



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Presidencia
Ejecutiva

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

68860

Lima, 18 JUN 2018

OFICIO N° 395 -2018-SERVIR/PE

Señor

GILMER TRUJILLO ZEGARRA

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Plaza Bolívar, avenida Abancay S/N
Cercado.-

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2841/2017-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 1377-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación con el documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2841/2017-CR que propone la creación de la Comisión Multisectorial encargada de evaluar la implementación de la Ley del Servicio Civil y proponer una nueva Ley de reforma del Servicio Civil.

Al respecto, le remito el Informe Técnico N° 927 -2018-SERVIR/GPGSC, de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,



JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN
Presidente Ejecutivo
AUTORIDAD NACIONAL DEL
SERVICIO CIVIL

CSL/abs/fbg

Reg. 0017263-2018



**PERÚ****Presidencia
del Consejo de Ministros****Autoridad Nacional
del Servicio Civil****Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil**

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

INFORME TÉCNICO N° 927 -2018-SERVIR/GPGSC

A : **JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN**
Presidente Ejecutivo

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

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2841/2017-CR, que propone la creación de la Comisión Multisectorial encargada de evaluar la implementación de la Ley del Servicio Civil y proponer una nueva Ley de reforma del Servicio Civil

Referencia : Oficio P.O. N° 1377-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Fecha : Lima, 14 JUN. 2018

**I. Objeto de la consulta**

- 1.1 Mediante comunicación de la referencia, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita la opinión institucional de SERVIR sobre el Proyecto de Ley N° 2841/2017-CR, que propone la creación de la Comisión Multisectorial encargada de evaluar la implementación de la Ley del Servicio Civil y proponer una nueva Ley de reforma del Servicio Civil.

En tal sentido, señalamos lo siguiente:

II. Competencia de SERVIR para emitir opinión sobre propuestas normativas

- 2.1 El Decreto Legislativo N° 1023 creó a SERVIR como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, atribuyéndole, entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de dicho Sistema.

De esta manera, la presente opinión se enmarca, de manera estricta, en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros sectores pudiera corresponder.

Asimismo, se efectuará tomando en cuenta las implicancias de la aprobación de la iniciativa en el ámbito del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, tomando en cuenta que existen extremos de la propuesta que no se encuentran en estricto referidos a dicho ámbito y respecto de los cuales, por ende, SERVIR no es competente para emitir pronunciamiento.

III. Contenido de la propuesta normativa

- 3.1 El Proyecto de Ley N° 2841/2017-CR tiene como finalidad que el Poder Ejecutivo disponga la creación de una Comisión Multisectorial encargada de evaluar la implementación de la Ley del



**PERÚ****Presidencia
del Consejo de Ministros****Autoridad Nacional
del Servicio Civil****Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil**

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

Servicio Civil y proponer mejoras para la elaboración de una nueva Ley de reforma del Servicio Civil. La fórmula legal del proyecto consta de dos artículos y dos Disposiciones Finales.

- 3.2 En la exposición de motivos del Proyecto de Ley se expone la evolución del servicio civil, la existencia de los regímenes laborales generales y especiales vigentes, el avance en la implementación de la Ley del Servicio Civil, algunos de sus aspectos críticos así como la necesidad de evaluar la implementación de dicha norma para proponer un nuevo marco normativo que, según se señala, resulte atractivo para los trabajadores públicos.
- 3.3 Respecto al análisis costo – beneficio, se señala que la norma no genera gasto al erario nacional.
- 3.4 Respecto a los efectos, se indica que la iniciativa propone derogar la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, normas complementarias y modificatorias, así como sus normas reglamentarias.

IV. Análisis de la propuesta normativa

Sobre la conveniencia del régimen laboral público que propone la Ley del Servicio Civil

- 4.1 El régimen laboral de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil propone una serie de beneficios y ventajas tanto para los servidores que accedan a dicho régimen o se trasladen desde otro, así como para la mejora de la gestión de las entidades públicas, entre las que podemos destacar las siguientes:

a) **Regulación integral**

El régimen de la Ley del Servicio Civil regula de manera integral los diversos aspectos que con conciernen la relación de los servidores públicos con el Estado, actualmente dispersos. Así se regula en materia de compensaciones, capacitación, gestión del rendimiento, solución de controversias, régimen disciplinario, derechos y obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades, incorporación al servicio, entre otros.

b) **Principios**

El régimen de la Ley del Servicio Civil establece los principios que deben regir la conducta de las entidades en su relación con los servidores públicos. Estos brindan grandes lineamientos y directrices que orientan la gestión de la entidad en la solución de controversias y las vincula de manera transversal, independientemente del régimen laboral y a todo nivel de gobierno.

c) **Reducción de inequidades**

El sistema de compensaciones en la Ley del Servicio Civil está formulado para reducir inequidades al interior del sector público, lo que supondrá que a igual trabajo, en puesto y condiciones similares, le corresponderá similar compensación.

Como se mencionó precedentemente, el nuevo régimen del Servicio Civil supondrá, en general, una mejora de las compensaciones económicas para los servidores del régimen del Decreto Legislativo N° 276 que opten por el traslado.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

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

d) Alcance

Actualmente, son de aplicación para los servidores de los distintos regímenes laborales existentes los principios, régimen disciplinario, capacitación y evaluación del desempeño, normas referidas a organización y derechos colectivos establecidos en la Ley del Servicio Civil.

Se encuentra previsto que resulte de alcance asimismo a los servidores de los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057 que opten por trasladarse, así como para las personas que en el futuro se incorporen a la administración pública.

- 4.2 Finalmente, y no menos destacable, resulta el hecho que tal como ha sido concebido, el tránsito al régimen de la Ley del Servicio Civil exige a las entidades públicas efectuar una reestructuración al interior de las mismas, lo cual garantiza que la vigencia del régimen, así como de sus ventajas y beneficios, venga aparejado de una verdadera reforma del servicio civil.

Sobre el fundamento de la iniciativa legislativa

- 4.3 La iniciativa legislativa consiste, en sí, en proponer la elaboración de una nueva Ley de Reforma del Servicio Civil, la cual sería formulada recogiendo las posibles mejoras que arroje la evaluación del proceso de implementación de la Ley del Servicio Civil.

- a) Se señala que aún no existe ni un solo trabajador público que haya sido incorporado bajo los alcances de la Ley del Servicio Civil, por lo que, a cinco años de su expedición, no se aprecia un avance que permita calificar como exitosa su implementación.

Actualmente las compensaciones económicas de los funcionarios públicos a que se refiere el literal c) del artículo 52 de la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil, es decir, Ministros, Vice Ministros, Secretarios Generales de los Ministerios, entre otros, se regulan por el régimen de la Ley del Servicio Civil, habiendo sido establecidos los montos respectivos según las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 023-2014-EF, por lo que se señala en la iniciativa legislativa no es correcto, dado que dichos funcionarios se encuentran bajo los alcances de la Ley del Servicio Civil.

La iniciativa tampoco toma en cuenta que la Oficina de Normalización Previsional (ONP) actualmente se encuentra bajo el régimen de la Ley del Servicio Civil, habiéndose realizado recientemente el primero de los concursos públicos para el acceso al régimen.

- b) Se señala que los conceptos que comprende la compensación económica de los servidores vulnera abiertamente los derechos de los trabajadores, pues reduce sus remuneraciones en comparación con los trabajadores del régimen privado, siendo asimismo que al ser estos conceptos aprobados mediante Decreto Supremo le restan toda posibilidad de negociación a los servidores públicos.

Se hace referencia al artículo 31° de la Ley del Servicio Civil que señala que la compensación económica que se otorga a los servidores civiles de las entidades públicas es anual y que supone un pago mensual equivalente a un catorceavo (1/14) de dicha compensación económica, en la cual las vacaciones y los aguinaldos son equivalentes al pago mensual.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Es decir, la iniciativa omite considerar que las compensaciones para los servidores del régimen de la Ley del Servicio Civil comprenden doce compensaciones al año, a las cuales se les debe sumar dos aguinaldos, equivalentes a una compensación mensual cada uno, así como una compensación por tiempo de servicios, lo cual hace un total de quince sueldos al año¹.

