Grupo de Trabajo N° 04

"Grupo de Trabajo encargado de fiscalizar los presuntos actos de corrupción en el Gobierno Regional de Áncash en el marco de la Emergencia Sanitaria por el Covid-19 y otros"

INFORME FINAL

Lima, 13 de octubre de 2020

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN **5**
CAPÍTULO I 7
ANTECEDENTES **7**
1.Instalación del Grupo de Trabajo 7
2.Miembros 8
3.Plan de trabajo 8
a) Diagnóstico 8
b) Marco legal y procedimental 9
c) Visión 9
d) Misión 10
e) Valores 10
f) Objetivos 10
• Objetivo general 10
• Objetivos específicos 10
g) Análisis FODA 11
h) Metodología del trabajo 12
i) Implementación 12
i) Línea de tiempo 13
4. Hechos que dieron origen a la investigación 13
5. Marco legal 17
CAPÍTULO II 20
DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN 20
1. Metodología 20
2. Etapas del proceso: 20
b) Determinación del tema a investigar 21
c) Recopilación de información 21
CAPÍTULO III 28
MARCO CONCEPTUAL 28
1. Los poderes públicos y el principio de controles y balances 28
2. El poder político y los cargos de elección popular 32
3. La ley SERVIR y el retraso en su implementación 39
4. Decreto Legislativo 276 43

4.1. Primer intento de reformas (1990-1992): cierre de la carrera administrativa, expansión de nuevas modalidades de contratación y nuevas formas de ingresos en la administración pública. 47

4.2. Segundo intento de reformas (1995-1997): Modernización del Estado 53

4.3. Tercer intento de reformas (2000- 2006): Institucionalidad pública 55

4.4. La actual reforma (2008-a la fecha): Reforma del servicio civil - creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil 60

4.5. Organización de la carrera 62

4.5.1. Grupos ocupacionales 63

4.5.2. Niveles de carrera 63

4.6. Procesos de gestión de servidores 65

4.6.2. Capacitación 68

4.6.3. Promoción 69

4.6.4. Evaluación 71

4.6.5. Desplazamiento 72

4.6.6. Sanciones 73

4.6.7. Remuneraciones 74

4.6.8. Desvinculación 81

5. El abuso de poder y las deficiencias en la ética de los funcionarios públicos 82

6. La corrupción y su impacto en el tesoro público 86

7. Los delitos en el ejercicio de la función pública 89

8. El debido procedimiento 93

CAPÍTULO IV 94

ANÁLISIS 94

1. Hipótesis de trabajo 94

2. Contenido de la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD 96

3. Contenido de la Resolución Ejecutiva Regional N° 0853-2012-GRA/PRE 100

4. Existe una norma vigente que regula la Escala de Incentivo Único – Vulneración a la jerarquía normativa 104

5. Precedente vinculante del Expediente N° 0168-2005-PC/TC, que se toma en cuenta para la improcedencia en caso se demande vía constitucional, su cumplimiento 110

5.1. Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD - análisis respecto al precedente vinculante 118

5.2. Resolución Ejecutiva Regional N° 0853-2012-GRA/PRE- análisis respecto al precedente vinculante 122

6. Acuerdo del Consejo Regional de Áncash, que recomienda la derogación de la Resolución Ejecutiva Regional N° 0111-2011-REGION ANCASH del 28 de febrero del 2011 y a la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD 125

CAPITULO V..... 127

INDICIOS Y MEDIOS PROBATORIOS QUE CONFIRMAN LA HIPÓTESIS..... 127

1. Informe de auditoría N° 1120-2018-CG/GRAN-AC 127
2. Informe de Control Especifico Nº 5892-2019-CG/GRAN-SCE 128
3. Informe de control específico Nº 038-2019-2-5332 129
4. Informe de control específico Nº 3958-2019-CG/GRAN-SCE 129
5. Informe de control específico Nº 025-2019-2-2911 130
6. Acuerdo del Consejo Regional de Áncash Nº 306-2016-GRA/CR..... 131
7. Acuerdo de Consejo Regional Nª 149-2019-GRA/CR 131
8. Oficio N° 001306-2020-MP-FN-PJFSSANTA..... 131
9. Oficio N° 002333-2020-P-CSJAN-PJ..... 133
10. Memorial de fecha 10 de setiembre del año en curso 137

CAPITULO VI 142

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 142

A. Conclusiones 142

B. Recomendaciones 146

INTRODUCCIÓN

El informe final se emite en marco al acuerdo adoptado en la primera sesión ordinaria de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, llevada a cabo el miércoles 29 de abril del año en curso, a partir del cual se determinó la creación y conformación, entre otros, del presente Grupo de Trabajo, encargado de fiscalizar los presuntos actos de corrupción en el Gobierno Regional de Áncash en el marco de la Emergencia Sanitaria por el Covid-19 y otros, otorgándose el plazo de 45 días a fin de evaluar las denuncias y cuestionamientos correspondientes, cumpliendo las funciones señaladas en la Constitución Política del Estado, el Reglamento del Congreso de la República, el Plan de Trabajo y Reglamento Interno de la Comisión de Fiscalización y Contraloría, y el Plan de Trabajo interno, aprobado en la sesión de instalación del 14 de agosto último.

El ejercicio de esta función fiscalizadora se realizó a través del grupo de trabajo, frente a la descentralización del Gobierno Central, regulado en los artículos 43° y 188° de la Constitución Política del Perú, y su consecuente asignación, programación y ejecución del presupuesto público; pues los Gobiernos Regionales y Locales son fiscalizados por los organismos que tengan mandato Constitucional, sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República.

Así, frente a tantas facultades otorgadas; y ante los antecedentes y presuntos actos de corrupción en el departamento de Ancash, que no solo ocurre en marco de la emergencia sanitaria por el Covid-19, existió la responsabilidad de ejercer la función fiscalizadora al Gobierno Regional de Áncash y a sus Unidades Ejecutoras, en torno de los cuales, las acciones del Grupo de Trabajo se organizaron, para abordar con éxito la lucha frontal contra la corrupción.

El Grupo de Trabajo, es 1 de 7 grupos especializados dentro de la Comisión Ordinaria de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, del periodo anual de sesiones 2020-2021; se encuentra integrado por 3 Congresistas miembros titulares de la Comisión, con el apoyo de una Congresista accesitaria, bajo la asistencia del asesor designado por la Comisión; encargándose de la fiscalización

exclusiva del Gobierno Regional de Áncash, por el alto grado de corrupción que aqueja a esta región en las últimas décadas.

En ese contexto, se presenta el Informe con la finalidad, no solo de revelar y denunciar conductas irregulares encontradas en la actuación de muchos funcionarios del Gobierno Regional de Áncash, así como diferentes servidores de sus unidades ejecutoras, sino con la finalidad de revertir un problema de institucionalidad de larga data en esta región.

Es en ese sentido, que este informe final cuenta con los capítulos de antecedentes, desarrollo de la fiscalización, marco conceptual, análisis, evaluación de los hechos y finalmente, de conclusiones y recomendaciones; en cuyo desarrollo se hizo un esfuerzo maratónico por parte de los Congresistas que forman parte del Grupo de Trabajo, por el contexto actual del país en marco del Estado de Emergencia decretado a causa del Covid 19 y por la limitación del acceso a la información solicitada.

Pese a todas las dificultades, el Informe Final cuenta con un análisis exhaustivo de los hechos, siendo las conclusiones y recomendaciones las necesarias, no solo para entender lo sucedido a nivel legal y político, sino las adecuadas para mejorar y solucionar los problemas encontrados.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES

1. Instalación del Grupo de Trabajo

Conforme a lo establecido en el punto VII, rubro 2, literal b) del Plan de Trabajo de la Comisión de Fiscalización y Contraloría, se establece que la Comisión Conforma Grupos de trabajo para fiscalizar los Gobiernos Regionales.

Concordante con el Plan de Trabajo, el artículo 12 del Reglamento Interno de la Comisión de Fiscalización y Contraloría, establece que los grupos de trabajo tienen la finalidad de agilizar el trabajo parlamentario de la Comisión, y estos son conformados entre 3 a 5 Congresistas.

Así, el 29 de abril del año 2020, se realizó la primera sesión ordinaria de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, donde se acordó la creación y conformación de 6 grupos de trabajo.

A continuación, el 10 de junio próximo, se añade a un grupo de trabajo adicional dentro de la Comisión de Fiscalización y Contraloría, en la sétima sesión ordinaria, quedando establecido oficialmente 7 grupos de trabajo dentro de la Comisión.

Consecuentemente, el 24 de junio del año 2020, se celebró la novena sesión ordinaria, donde el Congresista Edgar Arnold Alarcón Tejada, Presidente de la Comisión de Fiscalización y Contraloría, propuso que en cada Grupo de Trabajo, se priorice como tema, un Gobierno Regional, a fin de agilizar y dinamizar el trabajo.

Así, el 05 de agosto, fecha en que se desarrolló la décimo quinta sesión ordinaria, la Comisión aprobó la reconformación de los grupos de trabajo se determinó que dentro del grupo de trabajo se priorice al Gobierno Regional de Áncash, definiendo al Congresista Otto Guibovich Arteaga como Coordinador,

y a los Congresistas Edgar Alarcón Tejada y Jhosept Pérez Mimbela como miembros.

De esta manera, el 14 de agosto se instaló el Grupo de Trabajo como encargado de fiscalizar los presuntos actos de corrupción en el Gobierno Regional de Áncash en el marco de la Emergencia Sanitaria por el Covid 19 y otros, aprobándose el plan de trabajo.

Por último, el 03 de setiembre del año en curso, dentro de la sesión ordinaria N° 02 del grupo de trabajo, en la sección pedidos, el congresista Edgar Alarcón Tejada, solicito que la Congresista María Isabel Bartolo Romero, sea incorporada al grupo con voz y sin voto, pedido que fue adoptado como acuerdo, determinándose por unanimidad su incorporación en calidad de apoyo.

2. Miembros

1. Otto Napoleón Guibovich Arteaga – Congresista coordinador.
2. Edgar Arnold Alarcón Tejada – Congresista miembro.
3. Jhosept Amado Pérez Mimbela – Congresista miembro.
4. María Isabel Bartolo Romero – Congresista apoyo.

3. Plan de trabajo

Aprobado en la sesión de instalación del grupo de trabajo, el 14 de agosto del año en curso, con el siguiente contenido relevante que delimitó la fiscalización:

a) Diagnóstico

- Áncash tiene ex Gobernadores encarcelados como César Álvarez por delitos de corrupción; Waldo Ríos Salcedo por delitos de corrupción y Enrique Vargas Barrenechea por haber consignado datos falsos en su hoja de vida.
- La gestión actual del Gobierno Regional, mantiene vigentes las Resoluciones Ejecutivas Regionales N° 0128-2011-GRA/GRAD y N°

0853-2012-GRA/PRE, emitidas en la gestión de César Álvarez Aguilar, que no cumplen con el precedente de observancia obligatoria emitido por el Tribunal Constitucional en la sentencia N.° 0168-2005-PC/TC y que no se condice con las leyes vigentes; que habría ocasionado, hasta enero de 2019, un perjuicio económico de S/. 54,789,309.71, según informe de Contraloría General de la República.

- Por encontrarnos en circunstancias muy especiales, en marco de la emergencia sanitaria por el Covid-19, se han incrementado el número de casos a ser investigados.
- No existen resultados por parte de la Fiscalía sobre estas denuncias.
- La región Áncash ocupa el primer en denuncias por presuntos actos de corrupción a nivel nacional, según informó la Procuraduría Anticorrupción, desde que se inició la cuarentena, ante el coronavirus.
- Existe la necesidad de seguimiento y fiscalización en el departamento de Áncash; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución Política del Perú y los artículos 1 y 34 del Reglamento del Congreso de la República.

b) Marco legal y procedimental

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley de Procedimientos Administrativos General.
- Código Penal.
- Plan de Trabajo de la Comisión de Fiscalización y Contraloría.
- Reglamento interno de la Comisión de Fiscalización y Contraloría.

c) Visión

Ser un Grupo de Trabajo consolidado, que fiscalice de manera objetiva, eficiente y eficaz, el inadecuado uso de fondos, bienes y servicios públicos

de la región de Ancash; denunciando los delitos y/o faltas administrativas encontrados, para la aplicación de las penas y/o sanciones que ameriten.

d) Misión

Fiscalizar los presuntos actos de corrupción en la región de Ancash, a pesar de las limitaciones que presenta la pandemia del Covid-19, aplicando las leyes y reglamentos que rigen su actuar; con el fin de informar a la Comisión de Fiscalización y Contraloría, se denuncie ante la Fiscalía de la Nación, solicitándose la conformación de un Equipo Especial para su investigación.

e) Valores

- Transparencia.
- Solidaridad.
- Integridad.
- Respeto.
- Puntualidad.

f) Objetivos

- **Objetivo general**

  Determinar actos o redes de corrupción en el Gobierno Regional de Áncash, a través indicios o medios probatorios, presentándolos a través del informe final a la Comisión de Fiscalización y Contraloría en el plazo de 45 días hábiles prorrogables, a fin de neutralizarlas y/o eliminarlas.

- **Objetivos específicos**

  - Fiscalizar los procesos de contratación de bienes y servicios, en el marco del Estado de Emergencia por el Covid-19, con presuntos actos de corrupción.

- Fiscalizar las presuntas irregularidades en las contrataciones directas, en marco del cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.
- Revisar que las diversas Resoluciones emitidas por el Gobierno Regional de Áncash no contravengan con la Constitución Política del Perú y las normas.
- Revisar las contrataciones directas por situación de emergencia, el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.
- Realizar un trabajo conjunto de fiscalización con la Contraloría General de la República y el Consejo Regional de Áncash.
- Visitar, junto funcionarios de la Contraloría General de la República, a la Región de Ancash, a fin de recoger las denuncias y ejercer control que corresponda.
- Establecer niveles de coordinación con los organismos del Estado, en especial con los entes de control, colegios profesionales, especialistas, organismos no gubernamentales.
- Informar de manera permanente las actividades que realice el grupo de trabajo, fomentando la participación de la ciudadanía en la labor fiscalizadora.

g) Análisis FODA

AMENAZAS	FORTALEZAS
• Pandemia por el Covid-19. • Ataques virtuales a los congresistas. • Entorpecimiento del proceso por parte de los citados. • Inacción de la fiscalía.	• Apoyo de 2 auditores de la Contraloría General de la República. • Colaboración conjunta de los asesores del despacho de los congresistas miembros. • Contar con 2 miembros de la Región de Áncash. • Contar con un miembro, Excontralor de la República.

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES
• Carga laboral de los Congresistas. • Sistema en la plataforma virtual con debilidades.	• Colaboración de las Autoridades Regionales de Áncash. • Tecnología en primera línea para desarrollo de sesiones.

h) Metodología del trabajo

- Los miembros del Grupo de Trabajo deben reunirse en forma ordinaria cada semana, según la fecha acordada en la sesión de instalación, para coordinar y elaborar, debatir y aprobar las funciones propias al grupo; y, de forma extraordinaria, cuando sea convocado por el Coordinador o los 2 miembros del Grupo.
- Los asesores del despacho de los miembros del grupo de trabajo, procesarán la información a fiscalizar, en coordinación con los auditores designados.
- Recibir denuncias y tramitarlas desde el grupo de trabajo.
- Recibir las testimoniales en forma virtual en cuanto corresponda, de todas aquellas personas al servicio del Estado o particular que de una u otra forma pudieran aportar algún testimonio o prueba en el caso materia de fiscalización.
- Realizar visitas de inspección a los lugares que se requieran en función de las competencias y estrategias de investigación para el logro de los objetivos propuestos, en cuanto corresponda.
- Análisis de las declaraciones por escrito, verbales y documentarias que se recabaron durante la labor del Grupo de Trabajo.
- Emisión de las respectivas conclusiones y recomendaciones para la presentación a la Comisión.
- Utilizar las Tecnologías de Información y Comunicación para el desarrollo de la fiscalización.

i) Implementación

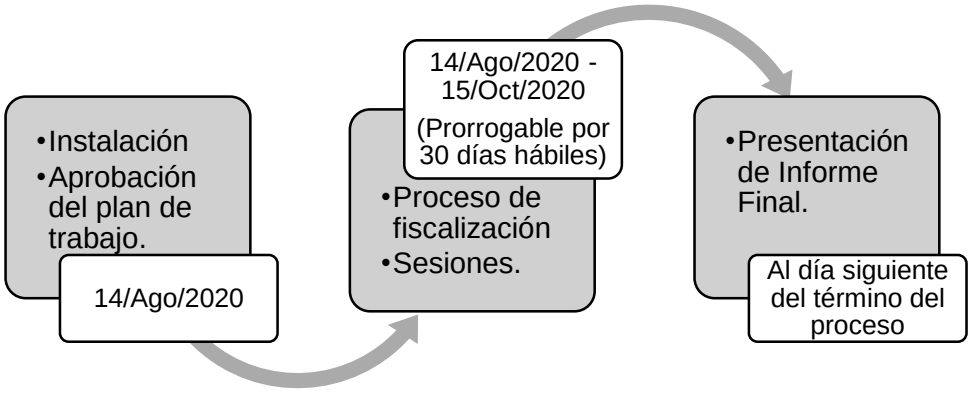
a. Duración

El Plan de Trabajo está diseñado para ejecutarse en 45 días hábiles, prorrogables por 30 días hábiles adicionales, con la participación de todos los miembros del Grupo. La implementación se realizará a través del Coordinador del Grupo de Trabajo.

b. Recursos

- Personal: Asesores de cada miembro del Grupo de Trabajo, 2 especialistas en Contrataciones con el Estado de la Contraloría General de la República.
- Logística: Movilidad, una impresora, una caja de papel bond.

i) Línea de tiempo



4. Hechos que dieron origen a la investigación

Fueron diversas las denuncias periodísticas y demandas constitucionales de cumplimiento declaradas improcedentes, a través del cual se manifestaba que existirían resoluciones emitidas por el Gobierno Regional de Áncash que es ajena a la normatividad vigente, razón por el que el Grupo de Trabajo ingresó este cuestionamiento, dentro del Plan de Trabajo aprobado en la sesión de instalación de la siguiente manera: *"La gestión actual del Gobierno Regional, mantiene vigentes las Resoluciones Ejecutivas Regionales N° 0128-2011-*

GRA/GRAD y N° 0853-2012-GRA/PRE, emitidas en la gestión de César Álvarez Aguilar, que no cumplen con el precedente de observancia obligatoria emitido por el Tribunal Constitucional en la sentencia N.° 0168-2005-PC/TC y que no se condice con las leyes vigentes; que habría ocasionado, hasta enero de 2019, un perjuicio económico de S/. 54,789,309.71, según informe de Contraloría General de la República".

Este hecho incluso fue manifestado por el Consejero Regional de Áncash, Martín Teófilo Espinal Reyes en la undécima sesión ordinaria de la Comisión de Fiscalización y Contraloría, el miércoles 8 de julio del año en curso, donde informó que sustentó *"el pedido para que pase a la Procuraduría del Gobierno Regional de Áncash e interponga las acciones a que hubiere lugar, contra los funcionarios y empleados públicos quienes resulten responsables de los presuntos actos ilícitos cometidos en el pago ilegal de incentivos adicionales en la Dirección Regional de Educación de Áncash, situación que ha generado al Estado un agravio de aproximadamente S/. 2'371,000.00 en los años 2018 y 2019, a pesar que hay en informe 1120-2018 de la Contraloría General de la República, donde dice que estos incentivos que se vienen pagando a los trabajadores del sector educación es ilegal, y a pesar que la Contraloría ha denunciado a 47 funcionarios y ex funcionarios al Ministerio Público, estos señores se continúan pagando estos incentivos ilegales, continúan cogiendo el dinero destinado a pagos de docentes, auxiliares, personal administrativo para pagarse estos incentivos ilegales, tal como el mismo Director Regional de Educación lo manifestó en la última sesión extraordinaria de Consejo y de igual manera, el Procurador Público del Gobierno Regional, ha denunciado a los funcionarios de la UGEL Santa, por el pago de incentivos, por un perjuicio al estado de S/ 1'246,000.00… Se ha dejado de lado a 2 sectores importantes para el desarrollo de toda sociedad, como son educación y salud, los cuales manejan el 68.35 % del presupuesto de la región, equivalente a S/ 1,382'780,988.00 al año; debido a la acción fiscalizadora de todos los miembros del Consejo Regional, se ha podido evidenciar serios indicios de presuntos actos de corrupción. En días pasados presentamos al Consejo Regional, un*

audio de una conversación entre un ex funcionario y un trabajador de la UGEL Corongo, donde se pudo poner al descubierto lo siguiente: 1° La existencia de una presunta red de corrupción que opera en las UGELES y en la Dirección Regional de Educación de Áncash, pagos ilegales por conceptos de incentivos, por montos que superan el millón de soles en cada unidad ejecutora, a pesar que la Contraloría General de la República, a través del informe 1120-2018, derivado de la auditoría de cumplimiento, determinó que los pagos por incentivos al amparo de la Resolución Gerencial 128-2011 era ilegal y procedió a denunciar a los 47 funcionarios y ex funcionarios ante el Ministerio Público, pero estos señores, estos funcionarios de las Ugeles y de la Dirección Regional de Educación se zurran en el Estado de Derecho, se zurran en las leyes, se zurran con los informes de la Contraloría porque estos señores a quienes en mi indignación puedo llamarlos sinvergüenzas, se siguen pagando los incentivos ilegales, o sea, nada ha cambiado. La Contraloría General determinó que era ilegal, pero ellos se siguen pagando, y ellos cogen recursos destinados a pagos de docentes, auxiliares y personal administrativo, para desviarlos al SUBCAFAE, yo me pregunto quién avala esta ilegalidad en Áncash, por qué hasta ahora, la cantidad de denuncias que hay en el Ministerio Público no avanzan, por qué hasta ahora el Director Regional de Educación de Áncash y varios funcionarios de diversas Ugeles que hacen este mal uso de recursos públicos, continúan en sus cargos; sin embargo, los incentivos de los trabajadores administrativos de los colegios, de las escuelas, para ellos no hay dinero, para ellos no se les paga varios meses, pero para los burócratas que están al interior de la Ugeles y de la DREA, para ellos sí hay plata. Este audio evidenció las exigencias de pagos de cupos económicos a los trabajadores para hacer bolsas para pagar a los funcionarios de la DREA que se encargan de llevar los procesos administrativos por los presuntos actos irregulares de los Directores de UGEL y que no llegan a ser sancionados. Durante la gestión del actual Director Regional de Educación, no se ha sancionado a ningún Director de UGEL, a pesar de que existen un sin número de presuntos actos de corrupción de actos irregulares; la exigencia de pagos de cupos económicos a

los trabajadores de la UGEL Corongo para hacer bolsas para pagar a un auditor, para que regularice y arregle los gastos efectuados en los periodos 2016, 2017, 2018 y 2019, cómo regularizar, si el gasto ya fue hecho, si el gasto ha sido ilegal, por eso ahora que saben que va a haber una auditoría, que saben que va a haber estos temas están llegando a la Comisión de Fiscalización, ellos van a contratar auditores para que arreglen los papeles, imagínese, hasta dónde llega la sinvergüencería. También exigían pagos de cupos económicos a los trabajadores para hacer bolsas para pagar a un Consejero Regional de esa provincia, qué lamentable que una autoridad regional que entró para trabajar por su pueblo, haya tenido que ser comprado su silencio, para que no fiscalice nada los actos irregulares que venían desarrollándose en ese pueblo. En ese audio también se habla de presuntos manejos irregulares, para obtener sentencias favorables en el Poder Judicial, relacionados al pago de los incentivos, al amparo de la Resolución Gerencial 128-2011… Le pedimos a esta Comisión de Fiscalización, como miembro de este Consejo Regional de Áncash, le pido, recogiendo el clamor de la población ancashina, le pido que todas las denuncias de corrupción que se dan en la Región Áncash, sean investigados por el Sistema Nacional Especializado de Corrupción de Funcionarios, a través de la Fiscalía Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios, y de un Juzgado de Investigación Preparatoria dela ciudad de Lima, a fin de que se esclarezcan estas series de denuncias de corrupción y se sancione a los responsables…”.

Respecto al audio señalado, este fue presentado por el mismo Consejero Regional Martín Teófilo Espinel Reyes, ante la Congresista María Isabel Bartolo Romero el 14 de julio del año en curso y ante la Comisión de Fiscalización y Contraloría el 24 de julio; los mismos que fueron remitidos a este Grupo de Trabajo el 13 y 19 de agosto respectivamente, donde se evidencia presuntos actos ilícitos e irregulares en la UGEL Corongo, pues existe una conversación que habría sido sostenida entre el señor Walter Fredy Chumpitaz Aranda, ex administrados y un trabajador.

Al respecto, la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD, en atención al marco normativo de los Decretos Supremos N° 067-92-EF, N° 025-93-PCM y Decreto de Urgencia N° 088-2001; dispone *"Aprobar la escala única de Incentivos Laborales a nivel del Pliego 441 - Gobierno Regional de Ancash (…)"*. Asimismo, en su Artículo Segundo dispone que: *"Las escalas aprobadas en la presente Resolución será implementada y financiada en forma progresiva y ordenada de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de cada Unidad Ejecutora y sujeto a las disposiciones legales vigentes, sin que ello implique mayores gastos al tesoro público y no altere el cumplimiento de las metas presupuestales aprobadas por cada Unidad Ejecutora del pliego 441 Gobierno Regional de Ancash"*. Y, por último, en el artículo Tercero resuelve: *"Encargar, al CAFAE la elaboración y propuesta de la Directiva de Normas Complementarias para la aplicación de los Incentivos Laborales, aprobados en la presente resolución"*.

Por otra parte, la Resolución Ejecutiva Regional N° 0853-2012-GRA/PRE, en atención a la Ley N° 29874, Ley que implementa medidas destinadas a fijar una escala Base para el otorgamiento del Incentivo Laboral que se otorga a través de CAFAE y conforme al Decreto Supremo N° 104-2012-EF; dispone aprobar la escala transitoria mensualizada correspondiente al personal administrativo comprendido en el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, de las Unidades Ejecutoras 001 y 003.

5. Marco legal

- Constitución Política del Perú.
- Código Procesal Constitucional.
- Reglamento del Congreso de la República del Perú.
- Código Civil.
- Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil.
- Código Penal.
- Ley de Procedimientos Administrativos General.

- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y sus modificatorias.
- Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, y sus modificatorias.
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y sus modificatorias.
- Ley N° 29806, Ley que Regula la Contratación de Personal Altamente Calificado en el Sector Público y Dicta Otras Medidas.
- Ley N° 28715, Ley del Código de Ética de la Función Pública, y sus modificatorias
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley Nº 29874, derogada por la Quincuagésima Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014.
- Ley Nº 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, se emitió el Decreto Supremo Nº 009-2016-EF que aprueba el nuevo monto de la Escala Base del Incentivo Único y las disposiciones complementarias para la implementación de la indicada disposición.
- Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.
- Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y sus modificatorias.
- Decreto Legislativo N° 728, Ley de Fomento del Empleo, y sus modificatorias.
- Decreto Legislativo N° 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público.
- Decreto Legislativo N° 1057, que regula el Régimen especial de Contratación Administrativo de Servicios, y sus modificatorias.
- Decreto Ley N° 25650, Crean el Fondo de Apoyo Gerencial al Sector Público, y sus modificatorias.
- Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, y sus modificatorias.
- Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

- Reglamento de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 033-2005-PCM y sus modificatorias.
- Reglamento de la Ley Nº 29806, Ley que regula la contratación de personal altamente calificado en el Sector Público y dicta otras disposiciones, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 016-2012-EF.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU.
- Expediente N° 00156-2012-PHC/TC, del Tribunal Constitucional.
- Precedente Vinculante STC N° 0168-2005-PC.

CAPÍTULO II

DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

1. Metodología

Para efectos de llevar adelante el proceso de fiscalización, la metodología que utilizó el grupo de trabajo fue la Analítica Descriptiva**,** iniciándose la labor con la solicitud y recopilación de información de fuente primaria y secundaria a través de pedidos cursados desde el Gobierno Regional de Áncash, sus Unidades Ejecutoras, Presidencias de las Fiscalías de El Santa y Áncash, Cortes Superiores de Justicia del El Santa y Áncash, y a la Gerencia Regional de Control de Áncash, que tienen que ver con el objeto de la investigación.

A partir de la observación y análisis de las fuentes de información primaria y secundaria - documentación recibida con gran retraso y algunas sin respuesta - y dentro del marco legal antes señalado que propicia la investigación realizada, documentos o información emitidos en diversos niveles, se establecen las responsabilidades de los funcionarios y servidores involucrados.

Además, se analizaron los testimonios de: El Consejero Regional de Áncash, Martín Teófilo Espinal Reyes; el Gerente Regional de Control de Áncash, Emerson Ruccoba Tananta y el Presidente de la Corte Superior de Justicia de Áncash, Dwight García Lizárraga, que han contribuido a esclarecer las irregularidades del proceso materia de fiscalización.

2. Etapas del proceso:

Con el objeto de cumplir el encargo otorgado por la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, dentro del plazo establecido, en su reglamento interno y el acuerdo de la primera sesión ordinaria, se desarrollaron actividades articuladas entre los miembros del grupo de trabajo, cumpliéndose dentro del trámite del proceso, con las siguientes etapas: De indagación, determinación del tema a investigar, recopilación de información y sesiones

desarrolladas, e investigación, elaboración y presentación del Informe Final, de la forma que a continuación se detalla:

a) Indagación

De acuerdo al cronograma establecido, inicialmente el Grupo de Trabajo se abocó a la recopilación de fuentes primarias, como fueron las denuncias periodísticas de la zona[1], así como la posterior sustentación del Consejero Regional de Áncash Martín Teófilo Espinal Reyes, en la undécima sesión ordinaria de la Comisión de Fiscalización y Contraloría, el miércoles 8 de julio del año en curso, que generaron la presente investigación.

De igual manera se recopiló información de fuente secundaria, relacionadas a la fiscalización sostenida, brindados por la Gerencia Regional de Control de Áncash y la Corte Superior de Justicia de Áncash.

b) Determinación del tema a investigar

Actos de corrupción que se cometen al emitirse las Resoluciones N° 0128-2011-GRA/PRE y N° 0853-2012-GRA/PRE, emitidas por el Gobierno Regional de Áncash, que a la fecha se encuentran vigentes.

c) Recopilación de información

Incluye los oficios enviados y remitidos que giran en torno a la fiscalización del tema sobre el cuál investigará el grupo de trabajo, a través de los cuales se recaban información para obtener indicios o medios probatorios que refuercen

[1]https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/prensa/notas_de_prensa/2019/ancash/np_055-2019-cg-gcoc
https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/prensa/notas_de_prensa/2020/ancash/np_062-2020-cg-gcoc
https://noticierolibre.com/060819/festin-de-pagos-indebidos-en-la-ugel-huaraz-superan-los-8-millones-de-soles/
https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/303727-n-062-2020-cg-gcoc-contraloria-detecta-mas-de-s-5-millones-de-perjuicio-en-la-ugel-huaraz

la teoría que sostiene el Grupo de Trabajo, que es la comisión de presuntos actos de corrupción en el Gobierno Regional de Áncash, información que incluso no ha sido presentada a la fecha.

