



Guía sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público

Guía para asesores jurídicos del Estado

ALDO ALEJANDRO VÁSQUEZ RÍOS

Ministro de Justicia y Derechos Humanos

ROGER RAFAEL RODRÍGUEZ SANTANDER

Viceministro de Justicia

TOMMY RICKER DEZA SANDOVAL

Director General de Desarrollo y
Ordenamiento Jurídico

ANA MARÍA VALENCIA CATUNTA

Directora de Desarrollo Jurídico y Proyectos
Normativos

JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN

Presidente Ejecutivo y Consejero
Autoridad Nacional del Servicio Civil

CYNTHIA SÚ LAY

Gerente (e) de Políticas de Gestión del
Servicio Civil
Autoridad Nacional del Servicio Civil

BRENDA BELLIDO GOMERO

Especialista en Gestión de la Gerencia de
Políticas de Gestión del Servicio Civil
Autoridad Nacional del Servicio Civil

JORGE LUIS CÓRDOVA SANTOLALLA

Consultor

Derechos Reservados: Decreto Legislativo N° 822

Primera edición: Julio de 2016

Tiraje: 2,500 ejemplares

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Editado por:

Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Calle Scipión Llona N° 350, Miraflores, Lima 18

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-09065

Impreso en:

Litho & Arte SAC

Jr. Iquique N° 046-Breña



Resolución Directoral

N° 006-2016-JUS/DGDOJ

Lima, 08 de junio de 2016

CONSIDERANDO:

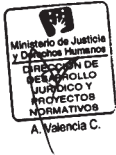
Que, el Literal b) del artículo 7° de la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos señala que este Ministerio tiene como función específica promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional;

Que, de conformidad con lo establecido en los literales b), c) y g) del artículo 64° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico es competente para promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional, brindar asesoría jurídica a las entidades de la Administración Pública, así como coordinar las actividades funcionales de las Oficinas de Asesoría Jurídica o Gerencias Legales de las entidades del Sector Público con la finalidad de mantener la coherencia del ordenamiento jurídico;

Que, sobre la base de estas competencias, esta Dirección General, en colaboración con la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), ha elaborado la «Guía sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público», que aborda la reforma del Servicio Civil, el modelo de Gestión de Recursos Humanos y el tránsito de las entidades a la Ley del Servicio Civil;

Que, la finalidad de la citada Guía es contribuir con el conocimiento del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público, por parte de los asesores jurídicos estatales;





De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS;

SE RESUELVE:

Artículo Único. Aprobación

Aprobar la publicación de la «Guía sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público».

Regístrese y comuníquese.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Tommy Ricker Deza Sandoval".

TOMMY RICKER DEZA SANDOVAL
Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

INDICE

PRESENTACIÓN	7
---------------------	---

ABREVIATURAS	9
---------------------	---

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. Concepto de Administración Pública	11
1.2. Marco normativo de la Administración Pública	14
1.3. Los sistemas administrativos: El sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos	15
1.4. Regímenes laborales en la Administración Pública	17
1.4.1. El Servicio Civil	17
1.4.2. Régimen laboral público del Decreto Legislativo N° 276	19
1.4.3. Régimen laboral público del Decreto Legislativo N° 728	28
1.4.4. Régimen laboral público del Decreto Legislativo N° 1057	33
1.4.5. El nuevo régimen laboral público de la Ley N° 30057	36

CAPÍTULO II

LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

2.1. Objetivo de la reforma del Servicio Civil	42
2.2. Implementación de la reforma del Servicio Civil	43
2.3. Beneficios de la reforma del Servicio Civil	44

CAPÍTULO III

MODELO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS DEL NUEVO SERVICIO CIVIL