El monto de la compensación mensual constituirá, además, base de cálculo para los beneficios sociales que corresponde a los servidores.

Percibir quince sueldos al año supone un incremento de no menos del 25% en los ingresos que perciben actualmente los servidores de los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N°s 276 y 1057, servidores que a su vez comprenden el 80% del total de los servidores públicos que están bajo el ámbito de la reforma.

En relación con la negociación de las compensaciones la iniciativa omite considerar que se encuentra actualmente en evaluación por el Congreso de la República la propuesta de ley de negociación colectiva del sector público, que precisamente permitirá establecer un modelo para la negociación de compensaciones en el ámbito público.

- c) La incorporación voluntaria y gradual hacen inviable la implementación de la Ley del Servicio Civil.

La iniciativa centra su crítica, en este punto, en la gradualidad de la implementación de la Ley del Servicio Civil, lo cual, como se explicó en el punto 4.2 precedente, básicamente consiste en exigir a las entidades públicas una reestructuración al interior de las mismas, con la finalidad de garantizar no sólo la vigencia del régimen, sino una verdadera reforma del servicio civil, lo cual no toma en cuenta la iniciativa legislativa bajo análisis.

- d) Limitación al derecho de huelga de los servidores públicos y definición de servicios esenciales.

La iniciativa legislativa sostiene que la Ley del Servicio Civil limita el derecho de huelga, al establecer que su ejercicio sea notificado a la entidad con no menos de 15 días de anticipación, y que recorta así derechos colectivos de los servidores. Sin embargo, el ejercicio del derecho de huelga se encuentra reconocido en el artículo 79° de la Ley del Servicio Civil sin restricción alguna y el plazo de no menos de 15 días para la notificación a



Puede verse al respecto el Reglamento de Compensaciones de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 138-2014-EF:

"Artículo 4.- De la Compensación Económica

4.1 La compensación económica que corresponde al servidor civil se determina como un monto anual que comprende los conceptos detallados en el artículo siguiente.

Se abona al servidor civil en pagos mensuales, equivalente cada uno a un catorceavo (1/14) de dicho monto, y en dos pagos adicionales al año, por concepto de aguinaldos, equivalentes también, cada uno de ellos, a un catorceavo (1/14) del mismo monto anual.

4.2 El pago de la compensación económica se efectúa al servidor civil como contraprestación por el desempeño de las funciones del puesto que ocupa, razón por la cual solo procede por el servicio efectivamente realizado, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley.

Para efecto de lo señalado en el párrafo anterior, el valor día efectivo de servicio se obtiene de dividir entre trescientos sesenta y cinco (365) el monto equivalente a doce catorceavos (12/14) de la compensación económica."

**PERÚ****Presidencia
del Consejo de Ministros****Autoridad Nacional
del Servicio Civil****Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil**

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

la entidad resulta plenamente justificado en función del interés público que se cierne sobre la labor que desarrollan las entidades públicas y la regulación a la que se encuentran sometidos sus procesos y actividades, lo que las distingue de las entidades privadas, razón por la cual no es posible sostener que el establecimiento de dicho plazo de antelación suponga una limitación al derecho de huelga y mucho menos un recorte de derechos.

De otro lado, en la iniciativa legislativa se sostiene que en la Ley del Servicio Civil se carece de una definición de servicios esenciales. Sin embargo, en el artículo 84° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil señala que son servicios esenciales los establecidos precisamente en el artículo 83° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR, lo cual al parecer no ha sido considerado en la iniciativa.

- e) La evaluación del desempeño en cada entidad no será objetiva y hace inaplicable la implementación de la Ley del Servicio Civil.

Se cuestiona en este punto que la evaluación del desempeño de los servidores se realice por las propias áreas de recursos humanos de las entidades y los funcionarios de la Alta Dirección, lo que, se menciona, podría dar lugar a que estos pudieran tener injerencia en sus resultados.

Sin embargo, es preciso advertir que la evaluación del desempeño es sólo una etapa del proceso de gestión de rendimiento, no siendo posible sostener que los funcionarios de la Alta Dirección pudieran tener injerencia en los resultados de la evaluación del desempeño toda vez que las reglas de esta etapa, entre ellas las metas que deben ser alcanzadas por los servidores o sus áreas, se encuentran preestablecidas desde el inicio del periodo sometido a evaluación. En ese sentido, la crítica efectuada por la iniciativa en esta materia también carece de sustento.

- f) La Ley del Servicio Civil no promueve la incorporación de los mejores cuadros.

Se indica en este punto que si se carece de profesionales adecuadamente formados y se mantienen las remuneraciones por debajo de las que corresponden al sector privado, no será posible incorporar los mejores cuadros al aparato estatal.

En relación con este punto debe tomarse en cuenta que, como se mencionó en el punto b) precedente, las compensaciones para los servidores del régimen de la Ley del Servicio Civil comprenden doce remuneraciones al año, a las cuales se deben sumar dos aguinaldos, equivalentes a una compensación mensual cada uno, así como una compensación por tiempo de servicios, lo cual hace un total de quince sueldos al año.

El monto de la compensación mensual constituirá, además, base de cálculo para los beneficios sociales que corresponde a los servidores.

Percibir quince sueldos al año supone un incremento de no menos del 25% en los ingresos que perciben actualmente los servidores de los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N°s 276 y 1057, servidores que a su vez comprenden el 80% del total de los servidores públicos actualmente existentes.



**PERÚ****Presidencia
del Consejo de Ministros****Autoridad Nacional
del Servicio Civil****Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil**

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

De otro lado, la iniciativa omite considerar que la formación de los profesionales se forja desde las aulas, por lo que mal podría atribuirse dicha contingencia a lo establecido en la Ley del Servicio Civil ni pretender que se resuelva con la aprobación de una nueva ley.

- g) No se implementa la Ley del Servicio Civil en su propia institución

Se señala en este punto que el avance de la implementación de la Ley del Servicio Civil ha sido muy lento incluso en el propio SERVIR, incrementando la cantidad de servidores bajo la modalidad de contratación administrativa de servicios, en función de lo cual es posible afirmar -sostiene la iniciativa en este punto- que la implementación de la Ley del Servicio Civil ha fallado o por lo menos no ha cumplido con su finalidad.

Sin embargo, no resulta posible establecer a partir de un hecho puntual, como lo es la implementación de la Ley del Servicio Civil en SERVIR, una conclusión general como lo es sostener que la implementación de la Ley del Servicio Civil no ha cumplido con su finalidad, dado que es también posible atribuir ello a razones ajenas al propio régimen de la Ley del Servicio Civil.

- 4.4 Considerando lo expuesto, las razones que se esgrimen en la iniciativa no sustentan de manera adecuada la necesidad de elaborar una nueva Ley de Régimen del Servicio Civil, por lo cual tampoco se justifica la creación de una comisión multisectorial encargada de ello.

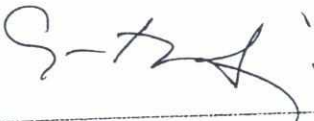
V. Conclusiones

En relación al Proyecto de Ley N° 2841/2017-CR, no lo encontramos conforme por las siguientes razones:

- 5.1 El régimen laboral de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil propone una serie de beneficios y ventajas tanto para los servidores que accedan a dicho régimen o se trasladen desde otro, así como para la gestión a cargo de las entidades públicas.
- 5.2 Si bien la iniciativa legislativa consiste en proponer la elaboración de una nueva Ley de Reforma del Servicio Civil, las razones que se esgrimen como sustento no lo justifican de manera adecuada, por lo cual tampoco se justifica la creación de una comisión multisectorial encargada de ello.

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

Atentamente,



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

CSL/abs/fbg

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\03 PL y dictámenes



Lima, 21 de mayo de 2018

OFICIO P.O. N° 1377- 2017-2018/ CDRGLMGE-CR

Señor

JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN

Presidente Ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil -SERVIR

Pasaje Francisco de Zela 150 Piso 10

Jesús María



De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 2841//2017-CR, propone crear la Comisión Multisectorial Encargada de Evaluar la Implementación de la Ley del Servicio Civil y proponer una nueva Ley de Reforma del Servicio Civil.