- **Documentos enviados:**
    - Oficio N° 016-2020-2021/ONGA-CR-GTC, dirigido al Gobernador Regional (e), solicitando copia de las Resoluciones N° 0128-2011-GRA/PRE y N° 0853-2012-GRA/PRE.
    - Oficios N° 017-2020-2021/ONGA-CR-GTC al 036-2020-2021/ONGA-CR-GTC, 043-2020-2021/ONGA-CR-GTC y 044-2020-2021/ONGA-CR-GTC, dirigidos a los Directores de las diferentes Unidades de Gestión Educativa Local en Áncash y al Director Regional de Educación de Áncash, solicitando, en marco de las Resoluciones N° 0128-2011-GRA/PRE y N° 0853-2012-GRA/PRE, el monto total de pago autorizado administrativamente desde el 2011 a la fecha; relación de administradores y administradores desde el año 2011, relación de personas encargadas de determinar el monto a pagar los bonos, relación de beneficiarios; y resoluciones administrativas mediante el cual se formalizaría las citadas resoluciones.
    - Oficio N° 037-2020-2021/ONGA-CR-GTC, dirigido al Gobernador Regional de Áncash (e), a fin de remitir, en marco de las Resoluciones N° 0128-2011-GRA/PRE y N° 0853-2012-GRA/PRE, el monto total de pago desde el 2011 a la fecha; el monto total presupuestado, pendiente de pago; relación de Directores Regionales de Educación en Áncash y administradores desde el 2011 a la fecha; relación de beneficiarios y resoluciones emitidas mediante el cual se formalizaría la legalidad de las citadas resoluciones.
    - Oficio N° 038-2020-2021/ONGA-CR-GTC y 039-2020-2021/ONGA-CR-GTC, dirigido a los Presidentes de las Cortes Superiores de Áncash y Santa, para que, en marco de las Resoluciones N° 0128-2011-

GRA/PRE y N° 0853-2012-GRA/PRE, remitan la lista de demandas fundadas constitucionales y si existen procesos penales en marcha.

- Oficio N° 040-2020-2021/ONGA-CR-GTC y 041-2020-2021/ONGA-CR-GTC, dirigido a las Presidentes de la Junta de Fiscales Superiores de Áncash y Santa, para que en marco de las Resoluciones N° 0128-2011-GRA/PRE y N° 0853-2012-GRA/PRE, remitan la lista de carpetas fiscales en que se investiga al Gobierno Regional de Áncash, Direcciones Regionales o Unidades de Gestión Educativa Local, por haberse realizado el pago irregular de bonos extraordinarios por escalas transitorias, así como informar el delito por el que se investiga y el estado en que se encuentra; y la relación de fiscales a cargo de la investigación.

- **Documentos remitidos:**

  - Oficio N° 00375/2020-2021/CFR-CR, presentado por el presidente de la Comisión de Fiscalización y Contraloría Edgar Arnold Alarcón Tejada, remitiendo documentos para el trámite en este Grupo de Trabajo, resolviéndose tenerse presente.
  - Oficio N° 016-2020-GRA-CR-MER/CR y el Oficio N° 026-2020-GRA-CR-MER/CR, presentados por Martín Teófilo Espinal Reyes, Consejero Regional del Gobierno Regional de Áncash, que pone a conocimiento el audio que contiene evidencia de presuntos actos ilícitos e irregulares en la UGEL de Corongo; además solicita audiencia para informar los presuntos actos de corrupción en el sector educación de Áncash; resolviéndose tramitar correspondientemente**.**
  - Oficio N° 0228-2020-2021/MIBR-CR, presentado por la Congresista María Isabel Bartolo Romero, por el que traslada a esta Comisión, el Oficio N° 020-2020-GRA-CR-MER/CR, el cual, habiéndose remitido igual información por oficio N° 016-2020-GRA-CR-MER/CR**,** se resolvió integrarse y a tramitarse.

- Oficio N° 00490-2020-GRA/SG, presentado por la Secretaria General del Gobierno Regional de Áncash, el 07 de setiembre del presente año, mediante el cual remite copia Fedateada de la Resolución Gerencial Regional N° 128-2011-GRA/GRAD; así mismo, sostiene que en los archivos de las Resoluciones de Secretaría General, no se ubicó la Resolución Ejecutiva Regional N° 853-2012-GRA/PRE, por lo que están agotando los esfuerzos para hacer posible la solicitud en ese extremo, resolviéndose tener por remitido la primera resolución citada, agregarse; y reiterarse oficio a fin de que se remita a este despacho copia fedateada o simple de la Resolución Ejecutiva Regional N° 853-2012-GRA/PRE.
- Correo Remitido por el Gerente Regional de Control de Áncash, remitiendo copia del Acuerdos de Consejo Regional N° 306-2016-GRA/CR, del 16 de diciembre de 2016; N° 009-2019-GRA/CR, del 11 de enero de 2019; 149-2019-GRA/CR, del 6 de diciembre de 2019; 157-2019-GRA/CR, del 6 de diciembre de 2019, copia del Oficio N° 91-2018-CG/REG, del 20 de diciembre de 2018; copia del Informe de Orientación de oficio N° 7051-2020-CG-/GRAN-SOO, del periodo de evaluación del 27 al 28 de agosto de 2020; copia de la presentación ante esta comisión; resolviéndose tenerse presente y por cumplido lo solicitado en la Segunda sesión Ordinaria de este Grupo de Trabajo, disponiéndose agregarse al expediente.
- Oficio N° 1306-2020-MP-FN-PJFSSANTA, presentado por la Presidente de la Junta de Fiscales Superiores del Distrito Fiscal del Santa, el 08 de setiembre de este año, adjuntando el Oficio-000145-2020-FSEDCF-SANTA, Oficio-000014-2020-2D-FPCEDCF-SANTA, Oficio-000007-2020-3D-FPCEDCF-SANTA, Oficio 30-F. Superior-denuncias bonos, e Informe 7-2020-FSEDCF-SANTAFFFF; resolviéndose tener por cumplido lo solicitado por el Grupo de Trabajo, disponiéndose agregarse al expediente.

- Oficio N° 2333-2020-P-CSJAN-PJ, presentado por el Presidente de la Corte Superior de Justicia de Áncash, en respuesta al oficio N° 038-2020-2021/ONGA-CR-GTC, remitiendo:

  - Oficio N° 025-2020-JPUP-CSJAN/PJ, por el Juez (T) del Juzgado Penal Unipersonal de la Provincia de Yungay.
  - El Oficio N° 50-2020-D-PJC-HZ-CSJAN/PJ, de fecha 28 de agosto del 2020 emitido por la Jueza (T) del Primer Juzgado Civil de la Provincia de Huaraz.
  - El Oficio N° 280-2020-JC-HZ-CSJAN/PJ, de fecha 28 de agosto del 2020 cursado por la Jueza (T) del Segundo Juzgado Civil de la Provincia de Huaraz.
  - Oficio N° 1254-2020-JMSHS-CSJAN-PJ, de fecha 28 de agosto del 2020, emitido por el Juez (S) del Juzgado Mixto de la Provincia de Sihuas.
  - Oficio N° 1262-2020-JMSHS-CSJAN-PJ, de fecha 28 de agosto del 2020, emitido por el Juez (S) del Juzgado Mixto de la Provincia de Sihuas.
  - Oficio ADM. N° 380-2020-JMPML/CSJAN/PJ, de fecha 28 de agosto del 2020, emitido por la Juez (S) del Juzgado Mixto de Mariscal Luzuriaga – Piscobamba.
  - Oficio ADM. N° 381-2020-JMPML/CSJAN/PJ, de fecha 28 de agosto del 2020, emitido por la Juez (S) del Juzgado Mixto de Mariscal Luzuriaga – Piscobamba.
  - Oficio N° 125-2020-CSJAN-JPUH/PJ, de fecha 28 de agosto del 2020 emitido por el Juzgado Penal Unipersonal de la Provincia de Huari.
  - Oficio N° 0272-2020-0-JIP-MBJHYCZ-CSJAN/PJ, de fecha 28 de agosto del 2020 emitido por la Juez del Juzgado de Investigación Preparatoria de la Provincia de Huaylas.

- Oficio N° 934-2020-JM-AR-CSJAN/PJ, de fecha 28 de agosto del 2020 cursado por el Juez (S) del Juzgado Mixto de Antonio Raymondi.
- Oficio N° 0001-2020-P-1°SPA-CSJAN-PJ, de fecha 31 de agosto del 2020 emitido por la Presidente de la Primera Sala Penal de Apelaciones.
- Oficio N° 181-2020-JPLEIP,L-PJ, de fecha 31 de agosto del 2020 emitido por el Juez (T) del Juzgado de Paz Letrado de la Provincia de Mariscal Luzuriaga.
- Oficio N° 003-2020-J-JIPCHZ-CSJAN/PJ, de fecha 31 de agosto del 2020, emitido por el Juez (S) del Juzgado de Investigación Preparatoria de la Provincia de Carhuaz.
- Oficio N° 176-2020-JIP-HUARI-CSJAN/PJ, de fecha 31 de agosto del 2020, emitido por el Juez de Investigación Preparatoria de la Provincia de Huari.
- Oficio N° 01-2020-4JPUSEDCF-CSJAN-PJ, de fecha 01 de setiembre del 2020, emitido por el Juez del Juzgado Penal Unipersonal Permanente Supraprovincial Especializado en Delitos de Corrupción de Funcionarios de la Provincia de Huaraz.
- Oficio N° 393-2020-J-JPLP-CSJAN/PJ, de fecha 01 de setiembre del 2020, cursado por la Juez (S) del Juzgado de Paz Letrado e Investigación Preparatoria de la Provincia de Pomabamba.
- Informe N° 08-2020/CJCF-HZ-CSJAN/PJ/erho, de fecha 02 de setiembre del 2020 emitido por la Coordinadora de los Juzgados de Corrupción de Funcionarios de la Corte Superior de Justicia de Ancash.

Respecto del cual se dispuso tener por cumplido lo solicitado por el Grupo de Trabajo, agregándose al expediente.

- Memorial presentado por los servidores administrativos de la sede de la Dirección Regional de Educación y de las Unidades de Gestión

Educativa Local de la Región de Áncash, solicitando la intervención y apoyo en la solución del problema presentado por aplicación de la RGR 128-2011-GRA/GRA; disponiéndose agregarse y tenerse presente en cuanto fuere de ley.

d) Sesiones desarrolladas

- Sesión de instalación, realizado el 14 de agosto de 2020.
- Primera Sesión ordinaria, realizado el 20 de agosto de 2020.
- Segunda Sesión Ordinaria, realizado el 03 de setiembre de 2020.
- Tercera Sesión Ordinaria, realizado el 10 de setiembre de 2020.
- Cuarta Sesión Ordinaria, realizado el 01 de octubre de 2020.
- Quinta Sesión Ordinaria, realizado el 13 de octubre de 2020.

e) Investigación, elaboración y presentación del Informe Final

- Desarrollo de la estructura del Plan de Trabajo.
- Presentación del proyecto del informe final, el 01 de octubre de 2020 en la cuarta sesión ordinaria del grupo de trabajo.
- Presentación y Aprobación del Informe Final, el 08 de octubre de 2020 en la quinta sesión ordinaria del grupo de trabajo.
- Sustentación del Informe Final en sesión ordinaria de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, el 14 de octubre de 2020.

CAPÍTULO III

MARCO CONCEPTUAL

1. Los poderes públicos y el principio de controles y balances

Como es necesario en todo gobierno democrático, nuestra Carta Magna consagra en su artículo 43 el principio de separación de poderes, estableciendo que:

> *"Artículo 43°.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.*
>
> *El Estado es uno e indivisible.*
>
> *Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes."*

La teoría de división de poderes clásica señala que el Estado se divide en tres grandes poderes, el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial, cuya actuación debe encontrarse dentro de los límites de la constitución y sus normas funcionales.

Ello, para garantizar que cada poder del Estado pueda actuar de forma independiente y sin injerencias de ningún tipo, dentro del marco normativo correspondiente, para evitar la concentración de poder, que trae consigo la preocupación por el respeto de los derechos y las libertados de los ciudadanos.

Cabe señalar que[2], cuando no existe una separación clara entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, se corre el riesgo la emisión de leyes tiránicas y que éstas sean ejecutadas de la misma manera.

[2] VILLARÁN, Luis Felipe, *La Constitución peruana comentada*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, 2016, p. 264.

En el mismo sentido, si el poder judicial se encontrara en las mismas manos que el poder legislativo, la autoridad sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitraria por decir lo menos. Si está unida al legislativo, el juez tendría fuerza de un opresor.

En el caso de que los tres poderes recaigan en el mismo hombre u órgano, éste tendría a su cargo todo acto de ejercicio de las funciones públicas, controlando la emisión de leyes, su ejecución y el juzgamiento de los crímenes y los litigios entre particulares, sin ninguna medida de supervisión por parte de otros poderes de igual nivel.

Lo señalado, no implica que los poderes del Estado deban actuar de forma completamente divorcia uno del otro, ya que todos tienen un objeto en común, que es la seguridad de los derechos y el interés de la colectividad y, además, deben existir vínculos tales que impidan el ejercicio ilimitado de su autoridad, pues se busca que existan suficientes instancias de control para evitar el abuso de poder.

Entonces podemos decir que, el principio de separación de poderes busca la protección de los ciudadanos contra el abuso del poder público, a través de la división de los poderes del Estado. Sin embargo, con el surgimiento de instituciones no exactamente clasificables dentro de las tres divisiones, como el Tribunal Constitucional o el Jurado Nacional de Elecciones, así como el crecimiento económico y tecnológico, se ha ido erosionando la clásica división de poderes.

Respecto a lo mencionado, el Estado Peruano, además de los poderes clásicos, el poder legislativo, representado por el Congreso de la República, el poder ejecutivo, representado por el Presidente de la República y el Poder Judicial; cuenta con otros órganos constitucionalmente autónomos, cuya especificidad impide que sean subsumidos en las clásicas divisiones de poder, cada uno con independencia funcional.

Los órganos constitucionalmente autónomos recogidos en nuestra Constitución son:

- El Jurado Nacional de Elecciones
- La Oficina Nacional de Procesos Electorales
- El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
- La Junta Nacional para la Justicia
- El Tribunal Constitucional
- El Ministerio Público
- La Defensoría del Pueblo
- La Contraloría General de la República
- La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
- El Banco Central de Reserva del Perú

En ese marco, surgió casi desde los inicios de la teoría constitucional, un concepto que complementa la división de poderes y que, además, permite una mejor comprensión de los roles de cada uno de los poderes del Estado, así como de sus complementarias y necesarias relaciones, el principio de controles y balances, aparecido por primera vez en el derecho constitucional norteamericano.

Este concepto alude al ejercicio de mutuos controles entre los poderes del Estado, lo que permite una mayor protección de la libertad de los ciudadanos, y la permanencia y estabilidad del sistema democrático.

García Belaunde[3] (1993) señala incluso, que la separación de poderes no existe, habiendo quedado desfasado con el paso del tiempo, señalándose que lo que hay es un equilibrio constitucional, representado por la teoría de controles y poderes, que debe ser mantenido mediante el respeto de la autonomía de las diversas instituciones del Estado Peruano.

[3] GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *Teoría y Práctica de la Constitución Peruana*. Tomo II. Lima: Justo Valenzuela, 1993. p.20

Sin embargo, la teoría de la división de poderes es todavía muy importante, sobre todo para el caso de asegurar la separación entre el poder legislativo y el ejecutivo, ya que el procedimiento legislativo es por definición público y plural, y se permite la participación de mayorías y minorías, lo que coadyuva a generar un mejor control del gobierno.

No dejándose de tener en cuenta, además, los siguientes artículos de la Carta Magna:

> *"Artículo 188°: La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales…"*
>
> *"Artículos 191°: Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.*
>
> *La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral.*

El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.

Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista o Alcalde; los Gobernadores y Vicegobernadores Regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.

La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.

Los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir al Congreso de la República cuando éste lo requiera de acuerdo a ley y al Reglamento del Congreso de la República, y bajo responsabilidad".

2. El poder político y los cargos de elección popular

Para entender qué es el poder político, primero debemos darle contenido al concepto, por lo tanto, es necesario definir qué entendemos por poder, que significa: *tener expedita la facultad o potencia de hacer algo; tener facilidad,*

tiempo o lugar de hacer algo[4]*.* Así, podemos decir que el poder es la capacidad o la fuerza que se posee para realizar algo.

En cuanto al poder político en sentido amplio, en palabras de Salvador Bracho (1987), este puede entenderse como *la dominación territorial, organizada, legítima, coactiva, jurídica y soberana*.

En ese contexto, el poder político, debe ser ejercido dentro de un territorio y que necesita de un Estado organizado y de una organización propia en cuanto a los niveles de poder que en él existen. Además, el poder político debe ser libremente reconocido por la población, concediéndosele a la autoridad la potestad de la coacción física, todo dentro de un marco normativo, siendo competente para decidir sobre el orden jurídico.

Entonces, podemos entender al poder político como la fuerza de la autoridad investida en el Estado, ejercido legítimamente a través de las autoridades elegidas para la toma de decisiones.

En ese orden de ideas, este concepto bastante amplio, implica que son, en principio, las autoridades de elección popular en todos sus niveles quienes ejercen el poder político, pero no se restringe a ellas.

De conformidad con lo establecido en los párrafos precedentes, podemos decir que toda autoridad elegida por voto popular tiene bajo su responsabilidad diferentes obligaciones y facultades de acuerdo a su cargo, así como también, que ostentan diferentes niveles de poder político, entendiéndose que el ámbito de influencia que con este se adquiere no es igual, por ejemplo, para un gobernador regional que para un alcalde distrital.

Aquí, corresponde señalar que nuestro sistema electoral, implica un involucramiento de la población en la dirección del país a través de diversas modalidades, una de las cuales es la elección de autoridades para los diferentes

[4] Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

niveles de poder, de acuerdo a las convicciones personales y preferencias políticas de cada ciudadano, mediante el ejercicio del derecho de sufragio activo.

Así, los cargos de elección popular dentro del Estado Peruano son los siguientes:

- El Presidente de la Republica y los Vicepresidentes.
- Los Congresistas de la República.
- Los Representantes ante el Parlamento Andino
- Los Gobernadores, Vicegobernadores y Consejeros de los Regionales.
- Los Alcaldes y Regidores Distritales.

Por otra parte, el artículo 39 de la Constitución Política del Perú establece:

> *"Artículo 39°.- Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley".*

En la misma línea, el artículo 20 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 establece:

> *"La Presidencia Regional es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional; recae en el Presidente Regional, quien es la máxima autoridad de su jurisdicción, representante legal y titular del Pliego Presupuestal del Gobierno Regional.*

El Presidente Regional desempeña su cargo a dedicación exclusiva, con la sola excepción de la función docente. Percibe una remuneración mensual fijada por el Consejo Regional de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, siendo obligatoria la publicación de la norma que la aprueba y su monto".

Así, las funciones que ejerce el Gobernador Regional, se encuentran establecidas en el artículo 21 del mismo cuerpo legal, que son:

a. *"Dirigir y supervisar la marcha del Gobierno Regional y de sus órganos ejecutivos, administrativos y técnicos,*
b. *Proponer y ejecutar el Presupuesto Participativo Regional aprobado por el Consejo Regional.*
c. *Designar y cesar al Gerente General Regional y a los Gerentes Regionales, así como nombrar y cesar a los funcionarios de confianza.*
d. ***Dictar Decretos y Resoluciones Regionales.***
e. *Dirigir la ejecución de los planes y programas del Gobierno Regional y velar por su cumplimiento.*
f. *Administrar los bienes y las rentas del Gobierno Regional.*
g. *Dirigir, supervisar, coordinar y administrar las actividades y servicios públicos a cargo del Gobierno Regional a través de sus Gerentes Regionales.*
h. *Aprobar las normas reglamentarias de organización y funciones de las dependencias administrativas del Gobierno Regional.*
i. *Disponer la publicación mensual y detallada de las estadísticas regionales.*
j. *Suscribir convenios o contratos con la cooperación técnica internacional, con el apoyo del Consejo Nacional de la Descentralización, y de otras entidades públicas y privadas, en el marco de su competencia.*

k. Celebrar y suscribir, en representación del Gobierno Regional, contratos, convenios y acuerdos relacionados con la ejecución o concesión de obras, proyectos de inversión, prestación de servicios y demás acciones de desarrollo conforme a la Ley de la materia y sólo respecto de aquellos bienes, servicios y/o activos cuya titularidad corresponda al Gobierno Regional.

l. Convocar y presidir las sesiones del Consejo de Coordinación Regional.

m. Presentar su Informe Anual al Consejo Regional.

n. Presentar la Memoria y el Informe de los Estados Presupuestarios y Financieros del Gobierno Regional al Consejo Regional.

o. Promulgar las Ordenanzas Regionales o hacer uso de su derecho a observarlas en el plazo de quince (15) días hábiles y ejecutar los acuerdos del Consejo Regional. ***"***

p. Presentar al Consejo Regional:

1. El Plan de Desarrollo Regional Concertado.
2. El Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual.
3. El Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones Regionales.
4. El Programa de Competitividad Regional.
5. El Programa Regional de Desarrollo de Capacidades Humanas.
6. El Programa de Desarrollo Institucional.
7. Las propuestas de acuerdos de cooperación con otros gobiernos regionales y de estrategias de acciones macrorregionales.

q. Proponer al Consejo las iniciativas legislativas.

r. Proponer y celebrar los contratos de las operaciones de crédito interno y externo aprobadas por el Consejo Regional.

s. *Promover y celebrar convenios con instituciones académicas, universidades y centros de investigación públicos y privados para realizar acciones de capacitación, asistencia técnica e investigación.*
t. *Promover y participar en eventos de integración y coordinación macrorregionales.*
u. *Proponer, ejecutar las estrategias y políticas para el fomento de la participación ciudadana.*
v. *Asistir a las sesiones del Consejo Regional cuando lo considere necesario o cuando éste lo invita, con derecho a voz.*
w. *Las demás que le señale la Ley".*

Por otro lado, en el artículo 2 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas, se señala lo siguiente:

> *"Artículo 2.- Jerarquía de los altos funcionarios y autoridades del Estado*
>
> *El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio de la Nación y preside todo acto público u oficial al que asiste. Le siguen, en el siguiente orden:*
>
> *a) Los Congresistas de la República,*
> *b) Los Ministros de Estado,*
> *c) Los miembros del Tribunal Constitucional,*
> *d) Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura,*
> *e) Los magistrados supremos,*
> *f) Los miembros de la Junta de Fiscales Supremos,*
> *g) El Defensor del Pueblo,*
> *h) Los miembros del Jurado Nacional de Elecciones,*
> *i) Los Presidentes y Consejeros de los Gobiernos Regionales,*
> *j) Los Alcaldes y Regidores Provinciales; y*

k) Los Alcaldes y Regidores Distritales.

1. *Los presidentes de los Gobiernos Regionales y los alcaldes provinciales y distritales son las máximas autoridades dentro de sus circunscripciones.*
2. *El Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene, para todo efecto, la jerarquía que corresponde a un Presidente de Gobierno Regional.*
3. *Las autoridades nacionales, regionales y locales deben respetar, bajo responsabilidad, las precedencias consecuentes de las normas sobre jerarquía establecidas en este artículo".*

En el mismo sentido, el artículo 51 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, establece:

"Artículo 51. Atribuciones del funcionario público[5]

El funcionario público ejerce atribuciones políticas, normativas y administrativas. Las dos primeras son entendidas como la facultad de diseñar y aprobar políticas y normas o reglas de carácter general, en el ámbito y las materias de su competencia. La tercera es entendida como actos de dirección y de gestión interna".

Por tanto, de acuerdo a la labor funcional del Gobernador Regional, puede dictar resoluciones que generan derechos, en ejercicio de su atribución política regional descentralizada, por tanto, si están contravienen contra la Constitución Política del Estado y leyes generales, tiene la obligación de derogarla, situación que debería de ocurrir ante la vigencia de las Resoluciones N° 0128-2011-GRA/PRE y N° 0853-2012-GRA/PRE.

[5] Se entiende como funcionario público a los señalados en el artículo 52 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

3. La ley SERVIR y el retraso en su implementación

El Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, cuya finalidad es la de contribuir con la mejora continua de la administración del Estado, a través del fortalecimiento del servicio civil; establece además, los principios, el sistema administrativo de la gestión de recursos humanos y la organización de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, así como sus facultades.

Además, se precisa que el servicio civil se rige por principios de mérito, la evaluación incluye los criterios de rendimiento y compromiso con el servicio a la ciudadanía.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, es una entidad pública adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros que tiene como finalidad la gestión de las personas al servicio del Estado.

En ese sentido, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, en su artículo I del Título Preliminar establece:

> *"Artículo I. Objeto de la Ley*
>
> *El objeto de la presente Ley es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas."*

Al respecto, la finalidad de la citada norma es: *"que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como el desarrollo de las personas que lo integran".*

Las entidades públicas deben implementar el régimen del servicio civil, de forma progresiva, conforme a las normas reglamentarias y presupuestales, debiendo seguir un proceso de reflexión estratégica, organizativa y operativa. En esa línea, SERVIR ha establecido lineamientos para dirigir, de forma estandarizada y fluida, el proceso de tránsito de las entidades públicas y de los servidores públicos hacia el régimen del servicio civil.

El principal objetivo del citado proceso es generar un cambio en la cultura institucional de las entidades públicas, que permita la adopción de una estructura de puestos y posiciones óptima, que pase a ser ocupada por servidores calificados y con vocación de servicio; contribuyendo así, con mejorar el funcionamiento del aparato estatal[6].

De otro lado, el régimen del servicio civil es de aplicación para:

a) El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos.
b) El Poder Legislativo.
c) El Poder Judicial.
d) Los Gobiernos Regionales.
e) Los Gobiernos Locales.
f) Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
g) Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público."[7]

[6] Fuente: https://www.servir.gob.pe/proceso-de-transito-al-nuevo-regimen-del-servicio-civil/presentacion/
[7] Artículo 1 del Título I de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

Cabe señalar que, según el orden de la ley, los servidores públicos se clasifican[8] en:

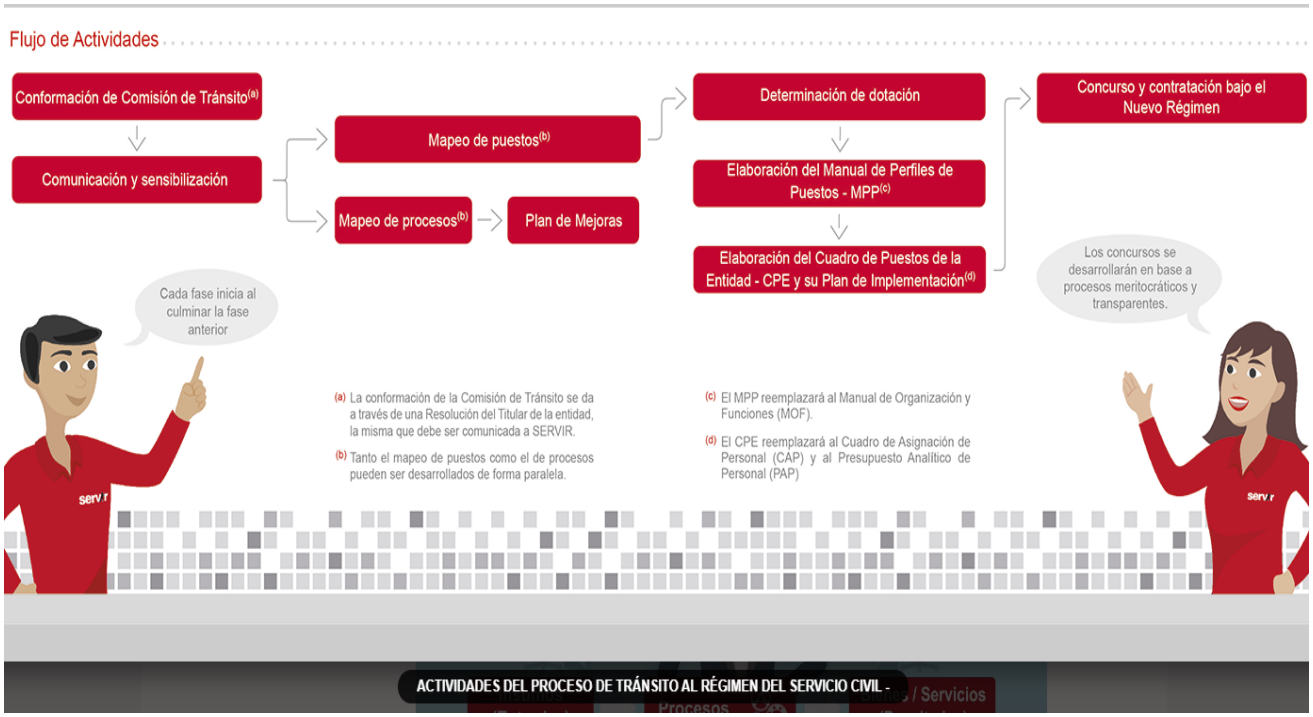
a) *Funcionario público[9].*
b) *Directivo público[10].*
c) *Servidor Civil de Carrera[11].*
d) *Servidor de actividades complementarias[12].*
e) *En cualquiera de estos grupos pueden existir servidores de confianza[13].*

Por otra parte, su Reglamento establece los procedimientos para acceder al régimen del servicio civil, y precisa las infracciones y sanciones en las que los servidores públicos pueden incurrir.

En ese sentido, la Autoridad Nacional del Servicio Civil[14] presenta en su página web un diagrama que detalla la finalidad de la implementación de la Ley del Servicio Civil.

[8] Cuyas definiciones se encuentran recogidas en el artículo 3 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
[9] Artículos 51 al 57 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
[10] Artículos 58 al 64 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
[11] Artículos 65 al 73 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
[12] Artículos 74 al 76 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
[13] Artículos 77 al 79 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
[14] Fuente: https://www.servir.gob.pe/proceso-de-transito-al-nuevo-regimen-del-servicio-civil/presentacion/

De acuerdo a lo señalado en los párrafos anteriores, las entidades públicas deberían haber empezado la implementación del régimen del servicio civil, estableciéndose que una vez iniciada la transición y aprobado el Cuadro de Puestos de la Entidad, toda incorporación de servidores se sujeta a las disposiciones del régimen del Servicio Civil, según el siguiente diagrama[15].