3.1. La Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público	45
3.1.1. Sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos	45
3.1.2. Modelo de Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público	46
3.1.2.1. Primer Subsistema: Planificación de políticas de recursos humanos	49
3.1.2.2. Segundo Subsistema: Organización del trabajo y su distribución	50
3.1.2.3. Tercer Subsistema: Gestión del empleo	52
3.1.2.4. Cuarto Subsistema: Gestión de rendimiento	56
3.1.2.5. Quinto Subsistema: Gestión de la compensación	57
3.1.2.6. Sexto Subsistema: Gestión del desarrollo y la capacitación	58

3.1.2.7. Séptimo Subsistema: Gestión de las relaciones humanas y sociales	59
3.1.2.8. La interrelación de los subsistemas	60

CAPÍTULO IV

TRÁNSITO DE LAS ENTIDADES A LA LEY DEL SERVICIO CIVIL

4.1. Etapas para el tránsito y acompañamiento a entidades	63
4.2. La situación de las entidades públicas en tránsito	64
4.3. Principales instrumentos de Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público emitidos por SERVIR	69
4.4. Balance sobre el estado actual de la Reforma del Servicio Civil	71

ANEXO 1

PREGUNTAS Y RESPUESTAS PRÁCTICAS	72
---	----

ANEXO 2

PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL	74
BIBLIOGRAFÍA	77

PRESENTACIÓN

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene como función rectora velar porque la labor de la Administración Pública se enmarque dentro del respeto a la Constitución Política del Perú y la legalidad. Para lograr dicho objetivo, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico de este Ministerio tiene como parte de sus funciones realizar publicaciones que difundan los criterios jurídicos para la aplicación e interpretación de normas de alcance general, así como de la jurisprudencia y doctrina, con la finalidad de promover la aplicación coherente y el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico.

En atención a las funciones y objetivos señalados, y teniendo en cuenta que existe un creciente interés en las entidades de la Administración Pública por conocer el procedimiento de implementación y tránsito al nuevo régimen del Servicio Civil, así como sus ventajas y beneficios, se ha considerado oportuno la publicación de la «Guía sobre el Sistema Administrativo de Gestión Recursos Humanos en el Sector Público».

Al respecto, para la elaboración de esta Guía, se ha tomado en consideración que desde el 21 de junio de 2008, con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1023, se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, como organismo técnico especializado.

Asimismo, en el marco de dicho proceso de reforma, el 4 de julio de 2013, se promulgó la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y el 13 junio de 2014, su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM. Del mismo modo, SERVIR ha emitido, de acuerdo a la normatividad citada, directivas dirigidas a las entidades del Estado para la implementación y transición progresiva al nuevo régimen.

La Guía consta de cuatro capítulos. En el capítulo primero se describen los conceptos generales de la Administración Pública en general y el Servicio Civil en particular, como herramientas necesarias para la competitividad de los sectores productivos y los servicios que se brindan en una comunidad nacional. Se concluye este capítulo con una breve exposición de los principales regímenes laborales vigentes al interior del sector público y del nuevo régimen laboral del Servicio Civil.

El capítulo segundo de la Guía se encuentra referido a la reforma del Servicio Civil, sus objetivos y beneficios, así como las pautas para su implementación.

Por su parte, en el capítulo tercero de la Guía se describe el concepto de gestión de recursos humanos, y el modelo que adopta el Servicio Civil con el Decreto Legislativo N° 1023 y sus siete subsistemas.

En el capítulo cuarto se desarrolla un aspecto central del sistema como es el procedimiento o ruta que deberán seguir las entidades para transitar del actual sistema al nuevo régimen de la Ley del Servicio Civil.

Asimismo, la Guía contiene también anexos finales de preguntas y respuestas prácticas sobre la Ley del Servicio Civil, los beneficios de la misma y las acciones que deberán implementar las entidades para transitar del régimen vigente al nuevo régimen, así como algunos precedentes administrativos del Tribunal del Servicio Civil.