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

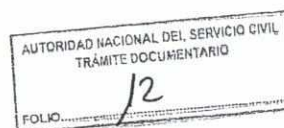
Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresar los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



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

GTZ/rmch.





Lima, 04 de Junio de 2018

OFICIO N° 1999-2017-2018/CTSS-CR-(po.)

Señor

JUAN CARLOS CORTÉS

Presidente Ejecutivo de Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

Av. Pasaje Francisco de Zela 150 – Piso 10

JESÚS MARÍA.-

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresarle mi cordial saludo y, a la vez solicitarle nos remita su opinión técnica sobre el **proyecto de ley 2841/2017-CR**, que propone encargar al Poder Ejecutivo la creación de la Comisión Multisectorial encargada de Evaluar la Implementación de la Ley del Servicio Civil y proponer mejoras para la elaboración de una Nueva Ley de Reforma del Servicio Civil, cuya vigencia será de doce (12) meses calendarios desde su creación. Cuya copia adjuntamos.

Asimismo, cabe señalar que el presente pedido de opinión, se realiza de conformidad con lo señalado por el artículo 96° de la Constitución Política del Perú y 69° del Reglamento del Congreso de la República.

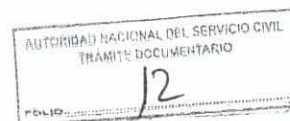
Sin otro particular, y agradeciendo su atención, quedo de usted expresándole las muestras de mi estima personal.

Atentamente,



JUSTINIANO APAZA ORDOÑEZ

Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social



Proyecto de Ley N° 2841/2017 - CR



CONGRESO
REPÚBLICA

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

11 MAY 2018

RECIBIDO
Firma: [Firma] Fecha: 11-3-18

PROYECTO DE LEY

El Congresista de la República JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN, representante de la nación, a través del Grupo Parlamentario Célula Parlamentaria Aprista, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme al artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE PROPONE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN MULTISECTORIAL ENCARGADA DE EVALUAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL Y PROPONER UNA NUEVA LEY DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

Artículo 1. Creación de la Comisión Multisectorial

Encárguese al Poder Ejecutivo la creación de la "Comisión Multisectorial Encargada de Evaluar la Implementación de la Ley del Servicio Civil y Proponer Mejoras para la Elaboración de una Nueva Ley de Reforma del Servicio Civil", cuya vigencia será de doce (12) meses calendarios desde su creación.

La Comisión Multisectorial orienta su labor en los principios de interés general, meritocracia, equidad, idoneidad, eficiencia y eficacia.

Artículo 2. Conformación de la Comisión Multisectorial

La Comisión Multisectorial estará conformada por los titulares y un representante adicional, de los siguientes sectores:

- a) Presidencia del Consejo de Ministros.
- b) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- c) Ministerio de Economía y Finanzas.
- d) Ministerio de Educación.
- e) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- f) Otros que disponga el Poder Ejecutivo.

130003/ATD

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Derogatoria

Deróguese la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, sus normas complementarias y modificatorias, desde la entrada en vigencia de la presente Ley.

Segunda. Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima mayo de 2018


JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Congresista de la República


ELIAS R.


MULDER


VOCERO

3

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ..16.....de.....MAYO.....del 2018.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 2841 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL;
DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

El 4 de julio de 2013, se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, norma que pretendía unificar a toda la administración pública bajo un mismo régimen laboral, basado en principios que den predictibilidad a su aplicación y que generen una línea de carrera en la administración pública.

La Ley del Servicio Civil se promulgó en medio de una serie de objeciones de congresistas, sindicatos de trabajadores y especialistas en derecho laboral quienes plantearon, entre otras, las siguientes observaciones: Las compensaciones establecidas en el capítulo IV de la Ley perjudica a los trabajadores porque les disminuye derechos, la exclusión del régimen por parte de varias instituciones públicas no crean un régimen único, la oposición de los trabajadores a la reducción de gratificaciones por navidad, fiestas patrias y vacaciones, el recorte de derechos laborales para los servidores públicos, la vulneración de derechos de sindicación y huelga de los trabajadores, entre otros.

Hoy, luego de casi 5 años desde la aprobación de la Ley del Servicio Civil y verificando que a la fecha ninguna institución pública se ha incorporado a dicho régimen, consideramos oportuno evaluar porqué no se ha implementado la norma, cuáles han sido los inconvenientes para su aplicación y proponer una nueva norma de reforma.

En la exposición de motivos trataremos de responder a preguntas tales como: ¿Cómo ha evolucionado el régimen laboral público en nuestro país?, ¿Cuáles son los regímenes laborales generales y especiales vigentes en la administración pública? ¿En cuántas instituciones públicas realmente se ha implementado la Ley del Servicio Civil?, ¿Cuáles son las principales críticas de la Ley del Servicio Civil? y ¿Por qué es necesario evaluar la implementación de la norma?

Al responder estas interrogantes sustentaremos la necesidad de evaluar porque la Ley del Servicio Civil no ha sido implementada en ninguna institución hasta la fecha y la necesidad de evaluar su implementación para proponer un nuevo marco normativo.

2. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN LABORAL PÚBLICO EN EL PERÚ

Según el estudio elaborado a solicitud de la Autoridad Nacional de Servicio Civil¹, la evolución del servicio civil que se dio en nuestro país hasta el año 2011, se resume en seis procesos, que sumados al último proceso en el que nos encontramos como producto de la aprobación de la Ley del Servicio Civil, estamos hablando de siete procesos desde el año 1980 hasta la fecha.

A continuación, resumiremos sólo los seis primeros procesos como un marco general de antecedentes legislativos, tomando como precedente el estudio elaborado por el Mg. Carlos Alza Barco, para la Autoridad Nacional del Servicio Civil:

2.1 Rediseño de la Carrera Administrativa

Esta etapa está comprendida entre los años 1980 y 1990, periodo en el cual no sólo se promulgó el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (año 1984), sino que también se promulgaron leyes especiales para sectores clave de la administración pública como:

- a) Carrera de Docentes Universitarios: Ley 23733, Ley Universitaria del año 1983.
- b) Carrera de los Profesionales de la Salud: Ley 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la Ocarrera de los Profesionales de la Salud del año 1982.
- c) Carrera de los Profesores de Educación Básica: Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial del año 2012.
- d) Carreras Especiales de las Fuerzas Armadas: Ley 28359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas del año 2004.
- e) Carrera Policial: Decreto Legislativo 1149, Ley de la Carrera y Situación del personal de la Policía Nacional del Perú del año 2012.
- f) Carrera Penitenciaria: Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria del año 2011.
- g) Carrera Fiscal: Decreto Legislativo 052, Ley Orgánica del Ministerio Público del año 1981.
- h) Carrera Judicial: Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial del año 2008.

Al poco tiempo de aprobarse el Decreto Legislativo 276, comenzaron a impulsarse normas especiales que limitaban sus alcances a sectores particulares de la administración pública, razón por la cual la norma se fue diluyendo como un intento de uniformizar el régimen público. También en el año 1990, se aprobó el Decreto Supremo 005-90-PCM, que incluía una serie de beneficios a favor de los trabajadores adscritos al Decreto Legislativo 276, beneficios como uniformes, paseos, viviendas, transportes, asignaciones, etc.

2.2 Flexibilización laboral en el Servicio Civil

¹ ALZA BARCO, Carlos. "Estudio sobre la evolución de la política del Servicio Civil Peruano durante los últimos 30 años (1980-2011) para la Autoridad del Servicio Civil – SERVIR". Documento de Trabajo elaborado a solicitud de SERVIR. Año 2012

Así llegamos al periodo comprendido entre los años 1991 y 1992, corto periodo en el cual no sólo se comenzaron con los procesos de privatizaciones de las empresas públicas, sino que también se comenzó con la flexibilización laboral de los trabajadores públicos, comenzando con la aplicación de normas del sector privado a la administración pública.