También cabe señalar que, la regulación contenida en los Decretos Legislativos N° 276, Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y N° 728, Ley de Fomento del Empleo, no referida a principios y gestión del Servicio Civil, ética, incompatibilidades, prohibiciones y responsabilidades, capacitación y evaluación, mantiene su vigencia únicamente para los servidores comprendidos en dichos regímenes, que opten por mantenerse en ellos hasta cuando culminen su vínculo con la entidad.

Por su parte, el régimen contemplado en el Decreto Legislativo 1057, norma que regula el Régimen especial de Contratación Administrativo de Servicios, es de

[15] Fuente: https://www.servir.gob.pe/proceso-de-transito-al-nuevo-regimen-del-servicio-civil/proceso-de-transito-a-la-ley-del-servicio-civil-de-las-entidades-publicas/

aplicación hasta la culminación del proceso de implementación en cada entidad pública.

Así, queda claro que la implementación del régimen del servicio civil no solo resulta adecuada, sino también necesario para nuestra administración pública, puesto que asegurará, mediante el principio de méritos, no solo el mejor uso de los recursos humanos, sino también un mejor nivel de preparación en los servidores públicos, lo que impactará en todos los niveles de la administración pública, para el mejor servicio al ciudadano.

Dicho esto, se considera necesario señalar que, aunque la norma del Servicio Civil fue publicada en julio de 2013 y entró en vigencia plena en junio de 2014, según la información de la página web de Servir[16], solo 7 entidades públicas han llegado a la cuarta etapa del proceso de tránsito, en el cual se llevan a cabo concursos de selección de personal para la contratación bajo el nuevo régimen.

Esto plantea un problema que debería ser investigado, por cuanto el retraso en la implementación de la ley genera un ambiente inestable en el Estado, pues habilita a las entidades públicas a continuar utilizando los contratos temporales y en otros casos, las contrataciones directas por montos menores de 8 unidades impositivas tributarias, para ingresar a servidores a la carrera pública, lo cual no concuerda con la finalidad de la norma, que busca establecer a la meritocracia como principio rector para el ingreso en la carrera pública.

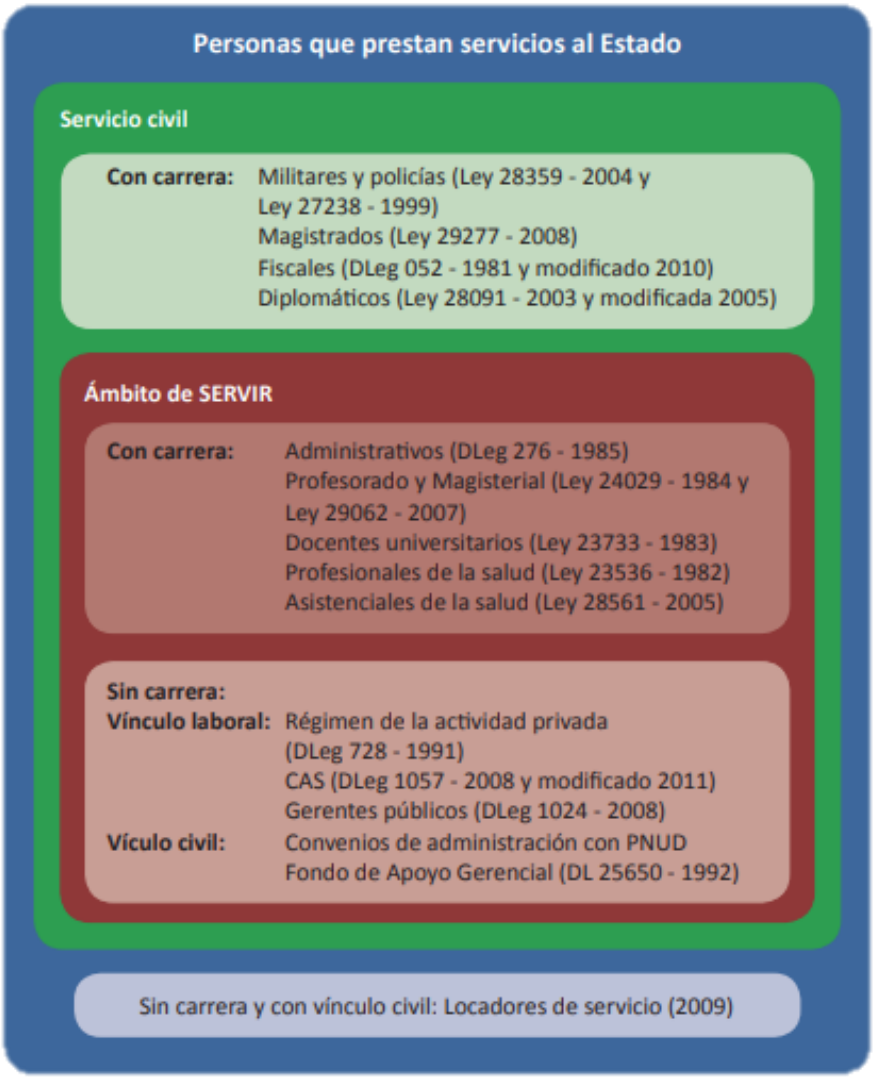
4. Decreto Legislativo 276[17]

La gestión de los servidores públicos varía según el régimen laboral en el que se encuentren, sin cumplirse todos los procesos establecidos, lo cual conlleva a un

[16] Fuente: https://www.servir.gob.pe/proceso-de-transito-al-nuevo-regimen-del-servicio-civil/avances-en-el-proceso-de-transito/

[17] El Servicio Civil Peruano, antecedentes, marco normativo, y desafíos para la reforma.

desorden en el servicio civil y, por tanto, a ineficiencias en el funcionamiento del Estado.



En materia remunerativa, entre los años 1969 y 1973, se buscó establecer criterios técnicos uniformes para fijar las remuneraciones en todo el sector público, dado que hasta esa fecha cada sector tenía su propia regulación sobre la materia, generando desigualdad[18]. Posteriormente, en el año 1978, se complementaron estas medidas con la aprobación del régimen de remuneraciones a todos los trabajadores de la administración pública[19], el cual

[18] MINSA, 2009, p. 34
[19] Decreto Ley 22404 que establece el régimen de remuneraciones a todos los trabajadores de la administración pública.

definió remuneración como la compensación económica que se otorgaba por la prestación de servicios en la administración pública. Asimismo, estableció los componentes de la remuneración y una estructura remunerativa dividida en 8 grados, cada uno de los cuales, divididos, a su vez, en 5 subgrados.

Con la aprobación de la Constitución Política de 1979, se elevó a rango constitucional la existencia de la carrera administrativa y el derecho a la estabilidad laboral para funcionarios y servidores públicos[20]. Asimismo, se instituyó un régimen único homologado de igualdad salarial absoluta, en la cual se precisaba que la más alta jerarquía correspondía al Presidente de la República, seguido de los senadores y diputados, ministros de Estado y vocales supremos, disposición que se mantiene en la Constitución Política actual[21]. Sin embargo, tan pronto empezó a regir la Constitución Política de 1979, las entidades públicas implementaron mecanismos para minar el principio de igualdad de remuneraciones, dando lugar a la actual dispersión de ingresos entre entidades públicas, invocando la existencia de características particulares de cada sector[22].

Con el fin de mejorar la eficiencia de la administración pública, en 1984, se dictó la Ley de bases de la carrera administrativa y remuneraciones del sector público[23], la cual recogió la esencia de la Ley del estatuto y escalafón del servicio civil y su reglamento[24]. El reglamento de la carrera administrativa, aprobado por el DS 005-90-PCM[25], estableció las siguientes disposiciones:

- La carrera administrativa se estructura por grupos ocupacionales y niveles:
    - Tres grupos ocupacionales (profesionales, técnicos y auxiliares).

[20] Artículos 58 y 59 de la Constitución Política del Perú de 1979.
[21] Artículo 39 de la Constitución Política del Perú de 1993.
[22] Comisión Multisectorial, 2001, p. 17.
[23] Decreto Legislativo 276 aprobado el 24 de marzo de 1984. No se derogó el Decreto Ley 11377 debido a que fue tomado como base.
[24] Decreto Ley 11377 y su reglamento DS 522 promulgados en 1950.
[25] La implementación del reglamento inicial del Decreto Legislativo 276 aprobado mediante el DS 018-85-PCM fue nula.

- Los funcionarios directivos no están comprendidos en la carrera administrativa. Catorce niveles remunerativos.

- Mayores requisitos para ingresar a la administración pública como, por ejemplo, de estudios primarios a educación secundaria completa;
- El principio de mérito para el ingreso a la carrera y, en consecuencia, la obligatoriedad de concursos públicos;
- Tiempo mínimo de servicios (antigüedad) como requisito para el ascenso;
- La capacitación como requisito para el ascenso.

El principio de estabilidad laboral recogido en la Constitución Política de 1979 llevó a establecer que, si bien los servidores públicos ingresaban a la carrera administrativa por concurso público, la estabilidad laboral absoluta era adquirida desde el primer día, mediante el nombramiento, sin que exista período de prueba. Del mismo modo, el principio de protección a los trabajadores estatales obliga a incorporar a la carrera administrativa a aquellos contratados que cuentan con tres años de servicio ininterrumpidos. En este contexto, se aprobó una nueva escala remunerativa unificada para el régimen general, en donde la remuneración está constituida por el haber básico, las bonificaciones y los beneficios.

Hasta los años noventa, la Ley del estatuto y escalafón del servicio civil[26] y su reglamento[27] y la Ley de bases de la carrera administrativa y remuneraciones del sector público[28] fueron los principales intentos de ordenamiento del servicio civil peruano. Sin embargo, durante los años siguientes, el Perú experimentó una serie de cambios, que tendrán como consecuencia el fracaso de estos primeros pasos para organizar adecuadamente el servicio civil.

[26] DL 11377.
[27] DS 522.
[28] DLeg 276.

4.1. Primer intento de reformas (1990-1992): cierre de la carrera administrativa, expansión de nuevas modalidades de contratación y nuevas formas de ingresos en la administración pública.

A inicios de los años noventa, la crisis económica del país y el sobredimensionamiento del Estado hicieron necesario redefinir el rol del Estado, implementándose un plan de estabilización macroeconómica, basado en las medidas promovidas por el Consenso de Washington[29], que incluía acciones tanto en materia económica como en materia de empleo. Las principales acciones en materia económica fueron la liberalización económica y las privatizaciones y la principal acción en materia de empleo fue la flexibilización del mercado laboral. Esta última medida trajo como consecuencia cambios significativos en la legislación laboral a través de la aprobación de la Ley de fomento del empleo y su reglamento[30], que tuvo como objetivo flexibilizar el marco legal rígido que caracterizaba a nuestro país en materia de trabajo y propiciar una legislación flexible que permitiera un mayor acceso al trabajo.

En este mismo contexto, se inició la redefinición del rol del Estado. Así, en 1993, se aprobó la Constitución Política vigente, la cual tiene una orientación a favor del libre mercado, pero manteniendo un capítulo especialmente dedicado a la función pública bajo los preceptos contenidos en la Constitución Política de 1979.

Particularmente, la Constitución Política de 1993 cambió totalmente el panorama de la legislación laboral, al establecer en su artículo 27°, en materia de estabilidad laboral, lo siguiente “La Ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario”.

Por otro lado, se implementó, como complemento a las reformas económicas, una serie de reformas organizativas a nivel estatal que tuvieron su correlato en el servicio civil. Estas reformas incluyeron la reducción de personal, compra de

[29] La Ley 25187, promulgada el 17 de junio de 1991, delegó facultades al Poder Ejecutivo para que adecue, modifique o sustituya, según sea el caso, las normas que regulan la organización y funciones del Poder Ejecutivo.

[30] Decreto Legislativo 728 promulgado en 1991 y su reglamento DS 001-96-TR aprobado en 1996.

renuncias, evaluaciones masivas, congelamiento de salarios (DL 20530), suspensión de ascensos y cierre de la carrera administrativa[31].

Las principales medidas adoptadas en este primer intento de reforma del servicio civil fueron seis: (i) reducción de personal; (ii) cierre del ingreso a la carrera administrativa; (iii) creación del régimen laboral de la actividad privada; (iv) establecimiento de la modalidad de contratación por servicios no personales; (v) utilización de modalidades de contratación a través de organismos internacionales y (vi) aprobación de conceptos no remunerativos. Estas medidas son explicadas brevemente a continuación.

A. Reducción de personal

El Estado se caracterizaba por ser burocrático, pobre e ineficaz[32]. A pesar de ello, entre 1985 y 1990, la planilla pública creció dramáticamente de 614,837 a 736,000 empleados públicos[33]. Por ello, producto de la crisis económica, la caja fiscal no podía seguir afrontando el costo del sobredimensionamiento de la planilla pública. Como consecuencia, en 1992, se dispuso la programación semestral obligatoria de evaluaciones de los servidores públicos[34] con el objetivo de declarar como excedente a quienes no calificaran sobre los niveles mínimos.

El personal excedente sería despedido sin contar con el incentivo que se otorgaba a la renuncia voluntaria. No obstante, los criterios de evaluación fueron poco claros, dejando un amplio rango de discrecionalidad al evaluador, dando lugar así a ceses masivos.

Debido a la estabilidad laboral de los servidores públicos, no era fácil reducir la planilla de manera rápida. En este contexto, se decidió aplicar un programa de compra de renuncias mediante el cual los empleados renunciaban

[31] Ugarte (2011).
[32] Cortázar, 2002, p. 7.
[33] Hammergen, 2002, p. 15.
[34] Decreto Ley 26093 promulgado en 1992.

voluntariamente a cambio de una compensación extraordinaria, así como medidas relacionadas con ceses colectivos[35].

B. Cierre del ingreso a la carrera administrativa

Desde la Ley de Presupuesto de 1992[36], todas las leyes de presupuesto han considerado normas de austeridad orientadas a mantener bajo control el gasto de personal. Estas normas incluyeron las siguientes prohibiciones[37]:

- Efectuar nombramientos y reasignaciones de personal,
- Celebrar nuevos contratos de personal bajo cualquier forma o modalidad,
- Crear, modificar o recategorizar plazas,
- Incrementar remuneraciones y efectuar gastos por concepto de horas extraordinarias,
- Efectuar pagos provisionales con cargo a remuneraciones, bonificaciones, pensiones y adelantos por compensación de tiempo de servicios (CTS),
- Acordar reajustes de beneficios sociales, mejoras de condiciones de trabajo u otros beneficios cualesquiera que fuera su modalidad y periodicidad y
- Realizar incrementos de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos, refrigerios y movilidad en los gobiernos locales sujetos a ingresos propios.

C. Coexistencia del régimen laboral de la actividad privada

Se permitió el uso del régimen laboral de la actividad privada[38] en el sector público[39] con el objetivo de atraer personal calificado a determinadas entidades públicas consideradas claves debido a que sus funciones estaban vinculadas con el logro de los objetivos del programa económico, así como contar con una gestión de los recursos humanos más flexible y eficiente. Estas instituciones

[35] Decreto Supremo 004-91-PCM y RJ 094-91-INAP.
[36] Ley 25388.
[37] Sánchez, 2003, p. 40.
[38] Decreto Legislativo 728.
[39] Cortázar (2002).

públicas, denominadas “islas de eficiencia”[40], conformadas por técnicos de alto nivel, gozaron de mecanismos especiales para contratar nuevo personal y ofrecer remuneraciones por encima del margen de las restricciones presupuestarias aplicables a toda la administración pública[41], generándose tantas escalas remunerativas como entidades bajo el régimen laboral de la actividad privada existían.

D. Las contrataciones por servicios no personales (SNP)

Las entidades que no adoptaron el régimen laboral de la actividad privada recurrieron a otra modalidad de contratación llamada servicios no personales (SNP) para satisfacer las necesidades de contratación de personal al interior de las entidades públicas, en un contexto de prohibición de incorporar personal permanente en ellas. El régimen laboral de la actividad privada y contratos por SNP se sujetan a principios, criterios y normas disimiles entre sí. Mientras que el primero está regulado por el derecho laboral Decreto Legislativo 728, los SNP no corresponden a ninguna regulación específica[42]. Los SNP son contratos de naturaleza civil, bajo el amparo del Código Civil y la Ley de contrataciones del Estado, por tanto, constituían una relación civil autónoma y no recibían ningún beneficio propio de una relación laboral (ni social ni pensionario). El uso de esta modalidad de contratación de personal en el Estado comenzó a proliferar desde los años 90, llegando en el año 2004 a representar el 10 por ciento (61 mil trabajadores) del total de servidores públicos activos[43].

---

[40] Ugarte (2000) definió a las islas de eficiencia como “No eran otra cosa que oficinas no orgánicas en los ministerios, las cuales se financiaban con recursos de cooperación o eran creadas con un régimen laboral privado y bajo un régimen especial de gestión (diferentes reglas de presupuesto y adquisiciones, principalmente)” (p. 401).

[41] Un ejemplo de ello es la SUNAT, que gracias al DLeg 673 de 1991 migró hacia el régimen privado. Posteriormente, se incorporaron al régimen laboral privado la SBS, SAPFP, IPSS, SUNASS, SUNARP, OSIPTEL, CONASEV, ONP, INDECOPI, la Comisión Nacional de Zonas Francas, Industriales, Turísticas y de Tratamiento Especial, las Empresas pertenecientes a los Gobiernos Regionales y Locales, PROMPERU, CGR y Aduanas (Comisión Multisectorial, 2001).

[42] USAID, 2005, p. 18

[43] Censo de Empleados Públicos, realizado por el MEF en febrero 2005, citado en la Presidencia del Consejo de Ministros (2004).

El pago de honorarios a trabajadores bajo la modalidad de SNP era particularmente desordenado, incluso más que en las entidades regidas por el régimen laboral de la actividad privada, pues al tratarse de una relación no laboral, no existía la obligación de las entidades públicas de contar con escalas de pago para los SNP. Por ello, la retribución mensual era establecida de forma particular en el contrato de cada persona.

E. Los contratos PNUD y FAG

Paralelamente al régimen laboral de la actividad privada y a los contratos por servicios no personales, se utilizaron otras modalidades de contratación efectuadas a través de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo de Apoyo Gerencial (FAG).

En el caso del PNUD, los contratos son utilizados para financiar gasto de personal que presten servicios profesionales en el Estado, principalmente, de funcionarios de alto nivel. El pago de planillas es administrado directamente por cada entidad y, en consecuencia, coexisten tantas formas de pago como entidades existentes[44]. El FAG[45] se diferenció del resto en que no estuvo dirigido a dotar de personal a las entidades públicas, sino a financiar gastos de personal que prestara servicios técnicos y profesionales, básicamente, de la plana directiva. El sistema de planillas es administrado por el MEF, sin que existan requisitos mínimos para el personal FAG. Estas modalidades generan mayor desorden y heterogeneidad de pagos de remuneraciones en la administración pública.

F. CAFAE como concepto no remunerativo para la carrera administrativa

Como consecuencia de la prohibición de mejoras remunerativas, se aprobó diversos conceptos no remunerativos (bonificaciones y beneficios especiales) en las distintas entidades, como mecanismo alterno que permitiera un incremento

[44] Presidencia del Consejo de Ministros (2004).
[45] Creado en 1992 por el DL 25650.

de los ingresos de los trabajadores bajo el régimen laboral público administrativo. Esto produjo el incremento de las remuneraciones en forma diferenciada.

Es, así, que el Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE)[46] se creó como un sistema de apoyo a los trabajadores, cuyos fondos estarían constituidos por los descuentos por conceptos de tardanzas e inasistencia al centro laboral y por los montos presupuestales que cada entidad asignara anualmente. Los conceptos iniciales de esta bonificación estaban relacionados con la recreación, los premios honoríficos, la asistencia familiar, inversiones colectivas para beneficios de los trabajadores y las becas de perfeccionamiento y capacitación.

La administración de este fondo estaba a cargo de un Comité conformado, por lo menos, por un representante de la máxima autoridad de la entidad, el Jefe de la Oficina de Personal y un representante de los trabajadores.

Sin embargo, en 1992, se autorizó a las entidades del Estado bajo el régimen laboral público administrativo a utilizar el CAFAE como instrumento para estimular la permanencia voluntaria de los trabajadores[47] como consecuencia del déficit fiscal en nuestro país y la prohibición de las leyes de presupuesto público de incrementos remunerativos. Así, el CAFAE se empleó como un mecanismo complementario de pago de conceptos diversos como, por ejemplo, incentivos, estímulos y bonos, que tienen la finalidad de elevar las remuneraciones de los servidores públicos administrativos sujetos al Decreto Legislativo 276[48], pero sin afectar la planilla del Estado y la consecuente multiplicación de los costos laborales[49]. En este contexto, el MEF se convirtió en su fuente principal de financiamiento mediante transferencias presupuestales a cada entidad pública.

Los pagos que se efectúan por CAFAE no se realizan de manera homogénea. En algunas entidades, la diferencia de la planilla de pago respecto de esta

[46] Creado por el DS 522 y su reglamento DLeg 11377. Regulado de forma específica por el DS 006-75-PM-INAP.
[47] Artículo 2 del DS 135-94-EF.
[48] Presidencia del Consejo de Ministros (2004).
[49] MEF, 2011, p. 43.

modalidad de pago varía entre las proporciones de 1 a 10 y de 1 a 3, existiendo inclusive algunas entidades que no tienen este beneficio. Asimismo, se registra diferencias significativas entre los CAFAE que reciben las distintas entidades públicas, debido, principalmente, a las mayores o menores posibilidades de negociación de los directivos de cada sector con el MEF. Por otro lado, en 1994, se estableció que los pagos por CAFAE que reciben los trabajadores sean exonerados de descuentos por los conceptos de aporte al seguro social (hoy en día ESSALUD) y al sistema de pensiones. De esta manera, el mecanismo del CAFAE se convirtió en una fuente de informalidad y caos remunerativo en la administración pública.

4.2. Segundo intento de reformas (1995-1997): Modernización del Estado

La preocupación por resolver los problemas que afectaban a la administración pública continuó pese a lo resultados de la reorganización integral del Estado impulsada por el INAP y la PCM y a la desarticulación del primero[50] cuyas funciones fueron descentralizadas en cada entidad, iniciándose un periodo orientado a la desregulación del Estado.

En 1995, un diagnóstico de la situación de las entidades del Poder Ejecutivo[51] mostró que la PCM fue interesándose crecientemente en los problemas relacionados con la gestión pública. Ese mismo año, se transfirió a la PCM la supervisión del sistema administrativo de gestión de recursos humanos y la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP[52]. En el primer caso, el liderazgo del sistema de recursos humanos fue asignado a una instancia supraministerial con el objetivo de que sea administrada con independencia de los sectores (Comisión Multisectorial, 2001)[53]. En el caso de la ESAP, adscrita a

[50] Mediante la Ley 26507.
[51] El documento diagnóstico normativo-institucional del Poder Ejecutivo fue elaborado por Leonie Roca, Pierina Pollarolo y Rosa María Palacios. Citado en Cortázar, 2002, p. 29.
[52] Mediante la Ley 26507 fue transferida a la PCM.
[53] No fue hasta el año 2008 con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, mediante el DLeg 1023, que el liderazgo de la supervisión del sistema administrativo de recursos humanos del Estado fue otorgado nuevamente a una institución con autonomía técnica y administrativa.

la PCM, dejó de ejercer funciones paulatinamente hasta que, finalmente, desapareció en el año 2008, cuando se aprobó las normas para la capacitación y la evaluación del personal al servicio del Estado, como parte del sistema administrativo de gestión de recursos humanos[54].

En 1996, se inició el proceso de modernización de la administración pública, mediante la delegación de facultades al Poder Ejecutivo para legislar sobre la materia para "llevar a cabo un proceso de modernización integral en la organización de las entidades que lo conforman, en la asignación y ejecución de funciones y en los sistemas administrativos, con el fin de mejorar la gestión pública"[55]. De esta manera, el programa de modernización pretendió reducir y hacer más eficiente el aparato estatal, principalmente, respecto de la utilización de los recursos públicos para prestar los servicios básicos que los ciudadanos requieren[56]. Este proceso de modernización del Estado fue liderado por la PCM, quien elaboró un conjunto de principios y objetivos resumidos en la Ley Marco de modernización[57]. Esta Ley Marco[58] estableció lo siguiente:

- Reorganizar el Estado y crear entidades con un régimen especial, así como eliminar varios organismos autónomos,
- Mejorar los sistemas administrativos del Estado y crear nuevos entes rectores,
- Reorganizar la carrera pública mediante el sinceramiento de los contratos SNP y la implementación de una nueva Ley de carrera pública,
- Mejorar la cobertura de servicios públicos mediante una Ley de descentralización.

La propuesta recibió escaso apoyo político y de la opinión pública. Asimismo, el eventual incremento del gasto en planillas como resultado del sinceramiento de

[54] Mediante DLeg 1025 aprobado el 11 de junio de 2008.
[55] Ley 26553, Ley de presupuesto del sector público para el año 1996, Octava Disposición Transitoria.
[56] Ugarte, 2000, p. 422.
[57] DLeg 834
[58] Reemplazada en 2002 por la Ley Marco de la gestión de la modernización (Ley 27658).

los contratos SNP y su conversión a contratos de naturaleza laboral redujo la reforma a la aprobación de proyectos de ley, tales como la Ley de contrataciones y adquisiciones del Estado[59], la Ley del servicio diplomático[60] y la Ley sobre la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en casos de parentesco[61]. La opción fundamental expresada en ellos consistía en flexibilizar y simplificar los sistemas administrativos mediante una importante desregulación[62].

4.3. Tercer intento de reformas (2000- 2006): Institucionalidad pública

A inicios del año 2000, se evidenciaba una profunda desconfianza por parte de los ciudadanos ante el desprestigio de la administración pública como prestadora de servicios y por los altos niveles de corrupción, debido a la falta de mecanismos de transparencia y control de la gestión. Por ello, fue necesaria la creación de espacios de concertación de políticas públicas que permitieran superar la desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones y hacer más eficiente el aparato estatal. En este contexto, en el año 2002, se inició un nuevo proceso de modernización y descentralización del Estado con los siguientes objetivos: (i) reconciliación entre los ciudadanos y las instituciones públicas y la democracia; (ii) otorgamiento de servicios eficaces y de calidad; (iii) utilización de los escasos recursos de manera eficiente y transparente, rindiendo cuentas de manera periódica; (iv) mejoramiento de los espacios de participación ciudadana y (v) implementación de mecanismos de transparencia de la gestión pública. Para tal fin, se adoptó una serie de cambios normativos[63].

[59] DS 059-96-PCM.
[60] DS 040-97-RE.
[61] Ley 26771.
[62] Programa de Modernización de la Administración Pública, 1996, pp. 6-7 citado por Cortázar, 2002, p. 39.
[63] Acuerdo Nacional (22 de julio de 2002); Ley Marco de modernización de la gestión del Estado (Ley 27658 promulgada en enero de 2002); Ley de bases de la descentralización (Ley 27783 promulgada en abril de 2002); Ley Orgánica de gobiernos regionales (Ley 27867 promulgada en noviembre de 2002); Ley Marco del empleo público (Ley 28175 promulgada en febrero de 2004); Modificación del Capítulo de descentralización de la Constitución Política de 1993 (Título III - año 2005).

La reforma del servicio civil se consideró fundamental para el éxito del proceso de modernización y descentralización del Estado. Por tal motivo, en febrero de 2001, se conformó una Comisión Multisectorial encargada de elaborar un informe sobre la situación del personal de la administración pública central[64]. En su informe final, la Comisión recomendó, entre otras, lo siguiente[65]:

- Incorporar al personal SNP a un nuevo régimen especial que otorgue de forma restringida ciertos beneficios laborables, como vacaciones, seguro social y régimen pensionario,
- Establecer un régimen especial para profesionales y servidores de mando medio, con reglas que aseguren sus posiciones sin perder la meritocracia como principio rector,
- Diseñar un régimen más flexible, similar al régimen privado, para el personal en los niveles más altos y bajos.

Asimismo, la Comisión Multisectorial elaboró las siguientes normas relacionadas con la ética en la administración pública:

- Ley sobre prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos[66],
- Ley sobre la gestión de intereses en la administración pública[67],
- Ley sobre el código de ética de la función pública[68].

La Ley sobre prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos obliga a los funcionarios y servidores públicos a guardar secreto y/o reserva en los temas que la ley mande y en lo que la ley no sea explícita, pero cuyo uso de información pueda ser usado en beneficio personal. Adicionalmente, señala que los funcionarios y servidores públicos quedan impedidos de aceptar

[64] Comisión creada mediante DS 004-2001-TR e integrada por representantes de la PCM, MTPE y MEF.
[65] En USAID, 2005, p. 18-19; y en Comisión Multisectorial, 2001, p. 70-73.
[66] Aprobada por Ley 27588 del 22 de noviembre de 2001.
[67] Aprobada por Ley 28024 del 12 de julio de 2003.
[68] Aprobada por Ley 27815 del 12 de agosto de 2002.

representaciones remuneradas respecto de las empresas comprendidas en el ámbito de su función, formar parte del directorio de una empresa privada y otras medidas que limiten su imparcialidad.

Por su parte, la Ley sobre la gestión de intereses en la administración pública reglamenta los procesos formales, reglas, deberes y prohibiciones que se deben cumplir en el ámbito de la gestión de intereses, entendido como las acciones que realiza un gestor de interés con el propósito de influir en una decisión pública. La gestión de intereses debe ser transparente, por lo cual tanto el gestor como el tema, obligatoriamente, deben estar registrados.

Las sanciones a los servidores públicos están contempladas en el código de ética de la función pública y en la carrera administrativa[69]. El código de ética de la función pública es de alcance transversal a todos los servidores públicos, independientemente del régimen jurídico que tenga la entidad y del régimen laboral o de contratación al que está sujeto el servidor público[70], y establece un conjunto de principios, deberes y prohibiciones que, de ser transgredidos, son sujeto de sanción. La carrera administrativa establece sanciones y procedimientos de aplicación exclusiva a los servidores del régimen laboral público administrativo.