Por todo lo expuesto, consideramos que esta publicación es un instrumento teórico y práctico valioso para mejorar la calidad de las labores que realizan los asesores jurídicos estatales. Para tal efecto, se contó en su elaboración con el apoyo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, que agradecemos su colaboración.

Julio de 2016

TOMMY RICKER DEZA SANDOVAL

Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

ABREVIATURAS

CTS	Compensación por Tiempo de Servicios
CAS	Contrato Administrativo de Servicios
DLEG	Decreto Legislativo
DL	Decreto Ley
DS	Decreto Supremo
DU	Decreto de Urgencia
PAD	Procedimiento Administrativo Disciplinario
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
TUO	Texto Único Ordenado
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
UISP	Unidad de Ingreso del Sector Público
URP	Unidad Remunerativa Pública

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. Concepto de Administración Pública

La Administración es una expresión que proviene del latín «ad» (ir, hacia) y «ministrare» (servir, cuidar). En tal sentido, la Administración Pública es aquella que está conformada por instituciones del sector público, que tiene como finalidad servir a la sociedad, así como se encarga de la gestión directa y permanente de las relaciones del Estado con los particulares.

Para uno de los fundadores del derecho administrativo, BONNIN, la Administración Pública «*ha sido creada para el mantenimiento de la sociedad, siendo entonces una institución benéfica, que bajo la dirección y vigilancia del gobierno, conserva el orden entre los hombres, asegura sus propiedades, su goce, reúne en una masa todos los intereses privados, haciéndoles concurrir en el interés general*»¹.

Por su parte, para MUÑOZ AMATO, citado por Mario ALVA MATEUCCI², la Administración Pública es «*un conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y como se atiende los intereses públicos*».

En ese sentido, se puede señalar que la Administración Pública es aquella que busca estar en contacto directo con los ciudadanos para satisfacer intereses de orden público y garantizar la convivencia en sociedad. Es oportuno indicar que el bienestar general que propugna el Estado reposa en la tranquilidad de suministrar las necesidades básicas al colectivo de la población, a través de obras y servicios de calidad, de un sistema normativo justo y el desarrollo pleno y equilibrado del país.

Cabe precisar que no debe confundirse el concepto de Administración Pública con función pública, toda vez que esta última debe ser entendida como desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado³, en las cuales se ejerce la Administración Pública.

a) El derecho a una buena administración

Complementariamente al reconocimiento de la obligación que tiene la Administración Pública para brindar un servicio eficiente y que también se ha manifestado en la consagración del derecho de todos los ciudadanos a la calidad en la gestión

1 BONNIN, Carlo Giovanni. *Principii di amministrazione pubblica*. Versione italiana sulla terza edizione francese di Antonio de Crescenzi y Michele Saffioti, volumen I. Nápoles: Stamperia francese, 1824, p.122.

2 ALVA MATEUCCI, Mario. «El “concepto” de administración pública en la legislación peruana». En: *Blog PUCP*, disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/2009/04/17/el-concepto-de-administracion-publica-en-la-legislacion-peruana/>

3 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes N° 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC, del 25 de abril de 2006, fundamento jurídico 52.

pública, en los últimos años se ha venido reconociendo el derecho de todas las personas a una buena administración.

Conforme indica RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ⁴, la buena administración «es un derecho de los ciudadanos, nada menos que un derecho fundamental, y también, un principio de actuación administrativa. Los ciudadanos tienen derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la Administración. Y la Administración está obligada, en toda democracia, a distinguirse en su actuación cotidiana por su servicio objetivo al interés general».

Entonces, como se puede advertir, la buena Administración Pública no solo depende del Estado, sino de la adecuada preparación de las personas que la ejercen en los organismos públicos. Deben tener mentalidad abierta, trabajar sobre la base de la realidad y comprender los problemas sociales desde perspectivas de equilibrio, siendo capaces de desarrollar su labor desde una pluralidad de enfoques, en beneficio de la colectividad⁵. Es necesario señalar que este derecho responde a la relación ciudadanía-administración⁶, a la luz de los principios constitucionales.