En efecto, se promulgó el Decreto Legislativo 728 (año 1991) mediante el cual la administración pública, al igual que las empresas privadas, podrían comenzar a contratar personas bajo un régimen mucho más flexible, que las normas vigentes en ese momento, para el sector público.

Con las privatizaciones, se aprovechó la coyuntura, ya sea para cesar a funcionarios públicos o cambiarlos de régimen público al régimen privado. Era un hecho, sin embargo, el sobredimensionamiento del aparato Estatal, por lo cual era necesaria una reforma, aunque el paso hacia la normativa privada iba a traer consecuencias a futuro.

Para acelerar la reducción de los funcionarios públicos el gobierno implementó un agresivo programa de renuncias voluntarias que buscaron en algún momento una meta de 50 mil renuncias presentadas².

Finalmente, desde el año 1992, todas las leyes de presupuesto público han contenido medidas que buscan limitar el nombramiento de nuevos servidores públicos o incremento de remuneraciones, esta práctica aún se puede observar hoy en la Ley 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público Para el año Fiscal 2018, la misma que en su artículo 6 establece la prohibición de incremento de remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y también prohíbe la creación de nuevos conceptos remunerativos.

2.3 Programa de Modernización de la Administración Pública

Etaapa comprendida entre los años 1995 y 1996, se dio como consecuencia de la aprobación de la Ley 26553, Ley de Presupuesto del Sector Público para 1996, la misma que aprobó en su Octava Disposición Complementaria y Final, la facultad para iniciar un proceso de modernización de las entidades públicas, con la finalidad de mejorar la administración pública. Esta disposición, textualmente proponía lo siguiente:

"OCTAVA. Facúltase al Poder Ejecutivo a 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. Al efecto, delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante Decretos Legislativos, por un término que no excederá de los 360 días, en materias de

² ALZA BARCO, Carlos. Op cit pp 38.

reorganización, modificación de sistemas administrativos en general, asignación y ejecución de funciones, derivados de las leyes sectoriales que regulan dichas entidades. Inclúyase dentro de los alcances del Decreto Ley No. 26093 a los organismos comprendidos en el Volumen 03 del Artículo 4o. de la presente Ley."

Este se constituye en uno de los intentos del Estado en reorganizar la administración pública y el servicio civil de los trabajadores públicos, sin embargo, la oportunidad, pese a no tener ninguna condicionalidad, habría sido desaprovechada.

Según Alza Barco³ la oportunidad de reorganizar el servicio público se habría perdido inicialmente por una presunta disputa entre el Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros; pues el primero buscaba reducir la participación de los trabajadores del Estado a su mínima expresión y reducir los gastos, mientras que el segundo apreciaba un problema de naturaleza más amplia, pues buscaba ordenar la administración pública, mediante una reforma integral y no sólo remunerativa.

Luego de la salida del ex Presidente del Consejo de Ministros Dante Córdova, se unificó la visión y se propuso una serie de normas para ser implementadas, sin embargo, se habría filtrado a la prensa que dichas medidas acarrearían nuevos despidos masivos, motivo por el cual se paralizó la reforma.

2.4 Comisión Multisectorial y La Ley Marco del Empleo Público

Esta etapa estuvo comprendida entre los años 2001 y 2005, periodo en el cual se creó mediante Decreto Supremo 004-2001-TR (año 2001), la "Comisión Multisectorial Encargada de Estudiar y Elaborar un Informe sobre la Situación del Personal de la Administración Pública"; cuyo objetivo, entre otros, fue estudiar y elaborar un informe sobre la situación del personal de la Administración Pública Central y una propuesta normativa para la solución de los problemas que se detecten como consecuencia del análisis⁴.

La mencionada Comisión Multisectorial estuvo integrada por los titulares o sus representantes de los siguientes ministerios: a) Presidencia del Consejo de Ministros b) Trabajo y Promoción Social, c) Economía y Finanzas, d) Educación, e) Justicia, f) Pesquería y g) El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado – FONAFE.

El resumen de las conclusiones del informe fueron los siguientes⁵:

³ ALZA BARCO, Carlos. Op cit pp 45.

⁴ De acuerdo a lo señalado en el artículo 2 del Decreto Supremo 004-2001-TR, de 23 de febrero de 2001.

⁵ Informe de la Comisión Multisectorial Encargada de Estudiar la Situación del Personal de la Administración Pública Central. Ministerio de Trabajo. Año 2001 pp 70 – 73.

- a) En el Estado coexistían tres regímenes: a) El régimen laboral público, comprendidos en el Decreto Legislativo 276, b) régimen laboral de la actividad privada, comprendidos en el Decreto Legislativo 728 y c) los contratados mediante servicios no personales.
- b) Las normas de austeridad prohibieron nombramientos y contrataciones de personal para labores permanentes, lo que no permite sincerar los Cuadros de Asignación de Personal y produjo el desmedido número de contratos sujetos a modalidad.
- c) No existía una entidad que centralice la información de cuántos trabajadores públicos existen, dónde desempeñan su labor y cuánto ganan.
- d) Se ha llegado a determinar a grandes rasgos que el 45% de los trabajadores pertenecían al régimen del Decreto Legislativo 276, el 15% pertenecían al régimen del Decreto Legislativo 728 y el 40% eran trabajadores bajo el régimen de servicios no personales.
- e) Existía un desorden remunerativo entre las tres modalidades y en la misma modalidad dependiendo si nos encontramos en una entidad u otra.
- f) Los trabajadores recibían una serie de pagos adicionales a su remuneración, los que no tienen carácter pensionable, por lo que resultaba difícil saber cuál es el monto que recibe cada trabajador.

Producto del informe de la Comisión Multisectorial se crearon los denominados Contratos Administrativos de Servicios, pero varios años después.

En este mismo periodo se aprobó la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, la misma que en un inicio buscaba ser una norma significativa que busque el cambio en el servicio civil, pero terminó siendo una norma poco trascendente.

2.5 El Cuerpo de Gerentes Públicos

Este periodo comprende desde los años 2008 al 2009 y se crearon instituciones que hasta el día de hoy subsisten:

- a) Mediante Decreto Legislativo 1023, de fecha 20 de junio de 2008, se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, como entidad rectora de del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, con el fin de contribuir a la mejora continua de la administración del Estado.
- b) Mediante Decreto Legislativo 1024, de fecha 20 de junio de 2008, se creó el Cuerpo de Gerentes Públicos con la finalidad de incorporar profesionales altamente calificados a la administración pública a través de procesos de selección transparentes.

- c) Mediante Decreto Legislativo 1057, de fecha 27 de junio de 2008, se crea el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, régimen especial de contratación que sería aplicable a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo N° 276, asimismo, a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado.

3. RÉGIMEN ACTUAL DEL TRABAJADOR PÚBLICO EN EL PERÚ

En la actualidad, en el sector público peruano, coexisten distintos regímenes laborales, lo cual, refleja una ausencia de políticas de recursos humanos⁶ así como la falta de una adecuada planificación, dirección y gestión⁷ en dicho ámbito. Como consecuencia, los diversos regímenes laborales existentes prevén diferentes condiciones de trabajo⁸ y niveles remunerativos, y, se caracterizan por sustentarse en una dispersión normativa. Así, en la actualidad, el personal del servicio público en el Perú se encuentra dividido en los siguientes regímenes⁹:

- a) Personal sujeto a la carrera administrativa regulado mediante el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa (LBCA) y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 005-90-PCM (Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa);
- b) Personal que presta servicios bajo el régimen jurídico laboral privado, contenido en el D.S. N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL); y,
- c) Personal sujeto a la contratación administrativo-laboral-especial de servicios gestada al efecto en el Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de Servicios (CAS) y las normas que lo escoltan tales como el Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, Decreto Supremo que aprueba el reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa (RCAS), junto al Decreto Supremo N° 065-2011-PCM, Decreto Supremo que establece modificaciones al reglamento del régimen de contratación administrativa de servicios (M-RCAS), adicionando la Ley N° 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo N° 1057 y otorga derechos laborales (LEP - CAS).¹⁰

De igual manera, como ya señalamos anteriormente, coexisten nueve carreras especiales, las cuales se rigen por las siguientes normas:

⁶ Presidencia del Consejo de Ministros. Autoridad Nacional del Servicio Civil. El Servicio Civil peruano. Antecedentes, Marco Normativo Actual y Desafíos para la Reforma. Lima, 2012. p. 89

⁷ NEVES MUJICA, Javier. Op Cit pp. 431.