Los tipos de sanciones contemplados en el Código de Ética de la Función Pública son en total 6[71] cuya aplicación depende de: (i) perjuicio ocasionado a los servidores o a la administración pública, (ii) afectación a los procedimientos, (iii) naturaleza de las funciones desempeñadas, (iv) cargo, (v) jerarquía del infractor y (vi) reincidencia[72]. Las multas se determinan en función de la gravedad de la

[69] Los servidores civiles pueden tener responsabilidad civil o penal. No se ha desarrollado esos casos porque su proceso y resolución están a cargo del Poder Judicial.
[70] Para mayor detalle, ver el documento Resumen de Principios, Deberes y Prohibiciones del Código de ética para la función pública, publicado en la página web de SERVIR.
[71] Amonestación, suspensión, Multa, resolución contractual, destitución o despido, multa.
[72] Artículo 10 del DS 033-2005-PCM. Reglamento del Código de Ética de la Función Pública.

infracción y sobre la base de una proporción de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), llegando, en algunos casos, a representar hasta 12 UIT.

Una vez aprobadas estas normas relacionadas con la ética en la administración pública, el proceso de reforma del servicio civil no continuó, quedando las recomendaciones de la Comisión Multisectorial concernientes a la profesionalización del servicio civil nuevamente abandonadas. El principal argumento para postergar dicha reforma fue el costo fiscal del proceso.

En el año 2003, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID - publicó el ranking sobre la calidad del servicio civil en América Latina, ubicando al servicio civil peruano en el puesto 17 de 21 países de la región[73]. Como consecuencia, la necesidad de la reforma del servicio civil se colocó nuevamente en agenda, promulgándose en el año 2004 la Ley Marco del empleo público[74] - LMEP - como norma transversal al empleo público.

La LMEP tuvo como objetivo determinar los aspectos generales que rigen al empleo público, siendo de aplicación a "la prestación de los servicios personales, subordinada y remunerada entre una entidad de la administración pública y un empleado público, cualquiera fuera la clasificación que este tenga"[75]. Es decir, la ley establece un solo y único régimen para los empleados estatales, cualquiera sea el sistema laboral en el que se encuentren, dado que en los organismos públicos conviven dos regímenes laborales[76]. Un aspecto resaltante de la LMEP es el cambio de enfoque en la clasificación de los trabajadores del sector público a partir de las funciones que desempeña y no por el nivel académico alcanzado. La LMEP es una norma transversal a todas las entidades de la administración pública[77], la cual alcanza a todo funcionario y servidor público. Sin embargo, esta

[73] Cortázar (2003).
[74] Ley 28175 aprobada el 19 de febrero de 2004.
[75] Artículo 3 de la Ley 28175. Esta Ley no incluye a las personas contratadas temporalmente, a los trabajadores de las empresas del Estado ni a los obreros municipales.
[76] Iacoviello & Zuvanic (2006).
[77] De acuerdo con el Artículo 3 de la Ley 28175, las entidades de la administración pública son: - El Poder Legislativo, conforme a la Constitución y al Reglamento del Congreso de la República - El Poder Ejecutivo: ministerios, organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y, en general, cualquier otra entidad

Ley no incluye a los trabajadores que se relacionan con el Estado mediante los contratos de servicios no personales ni los contratos civiles[78].

Del mismo modo, conjuntamente a la LMEP, se proyectó implementar las siguientes acciones:

- Revisión y reformulación de los CAP,
- Incorporación del personal permanente a la nueva carrera administrativa y
- Concursos públicos abiertos para puestos presupuestados no cubiertos, a los cuales podrían postular los SNP.

Finalmente, el desarrollo de la LMEP requería de la formulación e implementación de cinco normas[79]:

- Ley de carrera del servidor público,
- Ley de los funcionarios públicos y empleados de confianza,
- Ley de gestión del empleo público,
- Ley de incompatibilidades y responsabilidades,
- Ley del sistema de remuneraciones del empleo público

A pesar de la aprobación de los cinco proyectos de Ley por parte del Consejo de Ministros entre los años 2004 y 2005, ninguno de ellos fue aprobado por el Congreso de la República por la incertidumbre respecto de los efectos negativos de una variación en la política remunerativa o el incremento del gasto de la planilla pública[80]. Esta decisión consideró el hecho que el gasto en planilla se duplicó entre 1999 y 2005 debido a aumentos remunerativos a docentes,

perteneciente a este Poder - El Poder Judicial, conforme a lo estipulado en su ley orgánica - Los Gobiernos Regionales, sus órganos y entidades - Los Gobiernos Locales, sus órganos y entidades - Los organismos constitucionales autónomos.

[78] Según la Presidencia del Consejo de Ministros (2004), los contratos de servicios no personales representaban el 26.5% del total de empleados públicos en el año 2004.

[79] Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley 28175.

[80] De acuerdo con estimaciones de la PCM, el impacto fiscal sería de 266 millones de soles, pero de acuerdo con cifras del MEF, se estimó un costo de 2,000 millones de soles y que además debería considerarse el efecto que la homogenización de las remuneraciones tendría en las expectativas y demandas de otros grupos de empleados públicos.

médicos, policías y trabajadores estatales, llegando a representar el 26% del gasto total del presupuesto público[81].

4.4. La actual reforma (2008-a la fecha): Reforma del servicio civil - creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil

La Ley de la carrera magisterial constituyó un paso importante de reforma en el sector educación, sin embargo, fue considerada como una reforma aislada del servicio civil. La Ley de la carrera magisterial[82] fue promulgada en el año 2007 en reemplazo de la carrera del profesorado, buscando revertir la desvalorización de las remuneraciones de los profesores y mejorar su reconocimiento social. Por tal motivo, la Ley supone el mejoramiento sustancial de sus remuneraciones y competencias, así como el aumento de la calidad, eficiencia y equidad de la carrera. Del mismo modo, la Ley establece una evaluación constante a los profesores.

En el año 2008, se abre una ventana de oportunidad para la mejora y modernización del Estado a raíz de la implementación del tratado de libre comercio Perú – Estados Unidos. De esta manera, se propuso fortalecer la gestión del Estado mediante la promulgación de una serie de decretos legislativos vinculados con el servicio civil como parte de la estrategia para mejorar la eficacia y eficiencia del Estado y con la finalidad de facilitar la implementación del acuerdo de promoción comercial Perú – Estados Unidos.

Paralelamente, el Congreso aprobó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE[83] - con el objetivo de: (i) establecer los principios y normas básicos de organización, competencias y funciones de los ministerios, precisando las funciones exclusivas

[81] Iacoviello & Zuvanic (2006).
[82] De acuerdo con estimaciones de la PCM, el impacto fiscal sería de 266 millones de soles, pero de acuerdo con cifras del MEF, se estimó un costo de 2,000 millones de soles y que además debería considerarse el efecto que la homogenización de las remuneraciones tendría en las expectativas y demandas de otros grupos de empleados públicos.
[83] DLey 29158 promulgada el 20 de diciembre de 2007. Por su alto costo político, no fue aprobada en el año 2003 conjuntamente con la Ley Marco de modernización de la gestión del estado y la Ley de bases de la descentralización.

y las compartidas con otras entidades del Estado y (ii) reordenar las políticas y funciones sectoriales en los tres niveles de gobierno. Asimismo, reconoció como uno de los sistemas administrativos de aplicación nacional al sistema administrativo de gestión de recursos humanos, cuya finalidad es regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso[84].

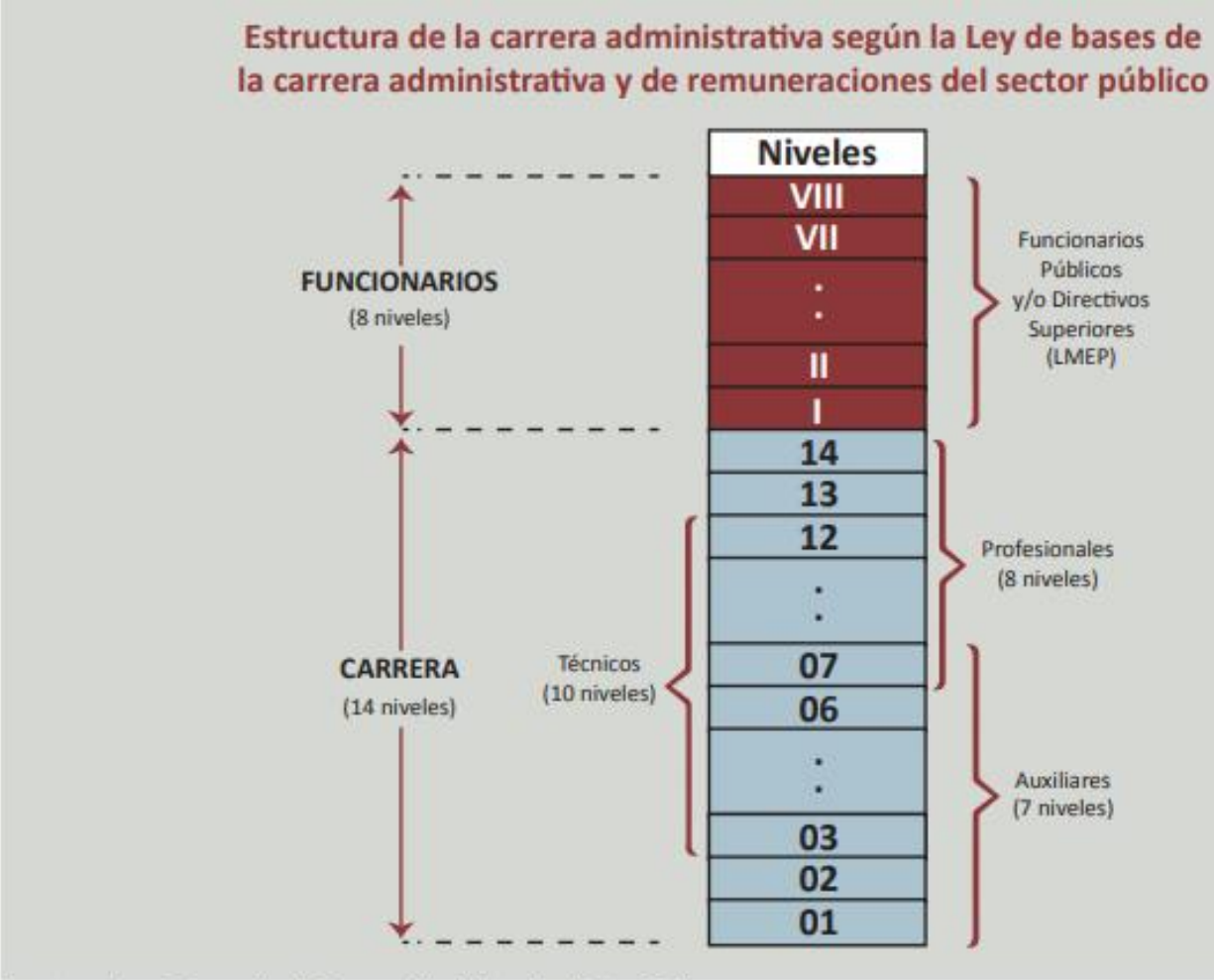
Del mismo modo, en el año 2008, se aprobó y reguló el régimen especial de contratación administrativa de servicios – CAS[85], el cual reemplazó a los contratos de servicios no personales. A diferencia de los trabajadores con contrato de SNP, los trabajadores bajo la modalidad de contratación CAS gozan de algunos derechos laborales como vacaciones, afiliación a ESSALUD y régimen pensionario, sin embargo, se estableció que es una modalidad contractual administrativa y no laboral. Actualmente, el régimen especial de contratación administrativa de servicios debe ser entendido como un contrato laboral y no como un contrato administrativo, es decir, como un régimen laboral especial de la administración pública independiente de los demás regímenes laborales ya existentes en el Estado[86].

Este régimen especial de contratación es aplicable a todas las entidades de la administración pública, con excepción de las empresas del Estado. Desde la creación de SERVIR, toda referencia al empleo público se entiende sustituida por servicio civil. Así, el tema central no es empleo público o carrera administrativa sino el Estado al servicio del ciudadano a través del servicio civil. Adicionalmente, se dejó sin efecto el Consejo Superior del Empleo Público (COSEP), el Tribunal del Empleo Público y la Escuela Nacional de Administración Pública, creados a partir de la Ley Marco del empleo público, pero ninguno implementado.

[84] Artículo 46 de la Ley 29158.
[85] Leg 1057 y su reglamento el DS 075-2008-PCM.
[86] Para mayor detalle, ver la Ley 29849 con fecha 06 de abril de 2012.

4.5. Organización de la carrera, Decreto Legislativo 276

Los grupos ocupacionales y los niveles son los elementos básicos que ordenan el desarrollo de la carrera administrativa, cuya estructura se encuentra regulada en el Título I de la Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público (ver Gráfico). Los cargos no forman parte de la carrera administrativa, por lo que no existen los cargos de carrera[87].



Fuente: Ley de Bases de la Carrera Administrativa (DLeg 276) y Ley Marco del Empleo Público (Ley 28175)
Elaboración: SERVIR - GPGRH

[87] Los cargos son los puestos de trabajo que cada institución diseña según sus necesidades, los cuales contienen funciones determinadas que desarrollan los servidores y funcionarios. Los cargos no forman parte de la carrera administrativa, pero a cada nivel le corresponde un conjunto de cargos compatibles con aquel, dentro de la estructura organizacional de cada entidad.

4.5.1. Grupos ocupacionales

Son categorías que permiten organizar a los servidores públicos en razón de su formación, capacitación y/o experiencia reconocida[88]. Los grupos ocupacionales de la carrera son tres y se accede a ellos a través de una postulación expresa.

- **Grupo profesional:** abarca del nivel 7 al 14 y está constituido por servidores con título profesional o grado académico reconocido por la Ley Universitaria o títulos otorgados por Institutos Superiores Tecnológicos.
- **Grupo técnico:** abarca del nivel 3 al 12 y concentra a los servidores con formación superior o universitaria incompleta, capacitación tecnológica o experiencia técnica reconocida.
- **Grupo auxiliar:** abarca del nivel 1 al 7 y agrupa a los servidores que tienen instrucción secundaria y acreditan experiencia o calificación para realizar labores de apoyo.

4.5.2. Niveles de carrera

Son los escalones que se establecen dentro de cada grupo ocupacional a través de los cuales el servidor efectúa su progresión en la carrera administrativa. Cada nivel de escalafón supone un conjunto de requisitos y condiciones mínimas mensurables que debe reunir el servidor para ser comprendido en el nivel dentro de la estructura organizacional de cada entidad pública. La carrera comprende 14 niveles en total, siendo el nivel 1 el más bajo y el 14 el más alto.

Los directivos y los funcionarios no están comprendidos en la carrera administrativa, pero sí en las disposiciones de la Ley de bases de la carrera administrativa en lo que les sea aplicable. El directivo público es identificado

[88] Artículo 9 del DLeg 276.

como funcionario y se define[89] como el ciudadano que es elegido o designado por la autoridad competente para desempeñar cargos del más alto nivel en los poderes públicos y los organismos con autonomía. Por tanto, los puestos de los funcionarios corresponden a puestos de mando que, al estar excluidos de la carrera administrativa, son de libre designación y remoción. Los directivos públicos no gozan del derecho a la estabilidad laboral y están organizados en 8 niveles, siendo el nivel máximo, la Presidencia de la República. En estos casos, la remuneración se fija por cargos específicos, escalonados en los 8 niveles.

Por otro lado, la Ley Marco del empleo público clasifica a los servidores como:

(i) Funcionario público[90], quien desarrolla funciones de preeminencia política, desarrolla políticas de Estado y/o dirige organismos o entidades públicas;
(ii) Empleado de confianza, cargo de confianza técnico o político, distinto al de funcionario público y
(iii) Servidor público. Se clasifica en:
a. directivo superior: desarrolla funciones administrativas relativas a la dirección de un órgano programa o proyecto, la supervisión de personal, la elaboración de políticas de actuación administrativa y la colaboración en la formulación de políticas de gobierno;
b. ejecutivo: desarrolla funciones administrativas;
c. especialista: desempeña labores de ejecución de servicios públicos y no ejerce función administrativa;

d. apoyo: desarrolla labores auxiliares de apoyo y/o complemento.

[89] Reglamento de la Ley de bases de la carrera administrativa, DS 005-90-PCM.
[90] El funcionario público puede ser: a) de elección popular directa y universal o confianza política originaria; b) de nombramiento y remoción regulados o c) de libre nombramiento y remoción.

4.6. Procesos de gestión de servidores

La gestión de servidores bajo el régimen laboral público administrativo tiene ocho procesos identificados.

4.6.1. Selección

El ingreso a la carrera administrativa se realiza obligatoriamente mediante un concurso público de méritos. En el caso de los servidores nombrados, su incorporación a la carrera se efectúa por el nivel inicial del grupo ocupacional al cual se postula. Este requisito busca proteger los principios de meritocracia e igualdad de oportunidades en el acceso a la carrera. La Ley de bases de la

carrera administrativa regula también a los servidores contratados, quienes no están comprendidos dentro de la carrera administrativa. La contratación de estos servidores no obedece a un concurso público, con excepción de los casos en que la contratación se realice para el cumplimiento de labores de naturaleza permanente. Sin embargo, en 2005, con la promulgación de la Ley Marco del empleo público, se establece que el acceso al servicio civil se realice mediante concurso público sin excepción. Los siguientes cuadros muestran los requisitos de ingreso a la carrera administrativa[91]:

Requisitos para el ingreso a la carrera administrativa
• Ser ciudadano peruano en ejercicio
• Acreditar buena conducta y salud comprobada
• Reunir los atributos del respectivo grupo ocupacional
• Presentarse y ser aprobado en el concurso de admisión
• Otros que señale la Ley

Modalidades de ingreso	Procedimiento
Ingreso a la carrera por concurso público de mérito a cargo de cada institución	**Fase de convocatoria** • Requerimiento de personal formulado por el órgano correspondiente, con la respectiva conformidad presupuestal • Publicación de la convocatoria en un medio de difusión abierto • Divulgación de las bases del concurso elaboradas por cada entidad • Verificación documentaria de los requisitos mínimos • Inscripción del postulante
	Fase de selección de personal • Calificación curricular • Prueba de aptitud y/o conocimiento • Entrevista personal • Publicación del cuadro de méritos • Nombramiento o contratación
Incorporación a la carrera luego de tres años de servicio en calidad de contratado	• Vencido el plazo máximo de contratación de 3 años, la incorporación a la carrera es un derecho reconocido. • Contratación en labores de naturaleza permanente y previa evaluación favorable. • El tiempo de permanencia como contratado es considerado como tiempo de permanencia para el primer ascenso en la carrera.

[91] Ley de bases de la carrera administrativa (DLeg 276).

Desde 1993[92] a la fecha, las leyes de presupuesto han incluido normas de austeridad fiscal, las cuales prohíben el ingreso de nuevo personal a la carrera administrativa (con la única excepción de reemplazar plazas presupuestadas que estuviesen vacantes), así como el aumento de sueldos, bonificaciones y otros beneficios y el pago de horas extras.

Por otro lado, en 2002, se aprobó la Ley de bases de descentralización[93], la cual establece la separación de competencias y funciones de los tres niveles de gobierno y la transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales. En este contexto, los gobiernos regionales fueron exonerados de las normas de austeridad presupuestal que impedían el ingreso de nuevos trabajadores a la carrera administrativa, con el objetivo de cubrir los cargos generados como consecuencia de las nuevas competencias asumidas por los gobiernos regionales. Sin embargo, pese a contar con autorizaciones para la contratación de servidores de carrera, el personal incorporado a los gobiernos regionales fue contratado, principalmente, bajo la modalidad de servicios no personales, lo que explicaría que no se hayan reportado nuevos ingresos de personal bajo las normas de la carrera administrativa[94].

Entre 1993 y 2010, las distintas medidas de austeridad estipuladas en las leyes de presupuesto originaron que el ingreso de nuevo personal a la carrera administrativa haya sido marginal. Sin embargo, algunas entidades prefirieron optar por mecanismos más flexibles de contratación[95] a pesar de contar con la exoneración de dichas restricciones presupuestales para la incorporación de personal de carrera. Recién en el año 2010, se autoriza el nombramiento progresivo de personal en las entidades del sector público[96] y, en 2011, se

[92] De acuerdo con el DL 25986.
[93] Ley 27783.
[94] GRADE (2010).
[95] Ibid.
[96] La Quincuagésima Segunda Disposición Final de la Ley 29465 (Ley de presupuesto del sector público para el año 2010) fue modificada por el artículo 1 del Decreto de Urgencia 113-2009.

autoriza la conclusión del proceso de nombramiento del personal contratado del sector público[97].

4.6.2. Capacitación[98]

En la carrera administrativa, la capacitación constituye un deber y un requisito previo para acceder a los mecanismos de promoción contemplados en la Ley de bases de la carrera administrativa. Asimismo, constituye un derecho de los servidores públicos, pues cada entidad debe establecer programas de capacitación adecuados para cada nivel de carrera, con la finalidad de mejorar el servicio público e impulsar la promoción del servidor público[99]. Los programas de capacitación deben contener las políticas institucionales de capacitación, las acciones de capacitación, los recursos financieros asignados y los mecanismos de control que salvaguarden la ejecución del programa de capacitación[100].

La capacitación para la carrera administrativa se financia por medio de los siguientes recursos:

- El 0.5% del total de la planilla mensual de remuneraciones,
- Ingresos propios captados por la entidad por servicios académicos prestados o venta de publicaciones,
- Porcentaje de sus recursos destinados para capacitación por el CAFAE y
- Otros ingresos provenientes de donaciones o convenios[101].

La Gerencia de Administración de cada entidad tiene la responsabilidad de definir las agendas de capacitación e identificar a sus beneficiarios.

---

[97] Ley 29753.
[98] Esta sección se desarrolla de acuerdo con las normas de capacitación contenidas en el DLeg 276 y su reglamento, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el DLeg 1025 y su reglamento, el DS 009-2010-PCM, que son de naturaleza transversal y de aplicación al servicio civil, con independencia de su régimen de contratación.
[99] Artículo 18 del DLeg 276.
[100] Artículo 18 del DLeg 276.
[101] Artículo 72 del reglamento del DLeg 276.

4.6.3. Promoción

La norma que regula el ascenso dentro de la carrera administrativa[102] prohíbe la promoción automática y establece la realización de hasta dos concursos anuales de mérito para ascenso. Para ello, se debe establecer cuotas anuales de ascensos por cada nivel y grupo ocupacional, tomando en consideración las plazas vacantes existentes en cada nivel, el número de servidores y la disponibilidad presupuestaria de cada entidad.

Existen dos tipos de ascenso estipulados en la carrera administrativa:

i. Cambio de grupo ocupacional

Este tipo de ascenso está reservado, exclusivamente, para los servidores que alcanzan el mayor nivel dentro del grupo ocupacional al que pertenecen. Se respeta el principio del nivel alcanzado y la especialidad adquirida y procede a petición expresa del servidor público mediante un concurso de méritos.

ii. Promoción vertical dentro del mismo grupo ocupacional

Consiste en el ascenso al nivel inmediato superior dentro del mismo grupo ocupacional. Este tipo de promoción toma en consideración los siguientes aspectos:

- La formación general y el nivel de capacitación requerida para el siguiente nivel: estudios de formación general y de capacitación específica por un mínimo de 51 horas por cada año de permanencia en un nivel de carrera. Cuando el Estado no puede garantizar la capacitación, se debe acreditar experiencia reconocida.
- Tiempo mínimo de permanencia (o antigüedad) en el nivel de acuerdo con el grupo ocupacional al que pertenece el servidor.

[102] Capítulo III del Título I del DLeg 276 y su reglamento.

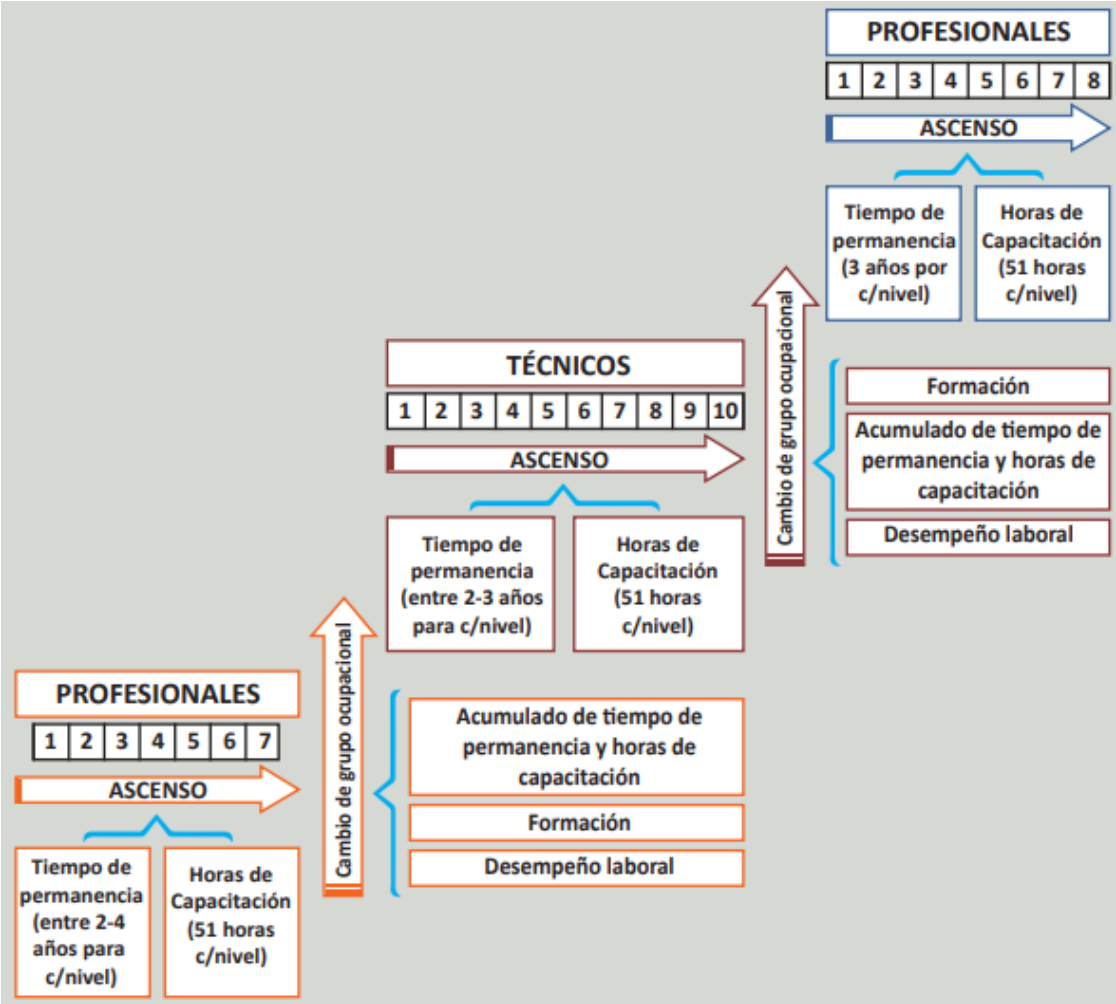
Cumplidos los dos requisitos antes mencionados, los servidores aptos quedan habilitados para intervenir en un proceso de ascenso que valora:

- Estudios de formación general: certificados, diplomas o títulos expedidos de acuerdo a Ley,
- Méritos individuales: acciones que transcienden positivamente a las funciones de competencia de cada servidor, así como la obtención de mayores calificaciones a las exigidas en su respectivo nivel de carrera,
- Desempeño laboral: foja de servicios satisfactoria que acredite la capacidad, solvencia moral y contracción al trabajo.

Como se mencionó anteriormente, la progresión al interior de la carrera administrativa se rige por criterios de capacidad y antigüedad, siendo este último el factor determinante en caso que dos o más servidores públicos obtengan el mismo puntaje final en el concurso de ascenso. De esta manera, la preferencia corresponderá al servidor con mayor tiempo de permanencia en el nivel, en el grupo ocupacional o tiempo de servicios al Estado[103]. En el siguiente gráfico, se mostrará la progresión en la carrera administrativa.

La carrera administrativa no tiene un sistema de promociones que aliente al servidor público a aumentar su productividad. Las promociones se dan solo cuando se abren plazas y se realiza una convocatoria interna[104]. En este caso, se realiza un concurso que puede terminar, en algunos casos, en la promoción de un trabajador que pasa a cubrir esta plaza. Adicionalmente, las promociones y ascensos significan aumentos salariales poco importantes[105].

[103] Artículo 55 del DS 005-90-PCM.
[104] Promoción interna en la práctica Las instituciones gubernamentales se han visto impedidas de establecer cuotas anuales de ascenso por cada nivel y grupo ocupacional, así como de dirigir procesos anuales de ascenso desde 1993 debido, principalmente, al programa de reposición de exservidores públicos cesados y a las prohibiciones presupuestales de reconvertir plazas. Durante los últimos años, las plazas vacías han estado reservadas, principalmente, para las reincorporaciones de los ceses colectivos, lo cual ha reducido sustancialmente la posibilidad de que las entidades realicen procesos de promoción interna.
[105] GRADE (2010).



4.6.4. Evaluación[106]

La evaluación[107] de desempeño laboral es un proceso obligatorio que se debe realizar en forma permanente y se califica en forma periódica de acuerdo con

[106] Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el DLeg 1025 y su reglamento, DS 009-2010-PCM, de naturaleza transversal y de aplicación al servicio civil en general con independencia de su régimen de contratación, se explicará brevemente las normas sobre evaluación contenidas en el DLeg 276 y su reglamento.

[107] El estudio de GRADE (2010) señaló que, si bien en la mayoría de los gobiernos regionales bajo estudio el jefe superior evalúa regularmente a su personal, raras veces los trabajadores reciben una retroalimentación sobre la evaluación de desempeño a la que fueron sometidos, convirtiéndose dichas evaluaciones en una simple formalidad. Por otro lado, ese mismo estudio encontró que existía un fuerte rechazo por parte de los servidores públicos a ser evaluados, producto de los despidos masivos en los distintos procesos de evaluación realizados durante el gobierno de Fujimori.

los criterios y puntajes que se establezcan[108]. La evaluación está a cargo del jefe inmediato de cada servidor público. Ni la Ley de bases de la carrera administrativa ni su reglamento desarrollan los criterios y los puntajes que deben ser considerados en las evaluaciones de desempeño. Recién en el año 2008, se aprueba las normas de capacitación y rendimiento para el sector público[109] que cubren este vacío.

La Ley de bases de la carrera administrativa establece que la evaluación es uno de los elementos a tomar en cuenta en el proceso de promoción, sin embargo, en lo que se refiere a los cargos políticos o de confianza, esa Ley no prevé una evaluación de desempeño laboral. En este caso, el ingreso y remoción es de libre discrecionalidad de la autoridad responsable y, por tanto, la separación no requiere justificación causal alguna. La ausencia de criterios uniformes para los procesos de evaluación de desempeño y la débil cultura de evaluación en la administración pública convirtieron a estos procesos en requisitos formales que no logran reflejar el rendimiento real de los servidores públicos[110].