No obstante, una aproximación cercana y de reconocimiento implícito del derecho a una buena administración podría desprenderse de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública⁷, que en su artículo 3° consagra que los fines de la función pública se orientan a la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal para que así logre una mejor atención a la ciudadanía. Se puede apreciar, por ende, que el Estado busca perfilar la función pública hacia una «buena administración», para que de esta forma brinde una mejor atención a la ciudadanía.

Indudablemente una buena administración inicia, se efectúa y culmina por quienes ejercen función pública, de allí que la Ley N° 27815 enuncie una serie de principios para garantizar este derecho, lo que puede observarse del contenido legal de algunos de dichos principios como son:

1. **Respeto**

Adecúa su conducta hacia el respeto de la Constitución y las Leyes, garantizando que en todas las fases del proceso de toma de decisiones o en el cumplimiento de los procedimientos administrativos se respeten los derechos a la defensa y al debido procedimiento.

2. **Probidad**

Actúa con rectitud, honradez y honestidad, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona.

4 RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. «La buena Administración como Principio y como Derecho fundamental en Europa». En: *Misión Jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*. N° 6, volumen 6. Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, 2013, p. 25.

5 RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. *Ibidem*, p. 25.

6 PERFETTI, Luca R., «Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse ed equità». En: *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, números 3-4. Milán, Giuffrè Editore, 2010, p. 791.

7 Publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de agosto de 2002.

3. Eficiencia

Brinda calidad en cada una de las funciones a su cargo, procurando obtener una capacitación sólida y permanente.

4. Idoneidad

Entendida como aptitud técnica, legal y moral, en cuanto condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública. El servidor público debe tender a una formación sólida acorde a la realidad, capacitándose permanentemente para el debido cumplimiento de sus funciones.

5. Lealtad y Obediencia

Actúa con fidelidad y solidaridad hacia todos los miembros de su institución, cumpliendo las órdenes que le imparta el superior jerárquico competente, en la medida que reúnan las formalidades del caso y tengan por objeto la realización de actos de servicio que se vinculen con las funciones a su cargo, salvo los supuestos de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, las que deberá poner en conocimiento del superior jerárquico de su institución.

En consecuencia, el sujeto activo del derecho a una buena administración serán los servidores del Estado y los sujetos pasivos del citado derecho serán los ciudadanos.

b) El contenido del derecho a una buena administración

En el Perú, el Tribunal Constitucional ha reconocido el principio de buena administración. Sobre el particular, ha declarado que *«el principio constitucional de buena administración se encuentra implícitamente constitucionalizado en el Capítulo IV del Título II de la Constitución. En lo que aquí interesa poner de relieve, es que dicho principio evidencia no sólo que los órganos, funcionarios y trabajadores públicos sirven y protegen al interés general, pues están al servicio de la Nación (artículo 39º de la Constitución), sino, además, que dicho servicio a la Nación ha de realizarse de modo transparente»*⁸.

De ello se desprende que el derecho a una buena administración se encuentra regulado en nuestro ordenamiento jurídico interno, tal es así que lo encontramos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, norma que regula, entre otras materias, los principios, las reglas y los deberes que guían la actuación de las entidades administrativas, así como los derechos y deberes de los administrados.

La buena Administración Pública también depende de la calidad de sus servidores públicos, de sus capacidades para desarrollar sus funciones, así como de su probidad. Así, la buena administración es la que satisface necesidades e intereses de la ciudadanía, a través de un servicio civil profesionalizado y meritocrático que lo hace posible.

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2235-2004-AA/TC, del 18 de febrero de 2005, fundamento jurídico 10.

Por ende, resulta de gran importancia el reconocimiento del derecho a la buena Administración Pública, pues es impostergable observar si su actuación se orienta tanto al servicio real de la población como al servicio objetivo del interés general. Entendiendo que el interés general es concreto y que, en última instancia, se dirige a la mejora de las condiciones de vida de las personas en una determinada sociedad.