⁸ Las condiciones de trabajo son la suma de bienes o servicios que el empleador entrega al trabajador para el buen desempeño de sus labores (sin ellas no podría ejecutarlas adecuadamente). Estos bienes o servicios no representan una ganancia para el trabajador ni son de su libre disponibilidad.

⁹ Son antecedentes de la actual normativa, el Decreto Ley 11377, Ley del Estatuto y Escalafón Civil y su Reglamento, el Decreto Supremo 522, los cuales establecían las reglas de las relaciones jurídicas del personal al servicio del Estado.

¹⁰ HUAMÁN ORDOÑEZ, Luis A. Comentarios al Régimen Jurídico de la Ley del Servicio Civil. Jurista Editores. Lima. 2016. p. 42

- a) Carrera Diplomática: Ley 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República, de año 2013.
- b) Carrera de Docentes Universitarios: Ley 23733, Ley Universitaria del año 1983.
- c) Carrera de los Profesionales de la Salud: Ley 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la Ocurrer de los Profesionales de la Salud del año 1982.
- d) Carrera de los Profesores de Educación Básica: Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial del año 2012.
- e) Carreras Especiales de las Fuerzas Armadas: Ley 28359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas del año 2004.
- f) Carrera Policial: Decreto Legislativo 1149, Ley de la Carrera y Situación del personal de la Policía Nacional del Perú del año 2012.
- g) Carrera Penitenciaria: Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria del año 2011.
- h) Carrera Fiscal: Decreto Legislativo 052, Ley Orgánica del Ministerio Público del año 1981.
- i) Carrera Judicial: Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial del año 2008.

Es así que en el sector público existen más de 500 normas que regulan el servicio civil, más de 102 escalas remunerativas en 82 entidades del Estado y más de 198 conceptos de pago, entre conceptos remunerativos y no remunerativos.¹¹ Asimismo, en la mayoría de las entidades del sector público no se aplican los principios de mérito y desempeño para el ingreso, permanencia y retención de los servidores públicos, ni tampoco existen mecanismos de monitoreo de los procesos de selección ni el diseño de perfiles de puestos. Por el contrario, existen sistemas de compensaciones inequitativos y también brechas entre las distintas entidades estatales, por lo que no se cuenta con una escala salarial única aplicable a todos los regímenes laborales.¹²

Es importante mencionar también que el número de servidores públicos en el Perú representa aproximadamente el 8.9% de la Población Económicamente Activa (PEA), por lo que, en comparación con aproximaciones en otros países de la región latinoamericana tales como Argentina (16.5%), Brasil (12%), México (11.5%) y Chile (12%) por ejemplo, se trata de un porcentaje bajo, si bien superior al de países como Colombia (4%). Así, según cifras del "Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017" (OECD) el empleo público en la región ha alcanzado en los últimos años, en promedio, el 12% del empleo total, lo cual se encuentra por debajo del promedio de la OECD, el cual asciende al 21.4%.¹³ Por ejemplo, países como Francia (25%), Suecia (29%), Noruega y Dinamarca (30%), los porcentajes de empleo público superan el 20% de la población económicamente activa.¹⁴ Finalmente, cabe precisar que la mayoría de servidores públicos en el Perú se encuentra bajo el régimen de las carreras especiales (59%), seguida de la carrera administrativa y del CAS (cada uno, aproximadamente, el 17%).

¹¹ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. *Op.Cit.* p. 90

¹² *Ibid.* p. 90

¹³ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OECD) *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017.* p. 75

¹⁴ Estados Unidos registra aproximadamente un 15%.

4. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL

Mediante Oficio 214-2018-SERVIR/PE, de fecha 16 de abril de 2018, la Autoridad Nacional del Servicio Civil nos alcanzó el Informe Técnico 073-2018-SERVIR/GDSRH, mediante el cual responde nuestra solicitud de información, respecto a los avances en la implementación de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

Sobre el particular, señala que el proceso de transición de las entidades públicas al régimen del Servicio Civil se encuentra compuesto por cuatro etapas, descritas en el numeral 2 de la Resolución de Presidencia Ejecutiva 034-2017-SERVIR/PE:

- a) **Preparación de la entidad:** Etapa en la cual se conforma la Comisión de Tránsito encargada de impulsar el proceso y dar a conocer la ruta que la entidad deberá seguir para transitar al nuevo régimen. La Comisión de Transición al régimen del servicio civil debería estar conformada según corresponda por: i) Titular de la institución pública, ii) El secretario general o gerente general o quien haga sus veces, iii) Un representante de la alta dirección designado por el titular de la entidad, iv) Dos jefes de órgano de línea de la entidad, v) El jefe de recursos humanos y vi) El jefe de planificación y presupuesto.
- b) **Análisis situacional de la entidad:** Etapa en la que se reconoce la situación actual de la entidad en lo referido a puestos y procesos con la finalidad de identificar oportunidades de mejora interna y externa en el funcionamiento de la entidad.
- c) **Aplicación de las mejoras internas:** En esta etapa la entidad promueve mejoras en sus procesos y puestos a través de mejora de sus instrumentos de gestión, de ser el caso de modifica el Reglamento de Organización y Funciones y se actualiza el Manual de Procesos de la entidad. También se realiza el análisis de puestos y presupuesto; asimismo, se elabora el Cuadro de Puestos de la Entidad (CEPE) que reemplazaría al Cuadro de Asignación de Personal (CAP).
- d) **Implementación del nuevo régimen:** En esta etapa se llevan a cabo los concursos públicos para los puestos que se consideren pertinentes para el ingreso al servicio público.

Asimismo, la Autoridad Nacional del Servicio Civil señala que, de un total de 1,737 entidades públicas, sólo 391 se encuentran en algunas de las 4 etapas del proceso de transición a la Ley del Servicio Público y de las que habrían iniciado su procedimiento de transición sólo una de las entidades, la Oficina de Normalización Previsional, se encontraría apta para dar inicio a los concursos bajo el nuevo régimen del servicio civil.

NÚMERO DE ENTIDADES PÚBLICAS QUE HAN INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE TRANSICIÓN POR ETAPA

ETAPA 0	ETAPA 1	ETAPA 2	ETAPA 3	ETAPA 4
1,346	180	170	40	1

No han hecho nada	Conformación de Comité de Transición	Análisis de situación interna	Mejora interna de procesos	Listo para concurso
-------------------	--------------------------------------	-------------------------------	----------------------------	---------------------

Fuente: Información de SERVIR recogida del Informe Técnico 073-2018-SERVIR/GDSRH.

Como podemos apreciar, la propia información brindada por la Autoridad Nacional de Servicio Civil, tan sólo 1 de las 1,737 entidades públicas se encuentra en la capacidad de poder lanzar la convocatoria para que sus trabajadores puedan acceder al servicio público, esta realidad nos permite afirmar que no existe aún ni un solo trabajador público que haya sido incorporado al servicio público bajo los alcances de la Ley del Servicio Público, pese a que ha sido expedida el 3 de julio de 2013.

Es decir, habiendo transcurrido ya casi 5 años desde la expedición de la Ley del Servicio Civil y a falta de 1 año y 3 meses para el vencimiento del plazo para su implementación, no se aprecia un verdadero avance que permita calificar como exitosa la implementación de la señalada norma, razón por la cual debemos hacer una evaluación sobre los motivos por los cuales no se ha implementado los alcances del servicio civil en las entidades del Estado y proponer una nueva norma que realmente sea atractiva para los trabajadores públicos.