Los vacíos legales respecto de las evaluaciones de desempeño conjuntamente a la vinculación de las mismas con el despido han dado lugar a que las evaluaciones no sean valoradas como mecanismos para mejorar las competencias de los servidores públicos ni para que contribuyan con criterios objetivos para el ascenso de dichos servidores.

4.6.5. Desplazamiento

El reglamento de la Ley de bases de la carrera administrativa establece distintos mecanismos de desplazamiento de los servidores públicos para desempeñar diferentes funciones dentro y fuera de su entidad. Para ello, se debe considerar como criterios la formación, capacitación y experiencia del servidor, según su grupo y nivel de carrera de origen. Las modalidades son las siguientes:

[108] Artículo 53 del DS 005-90-PCM.
[109] DLeg 1025.
[110] Iacoviello & Zuvanic (2006).

Modalidad	Descripción
Designación	Desempeño de un cargo de responsabilidad directiva o de confianza de manera temporal por decisión de la autoridad competente en la misma u otra entidad. Terminada la designación, el servidor reasume las funciones compatibles a su nivel y grupo ocupacional en la entidad de origen.
Rotación	Reubicación dentro de una misma entidad, con asignación de funciones según su nivel de carrera y grupo ocupacional alcanzado por el servidor.
Reasignación	Desplazamiento de un servidor de una entidad a otra, con aceptación previa de la entidad de origen.
Destaque	Desplazamiento temporal hacia otra entidad, solicitado y debidamente sustentado por la entidad de destino para desempeñar funciones dentro de su campo de competencia funcional. En estos casos, el destaque no será menor de treinta (30) días, no podrá superar el período presupuestal y seguirá percibiendo sus remuneraciones de la entidad de origen.
Permuta	Desplazamiento simultáneo de dos servidores por acuerdo mutuo, pertenecientes a un mismo grupo y nivel ocupacional y procedentes de entidades distintas.
Encargo	Asignación temporal del servidor a un cargo de su especialidad de igual o mayor jerarquía a la alcanzada. No puede exceder el período presupuestal.
Comisión de servicios	Desplazamiento temporal fuera de la sede habitual de servicios para realizar funciones relacionadas con los objetivos institucionales. No puede superar los treinta días calendario en cada oportunidad.
Transferencia	Reubicación del servidor en una entidad diferente a la de origen, preservando su nivel y grupo ocupacional, con carácter permanente y solo por causales expresas, tales como fusión, desactivación, extinción y reorganización institucional.

4.6.6. Sanciones

El régimen disciplinario se encuentra regulado en la Ley de bases de la carrera administrativa[111], la cual establece que las sanciones por faltas disciplinarias se determinan según su gravedad y son evaluadas caso por caso.

[111] Capítulo V del DLeg 1025.

Las sanciones por faltas disciplinarias pueden ser de cuatro tipos:

- Amonestación verbal o escrita;
- Suspensión sin goce de remuneraciones hasta por treinta días;
- Cese temporal sin goce de remuneraciones por un periodo de treinta días hasta doce meses, la cual se aplica previo proceso administrativo disciplinario y
- Destitución, la cual se aplica previo proceso administrativo disciplinario.

La gravedad y sanción de un caso concreto se determina a través de la evaluación de las siguientes condiciones:

- Circunstancia en la que se comete;
- La forma de comisión;
- Concurrencia de varias faltas;
- Participación de uno o más servidores en la comisión de la falta y
- Efectos que produce la falta.

Los servidores públicos son responsables civil, penal y administrativamente por el cumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio del servicio público.

4.6.7. Remuneraciones

De acuerdo con la Ley de bases de la carrera administrativa, para efectos de la carrera administrativa y el sistema único de remuneraciones, la administración pública constituye una sola institución[112], sin perjuicio del nivel de gobierno al que pertenezca un servidor en particular o a la estructura organizacional de cada entidad. Esto supone que los niveles de carrera y los conceptos remunerativos son los mismos para toda la carrera administrativa y que el nivel

[112] Artículo 6 del DLeg 276.

remunerativo alcanzado se preserva, incluso, cuando se produce movilidad horizontal entre entidades.

Esa misma norma establece que el sistema único de remuneraciones de la carrera administrativa se rige por los siguientes principios[113]:

- Universalidad;
- Base técnica;
- Relación directa con la carrera administrativa y
- Adecuada compensación económica.

A. Elementos de la remuneración:

De acuerdo con la norma, la remuneración de los funcionarios y servidores públicos se compone de tres elementos básicos:

Haber básico	Bonificaciones	Beneficios
• Servidores: de acuerdo con cada nivel de carrera • Funcionarios: de acuerdo con el cargo • Se regula en proporción a la Unidad Remunerativa Pública (URP) y como porcentaje de la misma	• Personal: corresponde a la antigüedad en el servicio, computada por quinquenios • Familiar: corresponde a las cargas familiares • Diferencial: corresponde a los cargos de responsabilidad directiva	• Asignación por cumplir 25 y 30 años de servicios • Aguinaldos • Compensación por tiempo de servicios

A los conceptos remunerativos aprobados en la Ley de bases de la carrera administrativa, se añadieron otros conceptos remunerativos aprobados en

[113] Artículo 5 del DLeg 276.

normas posteriores, los cuales implicaron incrementos en la remuneración mensual. Entre las normas más relevantes, se encuentran:

- La que establece la etapa inicial del proceso gradual de aplicación del sistema único de remuneraciones, bonificaciones, beneficios y pensiones para los funcionarios y servidores de la administración pública[114] y
- La que determina las normas reglamentarias en el marco del proceso de homologación de carrera pública y del sistema único de remuneraciones y bonificaciones[115].

Las normas reglamentarias en el marco del proceso de homologación de la carrera pública y del sistema único de remuneraciones y bonificaciones[116] aprueban la siguiente estructura remunerativa al interior del régimen laboral público.

[114] DS 057-86-PCM.
[115] DS 051-91-PCM.
[116] DS 051-91-PCM.

La aprobación de normas dispersas que buscaron avanzar hacia la aplicación gradual de un sistema único de remuneraciones, bonificaciones, beneficios y pensiones para los funcionarios y servidores de la administración pública originó que normas de rango distinto entraran en contradicción entre sí, pues el Decreto Supremo 051-91-PCM (normas reglamentarias orientadas a determinar los niveles remunerativos de los trabajadores al servicio del Estado) se contrapuso al Decreto Legislativo 276 (Ley de bases de la carrera administrativa) respecto de la base de cálculo para el otorgamiento del beneficio de asignación por 25 y 30 años de servicios. La segunda norma calcula este beneficio sobre la remuneración mensual total, mientras que la primera estableció que las bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos otorgados sobre la base del sueldo, remuneración o ingreso total deben ser calculados en función de la remuneración total permanente, con excepción de los casos de la compensación por tiempo de servicios, bonificación diferencial, bonificación personal, así como el beneficio vacacional[117].

Los conceptos remunerativos, de acuerdo con la Ley de bases de la carrera administrativa, se definen de la siguiente manera.

Conceptos	Descripción
Haber Básico o Remuneración Básica	Retribución que se otorga al trabajador designado o nombrado. Corresponde a un porcentaje de la Unidad Remunerativa Pública (URP) y se otorga de acuerdo con cada cargo (funcionarios) o nivel de carrera (servidores). Está regulado en el artículo 46 del Decreto Legislativo 276 y sirve de base para el cálculo de las bonificaciones y la compensación por tiempo de servicios, con excepción de la bonificación familiar.
Remuneración Reunificada	Es la que resulta de integrar en un solo concepto las remuneraciones complementarias del trabajador, excepto las bonificaciones personales y familiares, con las remuneraciones complementarias del cargo y las especiales, que incluyen condiciones de trabajo, riesgo de vida y funciones técnicas especializadas, así como otros conceptos remunerativos de carácter permanente que se otorgaban hasta la promulgación del Decreto Supremo 057-86-PCM al amparo de las disposiciones administrativas o pactos colectivos bajo cualquier nomenclatura o denominación.
Remuneración Principal	Inicialmente compuesta por la remuneración básica y la remuneración reunificada[125], incluyó posteriormente a todos los incrementos otorgados con anterioridad al DS 051-91-PCM, así como las normas que forman parte de la transitoria para homologación.
Remuneración Total Permanente	Parte de la contraprestación mensual cuyo monto es percibido de forma regular, permanente en el tiempo y otorgado con carácter general para todos los servidores públicos.
Remuneración Total	Contraprestación mensual por el trabajo realizado. Incluye todos los conceptos pensionables a favor del trabajador y está constituida por la remuneración total permanente y los conceptos remunerativos adicionales otorgados por ley expresa de acuerdo con las exigencias y/o condiciones del cargo.

[117] A pesar de que un decreto supremo no puede modificar una norma de rango superior, dado que ningún servidor o funcionario administrativo tiene potestad para dejar de aplicar total o parcialmente una norma porque considera que esta vulnera una disposición de mayor jerarquía, constitucional o legal, el cálculo para la asignación por cumplir 25 o 30 años de servicio era calculada sobre la base de la remuneración total permanente y no, como debería ocurrir, sobre la remuneración mensual total. No obstante, en el año 2011, el Tribunal del Servicio Civil emitió un precedente administrativo mediante la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR-TSC, estableciendo que el cálculo de esta asignación se realiza sobre la remuneración mensual total.

Existe una serie de problemas producto de la incompatibilidad de normas, que vienen siendo aplicadas de forma diferenciada entre las entidades de la administración pública y los tribunales administrativos. Esa incompatibilidad del marco legal se ha reflejado en una elevada dispersión del promedio de ingresos de los servidores públicos, producto de la ausencia de un sistema único de remuneraciones, la creación de una serie de bonificaciones por sector o entidad y por el CAFAE[118].

B. Conceptos no remunerativos e incentivos no monetarios

El sistema de remuneraciones se ha visto desbordado por la proliferación de un gran número de beneficios y bonificaciones, así como distintos criterios de pago utilizados por las entidades públicas. Muchos de estos beneficios y bonificaciones son conceptos no remunerativos que no tienen naturaleza remunerativa, pensionaria, ni sirven de base de cálculo para cualquier otro beneficio o asignación.

Uno de los conceptos no remunerativos más significativos es el Fondo de Asistencia y Estímulo. El fondo de asistencia y estímulo[119] es administrado por un Comité de Administración (CAFAE) y está constituido sobre la base de multas impuestas a los empleados públicos por incumplir las disposiciones legales sobre asistencia y puntualidad. El objetivo del CAFAE es financiar compromisos asistenciales del personal, así como estimularlo a través de premios, becas, publicación de trabajos de interés especial de la institución y otros de naturaleza similar. Sin embargo, con el paso de los años, se desnaturalizó y viene siendo entregado a cada trabajador que pertenece al régimen laboral administrativo público[120] de forma automática, sin la comprobación de ningún requisito previo.

[118] El CAFAE es un ingreso no remunerativo ni pensionable que cada entidad otorga a sus servidores de acuerdo con su disponibilidad.
[119] DL 11377 (reglamento del Estatuto y escalafón del servicio civil) y su reglamento, el DS 006-75-PM-INAP.
[120] Artículo 2 del DS 067-92-EF.

Entre 1994 y 2001, se dictó diversas normas relacionadas con el CAFAE, las cuales establecen que:

- El CAFAE no tiene naturaleza remunerativa y, en consecuencia, no es pensionable;
- El CAFAE no constituye renta gravable para el trabajador[121].

En 2004, en un intento de ordenar el CAFAE mediante la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, se estableció tres rubros de beneficios por CAFAE, los cuales deben ser pagados en dinero[122]:

- Incentivo laboral, en función de la categoría o nivel remunerativo;
- Racionamiento y
- Movilidad.

En la medida que el pago de CAFAE es aprobado por cada entidad en coordinación con el MEF, los beneficios que se otorgan mejoran los ingresos de los servidores públicos en forma diferenciada en cada entidad. Esto ha llevado a que servidores públicos que realizan las mismas funciones perciban distintos ingresos, rompiendo de esta forma el principio de "a igual trabajo, igual remuneración". A continuación, se presenta la proporción que representa el CAFAE en el ingreso total en los diferentes niveles remunerativos correspondientes al grupo de funcionarios directivos en dos entidades diferentes. El siguiente Cuadro permite apreciar las diferencias en las remuneraciones y montos por concepto de CAFAE que reciben los funcionarios directivos que trabajan en entidades públicas distintas, aun cuando pertenecen al mismo nivel remunerativo.

[121] DS 135-94-EF, DS 110-2001-EF, DS 170-2001-EF y DU 088-2001.
[122] En 2011, se aprueba el DU 003-2011 con el objeto de seguir regulando las transferencias del CAFAE, pero manteniendo los tres rubros de beneficios que se establecieron en 2004.

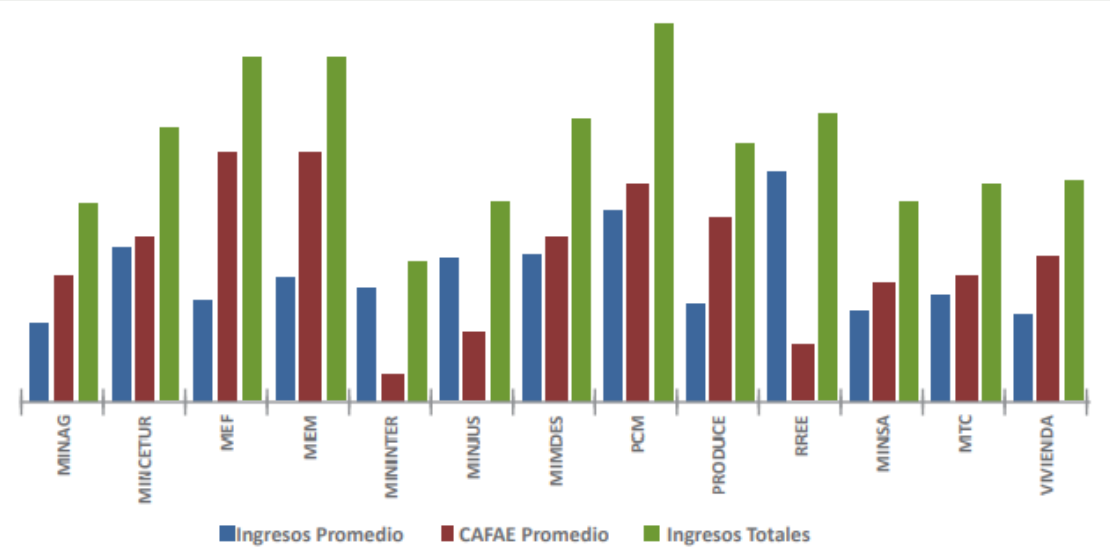
Porcentaje del CAFAE en el Ingreso Total por Nivel Remunerativo en Dos Entidades del Poder Ejecutivo

Entidad	Nivel	Remuneración	Asistencia Económica-CAFAE	Total	% CAFAE en ingreso total
Entidad 1	F-5	1,031	3,769	4,800	79%
	F-4	991	3,389	4,380	77%
	F-3	929	3,209	4,138	78%
	F-2	806	2,799	3,605	78%
Entidad 2	F-5	1,282	11,220	12,502	90%
	F-4	1,237	9,020	10,257	88%
	F-3	1,263	8,470	9,732	87%
	F-2	1,152	6,502	7,654	85%

Nota: La entidad 1 y la entidad 2 son ministerios.
Fuente: Entidades del Poder Ejecutivo y Organismos Constitucionalmente Autónomos (Oficio múltiple 28-2009/ ANSC)
Elaboración: SERVIR - GPGRH

Del mismo modo, un estudio de SERVIR (2010) mostró la gran dispersión del CAFAE en diferentes ministerios, lo que estaría indicando la existencia de discrecionalidad de las entidades en la asignación del mismo:

Remuneración promedio, CAFAE promedio e ingreso total promedio de los servidores públicos del régimen laboral administrativo público



Fuente: Puga (2010a)

Hasta la actualidad, el CAFAE ha servido para aumentar el ingreso de los trabajadores del régimen laboral público administrativo, sin embargo, este pago adicional no ha sido producto de un mejor desempeño de los servidores. Esta situación ha generado informalidad y desorden en la administración pública, yendo en contra de un sistema de remuneraciones que pretende ser eficiente y meritocrático. En cuanto a los incentivos no monetarios, el marco legal reconoce como compensaciones no monetarias a las siguientes actividades excepcionales:

- El agradecimiento o felicitación escrita,
- La concesión de diplomas y medallas al mérito y
- La Orden del servicio civil.

4.6.8. Desvinculación

La Ley de bases de la carrera administrativa reconoce el derecho a la estabilidad laboral de los servidores de carrera, motivo por el cual ningún servidor puede ser cesado ni destituido por causas ajenas a las previstas en la Ley y sin previo proceso administrativo disciplinario. La única excepción al procedimiento administrativo es la condena penal privativa de libertad por delito doloso, en cuyo caso la destitución se realiza en forma automática.

De acuerdo con las normas legales, la carrera administrativa concluye exclusivamente por motivos de fallecimiento, renuncia, cese definitivo y destitución. Por otro lado, las faltas o causales de carácter disciplinario que pueden ser sancionadas con cese temporal o destitución se pueden apreciar en el siguiente gráfico.

5. El abuso de poder y las deficiencias en la ética de los funcionarios públicos

La Constitución Política del Perú, establece que para las actuaciones de los privados existe se aplica el principio *"nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que esta no prohíbe".* En contraposición, la Administración Pública en general, solo puede hacer lo que la ley le manda, sin la posibilidad de actuar más allá de las facultades conferidas en las normas de la materia de cada Entidad del Estado.

Queda claro que los funcionarios y servidores públicos deben actuar siempre dentro del marco constitución y normativo que se establecido para el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, el abuso implica en primer término la existencia de una cosa, capacidad o fuerza, sobre la cual se ejerce un uso desproporcionado.

En ese sentido, el abuso de poder o abuso de autoridad[123] se entiende como la utilización desproporcionada de las facultades o atribuciones conferidas a una persona por el cargo que ostenta, causando perjuicio para su propio beneficio o el de terceros.

Ilustrando lo señalado, una frase común para referirse al ejercicio de cualquier tipo de poder reza así, *"el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente"*. Lo que hace necesaria la existencia de controles para evitar cualquier tipo de abuso de autoridad de parte de los servidores públicos; sin embargo, como se ha podido apreciar a lo largo de los últimos años de la vida política del país, ello continúa siendo insuficiente para combatir los niveles de corrupción dentro del país.

Efectivamente, lo dicho solo señala una realidad que se vive en todas partes del mundo, lo que pone en evidencia un requisito necesario, que muchas veces queda olvidado al elegir, tanto a los funcionarios públicos de elección popular, como a los de dirección y confianza, la ética de los servidores públicos.

La referencia a la ética nos conduce directamente a la realidad personal del ser humano, como individuo dotado de razón, voluntad y, en consecuencia, de libertad[124]. Así, la relación entre la moral y la libertad es innegable, ya que, si no se tiene libre albedrío, no podría habría elección alguna entre lo bueno y lo malo, por lo que una base sólida en valores es indispensable para evitar las tentaciones del abuso de poder.

En cuanto a la ética aplicada a los servidores públicos, más allá de las capacitaciones técnicas o profesionales que estos puedan poseer, lo que se

---

[123] Código Penal
Artículo 376.- Abuso de autoridad
El funcionario público que, abusando de sus atribuciones, comete u ordena un acto arbitrario que cause perjuicio a alguien será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de tres años.
Si los hechos derivan de un procedimiento de cobranza coactiva, la pena privativa de libertad será no menor de dos ni mayor de cuatro años."

[124] APARISI MIRALLES, Ángela. *Ética y deontología para Juristas*. Segunda Edición. Ediciones Universales de Navarra, S.A. (EUNSA), España, 2008, p. 31.

busca es que los servidores públicos ejerzan sus funciones con los valores morales de la sociedad a la que deben rendir cuentas.

La ética se enfoca en las actuaciones de los servidores públicos como detentadores del poder, centrándose en la esperada rectitud moral de éstos.

Entonces, según Bautista (2007)[125], para lograr buenos resultados en la política y en la gestión pública se requiere contar con gobernantes y funcionarios que hayan interiorizado los valores y posean una conducta íntegra, pues son estos servidores públicos quienes marcan las directrices y operan las instituciones del Estado.

Esto sucede por cuanto las instituciones públicas son dirigidas y se conforman por personas, lo cual hace necesario que sean las éstas últimas quienes cuenten con una guía moral adecuada, cuando menos al marco normativo, para que sus acciones impacten de forma positiva en la entidad que representan y no en detrimento de su imagen frente a la ciudadanía.

Aquí, cabe hacer una diferenciación respecto a las normas positivas y la conducta moral esperada de los servidores públicos; en el primer caso, las normas se constituyen en el mínimo que debe cumplir todo ciudadano para la convivencia pacífica en sociedad, sobre todo si este se desempeña como servidor público; y el segundo caso, se establece como la conducta ideal, no necesariamente exigible sino se cuenta con un marco normativo, pero deseable por los cargos que se ostentan.

En esa línea, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, prohíbe la aplicación simultánea del régimen disciplinario establecido en la mencionada norma y la Ley del Código de Ética de la Función Pública o su Reglamento, para una misma

[125] BAUTISTA, Óscar Diego. *Ética y Política: Valores para un Buen Gobierno.* 27 Encuentros Multidisciplinarios. Universidad Autónoma de México (UNAM), México, Septiembre-Diciembre 2007, p. 1.

conducta infractora, en el mismo procedimiento administrativo disciplinario, por cuanto ello afectaría el principio de non bis in ídem.

Por ese motivo, se retiró la parte de infracciones y sanciones de la Ley N° 28715, Ley del Código de Ética de la Función Pública, y de su Reglamento, estableciéndose que toda contravención a los principios y normas establecidos en el mencionado Código de Ética, se tipifican, tramitan y sancionan de conformidad con lo establecido en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

En este marco de ideas, la conducta de los funcionarios públicos elegidos por voto popular, los directivos y el personal de confianza, es de vital importancia para la institucionalidad del país, ya que son ellos los representantes de las entidades públicas y las caras visibles de ellas frente a la ciudadanía.

A lo largo de los últimos años, se ha ido perdiendo la confianza y el respecto a las instituciones republicanas, a causa de las actuaciones reprochables de muchos servidores públicos, sobre todo de los funcionarios públicos.

Para ejemplificar podemos tomar el caso que dio origen a la presente investigación, que involucra a los funcionarios del Gobierno Regional al momento de expedir resoluciones y mantenerlas vigentes, lo cual no solo es legalmente punible, *a priori*, sino también moralmente reprochable.

La formación ética de los gobernantes debería ser un tema que se aborde con frecuencia y naturalidad, por cuanto la sociedad debe ser capaz de exigirle a éstos un comportamiento mejor del estándar, basado en el respecto al marco legal, puesto que la relativización de este importante concepto ha causado que sea normal que individuos, que carecen de principios éticos, ocupen cargos públicos, distrayéndose por sus intereses personales, y generando 2 consecuencias terribles; 1) la pérdida del respecto a las instituciones de parte de la ciudadanía, y 2) la desatención de los fines del gobierno y de la administración pública, que son el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Por último, respecto a la figura de un Gobernador Regional, la necesidad de un estándar de conducta por encima del promedio se hace incluso más apremiante, por el cargo ejercido conforme a lo que Constitución Política y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establecen.

No cabe duda pues, que no puede aceptarse el mismo comportamiento del Gobernador Regional, que de un ciudadano cualquiera, pues su investidura así lo requiere, ya que él personifica a la Nación en su conjunto, tanto dentro como fuera del país, por lo que ser una guía del comportamiento ético, sino irreprochable, por lo menos mucho más cerca del ideal de lo que se le exigiría a cualquier otro funcionario del Estado.

En este contexto, se hace necesario recomendar por lo menos, que se establezcan algunas luces respecto al comportamiento moral al que debe ceñirse, por su investidura y como representante de la Región, fuera del marco penal que se tipifique, respecto a lo ya contenido en el Código de Ética de la Función Pública y las infracciones y sanciones señaladas en la Ley del Servicio Civil.

6. La corrupción y su impacto en el tesoro público

Como ya se ha establecido previamente, el poder sin control genera abusos y esos abusos para beneficio propio o de terceros son los que entendemos comúnmente como corrupción.

En ese marco, la corrupción se constituye como un problema público, siempre y cuando los actores involucrados sean indefectiblemente miembros del Estado, ya sea que se genere dentro del mismo o en las relaciones de servidores públicos y los privados, y los recursos que se afecten pertenezcan a este.

La corrupción afecta todos los niveles del Estado sin excepción, y como ya se planteó en el acápite anterior, este es un problema de valores éticos, más que normativo, aunque toda norma es pasible de perfeccionamiento una vez que se

detecta un problema, el mismo que debe ser corregido a través de otros planteamientos normativos.

No existe una única figura para entender qué es la corrupción más allá del abuso de poder, puesto que esta puede darse de diversas formas, aunque siempre de naturaleza pública y política, desde un juez que emite una sentencia a favor de una de las partes por un precio; hasta la creación de un puesto o requerimiento para que un allegado a un funcionario público pueda tener un ingreso. En muy difícil evitar que se cometan actos de corrupción en todos sus matices.

Por otra parte, sabemos que afecta al Estado de diferentes maneras, institucionalmente; puesto que la población asume que todas las instituciones estatales son corruptas, lo que afecta la imagen de las mismas, y establece un precedente peligroso para la gestión pública, ya que más gente tratará de beneficiarse de del poder que tienen, negociando sus actuaciones, lo que dará lugar a más corrupción.

La otra forma de afectación al Estado es más directa e implica al Tesoro Público; la corrupción tiene un impacto tremendo en el erario público, ya que la inadecuada gestión de recursos, así como los costos de oportunidad y la normativa a favor de actores que se emite, crean costos agregados, que de otra forma no se tendrían que asumir.

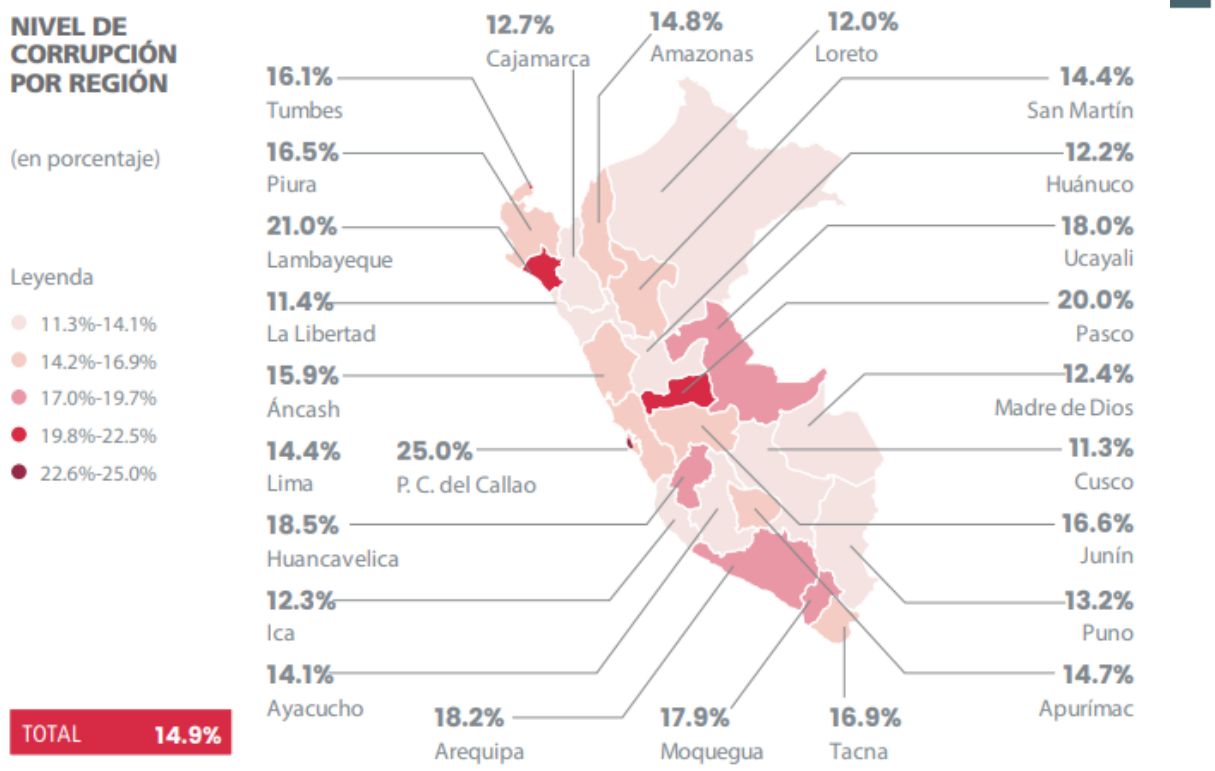
Para cuantificar la corrupción pública, La Contraloría General de la República ha emitido una publicación[126], mediante la cual se estima que el Perjuicio al Estado por corrupción e inconducta funcional en el Perú, durante el año 2019, ascendería hasta los S/ 23,297’036,682.00 (veintitrés mil doscientos noventa y siete millones treinta y seis mil seiscientos ochenta y dos y 00/100 soles), lo que representa una cifra importante en el presupuesto del país.

[126] SHACK, N., PÉREZ, J., & PORTUGAL, L. *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria*. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. 2020. Lima, Perú.

Para graficar lo señalado, la Contraloría presentó los siguientes cuadros[127], los mismos que señalan los montos del perjuicio al Estado por Región, en moneda y en porcentaje, en el año fiscal 2019:

PERJUICIO SUBNACIONAL Y NACIONAL POR REGIÓN
(en soles)

Amazonas	311 441 964	Huánuco	391 628 493	Pasco	320 850 572
Áncash	804 099 646	Ica	357 212 754	Piura	1 039 931 333
Apurímac	396 436 757	Junín	712 076 756	Puno	666 297 392
Arequipa	966 911 061	La Libertad	600 175 267	San Martín	463 249 148
Ayacucho	493 473 022	Lambayeque	705 513 000	Tacna	277 798 435
Cajamarca	656 557 473	Lima	10 359 826 254	Tumbes	181 277 674
P.C. del Callao	1 132 875 253	Loreto	476 018 452	Ucayali	408 665 636
Cusco	768 255 095	Madre de Dios	133 854 599	TOTAL	23 297 036 682



[127] Fuente: https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf

7. Los delitos en el ejercicio de la función pública

Los delitos que un funcionario comete, son de especial gravedad, por cuanto, estos actos no solo afectan los bienes protegidos señalados en el correspondiente tipo penal, sino que también afectan la institucionalidad de las entidades públicas y la confianza de la población en los servidores públicos en general.