1.2. Marco normativo de la Administración Pública

En la actualidad, la doctrina considera que cuando la Administración Pública ejerce función administrativa, lo debe hacer a través de las formas jurídicas que le están permitidas⁹. Estas formas son: reglamentos, actos administrativos, contratos administrativos, actos de la administración y, por último, los hechos administrativos.

Si se hace un examen histórico de la legislación peruana para apreciar el concepto de «Administración Pública», podemos mencionar las siguientes normas:

- El derogado Decreto Supremo N° 006-67-SC, Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, concebía como Administración Pública únicamente al Poder Ejecutivo (Presidencia, Consejo de Ministros y Ministerios), a las entidades del sub sector público independiente, incluidas las empresas estatales y, por último, a los gobiernos locales representados por los municipios.
- El Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada¹⁰, reconoce como entidades de la Administración Pública a los ministerios, instituciones y organismos públicos, sean dependientes del gobierno central, gobiernos regionales o locales.
- El derogado Decreto Ley N° 26111, Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, que elevó a la categoría de Ley al Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos.
- Posteriormente, se dictó el Decreto Supremo N° 02-94-JUS, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, ya derogado, en donde se presentó un concepto de Administración Pública mucho más amplia. Esta comprendía, además de las entidades del sector estatal, a otras instituciones públicas o privadas que prestan servicios públicos, incluidas las universidades. Se incluyó al sector no estatal, situación que no fue concebida en el pasado.
- La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General¹¹, es la norma que actualmente regula los procedimientos administrativos en

9 Asimismo, la Administración Pública asume el servicio objetivo de los intereses generales, de acuerdo con el principio de eficacia: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*. Lima-Bogotá: Palestra – Temis, tomo I, 2006, p. 51.

10 Publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de noviembre de 1991.

11 Publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

el Perú y, como lo sostiene la doctrina nacional, ésta tiene una vocación didáctica y pedagógica. Por ello, se señala que *«en ocasiones esta norma tiene una redacción bastante más próxima a la de un manual de Derecho Administrativo, ya que su innegable preocupación por proporcionar a la Administración y a los administrados múltiples elementos e insumos destinados a facilitar una cabal interpretación de sus preceptos le ha hecho recoger una explicación detallada sobre una serie de temas, además de consignar una larga lista de conceptos que en la mayoría de las normas existentes en el Derecho Comparado no están recogidos expresamente, pues se dan por conocidos y presupuestos»*¹².

Asimismo, ALVA MATEUCCI¹³ precisa que, al revisar el texto del artículo I del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, se puede apreciar que para los fines de la presente norma se entenderá por «entidad» o «entidades» de la Administración Pública al Poder Ejecutivo, incluyendo a los Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados; al Poder Legislativo; al Poder Judicial; a los Gobiernos Regionales y Locales; a los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes les confieren autonomía; también a 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, salvo mandato expreso de la ley que les confiera otro régimen; y, finalmente, las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Finalmente, es pertinente citar a MORÓN URBINA, quien manifiesta sobre este tema que *«no se trata de un concepto unitario de lo que se conceptúa como Administración Pública aplicable a todos los ámbitos normativos e incluso para todo el ámbito del Derecho Público. Este catálogo no es opuesto ni deroga los contenidos del término Administración Pública establecidos para fines presupuestarios, de la contratación pública, o para fines de régimen laboral público. Se trata, exclusivamente, de un concepto para identificar a cuales entidades que le serán aplicables las normas de esta Ley»*¹⁴.

1.3. Los sistemas administrativos: El sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos

Los sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública, que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno, y pueden ser de dos tipos: i) Sistemas funcionales y ii) Sistemas administrativos. En el caso de este último -sistema administrativo- tiene por finalidad regular la utilización

12 ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy. «La Ley N° 27444: Las razones de su puesta en vigencia y una breve mención a sus rasgos fundamentales». En: *Blog de Derecho en General*, disponible en: <http://derechogeneral.blogspot.com/2007/12/la-ley-27444-las-razones-de-su-puesta.html>.