Que la entidad rectora del servicio público aún no haya convocado a concursos para el ingreso al régimen de la Ley del Servicio público, es un termómetro que nos da a conocer el real compromiso del gobierno con la implementación de dicha norma, por el contrario, ha aumentado la contratación de personal en la modalidad CAS.

5. PRINCIPALES CRÍTICAS A LA LEY DEL SERVICIO CIVIL

La norma materia de análisis de la presente iniciativa nace con una serie de deficiencias que han sido advertidas por especialistas en materia laboral -antes, durante y después de la aprobación de la misma- y que se han mantenido hasta la fecha. Entre las críticas a la Ley 30057, Ley del Servicio Civil podemos señalar:

5.1 Las compensaciones propuestas hacen inviable la implementación de la Ley del Servicio Civil

En el capítulo IV de la Ley del Servicio Civil desarrolla el régimen de las compensaciones, su estructura, las reglas para su aplicación, la composición de la compensación, fuente de financiamiento de la compensación, la compensación por tiempo de servicios y las reglas para el pago de la compensación en el puesto.

En el artículo 31, sobre compensación económica establece que la misma comprende cuatro conceptos:

- a) Principal: Que es definido como el componente económico directo de la familia de puestos.

- b) Ajustada: Concepto que es otorgado por criterios de jerarquía, responsabilidad, puestos, personal a su cargo, alcance de sus decisiones y monto que involucran sus decisiones en el Estado.
- c) Vacaciones: Es equivalente a una catorceava parte de la compensación económica.
- d) Aguinaldos: Es equivalente a una catorceava parte de la compensación económica.

Esta disposición vulnera abiertamente los derechos de los trabajadores, pues reduce sus remuneraciones y gratificaciones que reciben en comparación con los trabajadores del régimen privado, los que reciben una remuneración completa en julio, diciembre y por vacaciones.

Asimismo, en el párrafo 31.4 del mismo artículo 31, se dispone que el monto del concepto "principal" y "ajustada" se aprueban mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía, en coordinación con SERVIR, restando toda posibilidad de negociación a los trabajadores. Aún más, como no se ha establecido ni un tope máximo, ni mínimo de compensaciones, el Poder Ejecutivo puede plantear el monto en forma discrecional, perjudicando a los trabajadores que actualmente mantienen un nivel determinado de ingresos.

Esta fue una de las principales observaciones que se realizaron a la Ley del Servicio Civil durante su debate en el Pleno del Congreso¹⁵, por perjudicar a los trabajadores sin haberles consultado previamente.

5.2 La incorporación voluntaria y gradual hacen inviable la implementación de la Ley del Servicio Civil

La Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley del Servicio Civil establece que el tránsito de servidores del régimen 276, 728 o CAS, que actualmente rigen en el sector público, al régimen del servicio civil, se hace de manera voluntaria y a través de concurso público de méritos, al respecto la norma señala lo siguiente:

"CUARTA. Traslado de servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057 al régimen del Servicio Civil

Los servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057 pueden trasladarse voluntariamente y previo concurso público de méritos al régimen previsto en la presente Ley. Las normas reglamentarias establecen las condiciones con las que se realizan los concursos de traslado de régimen. La participación en los concursos para trasladarse al nuevo régimen no requiere de la renuncia previa al régimen de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057, según corresponda." (Subrayado nuestro).

¹⁵ Ver: Diario de Debates del Congreso de la República. 6ta Sesión Matinal de fecha martes 2 de julio de 2013.

Que el traslado sea voluntario y no obligatorio se constituye en un serio problema de aplicación, pues no se puede obligar a ningún trabajador a trasladarse de régimen, no generando tampoco ningún incentivo claro que los impulse a cambiarse al nuevo régimen, por el contrario, la norma establece que si el trabajador decide, por propia voluntad participar de algún concurso para el ingreso y resulta incorporado al servicio civil, entonces como consecuencia es liquidado del régimen anterior y no tiene derecho a ninguna de las condiciones o beneficios del régimen anterior¹⁶.

Al respecto, el doctor Javier Neves Mujica¹⁷ señala lo siguiente: *"El propósito declarado de la ley es el de unificar los distintos regímenes laborales que existen en el Estado en un nuevo régimen de Servicio Civil. No obstante, diversos factores impiden o retrasan ese objetivo. Primero: no es una unificación obligatoria sino voluntaria. Segundo: no es inmediata sino gradual." (Subrayado nuestro)*

Por si la no obligatoriedad no sea suficiente, también la norma se aplica gradualmente, lo que ha permitido que sólo algunas instituciones se hayan preocupado por gestionar la transición, sin tener en cuenta si sus colaboradores se encuentran de acuerdo con pasar al nuevo régimen.

Es más, entre las instituciones que se han preocupado por dar cumplimiento a la norma, ninguna de ellas ha concluido con su implementación, entre otras razones porque existe incertidumbre en cuanto a la remuneración y beneficios que recibirán si se acogen.

En consecuencia, la gradualidad en su implementación y que la norma dependa de la voluntad de los funcionarios de cada institución, han hecho que sea prácticamente inaplicable durante casi cinco años desde su aprobación.

5.3 La limitación al derecho de huelga de los trabajadores hace inviable la implementación de la Ley del Servicio Civil

El literal c) del artículo 73 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR, establece que para la declaración de huelga se requiere que sea comunicada al empleador y a la Autoridad de Trabajo, por lo menos con 5 días útiles de antelación y 10 días si se trata de un servicio esencial.

Para el caso de los trabajadores del servicio civil, se debe informar al empleador con 15 días de anticipación, además permite a la entidad pública la contratación temporal y directa de personal necesario para garantizar la prestación de servicios mínimos de los servicios esenciales.

El doctor Neves Mujica¹⁸ señala al respecto: *"Me parece que también hay un problema con el preaviso para el ejercicio del derecho de huelga, que es de quince*

¹⁶ Segundo párrafo de la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley del Servicio Civil.

¹⁷ NEVES MUJICA, Javier; CARCELÉN CORTÉS, Juan Carlos y MIRANDA HURTADO, Guillermo. "Discusión en torno a la Ley del Servicio Civil". En Revista Ius Et Veritas N° 46, Julio 2013. Pp 431

¹⁸ NEVES MUJICA, Javier y otros. Op cit pp 434.



JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Congresista de la República

"Año del diálogo y la Reconstrucción Nacional"

días. Este plazo se está dando a toda la administración pública, el tratamiento propio de un servicio esencial, cuando ello no es correcto".

En este caso, mientras que para la actividad privada se debe informar sobre una huelga con 5 días de anticipación y 10 días en el caso de servicios esenciales, para el caso de los trabajadores adscritos al régimen del servicio civil, deben informar con 15 días de anticipación, constituyéndose en una diferencia injustificada entre los trabajadores del sector público y privado.

Recortar derechos colectivos a los trabajadores, también hace inviable la implementación de la propuesta.

5.4 No existe la definición de servicios esenciales

En el artículo 83 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR y aplicable al sector privado, se precisan expresamente que son servicios públicos esenciales son: a) Los sanitarios y de salubridad, b) Los de limpieza y saneamiento, c) Los de electricidad, agua y desagüe, gas y combustible, d) Los de sepelio, y los de inhumaciones y necropsias, e) Los de establecimientos penales, f) Los de comunicaciones y telecomunicaciones, g) Los de transporte, h) Los de naturaleza estratégica o que se vinculen con la defensa o seguridad nacional, i) Los de administración de justicia por declaración de la Corte Suprema de Justicia de la República y j) Otros que sean determinados por Ley.

Por otra parte, los artículos 42 y 153 de la Constitución Política del Estado señalan expresamente que se encuentran prohibidos de ejercer los derechos de sindicación y huelga los miembros de la Policía Nacional del Perú, las Fuerzas Armadas, los jueces, los fiscales, los funcionarios del Estado con poder de decisión y los funcionarios del Estado con cargos de confianza o dirección.