En ese sentido, cabe precisar que, el inciso 2) del artículo 425, del Código Penal, estable a quién se le considera funcionario o servidor público.

> *"Inicio 2.- Todo aquel que, independientemente del régimen laboral en que se encuentre, mantiene vínculo laboral o contractual de cualquier naturaleza con entidades u organismos del Estado, incluidas las empresas del Estado o sociedades de economía mixta comprendidas en la actividad empresarial del Estado, y que en virtud de ello ejerce funciones en dichas entidades u organismos."*

De los hechos investigados en el presente trabajo, se han encontrado una serie de comportamientos irregulares que conducirían a una organización criminal de parte de los involucrados, que involucran los siguientes delitos tipificados en el Código Penal Vigente:

> *"Artículo 36. Inhabilitación*
>
> *La inhabilitación produce, según disponga la sentencia:*
>
> 1. *Privación de la función, cargo o comisión que ejercía el condenado, aunque provenga de elección popular;*
> 2. *Incapacidad o impedimento para obtener mandato, cargo, empleo o comisión de carácter público;*
> 3. *Suspensión de los derechos políticos que señale la sentencia;*

4. *Incapacidad para ejercer por cuenta propia o por intermedio de tercero profesión, comercio, arte o industria, que deben especificarse en la sentencia (…)"*

"Artículo 38. Duración de la inhabilitación principal:

La inhabilitación principal se extiende de seis meses a diez años, salvo los supuestos de incapacidad definitiva a que se refieren los numerales 6, 7 y 9 del artículo 36.

La pena de inhabilitación principal se extiende de cinco a veinte años cuando se trate de los delitos previstos en los artículos 382, 383, 384, 387, 388, 389, 393, 393-A, 394, 395, 396, 397, 397-A, 398, 399, 400 y 401. En estos supuestos, será perpetua, siempre que el agente actúe como integrante de una organización criminal, como persona vinculada o actúe por encargo de ella; o la conducta recaiga sobre programas con fines asistenciales, de apoyo o inclusión social o de desarrollo, siempre que el valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucrados supere las quince unidades impositivas tributarias.

La inhabilitación principal también se extiende de cinco a veinte años cuando se trate de los delitos previstos en el artículo 4-A del Decreto Ley 25475, los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo 1106, así como los artículos 296, 296-A primer, segundo y cuarto párrafo; 296-B, 297 del Código Penal.

En los supuestos del párrafo anterior, la inhabilitación será perpetua cuando el agente actúe como integrante de una organización criminal, como persona vinculada o actúe por encargo de ella; o cuando el valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucrados supere las quinientas unidades impositivas tributarias. En el caso de los delitos contemplados en los artículos 1, 2 y 3 del Decreto

Legislativo 1106, la inhabilitación también será perpetua cuando el dinero, bienes, efectos o ganancias provienen de la minería ilegal, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión o trata de personas".

"Artículo 376.- Abuso de autoridad

El funcionario público que, abusando de sus atribuciones, comete u ordena un acto arbitrario que cause perjuicio a alguien será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de tres años.

Si los hechos derivan de un procedimiento de cobranza coactiva, la pena privativa de libertad será no menor de dos ni mayor de cuatro años".

"Artículo 377. Omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales

El funcionario público que, ilegalmente, omite, rehúsa o retarda algún acto de su cargo será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con treinta a sesenta días-multa (…)".

"Artículo 383.- Cobro indebido

El funcionario o servidor público que, abusando de su cargo, exige o hace pagar o entregar contribuciones o emolumentos no debidos o en cantidad que excede a la tarifa legal, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años e inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36."

"Artículo 384°.- Colusión simple y agravada

El funcionario o servidor público que, interviniendo directa o indirectamente, por razón de su cargo, en cualquier etapa de las

modalidades de adquisición o contratación pública de bienes, obras o servicios, concesiones o cualquier operación a cargo del Estado concierta con los interesados para defraudar al Estado o entidad u organismo del Estado, según ley, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa".

"Artículo 389.- Malversación

El funcionario o servidor público que da al dinero o bienes que administra una aplicación definitiva diferente de aquella a los que están destinados, afectando el servicio o la función encomendada, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36; y, con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa".

"Artículo 399°.- Negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo

El funcionario o servidor público que indebidamente en forma directa o indirecta o por acto simulado se interesa, en provecho propio o de tercero, por cualquier contrato u operación en que interviene por razón de su cargo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años e inhabilitación conforme a los incisos 1 y 2 del artículo 36° del Código Penal y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa".

Los citados delitos, así como las conductas irregulares que los configuras, se desarrollaran caso por caso en el siguiente capítulo del presente informe final.

8. El debido procedimiento

El Congreso de la República, además de su función representativa y legisladora, se constituye como un órgano de control político para las actuaciones de la administración pública en general y, en ese sentido, tiene a su cargo la función fiscalizadora.

Cabe señalar, que la función fiscalizadora no es un mecanismo que tiene por fin sancionar a la Administración Pública *per se*, sino que más bien busca evitar el uso irrestricto e irresponsable del poder, a través de la comprobación, ya sea de un acto político concreto, o de una actuación política general.

Así, el Congreso de la República cuenta con muchos mecanismos de control, entre ellos, la instalación de comisiones investigadoras.

En ese sentido, el artículo 97 de la Constitución Política de Perú, establece:

> *"Artículo 97.- Función Fiscalizadora*
>
> *El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales."*

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS

Basados en el marco teórico establecido, previamente, para contextualizar la fiscalización encomendada al grupo de trabajo perteneciente a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, se procederá a encuadrar los presuntos actos de corrupción que vienen sucediendo dentro del Gobierno Regional de Áncash, suscitados a partir de la emisión de la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD y de la Resolución Ejecutiva Regional N° 0853-2012-GRA/PRE.

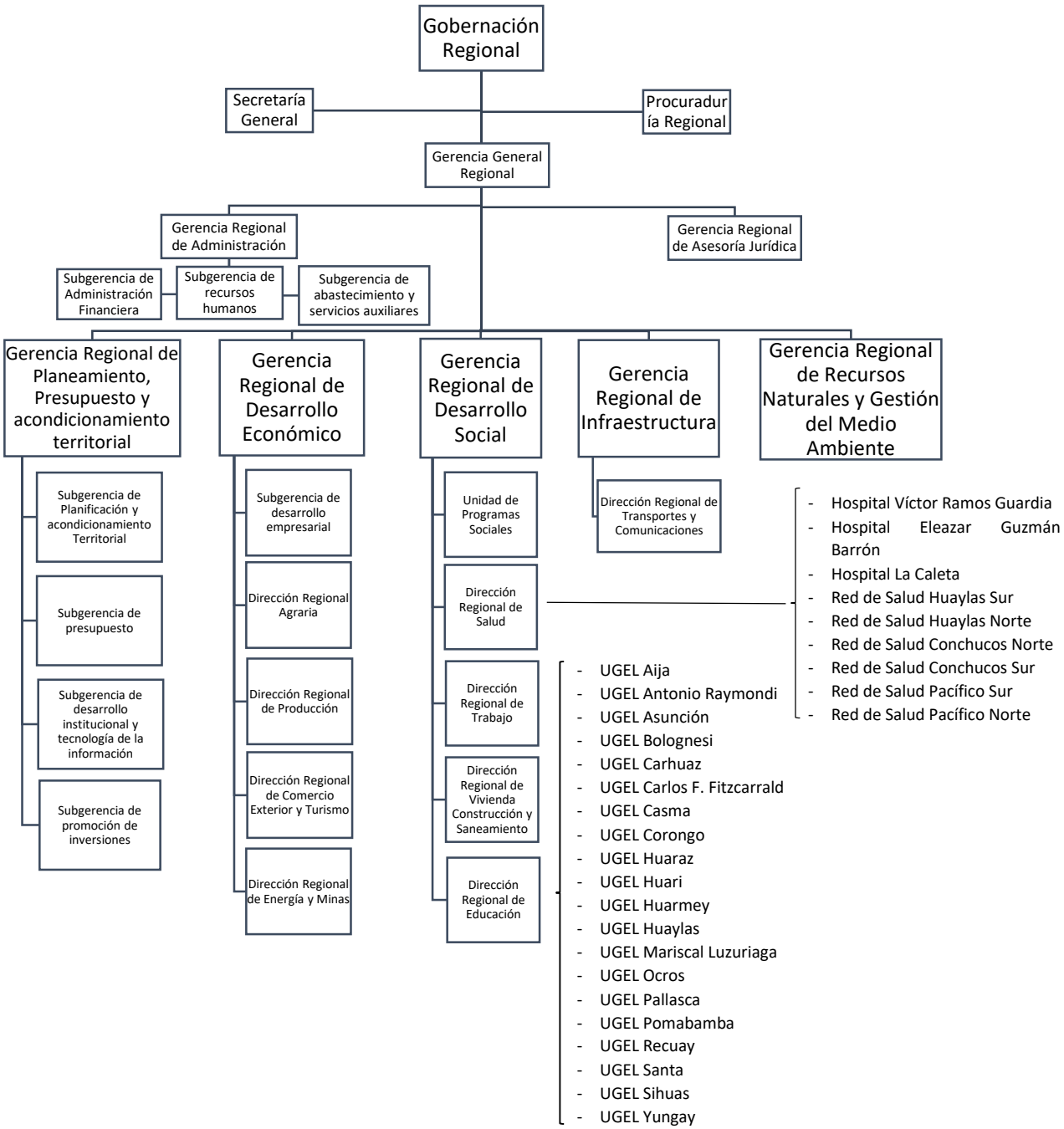
1. Hipótesis de trabajo

Para el grupo de trabajo, la emisión y vigencia de la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD y de la Resolución Ejecutiva Regional N° 0853-2012-GRA/PRE, habrían mostrado la existencia de una serie de problemas de interés público en la región ancashina, inmiscuidos en presuntos actos de corrupción dentro del Gobierno Regional y sus Unidades Ejecutoras, tipificadas en el Código Penal como abuso de autoridad; omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales; colusión simple y agravada; malversación y negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo; cuyas ejecuciones, que se realizan a través del desembolso de dinero, se efectuarían a través de la instauración de una red criminal organizada, lo que ocurre a partir de la vigencia de las resoluciones citadas, es decir, desde el 2011 y 2012 respectivamente (periodo en el que César Álvarez Aguilar ejercía la función de Gobernador Regional de Áncash), a la fecha, manteniéndose con el actual Gobernador Juan Carlos Murillo Ulloa.

Esto ha generado millonarias pérdidas a la región, que se evidencian con algunos informes realizados por la Gerencia Regional de Control de Áncash – Contraloría General de la República a ciertas Unidades Ejecutoras del Gobierno

Regional de Áncash, pérdidas que se incrementan con el pasar del tiempo, por cuanto estas resoluciones se mantienen vigentes a la fecha.

A efectos de clarificar el panorama, se presenta el siguiente esquema institucional, que contiene los cargos de la presunta red criminal que habrían instaurado con el devenir del tiempo, desde el 2011 a la actualidad; es decir que los funcionarios habrían ejercido durante las diferentes gestiones:



2. Contenido de la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD

Esta resolución ha sido expedida el 14 de abril de 2011 y contiene textualmente lo siguiente:

> *"CONSIDERANDO:*
>
> *Que la Constitución Política del Perú en su artículo 2° referido a los derechos de la persona, numeral 2, indica que se reconoce la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo idioma, religión opinión, condición económica o de cualquier otra índole;*
>
> *Que, el Art. 24° de la Constitución Política del Perú del año1993 indica que el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure para él y su familia, el bienestar material y espiritual. El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador. Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores;*
>
> *Que, mediante el D.S. N° 067-92-EF se precisa los mecanismos para la utilización de los Recursos del Fondo de Asistencia y Estímulo para el Sector Público; señalando en su artículo 1° que los comités de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo tienen la responsabilidad de la Administración del Fondo. Disponiendo que en caso que dichos Comités no estuvieren constituidos por no contar con los representantes de los trabajadores debidamente designados, transitoriamente, el Fondo podrá ser administrado por el Viceministro del Sector respectivo.*

Que, mediante Decreto Supremo N° 025-93-PCM, se dispone que se haga extensivas las entregas dispuestas por el D.S. N° 067-92-EF, a los trabajadores del Sector Público, en cuyos organismos por dispositivo legal expreso, se haya culminado el proceso de reorganización con posterioridad al 31 de diciembre de 1991, laboren fuera del horario normal de trabajo, cuenten con sus documentos de gestión correspondientes, el Reglamento de Organización y Funciones ROF, Cuadro para Asignación de Personal o Cuadro Analítico de Personal CAP, elaborados de conformidad con las disposiciones legales y administrativas vigentes. Para el otorgamiento de dichas entregas se debe contar necesariamente con la previsión presupuestal correspondientes;

Que el D.U. N° 088-2001, toma como fundamento para el otorgamiento de los incentivos laborales, la situación de que en las entidades públicas han venido abonando diversos incentivos y entregas no remuneratorias, diferentes a las contenidas en la Planilla Única de Pagos, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus servidores sujetos al régimen de la actividad pública, regido por la Ley de Bases de Carrera Administrativas y de Remuneraciones del Sector Público, Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-90-PCM.

Que, la novena disposición transitoria de la Ley 2841 en su literal a.7 indica: Los Pliegos antes del inicio del año fiscal, y bajo responsabilidad, informarán a la Contraloría General de la República y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, el programa de beneficios que ha sido aprobado en forma conjunta por el Pliego y el CAFAE, a favor de sus funcionarios y servidores, el mismo que debe incluir las escalas correspondientes a los incentivos laborales. Copia de dicho informe se remite a la Dirección Nacional del Presupuesto Público. La

presentación de dicho informe incluye un anexo que contiene los montos aproximados por persona a ser transferidos al CAFAE de acuerdo a lo establecido en la presente disposición.

Que, es preciso recalcar que los incentivos laborales son la única prestación se otorga a través del CAFAE, no tienen carácter remunerativo, compensatorio, ni pensionable y no están sujetos a cargas sociales. Asimismo, no constituyen bases de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establece el Decreto Supremo 051-91-PCM, para la compensación de tiempo de servicios o cualquier otro tipo de bonificaciones, asignaciones o entregas.

Que mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 0268-2003-REGIÓN ANCASH/PRE y demás resoluciones modificatorias se aprueban las directivas N° 001, 002 y 003-2003-RGIÓN ANCASH-PRE/GRPPYAT, Normas Complementarias para la Aplicación del incentivo a la Productividad en la Región Áncash y Direcciones Regionales Sectoriales, Dirección Regional de Educación de Áncash y Dirección Regional de Salud, respectivamente.

Que, es necesario implementar la escala de incentivos laborales a través de los CAFAES o Sub CAFAES, según sea el cargo para los servidores administrativos de las dependencias que forman el Pliego del Gobierno Regional de Áncash;

Que, con Resolución Ejecutiva Regional N° 0212-2011-GRA/PRE de fecha 29 de marzo de 2011, se conformó la Comisión Técnica de Alto Nivel para la implementación de la Vigésima Quinta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 29626;

De conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Perú, la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, sus

modificatorias, demás normas conexas y la facultad delegada mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 225-GRA/PRE.

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: APROBAR, la escala única de incentivos Laborales a nivel del Pliego 441 Gobierno Regional de Áncash, tal como se detalla a continuación:

INCENTIVO LABORAL MENSUAL		INCENTIVO LABORAL PERIÓDICO	
GRUPO OCUPACIONAL Y/O NIVEL	MONTO MENSUAL S/.	SOLO EN EL MES DE DICIEMBRE	MONTO S/.
F7	7000	Todos los niveles	284
F6	6500		
F5	6000		
F4	5500		
F3	5000		
F2	4500		
F1	4000		
Profesionales	4000		
Técnicos	3500		
Auxiliares	3000		
Especialistas en Educación (de acuerdo a ley)	3500		

ARTÍCULO SEGUNDO: Las escalas aprobadas en la presente Resolución será implementada y financiada en forma progresiva y ordenada de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de cada Unidad Ejecutora y sujeto a las disposiciones legales vigentes, sin que ello implique mayores gastos al tesoro público y no altere el cumplimiento de las metas presupuestales aprobadas por Cada Unidad Ejecutora del pliego 441 Gobierno Regional de Áncash.

ARTÍCULO TERCERO: ENCARGAR, al CAFAE, la elaboración y propuesta de la Directiva de Normas Complementarias para la Aplicación de los incentivos laborales, aprobados en la presente Resolución.

Apruébese comuníquese y cúmplase”.

3. Contenido de la Resolución Ejecutiva Regional N° 0853-2012-GRA/PRE

Esta resolución ha sido expedida el 28 de diciembre de 2012 y contiene textualmente lo siguiente:

“VISTO

El Acta del Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo del Gobierno Regional de Áncash, de fecha 24 de noviembre de 2012:

CONSIDERANDO:

Que, la Quincuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, dispone el financiamiento de hasta S/ 171’807,524.00 (ciento setenta y un millones ochocientos siete quinientos veinticuatro y 00/000 nuevos soles), en la fuente de financiamiento recursos ordinarios, con el objetivo de atender de manera anualizada en el año 2012, la implementación de medidas qu8e se aprueben por ley y que se destinen a fijar una escala base para el otorgamiento de los incentivos laborales que el Estado otorga a través de los Comités de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE);

Que, mediante la ley N° 29874 se implementan medidas destinadas a fijar una escala base para el otorgamiento del incentivo laboral que se otorga a través de los Centros de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE), a que se refiere la Quincuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812;

Que, el Decreto Supremo N° 104-2012-EF, aprueba la escala base a que se refiere la Ley N° 29874, así mismo, dicta las disposiciones complementarias para mejorar la aplicación de la ley.

Que, ahora bien, el artículo 3 de la precitada Ley N° 29874, dispone que las entidades comprendidas en el ámbito de dicha norma, incorporan al incentivo laboral que se otorga a través los Comités de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE), las asignaciones del contenido económico, racionamiento o movilidad mensual u ocasional, que efectivamente percibe el personal administrativo bajo el régimen laboral de Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, que ocupa una plaza destinada a funciones administrativas en el presupuesto analítico del personal (PAP) de cada Unidad Ejecutora de las Entidades de los Gobiernos Regionales, registradas en el aplicativo informático para el registro centralizado de planillas y de datos de los recursos humanos del sector público antes del primero de marzo del 2011;

Que, a su vez, el artículo 4° de la norma glosada, establece luego que haya realizado las acciones establecidas en el artículo 3 y solo para el objetivo de la presente ley, se elabora una escala transitoria en las cuales las entidades comprendidas en el ámbito de la citada norma suman al incentivo laboral que se otorga a través de los Comités de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE) el monto otorgado mediante entregas económicas señaladas en el mencionado artículo. Dicha escala transitoria mensualizada es aprobada en forma conjunta por el pliego y el Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE), a nivel de cada Unidad Ejecutora;

Que, mediante acta de reunión de trabajo de fecha 24 de noviembre de 2012, el Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo del Pliego 441 Gobierno Regional de Áncash, presidido por el CPC Leoncio Benito Mauricio Chu y el CPC Ángel Rondán Ramírez, Coordinador del CAFAE Regional, y el ECO. Roberto Vergara Gabriel, acordaron aprobar por unanimidad la escala transitoria de incentivos laborales, otorgado vía CAFAE del personal administrativo activo que se encuentra bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, en mérito de los dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley N° 29874;

Que, estando a la propuesta del Comité de Administración del Fondo de Asistencia y, en observancia de lo dispuesto en la ley N° 29874 y el Decreto Supremo N° 104-2012-EF, corresponde emitir el acto resolutivo que apruebe la escala transitoria mensualizada de incentivos laborales otorgado vía CAFAE;

Que, estando a lo indicado en el Informe Legal N° 564-2012-GRA/ORAJ, e informe N° 014-2012/REGIÓN ANCASH/GRPPAT/SGPPTO, en mérito de la normatividad legal glosada y en uso de las atribuciones conferidas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, N° 27867, modificada por la Ley N° 27902, 28013, 28926, 28961, 28968 y 29053, y demás normas conexas;

SE RESUELVE:

Artículo Primero. - Aprobación de la Escala Transitoria Mensualizada

Aprobar la Escala Transitoria mensualizada, correspondiente al personal administrativo comprendido en el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de remuneraciones del Sector Público, de las

Unidades Ejecutoras 001 Sede Central y 003 Sub Región Pacífico, conforme a lo establecido en la Ley N° 29784 y el Decreto Supremo N° 104-21012-EF, de acuerdo al anexo que forma parte integrante que forma parte de la presente resolución.

Artículo Segundo. - Difusión

Encargar a la Oficina de Secretaría General la publicación de la presente Resolución que aprueba la Escala Transitoria en el Portal Institucional del Gobierno Regional de Áncash.

Regístrese, comuníquese y cúmplase.

ANEXO

ESCALA TRANSITORIA DE INCENTIVOS LABORALES PLIEGO 441: GOBIERNO REGIONALDEL DEPARTAMENTO DE ÁNCASH

UNIDAD EJECUTORA: 001 SEDE CENTRAL

GRUPO / NIVEL	ESCALA TRANSITORIA MENSUALIZADA
FUNCIONARIO F-7	7,023
FUNCIONARIO F-6	6,523
FUNCIONARIO F-5	6,023
FUNCIONARIO F-4	5,523
FUNCIONARIO F-3	5,023
FUNCIONARIO F-2	4,523
FUNCIONARIO F-1	4,023
Profesionales	4,023
Técnicos	3,523
Auxiliares	3,023

UNIDAD EJECUTORA: 003 SUBREGIÓN PACÍFICO

GRUPO / NIVEL	*ESCALA TRANSITORIA MENSUALIZADA*
FUNCIONARIO F-5	*6,023*
FUNCIONARIO F-4	*5,523*
FUNCIONARIO F-3	*5,023*
FUNCIONARIO F-2	*4,523*
FUNCIONARIO F-1	*4,023*
Profesionales	*4,023*
Técnicos	*3,523*
Auxiliares	*3,023*

4. Existe una norma vigente que regula la Escala de Incentivo Único – Vulneración a la jerarquía normativa

a) Antecedentes normativos:

En el marco del ordenamiento de las entregas económicas, como parte de los programas de asistencia y estímulo, el Estado peruano ha desarrollado el Decreto Supremo 00675-PM-INAP, que creó el Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo - CAFAE, complementado con el Decreto de Urgencia N° 088-2001, que establece las disposiciones aplicables a los CAFAE de las entidades públicas y distingue de manera clara los pagos de naturaleza remuneratoria y no remuneratoria, que perciben los trabajadores administrativos bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

En este escenario, la Ley N° 28254, Ley que autoriza crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2004, el Decreto de Urgencia N° 003-2011, establecen medidas urgentes relativas a los incentivos que se otorgan a través de los CAFAES en los pliegos del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales, y otras normas posteriores, regularizando diversos incentivos y entregas no remunerativas, diferentes a las contenidas en la Planilla Única de Pagos, a través del incentivo CAFAE,

con la finalidad de ordenar, controlar y conocer el destino y usos del fondo de asistencia. Así, la última norma de orden legal que cerró "las regularizaciones" fue el Decreto de Urgencia N° 003-2011. Luego de ello (año 2011), no se autorizó legalmente alguna otra regularización.

A partir del 2012 se implementó el marco normativo para ordenar el CAFAE y concluir con el proceso para aprobar las escalas de incentivo único de todas las entidades del sector público. Así, tenemos las siguientes disposiciones:

- Mediante la Quincuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, se dispuso la implementación de medidas destinadas a fijar una escala base para el otorgamiento de incentivos laborales que el Estado otorga a través del CAFAE.
- Mediante la **Ley N° 29874**, Ley que implementa medidas destinadas a fijar una escala base para el otorgamiento del incentivo laboral que se otorga a través de los Comités de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE), se establecieron los lineamientos para la determinación de una escala base de la entrega de incentivos laborales a través del CAFAE, en cuya línea de desarrollo, **mediante la Centésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951**, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, se estableció que a partir de su vigencia, el personal comprendido en la Ley N° 29874, **percibirá a través del CAFAE, ÚNICAMENTE el incentivo económico denominado "Incentivo Único"**, que consolida en un único concepto toda asignación de contenido económico, racionamiento y/o movilidad o de similar denominación previstos en los artículos 3 y 4 de la Ley N° 29874, y es el único concepto que se paga a través del CAFAE con cargo a recursos públicos.
- En este contexto, de conformidad con el artículo 5° de la Ley N° 29874, la Autoridad Nacional del Servicio Civil SERVIR, en coordinación con el

Ministerio de Economía y Finanzas, establecieron la Escala Base para el otorgamiento del incentivo laboral a través del CAFAE, por grupos ocupacionales, tomando en consideración que, tratándose de un incentivo laboral, éste debe compensar el esfuerzo realizado y las responsabilidades que asume el servidor púbico, sus funciones y niveles remunerativos, considerando aquellos casos en donde el personal percibe menor monto por dicho concepto; asimismo, se tomaron en cuenta los principios constitucionales de equilibrio y programación presupuestal, las reglas macrofiscales y las reglas de estabilidad presupuestaria, para cada año fiscal.

- Así, mediante Decreto Supremo N° 104-2012-EF, se aprobó la Escala Base y las Disposiciones Complementarias para mejor aplicación de la Ley N° 29874.
- Con el objetivo de viabilizar su implementación, mediante la Quincuagésima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, se estableció el proceso para dar por concluido el procedimiento previsto en la Ley N° 29874 y culminar con la aprobación de la escala de Incentivo Único; y, en cumplimiento del mencionado marco legal, la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas, emitió los Informes Favorables o Resoluciones Directorales, validando o, en su caso, aprobando los montos y Escala de Incentivo Único de las unidades ejecutoras bajo el ámbito de la Ley N° 29874, proceso que concluyó al 31 de diciembre de 2014.

b) Norma que lo regula:

Finalmente, la ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016 – Ley N° 30372, estableció dentro de sus disposiciones complementarias finales, la octogésima quinta, que señala:

"Autorizase al Ministerio de Economía y Finanzas a establecer el ***nuevo monto de la Escala Base del Incentivo Único****, mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, a propuesta de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos en coordinación con la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, así como dictar las disposiciones complementarias que resulten necesarias.*

Para efecto de lo dispuesto en la presente disposición, la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas emite la respectiva resolución directoral por cada unidad ejecutora, tomando en cuenta los nuevos montos de la Escala Base, determinando el monto y la Escala de Incentivo Único resultante de la implementación de la presente disposición y procede al registro de las mismas en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público.

La presente disposición queda exonerada de las prohibiciones establecidas en el literal a.5 de la Octava Disposición Transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por Decreto Supremo 304-2012-EF y del artículo 6 de la presente Ley.

La presente disposición entra en vigencia al día siguiente de la publicación de la presente Ley."

c) Decreto Supremo que aprueba el nuevo monto de la Escala Base del Incentivo Único vigente a la fecha

De conformidad con el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 421-2019-EF, publicado el 31 de diciembre 2019, se aprueba el nuevo monto de la Escala Base del Incentivo Único, cuyo contenido es el siguiente:

> *"Que, el segundo párrafo de la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 038-2019, Decreto de Urgencia que establece reglas sobre los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a establecer, durante el Año Fiscal 2020, el nuevo monto de la Escala Base del Incentivo Único - CAFAE mediante Decreto Supremo, a propuesta de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con la Dirección General de Presupuesto Público; así como a dictar las disposiciones complementarias que resulten necesarias;*
>
> *Que, para tal efecto, la citada Disposición Complementaria Final establece que las entidades públicas quedan exoneradas de lo establecido en el artículo 6 y en el numeral 9.1 del artículo 9 del Decreto de Urgencia N° 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020 y en el literal a.5 de la Novena Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto;*
>
> *Que, en consecuencia, resulta necesario aprobar el nuevo monto de la Escala Base del Incentivo Único - CAFAE;*
>
> *De conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo de la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 038-2019, Decreto de Urgencia que establece reglas sobre los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público;*
>
> *DECRETA:*

Artículo 1. Aprobación del nuevo monto de la Escala Base del Incentivo Único

Apruébase el nuevo monto de la Escala Base del Incentivo Único - CAFAE, de acuerdo a lo dispuesto en el segundo párrafo de la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 038-2019, Decreto de Urgencia que establece reglas sobre los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, conforme se detalla a continuación:

NUEVO MONTO DE LA ESCALA BASE DEL INCENTIVO ÚNICO - CAFAE

GRUPO OCUPACIONAL	*MONTO S/*
Funcionario	*1,210,00*
Profesional	*1,110,00*
Técnico	*1,070,00*
Auxiliar	*1,070,00*

Artículo 2. Aplicación del nuevo monto de la Escala Base del Incentivo Único

2.1. Se encuentran comprendidos en el ámbito de aplicación de esta norma los trabajadores administrativos de las unidades ejecutoras del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales sujetos al régimen del Decreto Legislativo Nº 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, que perciben el incentivo único, conforme a las disposiciones sobre la materia.

2.2 La máxima autoridad administrativa de la Entidad verifica el estricto cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto supremo, bajo responsabilidad.

2.3. La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos procede a la actualización del nuevo monto de la Escala Base del Incentivo Único en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público.

2.4. La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos es competente para emitir opinión sobre el sentido, alcance y aplicación de lo establecido en esta norma (…)".

De esta manera, la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD y la Resolución Ejecutiva Regional N° 0853-2012-GRA/PRE, sobrepasan lo regulado por ley, que contraviene con el principio de jerarquía normativa, que hace referencia el artículo 51° de la Constitución Política del Perú, por cuanto deben el incentivo único debe encontrarse registrado en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público – Aplicativo Informático, a cargo de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas.

5. Precedente vinculante del Expediente N° 0168-2005-PC/TC, que se toma en cuenta para la improcedencia en caso se demande vía constitucional, su cumplimiento

Para que una resolución sea pasible de cumplimiento, el Tribunal Constitucional ha establecido un precedente vinculante para evaluar su exigencia de cumplimiento; que, si no se cumple a nivel judicial, menos debe exigirse o efectivizarse en sede administrativa, la evaluación se realiza conforme se cita a continuación:

(…) FUNDAMENTOS

1. Considerando que, de conformidad con el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, mediante el presente caso el Tribunal Constitucional establecerá precedentes de carácter

obligatorio para la procedencia de los procesos de cumplimiento, con carácter previo a la resolución del caso concreto se fundamentarán las razones que sustentan la adopción de los nuevos criterios que se tomarán en cuenta a partir de la fecha.