13 ALVA MATEUCCI, Mario. *Ibidem*.

14 MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 2002, p 18.

de los recursos en las entidades de la Administración Pública, promoviendo la eficacia y la eficiencia en su uso.

El sistema administrativo puede estar referido, entre otras materias, a la gestión de recursos humanos. En el Perú tiene su fundamento legal en los artículos 43º y siguientes de la Ley Nº 29158¹⁵, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

No se puede dejar de mencionar que los sistemas son creados por ley y deben contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros.

➤ **Ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

Los sistemas están a cargo de un Ente rector que constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional, dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito, coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento.

En el caso del sistema administrativo de gestión de recursos humanos encontramos a la Autoridad Nacional del Servicio Civil, que se encarga de ejercer la rectoría del sistema y resuelve las controversias de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo Nº 1023¹⁶.

En efecto, el Decreto Legislativo Nº 1023 crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) con el fin de contribuir a la mejora continua de la administración del Estado a través del fortalecimiento del Servicio Civil.

SERVIR es un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno, con competencia a nivel nacional y sobre todas las entidades de la Administración Pública, asumiendo la calidad de ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

➤ **Atribuciones del ente rector**

Las atribuciones de SERVIR son:

- a) **Normativa:** Que comprende la potestad de dictar, en el ámbito de su competencia, normas técnicas, directivas de alcance nacional y otras normas referidas a la gestión de los recursos humanos del Estado;
- b) **Supervisora:** Destinada al seguimiento de las acciones de las entidades del Sector Público, en el ámbito de su competencia;
- c) **Sancionadora:** En caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en el Sistema;

15 Publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2007.

16 Publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de junio de 2008.

- d) **Interventora:** En caso de detectar graves irregularidades en la administración o gestión de los recursos humanos en materia de concursos; y,
- e) **De resolución de controversias:** Que se ejerce a través del Tribunal del Servicio Civil y que comprende la posibilidad de reconocer o desestimar derechos invocados.

1.4. Regímenes laborales en la Administración Pública

1.4.1. El Servicio Civil

La Administración Pública, con la finalidad de cumplir con sus funciones básicas (educación, salud, cultura, seguridad, administración de justicia, regulación de servicios básicos) requiere contar con personal a su servicio. Dicho personal, además, debe cumplir con determinadas características y calificaciones profesionales o técnicas para que los servicios que se brinde sean de alta calidad.

En efecto, la definición de Servicio Civil es amplia e involucra a todas las personas que sirven al Estado en sus diversas entidades. En ese sentido, es el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, que debe armonizar los intereses de la sociedad y los derechos de las personas. No obstante, para efectos de esta Guía dicha referencia se hará, principalmente, para describir al nuevo régimen de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil¹⁷.

En tal sentido, las normas que regulan el Servicio Civil y la gestión del personal al servicio del Estado se encuentran orientadas a que la Administración Pública brinde un servicio eficiente y eficaz.

El vínculo jurídico que regula la relación entre el Estado y los servidores o trabajadores a su servicio es de naturaleza laboral pero complementado con los principios del servicio público y se encuentra regulado por los regímenes generales contemplados en el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público¹⁸; Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral¹⁹; y, el Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios²⁰, y otros regímenes de carrera especiales, como se detalla en el siguiente cuadro:

17 Publicada en el diario oficial El Peruano el 04 de julio de 2013.

18 Publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de marzo de 1984.

19 Publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de marzo de 1997.

20 Publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de junio de 2008.

Cuadro N° 1
Servicio Civil

Generales	Carreras Especiales	Otros
<p>Carrera</p> <ul style="list-style-type: none"> Administrativa (DLEG N° 276-1984) 	<ul style="list-style-type: none"> Profesorado y Magisterial (Ley N° 29944-2012) Docentes universitarios (Ley N° 30220-2014) Profesionales de la Salud (Ley N° 28561-2005) Magistrados (Ley N° 29277-2008) Fiscales (Ley N° 30483-2016) Diplomáticos (Ley N° 28091-2003 y modificada 2005) Servidores penitenciarios (Ley N° 29709-2011) Militares y policías (Ley N° 28359-2004 y DLEG N° 1148-2012) 	<p>Sin Carrera con Vínculo Laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> Gerentes públicos (DLEG N° 1024-2008)
<p>Sin Carrera con Vínculo Laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> Régimen de la actividad privada (DLEG N° 728-1991) Contratación Administrativa de Servicios - CAS (DLEG N° 1057-2008 y modificado en el 2012) 		<p>Sin Carrera con Vínculo Laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> Convenios de administración con PNUD Fondo de Apoyo Gerencial (DL N° 25650-1992)

➤ **Regímenes laborales para servidores públicos en el Perú²¹**

Esta diversidad de regímenes al interior del sector público y la consecuente imposibilidad de estructurarlos bajo criterios de gestión uniformes ha sido uno de los motivos para la creación del Servicio Civil, promulgándose la Ley N° 30057.

La diversidad de regímenes laborales en el sector público ha sido reconocida legislativa y jurisprudencialmente. En efecto, el artículo 3° del Decreto Supremo N° 007-2010-PCM²², señala lo siguiente: «En tanto se implemente de modo integral la nueva Ley del Servicio Civil, el sistema comprende a los regímenes de carrera y formas de contratación de servicios de personal utilizados por las entidades públicas».

Por su parte, el Tribunal Constitucional, cuando se ocupó de la constitucionalidad del Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios o régimen CAS, en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC²³, admitió la coexistencia de regímenes laborales en el sector público, en los siguientes términos: «El ordenamiento jurídico peruano contiene cuando menos dos regímenes laborales generales, alrededor de los cuales giran otros más específicos. Nos referimos a los regulados en los Decretos Legislativos N° 276 y 728, denominados Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, el primero, y Ley de Fomento del empleo, los cuales contienen la legislación marco aplicable tanto al sector público como al sector privado, respectivamente». En todo caso, lo relevante es que nos encontramos ante relaciones laborales en cuya caracterización se encuentran presentes los tres elementos de toda relación de trabajo: prestación personal de servicios,

21 SERVIR – GPGRH. Los Regímenes Laborales en el Perú 2. Disponible en: <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/biblioteca/SERVIR%20-%20El%20servicio%20civil%20peruano%20-%20Cap2.PDF>.

22 Publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de enero de 2010.

23 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC, del 07 de setiembre de 2010, fundamento jurídico 23.

remuneración o contraprestación y subordinación. En el caso de los trabajadores del Estado, esta prestación de servicios y subordinación tienen como particularidad que el empleador es el Estado y, por lo tanto, la subordinación la ejerce dicho empleador pero el beneficiario de dicha prestación es la comunidad en general.

En tal sentido, el artículo 39º de la Constitución Política del Estado de 1993 señala: «Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación». Esta alusión expresa vincula a los trabajadores públicos con el servicio a la República del Perú.

El servicio público pasa a ser concebido como un servicio a favor de la Nación que trasciende a los periodos de Gobierno y para cuyo ingreso existen exigencias que deben cumplirse si se desea tener un servicio público eficiente y eficaz.

Es, por ello, que desde la Constitución Política de 1979, con su artículo 59º, se hacía alusión expresa a la carrera administrativa en los siguientes términos: *«La ley regula lo relativo al ingreso, derechos y deberes que corresponden a los servidores públicos así como los recursos contra las resoluciones que los afectan. No están comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza, ni los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedad de economía mixta»*.