Por su parte, en la Ley del Servicio Civil establece en sus artículos 45 y 84 que se podría contratar temporalmente al personal necesario para garantizar la prestación de servicios mínimo esenciales en caso de huelga, sin embargo, en este caso no se precisa cuáles serían considerados como servicios esenciales, pues como observamos en el sector privado existe una lista expresa, mientras que nuestra constitución hace referencia a instituciones prohibidas, sin señalar si se tratan o no de servicios esenciales.

En consecuencia, al no especificarse en la Ley del Servicio Civil, cuales son los servicios estatales que son considerados esenciales, entonces la contratación temporal de trabajadores durante una huelga deviene en arbitraria, pues cualquier actividad podría ser considerada esencial al no establecerse a priori a que actividades nos estamos refiriendo.

Adicionalmente, en el artículo 84 de la Ley del Servicio Civil no se especifica el tope máximo ni mínimo de funcionarios que podrían ser contratados temporalmente, en caso de huelga.

Ciertamente, el artículo 7 del Convenio 151 de la OIT¹⁹ prescribe que deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos; no obstante ello, se ha omitido establecer expresamente las entidades que podrían alegar prestar servicios esenciales y en consecuencia contratar temporalmente trabajadores mientras dure la huelga.

5.5 La evaluación de desempeño en cada entidad no será objetiva y hace inaplicable la implementación de la Ley del Servicio Civil

El artículo 21 de la Ley del Servicio Civil establece que son las oficinas de recursos humanos y la alta dirección, son los responsables de que las evaluaciones se realicen en su oportunidad y en las formas establecidas por servir

Sin embargo, existe un serio cuestionamiento sobre la conveniencia que la evaluación sea realizada por las propias áreas de recursos humanos de las instituciones y los funcionarios de la alta dirección, en vista que dicha evaluación podría ser utilizada políticamente para beneficiar a los servidores más allegados a algún partido político y perjudicar a otros.

Al respecto, el doctor Guillermo Miranda Hurtado²⁰ señala lo siguiente: *"Por ello, creo que en la evaluación deben concurrir no sólo el gobierno, sino representantes de los cuerpos burocráticos y de los usuarios de los servicios"*

Es decir, no sólo la propia institución debe ser la evaluadora en la medida que dicha evaluación corre el riesgo de ser subjetiva. Lo ideal sería que una institución externa y objetiva sea la que realice la evaluación, pues resulta discutible, de alguna manera, dejar en manos de los propios funcionarios de la institución el procedimiento de evaluación de los servidores públicos.

Esta disposición, de auto evaluación de las entidades públicas, hace que la Ley del Servicio Civil sea inaplicable.

5.6 La Ley del Servicio Civil no promueve la incorporación de los mejores cuadros

El Presidente Ejecutivo de la Autoridad del Servicio Civil, Juan Carlos Cortés Carcelén²¹ ha señalado que los trabajadores públicos no tendrán la posibilidad de negociar remuneraciones por dos temas: *"No se ha venido negociando remuneraciones por los límites establecidos en las leyes, entre ellas las de presupuesto y en segundo lugar porque en el esquema que se ha creado de valorización de puestos, en cada uno de los puestos y en cada una de las entidades, la idea es que se abone una verdadera compensación al servidor público de tal manera de que la contraprestación sea la adecuada, y pueda competir en algo con las remuneraciones que paga el sector privado."* (Subrayado nuestro)

¹⁹ Convenio 151 de la OIT, Convenio sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública. Suscrito por el Perú con fecha 27 de octubre de 1980 y en vigente desde el 25 de febrero de 1981.

²⁰ NEVES MUJICA, Javier y otros. Op cit pp 437.

²¹ NEVES MUJICA, Javier y otros. Op cit pp 435.



"Año del diálogo y la reconciliación Nacional"

Al respecto, tenemos dos observaciones muy puntuales respecto a los conocimientos que los trabajadores públicos requieren para ejercer su labor y una segunda respecto a la contraprestación adecuada que deberán recibir por la prestación de sus servicios.

- a) **Respecto a los conocimientos que requieren los trabajadores públicos:** Constantemente se hace referencia a que es necesario que la administración pública reclute a los mejores cuadros profesionales del país, incluso recientemente se ha dado prioridad en el Poder Ejecutivo a la contratación de profesionales destacados del sector privado.

Pese a los esfuerzos por demostrar que los profesionales más destacados de la administración pública deben provenir del sector privado, se ha comprobado que dicha idea no necesariamente es cierta, tal como se ha demostrado con el denominado "gabinete de lujo".

Funcionarios públicos provenientes de los más altos cargos de empresas del sector privado han corroborado que la administración pública tiene poco o nada que ver con la lógica del trabajo que se realiza en la administración pública y ello parte del objetivo principal que impulsa a ambos sectores.

Mientras el fin supremo de las empresas del sector privado es generar valor para las empresas, lo cual se traduce en generar las mayores utilidades para los accionistas, en las instituciones públicas el fin supremo es generar valor público, entendido este último como la legitimidad que logran las instituciones con la ciudadanía y es medido mediante encuestas de aceptación.

No siempre los mejores cuadros de la gestión privada dan la talla en la gestión pública, pues la dinámica en la cual se desarrollan es distinta. Entonces, es hora de formar profesionales que desde las aulas comprendan la lógica que mueve el sector público, con la finalidad de captar los mejores cuadros que se encuentren formados para cumplir las funciones propias de la administración pública.

- b) **Respecto de la contraprestación adecuada:** Mientras la realidad en nuestro país indique que el sector privado tenga mayores recursos que el sector público, para pagar mejores remuneraciones a los profesionales, la demanda en los centros de formación se orientará hacia profesionales del sector privado, en detrimento de la formación de profesionales para el sector público.

En la actualidad es poco probable que una entidad del sector público pueda competir con los sueldos que pagan las empresas privadas de primer nivel, teniendo en cuenta la existencia de límites remunerativos que se han establecido normativamente.

Los artículos del Capítulo IV de la Ley del Servicio Civil, que regulan las compensaciones que recibirán los trabajadores públicos, no menciona ni la unidad de medida ni los rangos en los cuales se moverán los montos de las compensaciones que recibirán los trabajadores públicos, producto de la prestación de sus servicios; razón por la cual, resulta aventurado afirmar que la incorporación al sistema civil reportará automáticamente una mejora en los ingresos, "que compita en algo" con las remuneraciones que paga el sector

privado tal como lo afirmó el Presidente Ejecutivo de la Autoridad del Servicio Civil.

Consecuentemente, si no se tiene profesionales adecuadamente formados para gestionar en el aparato estatal y por otra parte, si se mantienen las remuneraciones por debajo de las que paga sector privado, estaremos condenados a nunca incorporar a los mejores cuadros en el aparato estatal.

6. LA AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL NO IMPLEMENTA LA LEY DEL SERVICIO CIVIL EN SU PROPIA INSTITUCIÓN

La Primera Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley del Servicio Civil establecía un plazo de seis años para su implementación progresiva, sin embargo, casi habiendo llegado casi al quinto año de vigencia, se puede afirmar que el avance ha sido muy lento, e incluso insignificante en la propia Autoridad Nacional del Servicio Civil.

En efecto, en el año 2013, año en el que se aprobó la Ley del Servicio Civil, la Autoridad Nacional del Servicio Civil recibía un presupuesto total de S/ 92.5 millones de soles, de los cuales destinaba S/ 30.8 millones de soles en pago de personal y obligaciones sociales y un monto de S/ 3.7 millones de soles destinado al pago de Contratos de Administración de Servicios.

Vale decir, del 100% del monto destinado al pago de personal, sólo el 10.7% era destinado al pago de trabajadores públicos mediante Contratos Administrativos de Servicios.

Transparencia Económica 

Consu
Consulta de

Buscador

¿Quién gasta? ¿En qué se gasta? ¿Con qué se financian los gastos?