Carácter normativo de la Constitución y procesos constitucionales:

2. Desde el punto de vista doctrinario, es posible considerar que existen temas de naturaleza propiamente constitucionales y otros que, sin tener tal condición, son incorporados a la Constitución por el constituyente. Sin embargo, desde la perspectiva de la justicia constitucional, que es la que le compete al Tribunal Constitucional, y a fin de preservar la supremacía jurídica de la Constitución, con arreglo a los artículos 45° y 51° de la Carta Magna, es indispensable reiterar el carácter normativo de la Constitución en su conjunto que, obviamente, abarca todas las materias que ella regula.

3. La Constitución es un ordenamiento que posee fuerza normativa y vinculante; por ende, la materia constitucional será toda la contenida en ella, y "lo constitucional" derivará de su incorporación en la Constitución. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, a lo largo de su funcionamiento, en la resolución de los diferentes casos que ha tenido oportunidad de conocer (no sólo en los procesos de inconstitucionalidad y en los procesos competenciales, sino también en los procesos constitucionales de protección de los derechos fundamentales), donde ha evaluado vulneraciones a la Constitución de la más diversa índole y en las cuales el único requisito para tal examen consistía en que la controversia se fundara en una violación de algún principio, valor o disposición de la Constitución.

El Proceso de Cumplimiento en el modelo de jurisdicción constitucional de la Constitución de 1993

4. Atendiendo a las consideraciones expuestas es que debemos interpretar las normas contenidas en el Título V de la Constitución, relativas a las garantías constitucionales o procesos constitucionales. En efecto, el planteamiento descrito líneas arriba se confirma con el artículo I del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, relativo a los alcances de dicho cuerpo legal, que señala que tal Código "(...) regula los procesos constitucionales de hábeas corpus, amparo, hábeas data, cumplimiento, inconstitucionalidad, acción popular y los conflictos de competencia, previstos en los artículos 200 y 202 inciso 3) de la Constitución". Consiguientemente, el Código Procesal Constitucional acatando el mandato constitucional, reconoce al proceso de cumplimiento su carácter de proceso constitucional.

5. Ahora bien, conforme al artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, los procesos constitucionales tienen, entre sus fines esenciales, los de garantizar la supremacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales que son posibles, o se concretizan, a través de las finalidades específicas de cada uno de los procesos constitucionales. Por tanto, para configurar el perfil exacto del proceso de cumplimiento, garantizando la autonomía de cada uno de los procesos constitucionales que protegen derechos constitucionales (amparo, hábeas corpus y hábeas data), debemos precisar, dentro del marco del artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, como es que mediante el proceso de cumplimiento se alcanzan los fines comunes a los procesos constitucionales.

6. Para ello, es necesario tener presente que el artículo 3.°, concordante con el artículo 43.° de la Constitución, dispone que la enumeración de los derechos establecidos en su capítulo I del Título I no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de

naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno. (Véase Exp. N.° 2488-HC, fundamento 12).

7. En efecto, conforme a los principios de soberanía del pueblo (artículo 45.° de la Constitución) y de forma republicana de gobierno, al carácter social y democrático de nuestro Estado (artículo 43.° de la Constitución), y al principio de jerarquía normativa (artículo 51.° de la Constitución), el respeto al sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, donde se incluyen las decisiones de este Tribunal Constitucional, constituye uno de los valores preeminentes de todo sistema democrático por donde los poderes públicos y los ciudadanos deben guiar su conducta por el derecho.

8. Por tanto, el control de la regularidad del sistema jurídico en su integridad constituye un principio constitucional básico en nuestro ordenamiento jurídico nacional que fundamenta la constitucionalidad de los actos legislativos y de los actos administrativos (ambos en su dimensión objetiva), procurándose que su vigencia sea conforme a dicho principio. Sin embargo, no sólo basta que una norma de rango legal o un acto administrativo sea aprobado cumpliendo los requisitos de forma y fondo que le impone la Constitución, las normas del bloque de constitucionalidad o la ley, según sea el caso, y que tengan vigencia; es indispensable, también, que aquellas sean eficaces.

9. Es sobre la base de esta última dimensión que, conforme a los artículos 3°, 43° y 45° de la Constitución, el Tribunal Constitucional reconoce la configuración del derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos. Por tanto, cuando una autoridad o funcionario es renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo que incide en los derechos

de las personas o, incluso, cuando se trate de los casos a que se refiere el artículo 65.° del Código Procesal Constitucional (relativos a la defensa de los derechos con intereses difusos o colectivos en el proceso de cumplimiento), surge el derecho de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos a través del proceso constitucional de cumplimiento.

10. En efecto, el inciso 6° del artículo 200° de la Constitución establece que el proceso de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley. Como hemos expuesto precedentemente, el acatamiento de una norma legal o un acto administrativo tiene su más importante manifestación en el nivel de su eficacia. Por tanto, así como el proceso de hábeas data tiene por objeto esencial la protección de los derechos a la intimidad, acceso a la información pública y autodeterminación informativa, el proceso de cumplimiento tiene como finalidad proteger el derecho constitucional de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos.

11. Con este proceso constitucional el Estado social y democrático de derecho que reconoce la Constitución (artículos 3.° y 43.°), el deber de los peruanos de respetar y cumplir la Constitución y el ordenamiento jurídico (artículo 38.°) y la jerarquía normativa de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 51.°) serán reales, porque, en caso de la renuencia de las autoridades o funcionarios a acatar una norma legal o un acto administrativo, los ciudadanos tendrán un mecanismo de protección destinado a lograr su acatamiento y, por ende, su eficacia.

Requisitos comunes de la norma legal y del acto administrativo para que sean exigibles a través del proceso de cumplimiento

12. Es así que desde la línea argumental descrita en el artículo 66° del Código Procesal Constitucional, el objeto de este tipo de procesos será ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente: 1) dé cumplimiento, en cada caso concreto, a una norma legal, o ejecute un acto administrativo firme; o 2) se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución o dictar un reglamento. En ambos casos, el Tribunal Constitucional considera que para la procedencia del proceso de cumplimiento, además de acreditarse la renuencia del funcionario o autoridad pública, deberán tenerse en cuenta las características mínimas comunes del mandato de la norma legal, del acto administrativo y de la orden de emisión de una resolución o de un reglamento, a fin de que el proceso de cumplimiento prospere, puesto que de no reunir tales características, además de los supuestos contemplados en el artículo 70.° del Código Procesal Constitucional, la vía del referido proceso no será la idónea.

13. Sobre las características mínimas comunes de la norma legal o del acto administrativo cuyo cumplimiento se exige, este Colegiado ha afirmado que "(...) debe tratarse de un mandato que sea de obligatorio cumplimiento, que sea incondicional y, tratándose de los condicionales, que se haya acreditado haber satisfecho las condiciones; asimismo, que se trate de un mandato cierto o líquido, es decir, susceptible de inferirse indubitablemente de la ley o del acto administrativo que lo contiene y, (...) que se encuentre vigente". (Exp. N.° 0191-2003-AC, fundamento 6).

14. Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes:

a) Ser un mandato vigente.

b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo.

c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares.

d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento.

e) Ser incondicional.

Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.

Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá:

f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante.

g) Permitir individualizar al beneficiario.

15. Estos requisitos mínimos se justifican porque el proceso de cumplimiento, diseñado por nuestra Constitución y el Código Procesal Constitucional, dado su carácter sumario y breve, no es el adecuado para discutir los contenidos de normas generales cuyos mandatos no tienen las características mínimas a que hemos hecho referencia, o de normas legales superpuestas que remiten a otras, y estas a su vez a otras, lo cual implica una actividad interpretativa compleja que, en rigor, debe llevarse a cabo a través de las vías procedimentales específicas.

16. Del mismo modo, en este tipo de procesos el funcionario o autoridad pública tiene un deber absoluto de acatamiento de la norma legal o del acto administrativo, no siendo posible ningún tipo de discrecionalidad de su parte. Asimismo, en ellos los derechos del

demandante son prácticamente incuestionables, de modo que, comprobada la renuencia y el incumplimiento de la norma legal o el acto administrativo conforme a las pautas descritas, de ineludible cumplimiento, corresponderá amparar la demanda.

17. De no ser así, el proceso de cumplimiento terminaría convirtiéndose en un proceso declarativo, o de conocimiento, con abundancia de medios probatorios y en cuyo seno se discutan controversias propias de este tipo de procesos. Por el contrario, si tal proceso conserva su carácter especial (ser un proceso de condena, de ejecución, breve, sumario, donde la actividad probatoria es mínima), bastará que se acredite el incumplimiento de la norma legal, la inejecución del acto administrativo, el incumplimiento de la orden de emisión de una resolución o de un reglamento y la renuencia, consiguiéndose un proceso rápido y, sobre todo, eficaz.

18. Por tanto, para el Tribunal Constitucional las características básicas del proceso de cumplimiento diseñado por la Constitución y el Código Procesal Constitucional, son las reseñadas precedentemente.

(…)

Precedente vinculante

23. La resolución del presente caso en la vía de cumplimiento, teniendo como base los precedentes del Caso Briones Vigo (Exp. N.° 0198-2003-AC/TC, fundamento 10), demuestra cómo hasta ahora los criterios de la jurisdicción constitucional han sido bastante flexibles y amplios para evaluar normas legales y actos administrativos cuyo cumplimiento se exige en la presente vía constitucional. Sin embargo, y dentro del marco de la función de ordenación del Tribunal Constitucional, se hace indispensable, para los casos futuros que se

tramiten en la vía del proceso de cumplimiento, la aplicación estricta de los requisitos mínimos comunes a los mandatos contenidos en las normas legales y actos administrativos cuyo cumplimiento se exige, que han sido desarrollados a través de la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional y que se resumen en la presente sentencia, a fin de no desnaturalizar el carácter breve y expeditivo del proceso de cumplimiento.

24. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, los criterios contenidos en los fundamentos 14, 15 y 16, supra, constituyen precedente vinculante para todos los procesos de cumplimiento, puesto que son indispensables para determinar la procedencia de la vía del proceso constitucional de cumplimiento.

25. Con ello el Tribunal Constitucional busca perfeccionar el proceso de cumplimiento a fin de que sea realmente eficaz y expeditivo. Por tanto, el precedente establecido en el párrafo anterior será de vinculación inmediata a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, de modo que toda demanda que sea presentada y que no reúna las condiciones del precedente, o las que se encuentren en trámite y adolezcan de ellos, deberán ser declaradas improcedentes (…).

5.1. Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD - análisis respecto al precedente vinculante

A fin de determinar si es que la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD es exigible, a nivel administrativo o judicial (proceso constitucional de cumplimiento), se analizará en marco a lo establecido en al citado precedente vinculante.

Al respecto, el proceso de cumplimiento tiene por objeto controlar la inactividad material de la administración derivada, entre otra causa, del incumplimiento de mandatos nacidos de actos administrativos, en tal efecto la resolución cuyo cumplimiento se pretendería efectivizar a través del proceso de cumplimiento, deberá contar con requisitos de ineludible cumplimiento establecidos en el Precedente de observancia obligatoria emitido por el Tribunal Constitucional:

> *"Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes:*
>
> *a) Ser un mandato vigente;*
> *b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo;*
> *c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares;*
> *d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento;*
> *e) Ser incondicional;*
>
> *Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.*
>
> *Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá:*
>
> *f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante;*
> g) *Permitir individualizar al beneficiario";*

La Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD, en atención al marco normativo de los Decretos Supremos N° 067-92-EF, N° 025-93-PCM y Decreto de Urgencia N° 088-2001; dispone:

> *"Aprobar la escala única de Incentivos Laborales a nivel del Pliego 441 - Gobierno Regional de Ancash (…)."*

Asimismo, en su Artículo Segundo dispone que:

> *"Las escalas aprobadas en la presente Resolución será implementada y financiada en forma progresiva y ordenada de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de cada Unidad Ejecutora y sujeto a las disposiciones legales vigentes, sin que ello implique mayores gastos al tesoro público y no altere el cumplimiento de las metas presupuestales aprobadas por cada Unidad Ejecutora del pliego 441 Gobierno Regional de Ancash".*

Y, por último, en el artículo Tercero resuelve:

> *"Encargar, al CAFAE la elaboración y propuesta de la Directiva de Normas Complementarias para la aplicación de los Incentivos Laborales, aprobados en la presente resolución."*

A. Del texto de la resolución administrativa cuyo cumplimiento se pretendería, se advierte que establece la Escala Única, Mensualizada y Transitoria de los Incentivos Laborales que serían otorgados a los trabajadores sujetos al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276 que se encuentren dentro del Nivel de Pliego 441: Gobierno Regional de Ancash, en forma genérica **sin individualizar a los supuestos beneficiarios**. Lo que implica que **el mandato se encuentra sujeto a controversia compleja**, ya que en forma previa tendría que determinarse si les corresponde el pago del beneficio y los montos variarían de acuerdo al grupo ocupacional en el que se encuentre el trabajador, y de acuerdo a los días efectivamente

laborados; por ende, se puede concluir que **no contiene un mandato cierto y claro**.

B. Por otra parte, se observa que la resolución citada señala que el otorgamiento del incentivo laboral sería aplicado en base a las directivas normativas complementarias elaboradas y propuestas por el CAFAE, es decir que la forma y los plazos en que se otorgaría el incentivo, seguiría los procedimientos establecidos en dichas directivas, lo que implica una interpretación conjunta de éstas con las resoluciones que establecen el incentivo laboral, de lo cual se infiere que **la resolución contiene un mandato sujeto a interpretaciones dispares**, por cuanto su cumplimiento dependerá de una interpretación normativa previa que siempre podrá ser observada por los demandantes.

C. Asimismo, se aprecia que la resolución materia de análisis, señala que la escala del incentivo laboral que aprueba, sería implementada y financiada de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de cada Unidad Ejecutora y sujeto a las disposiciones legales vigentes; sin que ello implique mayores gastos al tesoro público y no altere el cumplimiento de las metas presupuestales aprobadas por cada Unidad Ejecutora del pliego 441: Gobierno Regional de Ancash. Ello se condice con lo dispuesto por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, según el cual, el monto de los incentivos laborales así como su aplicación efectiva e individualizada se sujeta a la disponibilidad presupuestaria y a las categorías o niveles remunerativos alcanzados por cada trabajador, conforme a la directiva interna que para tal efecto apruebe la Oficina de Administración o la que haga sus veces, en el marco de los lineamientos que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público, de lo que se infiere que **la resolución no contienen un mandato incondicional**.

D. Además, se debe tener en cuenta que **la Ley Nº 29874**, Ley que complementa medidas destinadas a fijar una escala base para el otorgamiento del incentivo laboral que se otorga a través de los Comités

de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE) **fue derogada** por la Quincuagésima Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, en la cual se estableció el proceso para dar por concluido el procedimiento previsto en la Ley Nº 29874 y culminar con la aprobación de la Escala de Incentivo Único; de lo que se aprecia que, **la resolución administrativa cuyo cumplimiento se pretende carece de virtualidad jurídica**.

E. De ese modo, se ha podido verificar que la Resolución Ejecutiva Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD, que establece la escala de incentivos laborales cuyo cumplimiento se pretende, no cumple con los requisitos que debe cumplir el acto administrativo para ser exigible a través del proceso de cumplimiento, pues si bien contiene un mandato vigente, **no obstante no contiene un mandato cierto, claro e incondicional, ni individualiza a los beneficiarios, por ende está sujeto a controversia compleja y a interpretación dispar, requisitos establecidos en el Precedente Vinculante STC N° 0168-2005-PC, en cuya situación la demanda planteada incurre en un imposible jurídico**, causal de improcedencia prevista en el Inciso 5), del Artículo 427º del Código Procesal Civil.

Por lo que no resulta exigible su pago a nivel administrativo ni judicial.

5.2. Resolución Ejecutiva Regional N° 0853-2012-GRA/PRE- análisis respecto al precedente vinculante

El artículo 1° en la Resolución Ejecutiva Regional N° 0853-2012-GRA/PRE, de fecha 28 de diciembre del 2012, que aprueba la escala transitoria mensualizada por concepto de incentivo laboral a la productividad, correspondiente al personal administrativo comprendido en el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, de las unidades ejecutaras 001 sede central y 003 sub región pacifico,

conforme a lo establecido en la ley N° 29784 y decreto supremo N° 104-2012-EF.

Debe contar con requisitos de ineludible cumplimiento establecidos en el Precedente Vinculante STC N° 0168-2005-PC, de observancia obligatoria emitido por el Tribunal Constitucional:

> *"Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes:*
>
> *a) Ser un mandato vigente;*
> *b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo;*
> *c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares;*
> *d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento;*
> *e) Ser incondicional;*
>
> *Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.*
>
> *Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá:*
>
> *f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante;*
> g) *Permitir individualizar al beneficiario".*

La Resolución Ejecutiva Regional N° 0853-2012-GRA/PRE, en atención a la Ley N° 29874, Ley que implementa medidas destinadas a fijar una escala Base para

el otorgamiento del Incentivo Laboral que se otorga a través de CAFAE y conforme al Decreto Supremo N° 104-2012-EF; dispuso aprobar la escala transitoria mensualizada correspondiente al personal administrativo comprendido en el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, de las Unidades Ejecutoras 001 y 003.

Dicha resolución establece la Escala Única, Mensualizada y Transitoria de los Incentivos Laborales que serían otorgados a los trabajadores sujetos al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276 que se encuentren dentro del Nivel de Pliego 441: Gobierno Regional de Ancash; cuyos montos variarían de acuerdo al grupo ocupacional en el que se encuentre el trabajador, y de acuerdo a los días efectivamente laborados.

A. El trabajador que alegue ser beneficiario de dicha disposición, previamente deberá acreditar que se encuentra sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, y que presta labores a las Unidades Ejecutoras 001 o 003, dentro del Nivel de Pliego 441: Gobierno Regional de Ancash; puesto que, de la sola lectura de ésta, no se desprende claramente la totalidad de sus beneficiarios, por lo que se puede concluir que **no contiene un mandato que permita individualizar al beneficiario**.
B. El pago del incentivo laboral será distinto en consideración al grupo ocupacional y/o nivel en que se encuentre cada trabajador, y de acuerdo a los días efectivamente laborados, lo que implicaría una carga probatoria previa y verificación del informe de la Sub Gerencia de Recursos Humanos que proporcione el cuadro de asistencias, para determinar el monto al que asciende el incentivo laboral en cada caso, de lo que se infiere que la **resolución no contiene un mandato cierto y claro**.
C. La ley Nº 29874 fue derogada por la Quincuagésima Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, en la cual se estableció el proceso para dar por concluido el procedimiento previsto en la Ley Nº 29874 y culminar con la aprobación de la Escala de Incentivo Único; siendo que en cumplimiento de

lo dispuesto en la Octogésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, se emitió el Decreto Supremo Nº 009-2016-EF que aprueba el nuevo monto de la Escala Base del Incentivo Único y las disposiciones complementarias para la implementación de la indicada disposición; de lo que se aprecia que la resolución administrativa cuyo cumplimiento se pretende, **habría perdido virtualidad jurídica**.

De ese modo, se puede concluir que el acto administrativo carece de la virtualidad y la legalidad suficientes para constituirse en mandamus y, por ende, no puede ser exigible, por carecer de validez legal, incurriendo en un imposible jurídico.

6. Acuerdo del Consejo Regional de Áncash, que recomienda la derogación de la Resolución Ejecutiva Regional N° 0111-2011-REGION ANCASH del 28 de febrero del 2011 y a la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD

Respecto a la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD, también el Consejo Regional de Áncash se ha pronunciado mediante Acuerdo de Consejo Regional N° 306-2016-GRA/CR, dirigido al Ejecutivo Regional del Gobierno Regional de Áncash, recomendando que emita una Resolución Ejecutiva Regional, derogando la Resolución Ejecutiva Regional N° 0111-2011-RECION ANCASH del 28 de febrero del 2011 y a la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD, por contravenir las Leyes Nacionales, bajo los siguientes argumentos;

> *"Que, mediante Resolución Ejecutiva Regional N^{O} 0111-2011-REGION ANCASH-PRE de fecha 28 de Febrero del 2011, el Presidente del Gobierno Regional de Ancash, emitido por el Sr. Cesar Álvarez Aguilar, en su Artículo Primero RESUELVE: "APROBAR, en vía de regularización la escala de incentivo laboral del personal administrativo sujeto al Régimen Laboral de Decreto Legislativo N^{O} 276 del Pliego 441 Gobierno Regional del*

Departamento de Ancash, que se otorga a través del Comité de Fondo de Asistencia y Estímulos — CAFAE por otra parte mediante la Resolución Gerencial Regional N O 0128-2011-GRA/GRAD, de fecha 14 de Abril del 2016, el Gerente Regional de Consejo Regional de Administración RESUELVE en el Artículo Primero: "Aprobar la Escala Única de Incentivos Laborales a nivel del Pliego 441 Gobierno Regional de Ancash...";

Que, en Sesión Extraordinaria de Consejo Regional, el Consejero Delegado, después de la exposición de los Veinte (20) Directores de las Unidades de Gestión Educativa Locales de la Región Ancash, somete a debate, donde el Consejero Regional Luis Fernando Gamarra Alor pide que mediante un Acuerdo de Consejo Regional: Exhortar al Ejecutivo Regional del Gobierno Regional de Ancash expidió una Resolución Ejecutiva Regional, anulando la Resolución Ejecutiva Regional N° 0111-2011-REGION ANCASH del 28 de Febrero del 2011; asimismo, se anule la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA-GRAD por contravenir las Leyes Nacionales; el Consejero Delegado, plantea que previamente la Gerencia Regional de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial de esta Entidad, sustente técnicamente de los alcances normativos y, sobre ello el Pleno de Consejo tome una decisión. El Consejero Regional Hermenegildo Morillo Alejos, plantea que previamente el Ejecutivo Regional realice una evaluación de las normas para su respectiva derogación de las Resoluciones. Al respecto el Consejero Delegado somete a votación la propuesta del Consejero Regional Luis Fernando Gamarra Alor, el mismo que es APROBADO por MAYORÍA, un voto en contra y dos abstenciones, de los Consejeros Regionales: Main Luis Solano Sáenz y Toribio Salazar Garya; con dispensa de lectura y aprobación del Acta."

CAPITULO V

INDICIOS Y MEDIOS PROBATORIOS QUE CONFIRMAN LA HIPÓTESIS

1. Informe de auditoría N° 1120-2018-CG/GRAN-AC

- Realizado al Gobierno Regional de Áncash.
- Auditoría de cumplimiento: Incremento de los incentivos laborales otorgados a la Sede Central, Dirección Regional de Educación, Salud, Transportes Agricultura y UGEL Huaraz, a través del CAFAE, periodo 2011-2016.
- Informe auditoría N° 1120-2018-CG/GRAN-AC.
- Observación: Funcionarios y servidores, mediante actos resolutivos y notas de modificaciones presupuestaria incrementaron los montos de incentivos laborales que se otorgan a los trabajadores de la Sede Central y Unidades Ejecutoras, sin considerar las restricciones establecidas en la normativa legal aplicable, lo que ocasionó perjuicio económico a la entidad.
- Monto auditado: S/ 113’415,033.00

Unidad ejecutora	Perjuicio económico S/
Sede Central	32’245,471.93
Dirección Regional de Agricultura	3’840,892.64
Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones	5’471,867.15
UGEL Huaraz	6’456,498.00
Dirección Regional de Educación	6’177,438.12
Dirección Regional de Salud	597,141.87
Total de Perjuicio económico	**54’789,309.71**

- Presunta responsabilidad penal, tipificado como peculado doloso, conforme al artículo 387° del Código Penal y responsabilidad administrativa.

- Funcionarios involucrados: Gobernador Regional, Gerente Regional de Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, Gerente Regional de Administración, Subgerentes de Presupuesto del Gobierno Regional, entre otros.
- Sistemas de Medidas Correctivas: Investigación preliminar en el Ministerio Público (carpeta 233-2019); el Gobierno Regional de Áncash no ha iniciado proceso administrativo contra los responsables; el Gobierno Regional de Áncash no ha implementado ninguna recomendación de mejora de gestión.

2. Informe de Control Especifico Nº 5892-2019-CG/GRAN-SCE

- Realizado a la Unidad de Gestión Educativa Local de Huaraz.
- Servicio de control específico "pago de devengados por incentivos laborales a personal administrativo de la Unidad de Gestión Educativa Local Huaraz – Áncash", periodo 2014 – 2018.
- Observación: Funcionarios y servidores de la UGEL Huaraz tramitaron y aprobaron acto resolutivo al margen de la normatividad aplicable, para el otorgamiento irregular de "reconocimiento de deudas", pese a no contar con disponibilidad presupuestal; y para desembolsar los fondos públicos, afectaron recursos destinados al pago de personal de las instituciones educativas (docentes), ocasionando perjuicio económico a la entidad.
- Perjuicio económico: S/ 2'879,313.24.
- Presunta responsabilidad penal, tipificado como peculado doloso, conforme al artículo 387° del Código Penal y responsabilidad administrativa.
- Funcionarios involucrados: Director del programa sectorial, Director del área de gestión administrativa, Director del área de gestión institucional, Especialista de la oficina de personal, Especialista de finanzas, Contador, Tesorero, entre otros.
- Sistemas de Medidas Correctivas: Se encuentra en investigación preparatoria en el Ministerio Público, con la carpeta fiscal Nº 396-2018; la entidad no ha iniciado proceso administrativo contra los responsables.

3. Informe de control específico Nº 038-2019-2-5332

- Realizado a la Unidad de Gestión Educativa Local de Huaraz.
- Servicio de control especifico al proceso de formulación y pago de planillas de remuneraciones y del fondo de asistencia y estímulo de los trabajadores administrativos de la UGEL Huaraz, periodo 2017 – 2018.
- Observación: Funcionarios y servidores de la entidad de Gestión Educativa Local de Huaraz, durante los años 2017 y 2018, autorizaron mediante resoluciones directorales, transferencias presupuestarias al Sub CAFAE para el pago de incentivos laborales a favor de los trabajadores administrativos de la sede, utilizando montos y escalas superiores a las establecidas por la normativa aplicable emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para cuyo fin afectaron el presupuesto destinado para la contratación de personal docente y administrativo de apoyo a las instituciones educativas de Huaraz, ocasionando perjuicio económico a la entidad.
- Perjuicio económico: S/ 2’749,590.99.
- Presunta responsabilidad penal, tipificado como peculado doloso, conforme al artículo 387° del Código Penal y responsabilidad administrativa.
- Funcionarios involucrados: Director de la UGEL, Jefe del área de administración, Jefe del área de gestión institucional, Contador, Tesorero, Técnico de planillas.
- Sistemas de Medidas Correctivas: No implementada.

4. Informe de control específico Nº 3958-2019-CG/GRAN-SCE

- Realizado a la Unidad de Gestión Educativa Local de Huarmey.
- Servicio de control específico, pagos irregulares a favor de los servidores administrativos y docentes, del periodo 2017-2018.
- Observación: Funcionarios de la UGEL Huarmey realizaron pagos irregulares a favor de ellos mismo y de otros servidores administrativos y docentes, ocasionando perjuicio económico a la entidad.

- Monto auditado: S/ 215,574.00
- Presunta responsabilidad penal, tipificado como peculado doloso, conforme al artículo 387° del Código Penal y responsabilidad administrativa.
- Funcionarios involucrados: Director de la UGEL Huarmey; Jefe del área de administración, infraestructura y equipamiento; Jefe del área de gestión institucional, Contador, Tesorero, Técnico en planillas, entre otros.
- Sistemas de Medidas Correctivas: Se ha iniciado el procedimiento administrativo disciplinario por la entidad; en el Ministerio Público se encuentra en investigación preliminar, con la carpeta fiscal 480-2019.

5. Informe de control específico Nº 025-2019-2-2911

- Realizado a la Unidad de Gestión Educativa Local de Huarmey.
- Servicio de control específico pagos irregulares a funcionarios y servidores administrativos de la Unidad de Gestión Educativa Local de Huarmey, del periodo 2015-2017.
- Observación: Funcionarios y servidores de la Unidad de Gestión Educativa Local de Huarmey, a través del Sistema Integrado de Administración Financiera, sin contar con la documentación técnica ni legal, se pagaron irregularmente conceptos adicionales a sus ingresos mensuales, ocasionando perjuicio económico a la entidad.
- Perjuicio económico: S/ 692,515.31
- Presunta responsabilidad penal, tipificado como peculado doloso, conforme al artículo 387° del Código Penal y responsabilidad administrativa.
- Funcionarios involucrados: Jefe del área de gestión institucional, Contador, Tesorero, Técnico en planillas, entre otros.
- Sistemas de Medidas Correctivas: La entidad ha iniciado un proceso administrativo disciplinario; en el Ministerio Público se encuentra en la etapa de acusación (carpeta fiscal 2027-2017 a cargo del Despacho de la Fiscalía Provincial Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios del Distrito Fiscal del Santa.

6. **Acuerdo del Consejo Regional de Áncash Nº 306-2016-GRA/CR**

Expedida el 16 de diciembre de 2016, a través del cual se recomienda al Ejecutivo Regional del Gobierno Regional de Áncash, la derogación de la Resolución Ejecutiva Regional N° 0111-2011-RECION ANCASH del 28 de febrero del 2011 y a la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD.

7. **Acuerdo de Consejo Regional Nª 149-2019-GRA/CR**

Expedido el 06 de diciembre de 2019, a través del cual, una vez más, se solicita al Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional de Áncash, informe respecto a las acciones adoptadas sobre las recomendaciones del Informe de Auditoría Nº 1120-2018-CG-GRAN-AC.

8. **Oficio N° 001306-2020-MP-FN-PJFSSANTA**

Oficio remitido por la Presidente de la Junta de Fiscales Superiores del Distrito Fiscal de Santa, Dra. Miriam Luzmila Lucero Tamayo, a través del que se remite el Informe N° 07-2020-MPFN-FDEDCF-SANTA-TRA.REM, emitido por la Fiscal Superior Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios del Santa, Dra. Nancy Tereza Moreno Rivera, de donde se desprende:

- El segundo despacho a cargo del señor Fiscal Provincial, Laureano Añanca Chumbe, ha informado con Oficio Nº000014-2020-2D-FPCEDCF-SANTA, que tienen 2 carpetas a cargo del señor Fiscal Adjunto Provincial Risel Angel Chiche Flores siendo estos:
  1º Carpeta Fiscal N° 3106015500-2017-122-0, cuyos investigados son Guillermo Felipe Vilcarino Guzman y César Augusto Hinostroza Montes, por el delito de peculado doloso, en agraviado del Estado – Ugel Casma; encontrándose con Sentencia Condenatoria.
  2º Carpeta Fiscal 3106015500-2017-227-0, cuyos investigados son Herberth Anderson Barrenechea Orduña y Elías José Adauto Vélez, por el delito de peculado doloso, en agraviado del Estado – Ugel Huarmey; encontrándose

en la etapa de investigación preparatoria, para darse por concluida y emitir pronunciamiento.

