulación específica vinculada al establecimiento de las retribuciones de los funcionarios públicos, clasificación dentro de la cual se encuentran los Alcaldes provinciales y distritales.*

(...).”

**Opinión de la Dirección General de Presupuesto Público**

Conforme a las competencias de la Dirección General de Presupuesto Público – DGPP, establecidas en el artículo 13 de la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público y en el artículo 4 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, manifestamos lo siguiente:

En principio, debemos señalar que aun cuando las municipalidades gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, éstas se ejercen de conformidad con los límites que imponen las diversas normas que

<sup>3</sup> **Artículo 52. Clasificación de los funcionarios públicos**

*Los funcionarios públicos se clasifican en:*

a) *Funcionario público de elección popular, directa y universal. Es el elegido mediante elección popular, directa y universal, como consecuencia de un proceso electoral conducido por la autoridad competente para tal fin. El ingreso, permanencia y término de su función están regulados por la Constitución Política del Perú y las leyes de la materia.*

*Son funcionarios públicos de elección popular, directa y universal:*

(...)

5) *Alcaldes, Teniente Alcaldes y Regidores.*

(...)

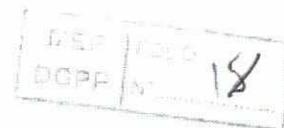
<sup>4</sup> **Ley 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017**

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**VIGÉSIMA TERCERA.** *Para la emisión del decreto supremo a que hace referencia el último párrafo del artículo 52 de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, la entidad respectiva debe contar con el Cuadro de Puestos de la Entidad – CPE aprobado. Para dicho efecto, las entidades quedan exoneradas de lo establecido en los artículos 6 y 9 de la presente Ley y en lo establecido en las prohibiciones contenidas en la Ley 28212, y sus modificatorias.*



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO



02 2  
10

### "AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

componen el ordenamiento jurídico vigente, entre las que se encuentran las normas presupuestarias contenidas en las leyes anuales de presupuesto, aprobadas por el Congreso de la República y promulgadas por el Poder Ejecutivo.

Es así que la disposición contenida en el artículo 6 de la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, es de aplicación obligatoria a las entidades municipalidades, cuyo artículo reglamenta lo siguiente:

#### **"Artículo 6. Ingresos del personal**

*Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas".*

Asimismo, cabe señalar que la propuesta normativa no establece el nivel de financiamiento requerido que demandaría la aplicación del referido proyecto de ley; además, no acompaña un análisis costo – beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, que muestre el impacto que generará en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017 la aplicación del citado Proyecto de Ley, conforme lo exige el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30519 – Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.

En tal razón, de implementarse el mandato contenido en el referido Proyecto de Ley, al no contarse con un análisis costo – beneficio en los términos exigidos por la norma legal pertinente, se considera que se demandarían recursos adicionales al Tesoro Público para aplicar la propuesta, contraviniéndose en consecuencia el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y por el artículo I del Título Preliminar Principios Regulatorios de la Ley N° 28411.

Por las consideraciones expuestas desde el punto de vista presupuestal, esta Dirección General formula observación al Proyecto de Ley.

### III. CONCLUSIONES

- La Dirección General de Gestión de Recursos Públicos formula observación al proyecto de ley puesto que el planteamiento de incrementar montos remunerativos debe evaluarse en el marco del proceso iniciado con la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que constituye el escenario en el que se verán atendidas las expectativas de mejoras remunerativas para los servidores administrativos del sector público.
- Esta Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) considera que aun cuando las municipalidades gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, éstas se ejercen de





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

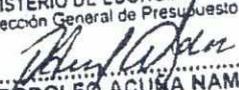
**"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"**

conformidad con los límites que imponen las diversas normas; como la disposición contenida en el artículo 6 de la Ley N° 30518, que regula el incremento de los ingresos en las entidades del sector público.

- Asimismo, de implementarse la propuesta, se demandaría recursos adicionales al Tesoro Público, contraviniéndose el Principio de Equilibrio Presupuestario; por cuya razón, desde el punto de vista presupuestario, se formula observación al referido proyecto de ley.

Se adjunta al presente, para consideración de su Despacho, un proyecto de oficio de respuesta para la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
Dirección General de Presupuesto Público

  
RODOLFO ACUÑA NAMIHAS  
Director General



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

Secretaría de  
Coordinación

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

01/1  
09

Lima,

OFICIO N° 1840 -2017-PCM/SC

Señora  
**BETTY ARMIDA SOTELO BAZAN**  
Secretaria General  
Ministerio de Economía y Finanzas  
Presente.-



Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 1714/2016-CR

Referencia : Oficio N° P.O. N°104-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
Expediente N° 201724610

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual el señor Congresista Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR, que modifica el artículo 4 de la Ley 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas.

En relación a lo señalado en el párrafo anterior, agradeceré se sirva remitir la información requerida a esta Secretaría a la brevedad posible e ingrese el respectivo informe en el sistema informático que comprende el módulo de Gestión de Pedidos de Opinión de Proyectos de Ley.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Memorando N°769-2017-PCM/OGAJ, remitido por la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, sobre ese particular.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

  
.....  
**VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES**  
Secretario de Coordinación  
Presidencia del Consejo de Ministros

SC/gpqm