Categoría Presupuestal	Producto/Proyecto	Función	Fuente	Rubro
TOTAL			108 418 908 555	123 678 693 197
Nivel de Gobierno: GOBIERNO NACIONAL			72 605 027 278	74 257 270 235
Sector 01 PRESIDENCIA CONSEJO MINISTROS			1 500 604 768	2 077 580 405
Pliego 023 AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL			58 802 436	62 590 663
Unidad Ejecutora 001-1074 AUTORIDAD NACIONAL DE SERVICIO CIVIL			58 802 436	62 590 663
Gerencia 043 BIENES Y SERVICIOS			27 034 206	43 420 892
Sub-Gerencia 2 CONTRATACION DE SERVICIOS			26 116 276	42 355 152

Detalle Sub-Gerencia	PIA	PM
1 VIAJES	648 438	7 660 043
2 SERVICIOS BASICOS COMUNICACIONES PUBLICIDAD Y DIFUSION	2 126 308	4 438 110
3 SERVICIOS DE LIMPIEZA SEGURIDAD Y VIGILANCIA	1 235 010	879 792
4 SERVICIO DE MANTENIMIENTO ACONDICIONAMIENTO Y REPARACIONES	204 206	3 367 991
5 ALQUILERES DE MUEBLES E INMUEBLES	1 700 078	858 924
6 SERVICIOS ADMINISTRATIVOS FINANCIEROS Y DE SEGUROS	48 208	2 015 879
7 SERVICIOS PROFESIONALES Y TECNICOS	17 582 633	19 183 427
8 CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS	2 562 688	3 700 926

Fuente: Captura de Consulta Amigable de Ejecución de Gasto del MEF (Fecha de captura 24/04/2018).

La situación cambia diametralmente en el presente año 2018, pues la Autoridad Nacional del Servicio Civil tiene un presupuesto de S/ 111.5 millones de soles de los cuales destinará S/ 38.8 millones de soles son destinados al pago de personal y obligaciones sociales, mientras que la contratación administrativa de servicios aumentó en a S/ 22.4 millones de soles.

En consecuencia, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, luego de aprobación de la Ley del Servicio Civil aumentó los recursos destinados a la contratación administrativa de servicios en más de un 600%, tal como se aprecia en el cuadro siguiente.

Transparencia Económica PERÚ Consulta de

Buscador Reportes

Reiniciar Exportar Graficar

¿Quién gasta?	¿En qué se gasta?		¿Con qué se financian los gastos?	
	Categoría Presupuestal	Producto/Proyecto	Función	Fuente Rubro
TOTAL				157,150,747,651 174,261,507,016
Nivel de Gobierno El GOBIERNO NACIONAL				115,381,854,467 119,202,974,200
Sector 011 PRESIDENCIA CONSEJO MINISTROS				5,767,049,949 6,930,219,437
Pliego 023 AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL				103,279,664 111,554,540
Unidad Ejecutora 001-1214 AUTORIDAD NACIONAL DE SERVICIO CIVIL				103,279,664 111,554,540
Gerencia 9-03 BIENES Y SERVICIOS				62,080,739 65,326,159
Sub-Gerencia 2 CONTRATACION DE SERVICIOS				61,948,100 64,150,970

Detalle Sub-Gerencia	PIA	PIR
1 VIAJES	4,756,537	2,873,620
2 SERVICIOS BASICOS, COMUNICACIONES, PUBLICIDAD Y DIFUSION	3,116,000	3,145,256
3 SERVICIOS DE LIMPIEZA, SEGURIDAD Y VIGILANCIA	8,953,927	9,388,629
4 SERVICIO DE MANTENIMIENTO, ACONDICIONAMIENTO Y REPARACIONES	997,040	957,099
5 ALQUILERES DE MUEBLES E INMUEBLES	4,945,521	3,514,009
6 SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS Y DE SEGUROS	592,439	757,279
7 SERVICIOS PROFESIONALES Y TECNICOS	21,124,878	25,047,602
8 CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS	22,465,758	32,465,756

Fuente: Captura de Consulta Amigable de Ejecución de Gasto del MEF (Fecha de captura 24/04/2018).

Si la propia autoridad rectora del servicio civil en nuestro país, lejos de reducir los Contratos Administrativos de Servicios, los ha incrementado exponencialmente, se puede afirmar que la implementación de la Ley del Servicio Civil ha fallado o por lo menos no ha cumplido con su finalidad, siendo que lo que se busca es exactamente lo contrario, reducir los Contratos Administrativos y establecer un régimen único para los trabajadores del Estado.

7. LAS COMISIONES MULTIPARTIDARIAS Y LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO

El artículo 36 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) señala que las comisiones sectoriales o multisectoriales pueden ser de tres tipos: Comisiones sectoriales,

comisiones multisectoriales de naturaleza temporal y comisiones multisectoriales de naturaleza permanente.

La presente iniciativa toma como referencia las denominadas comisiones multisectoriales de naturaleza temporal, las mismas que según la LOPE, son creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos.

Expresamente, la LOPE prescribe que las comisiones multisectoriales de naturaleza temporal se crean formalmente mediante resolución suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados.

Por esta razón, la presente iniciativa en su fórmula legal encarga al Poder Ejecutivo, la creación de la comisión multisectorial, no creándola de forma directa, ello con la finalidad de dar estricto cumplimiento a las disposiciones vigentes.

La propuesta también apunta a que la comisión evalúe la implementación de la Ley del Servicio Civil y luego de ello proponga mediante un informe técnico, las correcciones o mejoras necesarias para la posterior elaboración de una nueva Ley de Reforma del Servicio Civil que sea aplicable en nuestro sistema de administración pública.

8. PROPUESTA DE UNA NUEVA LEY DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

Por lo expuesto en el numeral 4 de la presente exposición de motivos, subsiste una serie de críticas a la Ley del Servicio Civil, por ello consideramos oportuna la aprobación de la presente iniciativa, la misma que contiene las siguientes propuestas:

Primero: Encarga al Poder Ejecutivo la Creación de una Comisión Técnica Multisectorial con la finalidad que se encargue del estudio de la implementación de la Ley del Servicio Civil y proponga una Nueva Ley de Reforma del Servicio Civil, que sea más adecuada a nuestra realidad. Esta comisión tendrá una vigencia de 12 meses calendarios.

Segundo: la propuesta establece que el objetivo de crear una nueva Ley de Reforma del Servicio Civil, se tomen en cuenta los principios de interés general, meritocracia, equidad, idoneidad, eficiencia y eficacia.

Tercero: Se establece que la Comisión Multisectorial contará con representantes de los sectores de la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerios de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y otros que determine el Poder Ejecutivo.

Cuarto: Por último, se dispone la derogación de la Ley 300057, Ley del Servicio Civil, en vista que no ha cumplido con su finalidad y lejos de encontrarse en plena implementación progresiva, se ha mantenido sin aplicación desde su entrada en vigencia.

CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL

La Vigésimo Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional que prescribe la "Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente", compromete a los participantes del foro a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y sus derechos.

Con dicho objetivo, el Estado se compromete a mejorar sus capacidades de gestión mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles. Esta reforma, compromete sin lugar a dudas la reforma del servicio civil, la misma que ha venido siendo postergada por muchos años.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa propone derogar la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, sus normas complementarias y modificatorias con la finalidad de dar paso a la conformación de una Comisión Multisectorial Encargada de Evaluar la Implementación de la Ley del Servicio Civil y Proponer Mejoras para la Elaboración de una Nueva Ley de Reforma del Servicio Civil.

En este contexto, adicionalmente se derogarían todas las normas de índole reglamentaria que desarrollen la Ley 30057.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto al erario nacional, pues sólo plantea la conformación de una Comisión Consultiva con funcionario que actualmente viene ejerciendo funciones.

Por el contrario, se estimó²² que la implementación de la Ley del Servicio Civil implicaría un incremento de S/ 2,328 millones de soles en las planillas del Estado, lo que serviría para cubrir las compensaciones de 502,135 trabajadores públicos.

Debemos tener presente que, a la fecha, ninguna institución pública ha incorporado a servidores públicos bajo el régimen del servicio civil, razón por la cual no se estaría ni incrementando ni reduciendo el gasto con la presente iniciativa.

²² Dato tomado de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 1846/2012-PE, iniciativa mediante la cual se propuso la Ley del Servicio Civil.