- Asimismo que el mismo Fiscal Añanca Chumbe, señala que existe un caso nuevo de fecha 16 de julio del 2020, que ingresó por turno al indicado despacho, formulada por María Inés del Carmen Valverde Cueva, Directora de la Ugel Santa, por presuntos pagos irregulares del incentivo de productividad "128" (Resolución Gerencial Regional N° 128-2011-GRA/GRAD de fecha 14 de abril de 2011), correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo 2020; respecto al cual, mediante Disposición N° 1 de fecha 20 de julio de 2020, se dispuso diferir la calificación para en su oportunidad, o en su defecto, si fuere el caso, para su acumulación a la carpeta fiscal existente, en la medida de que tales hechos tienen relación con el Informe de Contraloría General de la República, denominado Hito de Control N° 028-2019-OCI/5332-SCC "Control concurrente al Gobierno Regional de Ancash, pago de planilla de incentivos laborales del personal administrativo de la Unidad de Gestión Educativa Local del Santa".
- El señor Fiscal Provincial, Alejandro Galloso Asencio, Fiscal Provincial encargado del Tercer Despacho ha informado con el Oficio Nº OFICIO-000007-2020-MP-FN-3DFPCEDCF-SANTA (primer párrafo) que existe la Carpeta Fiscal Nº 82-2016 contra Edgue Aranibar Reyes Vivar (Jefe de Gestión Institucional de la Ugel Pallasca) y Nelly Quispe Urbina (ex Directora de la UGEL Pallasca) por el delito de exacción ilegal en agravio del Estado, con requerimiento fiscal acusatorio ante el Tercer Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Justicia del Santa, relacionado a pagos injustificados e indebidos como plan de incentivos a través del CAFAE (Comité de Fondo y Asistencia de Estímulo), que fueron autorizados por los acusados. en mérito a la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD, cuyo Fiscal Responsable es Carlos Roncal Cancino, Fiscal Adjunto Provincial del 3er Despacho.

9. Oficio N° 002333-2020-P-CSJAN-PJ

El Presidente de la Corte Superior de Justicia de Áncash remitió procesos que se vendrían tramitando en su jurisdicción, en marco al tema de fiscalización del grupo de trabajo, en el cual se informa que solo existe un proceso constitucional y penal, de los cuales, en el primero se declaró fundada la demanda de cumplimiento y el segundo se encuentra en la etapa de investigación preparatoria, conforme se detalla a continuación:

9.1. Oficio N° 280-2020-JC-HZ-CSJAN/PJ, de fecha 28 de agosto de 2020, cursado por la Juez del Segundo Juzgado Civil de Huaraz, donde informa que existe el expediente N° 00736-2014-CI, demanda interpuesta el 2 de julio de 2014 por Vernardina Cecilia Alvarado Macedo y Maguin Emilio Zúñiga Acosta, en su condición de secretaria general y secretaria de defensa del "Sindicato de Trabajadores del Gobierno Regional de Áncash", por propio derecho e interés, contra el Presidente del Gobierno Regional, sobre proceso de cumplimiento de la Resolución Regional N° 0128-2011-GRA7GRAD, del 14 de abril de 2011 y resolución Ejecutiva Regional N° 0253-2012-GRA-PRE del 28 de diciembre de 2012, adjuntando copias certificadas de las principales piezas procesales.

Sustenta que mediante sentencia (Resolución N° 03) del 15 de setiembre de 2014, se declaró fundada la demanda interpuesta y se ordena abonar a los demandantes, según lo previsto en el anexo I, de aprobación de la escala Transitoria.

Mediante Resolución N° 05 del 20 de octubre de 2014, se declara improcedente por extemporánea el recurso de apelación interpuesta por el Procurador Público del Gobierno Regional de Áncash, disponiendo remitir copias certificadas al presidente del Consejo de Defensa Jurídica del Estado para la investigación correspondiente y se declara consentida la sentencia (adjunta copia certificada del recurso, resolución y del oficio cursado, de la respuesta remitida por el Tribunal de Sanción del Sistema

de defensa Jurídica del Estado y nuevo oficio cursado al Gobierno Regional de Áncash).

Mediante resolución N° 27, del 30 de octubre de 2017, precisa que beneficiarios de la sentencia son los demandantes Bernardina Cecilia Alvarado Macedo y Maguin Emilio Zúñiga Acosta.

Conforme al último requerimiento emitido con la resolución N° 39 del 11 de octubre de 2018, a la fecha el Gobierno Regional de Áncash no ha informado cabal y puntualmente el cumplimiento d la sentencia, conforme a lo precisado en la Resolución consentida N° 27 del 30 de octubre de 2017. Por último, añade que el fallo fue consentido por el Gobierno Regional de Áncash.

De la documentación adjunta se aprecia:

- A través del oficio N° 0797-2014-REGION-ANCASH/GRAD-SGRH, del 18 de junio de 2014, la Subgerente de Recursos Humanos del Gobierno Regional de Áncash realizó el cálculo de devengados de las siguientes unidades ejecutoras, respecto de devengados del incentivo a la productividad:
    - Sede Central.
    - Gerencia Subregional Conchucos Bajo – Pomabamba
    - Gerencia Subregional Conchucos Alto – Huari.
    - Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo.
    - Dirección Regional de Energía y Minas.
    - Dirección Subregional de Pesquería Huaraz.
- La existencia de la Resolución Ejecutiva Regional N° 0111-2011-REGIÓN ÁNCASH-PRE, que aprueba la Escala del incentivo laboral del personal administrativo sujeto al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276 del Pliego 441 Gobierno Regional del Departamento

de Áncash, que se otorga a través del Comité de Fondo de Asistencia y Estímulos – CAFAE, conforme a lo siguiente:

UNIDAD EJECUTORA 001: SEDE CENTRAL

INCENTIVO LABORAL QUE SE OTORGA EN FORMA MENSUAL		*INCENTIVO LABORAL QUE SE OTORGA POR ÚNICA VEZ (DICIEMBRE)*
GRUPO OCUPACIONAL Y/O NIVEL	*MONTO MENSUAL*	
F-7	*S/. 4,500.00*	*S/. 284.00*
F-6	*S/. 4,000.00*	*S/. 284.00*
F-5	*S/. 3,000.00*	*S/. 284.00*
F-4	*S/. 2,500.00*	*S/. 284.00*
F-3	*S/. 1,800.00*	*S/. 284.00*
F-2	*S/. 1,800.00*	*S/. 284.00*
F-1	*S/. 1,800.00*	*S/. 284.00*
Profesionales	*S/. 1,800.00*	*S/. 284.00*
Técnicos	*S/. 1,500.00*	*S/. 284.00*
Auxiliar	*S/. 1,200.00*	*S/. 284.00*

UNIDAD EJECUTORA 003: SUBREGIÓN PACÍFICO, 100 AGRICULTURA ÁNCASH, 200 TRANSPORTES ANCASH

INCENTIVO LABORAL QUE SE OTORGA EN FORMA MENSUAL		*INCENTIVO LABORAL QUE SE OTORGA POR ÚNICA VEZ (DICIEMBRE)*
GRUPO OCUPACIONAL Y/O NIVEL	*MONTO MENSUAL*	
F-5	*S/. 3,000.00*	*S/. 284.00*
F-4	*S/. 2,000.00*	*S/. 284.00*
F-3	*S/. 1,400.00*	*S/. 284.00*
F-2	*S/. 1,400.00*	*S/. 284.00*
F-1	*S/. 1,400.00*	*S/. 284.00*
Profesionales	*S/. 1,400.00*	*S/. 284.00*
Técnicos	*S/. 1,200.00*	*S/. 284.00*
Auxiliar	*S/. 1,000.00*	*S/. 284.00*

UNIDADES EJECUTORAS DEL SECTOR EDUCACIÓN

INCENTIVO LABORAL QUE SE OTORGA EN FORMA MENSUAL		*INCENTIVO LABORAL QUE SE OTORGA POR ÚNICA VEZ (DICIEMBRE)*
GRUPO OCUPACIONAL Y/O NIVEL	*MONTO MENSUAL*	
F-6	*S/. 4,000.00*	*S/. 284.00*

F-5	*S/. 3,000.00*	*S/. 284.00*
F-4	*S/. 2,000.00*	*S/. 284.00*
F-3	*S/. 1,400.00*	*S/. 284.00*
F-2	*S/. 1,400.00*	*S/. 284.00*
F-1	*S/. 1,400.00*	*S/. 284.00*
Profesionales	*S/. 1,400.00*	*S/. 284.00*
Técnicos	*S/. 1,200.00*	*S/. 284.00*
Auxiliar	*S/. 1,000.00*	*S/. 284.00*

UNIDADES EJECUTORAS DEL SECTOR EDUCACIÓN

INCENTIVO LABORAL QUE SE OTORGA EN FORMA MENSUAL		*INCENTIVO LABORAL QUE SE OTORGA POR ÚNICA VEZ (DICIEMBRE)*
GRUPO OCUPACIONAL Y/O NIVEL	*MONTO MENSUAL*	
F-5	*S/. 5,000.00*	*S/. 284.00*
F-4	*S/. 4,000.00*	*S/. 284.00*
F-3	*S/. 3,000.00*	*S/. 284.00*
F-2	*S/. 1,600.00*	*S/. 284.00*
F-1	*S/. 1,600.00*	*S/. 284.00*
Profesionales	*S/. 1,600.00*	*S/. 284.00*
Técnicos	*S/. 1,400.00*	*S/. 284.00*
Auxiliar	*S/. 1,000.00*	*S/. 284.00*

De lo que se colige que, al igual que las resoluciones materia d fiscalización contravienen con el principio de jerarquía normativa, así como con el precitado precedente vinculante establecido por el Tribunal Constitucional del Expediente N° 0168-2005-PC/TC.

- Existió responsabilidad del entonces Procurador del Gobierno Regional de Áncash, por tener la responsabilidad de asumir la Defensa Jurídica del Gobierno Regional; sin embargo, en el proceso materia de análisis, interpuso el recurso de apelación contra la sentencia, de manera extemporánea, por lo que el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, recomendó al entonces Gobernador Regional, que dé inicio al trámite sancionador contra el procurador Manuel Fernando Ortíz León por la presunta inconducta funcional tipificada en el inciso e), numeral 2 del artículo 58° del Decreto Legislativo N° 1068.

9.2. Informe N° 08-2020/CJCF-HZ-CSJAN/PJ/erho, del 02 de setiembre de 2020, emitido por la coordinadora de los Juzgados de Corrupción de Funcionarios, donde sostiene que, en el 5to Juzgado de Investigación Preparatoria Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios, existe un proceso signado con el número 2372-2019, relacionado con el pago de bonos de escalas transitorias, el mismo que se encuentra en la etapa de investigación preparatoria; teniendo el juzgado por comunicado y existiendo la solicitud de actor civil por parte de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios, a través del cual se imputa a una serie de funcionarios los delitos en los que habrían incurrido, por el pago de la bonificación extraordinaria surgida a partir de la Resolución N° 128-2011-GRA/GRAD.

10. Memorial de fecha 10 de setiembre del año en curso

Remitido por trabajadores administrativos de las siguientes Unidades Ejecutoras del Gobierno Regional de Áncash:

1. Dirección Regional de Educación de Áncash.
2. Unidad de Gestión Educativa Local de Huaraz.
3. Unidad de Gestión Educativa Local de Aija.
4. Unidad de Gestión Educativa Local de Carhuaz.
5. Unidad de Gestión Educativa Local de Bolognesi.
6. Unidad de Gestión Educativa Local de Antonio Raymondi.
7. Unidad de Gestión Educativa Local de Carlos Fermín Fitzcarrald.
8. Unidad de Gestión Educativa Local de Casma.
9. Unidad de Gestión Educativa Local de Asunción.
10. Unidad de Gestión Educativa Local de Corongo.
11. Unidad de Gestión Educativa Local de Huari.
12. Unidad de Gestión Educativa Local de Mariscal Luzuriaga.
13. Unidad de Gestión Educativa Local de Pallasca.
14. Unidad de Gestión Educativa Local de Pomabamba.
15. Unidad de Gestión Educativa Local de Recuay.

16. Unidad de Gestión Educativa Local de Santa.
17. Unidad de Gestión Educativa Local de Yungay.
18. Unidad de Gestión Educativa Local de Huaylas.
19. Unidad de Gestión Educativa Local de Huarmey.
20. Unidad de Gestión Educativa Local de Ocros.

A través del cual, en tanto que la resolución N° 128-2011-GRA/GRAD es un derecho de los trabajadores y que se mantiene vigente a la fecha, solicitan el apoyo e intervención, bajo los siguientes argumentos:

- Los trabajadores administrativos de las sedes de las Unidades Ejecutoras, vienen percibiendo desde el 2011 el importe por incentivos laborales, lo que corresponde a la escala de la RGR N° 128-2011-GRA/GRAD, escala que SE VIENE OTORGANDO de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y de acuerdo al cumplimiento de sus metas en concordancia con los objetivos institucionales, sin afectar la planilla de remuneraciones los trabajadores docentes y administrativos.
- Los Directores de las diferentes UGELES de la Región Áncash, debido a la presión mediática, cursan sendos oficios y memorandos intimidatorios al personal responsable de la ejecución del pago de los montos establecidos en la RGR N° 128-2011-GRA/GRAD, para que no se abone los montos que les corresponde.
- Desde el 2011 SE VIENE PAGANDO la escala de incentivo dispuesto en la RGR N° 128-2011-GRA/GRAD, por lo que solicitan que se continúe percibiendo estos incentivos.
- Se tiene antecedentes de la percepción de los ingresos por conceptos de incentivos laborales a nivel de la Región Áncash con otras regiones a nivel nacional, citando a:

GOBIERNO REGIONAL DE TUMBES

A través de la Resolución Ejecutiva N° 000518-2012/GOBIERNO REGIONAL TUMBES-P de fecha 12 de setiembre de 2012, que aprueba la escala de incentivos a nivel de todas las ejecutoras de la región.

Grupo/Nivel	Monto S/.
F6	4,320.00
F5	3,360.00
F4	3,280.00
F3	3,200.00
F2	3,040.00
F1	2,960.00
Profesional	2,880.00
Técnico	2,800.00
Auxiliar	2,800.00

MINISTERIO DE TRABAJO

A través de la Resolución Directoral N° 018-2020-MTPE/4/11 de fecha 9 de enero de 2020, que aprueba la directiva N° 001-2020-MTPE/4/11.

Grupo/Nivel	Monto S/.
F6	5,450.00
F5	5,103.00
F3	4,822.00
F2	4,311.00
F1	4,010.00
Profesional	3,733.00
Técnico	3,478.00
Auxiliar	3,452.00

GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA

Mediante la Resolución Ejecutiva Regional N° D000021-2019-GRC-GR de fecha 21 de noviembre de 2019, resuelve transferir al CAFAE, el monto de S/ 373,236.45 para un total de 104 servidores, a razón de aproximadamente S/ 3,500.00 para cada uno.

GOBIERNO REGIONAL DE HUÁNUCO

A través del Decreto Supremo N° 273-2018-EF, se aprobó montos y escala del incentivo único del pliego presupuestal 448 Gobierno Regional de Huánuco, en cuyo primer considerando se ha señalado que la escala diferenciada se aprueba y se financia con cargo al presupuesto institucional del GORE Huánuco y sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Grupo/Nivel	Monto S/.
F5	3,473.33
F4	3,303.33
F2	2,500.00
F1	2,500.00
Profesional	2,403.33
Técnico	2,333.33
Auxiliar	2,333.33

GOBIERNO REGIONAL DE TACNA

A través de la Resolución Ejecutiva Regional N° 000293-2012/GOB.REG.TACNA, de fecha 28 de junio de 2012, que aprueba la siguiente escala de incentivos a nivel de todas las ejecutoras de la región.

Grupo/Nivel	Monto S/.
F6	8,600.00
F5	7,600.00
F4	5,600.00
F3	4,500.00
F2	4,400.00
F1	4,300.00
Profesional	4,200.00
Técnico	4,000.00
Auxiliar	3,800.00

GOBIERNO REGIONAL DE PUNO

A través de la Resolución Ejecutiva Regional N° 000197-2013/PR.GR.PUNO, del 7 de mayo de 2013, que aprueba la siguiente escala de incentivos a nivel de todas las ejecutoras de la región.

Grupo/Nivel	Monto S/.
F5	5,500.00
F4	5,200.00
F3	4,900.00
F2	4,700.00
F1	4,600.00
Profesional	4,300.00
Técnico	4,100.00
Auxiliar	3,900.00

GOBIERNO REGIONAL DE AYACUCHO

A través de la Resolución Ejecutiva Regional N° 000224-2014-GRA/PRES, de fecha 28 de marzo de 2014, que aprueba la siguiente escala de incentivos a nivel de todas las ejecutoras de la región.

Grupo/Nivel	Monto S/.
F6	6,050.00
F5	5,850.00
F4	5,650.00
F3	5,450.00
F2	5,050.00
F1	4,850.00
Profesional	4,650.00
Técnico	4,450.00
Auxiliar	4,250.00

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

1. La Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD, expedida el 14 de abril de 2011 y la Resolución Ejecutiva Regional N° 0853-2012-GRA/PRE expedida el 28 de diciembre de 2012, contravienen con:
   - La Quincuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, que dispuso la implementación de medidas destinadas a fijar una escala base para el otorgamiento de incentivos laborales que el Estado otorga a través del CAFAE.
   - La **Ley N° 29874**, Ley que implementa medidas destinadas a fijar una escala base para el otorgamiento del incentivo laboral que se otorga a través de los Comités de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE), mediante el cual se establecieron los lineamientos para la determinación de una escala base de la entrega de incentivos laborales a través del CAFAE, en cuya línea de desarrollo, en la Centésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, se estableció que a partir de su vigencia, el personal comprendido en la Ley N° 29874, **percibirá a través del CAFAE, ÚNICAMENTE el incentivo económico denominado "Incentivo Único"**, que consolida en un único concepto toda asignación de contenido económico, racionamiento y/o movilidad o de similar denominación previstos en los artículos 3 y 4 de la Ley N° 29874, y es el único concepto que se paga a través del CAFAE con cargo a recursos públicos.
   - El artículo 5° de la Ley N° 29874, la Autoridad Nacional del Servicio Civil SERVIR, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, pues se estableció la Escala Base para el otorgamiento del incentivo laboral a través del CAFAE, por grupos ocupacionales, tomando en

consideración que, tratándose de un incentivo laboral, **éste debe compensar el esfuerzo realizado y las responsabilidades que asume el servidor púbico, sus funciones y niveles remunerativos, considerando aquellos casos en donde el personal percibe menor monto por dicho concepto**; donde se tomó en cuenta los principios constitucionales de equilibrio y programación presupuestal, las reglas macrofiscales y las reglas de estabilidad presupuestaria, para cada año fiscal.

- La ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016 – Ley N° 30372, estableció dentro de sus disposiciones complementarias finales, la octogésima quinta, que señala:

  *"Autorizase al Ministerio de Economía y Finanzas a establecer el **nuevo monto de la Escala Base del Incentivo Único**, mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, a propuesta de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos en coordinación con la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, así como dictar las disposiciones complementarias que resulten necesarias…"*

- El Decreto Supremo N° 421-2019-EF, publicado el 31 de diciembre 2019, se aprueba el nuevo monto de la Escala Base del Incentivo Único.

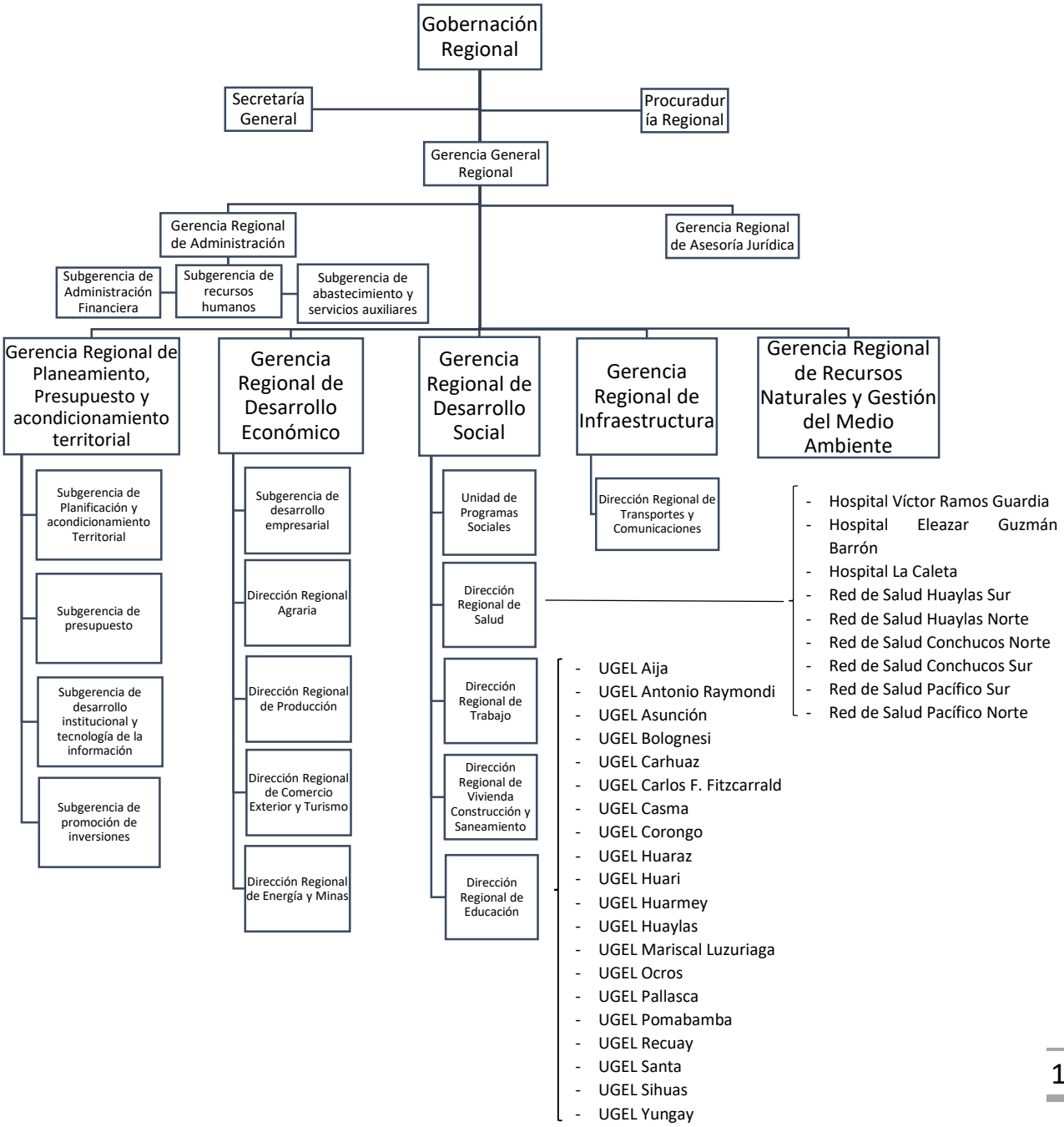
2. La Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD, expedida el 14 de abril de 2011 y la Resolución Ejecutiva Regional N° 0853-2012-GRA/PRE expedida el 28 de diciembre de 2012, continúan vigentes, a pesar su manifiesta invalidez.
3. Al no encontrarse presupuestado, se estarían afectando otras partidas del mismo Gobierno Central, para que de esta manera se efectivice el pago de dinero.
4. Conforme a lo sostenido por la Gerencia General de Control de Áncash – Contraloría General de la República, respecto de la resolución materia de fiscalización, a la fecha existe un perjuicio económico total de S/

61’326,303.25, en contra del Estado, que proviene de la Sede Central del Gobierno Regional de Áncash, Dirección Regional de Agricultura, Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones, Dirección Regional de Salud, Dirección Regional de Educación, UGEL Huaraz y UGEL Huarmey. Monto que se habría desembolsado, afectando el pago de otros beneficios laborales de los Profesores de Áncash, como preparación de clases y evaluación, bonificación diferencial, entre otros.

5. En el trayecto se observó que, al igual que las resoluciones materia del presente informe final, existe la Resolución Ejecutiva Regional N° 0111-2011-REGION ANCASH del 28 de febrero del 2011, con similar contenido, sobre el cual también recaen las conclusiones y recomendaciones del informe final.
6. Las citadas resoluciones no cumplen con el precedente vinculante del Expediente N° 0168-2005-PC/TC, por tanto, no es exigible su pago, al demandarse a través de un proceso constitucional o administrativo de cumplimiento.
7. Habrían surgido resoluciones administrativas que surgen de las resoluciones materia de fiscalización, intentando dar cumplimiento con el precedente vinculante del Expediente N° 0168-2005-PC/TC; sin embargo, estas tampoco serían exigibles, por cuanto la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD, expedida el 14 de abril de 2011 y la Resolución Ejecutiva Regional N° 0853-2012-GRA/PRE expedida el 28 de diciembre de 2012, resoluciones primigenias, no cumplen con los requisitos del citado precedente vinculante y por contravenir con las normas de carácter general antes señalados.
8. El Gobierno Regional de Áncash y todas sus Unidades Ejecutoras, a través del tiempo, se encuentra en indefensión, por cuanto el Procurador Público no ha procedido conforme a ley.
9. El memorial remitido confirma que, a la fecha, se viene ejecutando las resoluciones materia de fiscalización, situación que confirma la hipótesis del

Grupo de Trabajo, por tanto, el pago de estos bonos es transversal a todas las Unidades Ejecutoras del Gobierno Regional de Áncash.

10. Estas irregularidades fueron conocidas por las gestiones de los entonces Gobernadores de Áncash, César Álvarez Aguilar, Enrique Vargas Barrenechea, Waldo Ríos Salcedo, Luis Gamarra Alor y el actual Gobernador Juan Carlos Morillo Ulloa.
11. Para la emisión de las resoluciones materia de fiscalización, para que estas se mantengan vigentes en el tiempo, y para que se efectivicen con el desembolso de dinero, desde la fecha de su emisión las dependencias que se habría involucrado son:



12. A pesar de la envergadura de los presuntos delitos, que involucran a todas las Unidades Ejecutoras del Gobierno Regional de Áncash, solo existirían alrededor de 5 denuncias, que no involucran a todas las Unidades Ejecutoras del Gobierno Regional de Áncash, sin que se investigue y neutralice a todas la Unidades Ejecutoras.
13. Existe una manifiesta causal de nulidad de la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD, expedida el 14 de abril de 2011, Resolución Ejecutiva Regional N° 0853-2012-GRA/PRE expedida el 28 de diciembre de 2012 y Resolución Ejecutiva Regional N° 0111-2011-REGION ANCASH del 28 de febrero del 2011; conforme a lo establecido en el artículo 10° del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, por lo que se debe iniciar su nulidad a través de proceso judicial.
14. El presente caso es uno de carácter complejo y demandará de un equipo especial para su investigación.

B. Recomendaciones

1. Recomendar al Ejecutivo Regional del Gobierno Regional de Áncash, dicte la nulidad de oficio de la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD, expedida el 14 de abril de 2011, Resolución Ejecutiva Regional N° 0853-2012-GRA/PRE expedida el 28 de diciembre de 2012 y Resolución Ejecutiva Regional N° 0111-2011-REGION ANCASH del 28 de febrero del 2011; conforme a lo establecido en los artículos 10° y 211.1° del Texto Único Ordenado del Ley de Procedimientos Administrativo General – Ley N° 27444.
2. Poner a conocimiento del presente informe final, al Procurador Público del Gobierno Regional de Áncash, para que cumpla con iniciar el proceso de acción popular, conforme lo establece la Constitución Política del Perú y el Código Procesal Constitucional, contra de la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD, expedida el 14 de abril de 2011, Resolución Ejecutiva Regional N° 0853-2012-GRA/PRE expedida el 28 de diciembre de 2012 y Resolución Ejecutiva Regional N° 0111-2011-REGION ANCASH del

28 de febrero del 2011. **SIN PERJUICIO** que se evalúe la presentación de la demanda a través del Consejo Regional.

3. Solicitar al Contralor General de la República, Nelson Shack Yalta, que en Áncash de realice un **MEGAOPERATIVO** con enfoque regional, respecto al tema materia de fiscalización del presente grupo de trabajo, de carácter **URGENTE**.
4. Remitir oficio a la Fiscal de la Nación Zoraida Ávalos Rivera adjuntando el informe final, solicitando una entrevista presencial para que se instale un equipo especializado en investigar la presunta red criminal que se habría instaurado en el Gobierno Regional de Áncash y sus Unidades Ejecutoras, a partir de las emisiones de la Resolución Gerencial Regional N° 0128-2011-GRA/GRAD, expedida el 14 de abril de 2011, Resolución Ejecutiva Regional N° 0853-2012-GRA/PRE expedida el 28 de diciembre de 2012 y Resolución Ejecutiva Regional N° 0111-2011-REGION ANCASH del 28 de febrero del 2011.
5. Poner a conocimiento del presente informe final al Consejo Regional de Áncash.
6. Poner a conocimiento de los Presidentes de las Cortes Superiores de Áncash y el Santa, a fin de notificar con el presente informe a los Juzgados Civiles, Mixtos, Contencioso Administrativos, Especializados en Delitos de Corrupción de Funcionarios Salas Civiles y Mixtas.
7. Poner a conocimiento del Gobernador Regional de Áncash, Juan Carlos Morillo Ulloa, a fin de notificar con el presente informe a todas las Unidades Ejecutoras del Gobierno Regional de Áncash.
8. Poner a conocimiento de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción del Ministerio de Justicia.
9. Poner a Conocimiento del Ministerio de Economía y Finanzas.

INTEGRANTES

1. Otto Guibovich Arteaga
   Congresista de la República – Coordinador _____

2. Edgar Alarcón Tejada
   Congresista de la República – Miembro _____

3. Jhosept Pérez Mimbela
   Congresista de la República – Miembro _____

4. María Isabel Bartolo Romero
   Congresista de la República – Apoyo _____

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUIBOVICH ARTEAGA Otto Napoleon FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 28/10/2020 23:20:30-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PEREZ MIMBELA Jhosept Amado FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 22/10/2020 17:23:12-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BARTOLO ROMERO MARIA ISABEL FIR 71006240 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 23/10/2020 16:42:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALARCON TEJADA Edgar Arnold FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2020 09:22:40-0500

Asesor: Erick Niño Torres