Esta referencia constitucional a la carrera administrativa produjo la promulgación del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. Esta norma, vigente hasta la fecha, rige por más de treinta años las relaciones laborales en gran parte del sector público en nuestro país.

Posteriormente, y en atención a la necesidad de optimizar la gestión de personal y reformas parciales del servicio civil, se promulgaron los Decretos Legislativos N° 728 (1991) y 1057 (2008).

En la presente Guía se analizará brevemente la naturaleza, alcances, derechos, obligaciones, supuestos de suspensión y de término de los tres principales regímenes laborales en el sector público como son los contemplados en el Decreto Legislativo N° 276; en el Decreto Legislativo N° 728; y, en el régimen de contratación administrativa de servicios regulada por el Decreto Legislativo N° 1057.

1.4.2. Régimen laboral público del Decreto Legislativo N° 276

Las características generales del régimen laboral establecido en el Decreto Legislativo N° 276 y el Reglamento de la Carrera Administrativa, Decreto Supremo N° 005-90-PCM²⁴, son las siguientes:

- **Sobre la carrera administrativa: trabajadores estatales comprendidos y exceptuados**
- a) Los servidores públicos pueden ser de carrera o contratados. Solo los primeros están comprendidos en la carrera administrativa (artículo 2º del Decreto Legislativo 276).

²⁴ Publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de enero de 1990.

Los trabajadores contratados pueden realizar labores de naturaleza temporal y/o accidental o de naturaleza permanente.

Los servidores públicos de carrera gozan de una contratación a plazo indeterminado o indefinido producto de la aprobación exitosa del concurso de mérito respectivo y el cumplimiento de los requisitos legales, mientras que los segundos (servidores contratados para labores administrativas), que son contratados para labores de naturaleza excepcional, gozan de una contratación a plazo fijo o determinado, el mismo que no puede renovarse por más de tres (03) años consecutivos.

Es necesario precisar que las normas contenidas en el Decreto Legislativo N° 276 se aplican a los funcionarios y servidores públicos comprendidos en regímenes especiales, regulados por leyes específicas, en lo que no se opongan a tal régimen.

De otro lado, cabe resaltar que, de acuerdo al artículo 1° de la Ley N° 24041²⁵, los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en esta norma.

- b) Los funcionarios públicos que desempeñan cargos políticos o de confianza y no están comprendidos en la carrera administrativa pero sí en las disposiciones del Decreto Legislativo N° 276.
- c) Tampoco están comprendidos en la carrera administrativa los miembros de las fuerzas armadas, fuerzas policiales, trabajadores de las empresas del Estado y las sociedades de economía mixta. No obstante, de acuerdo a lo establecido en la primera disposición complementaria, transitoria y final del Decreto Legislativo N° 276, dicho cuerpo normativo es de supletoria aplicación a las carreras especiales en lo que no se oponga a sus normas.

➤ **Sobre la carrera administrativa: Grupos Ocupacionales**

- a) La carrera administrativa se estructura por grupos ocupacionales y niveles (artículo 8° del Decreto Legislativo N° 276).
- b) Los servidores públicos de carrera son clasificados en tres grupos ocupacionales: profesional, técnico y auxiliar (artículo 9° del Decreto Legislativo N° 276).
- c) La carrera administrativa comprende 14 (catorce) niveles; al grupo ocupacional profesional le corresponde los ocho niveles superiores; al grupo técnico diez niveles entre el tercero y el décimo segundo; y al grupo auxiliar los siete niveles inferiores (artículo 10° del Decreto Legislativo N° 276).

25 Publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de diciembre de 1984.

➤ **Sobre la carrera administrativa: Ingreso y derechos generales**

- a) El ingreso a la carrera administrativa se efectúa por concurso público de méritos y al nivel inicial de cada grupo ocupacional, adquiriendo el servidor público derecho a la estabilidad en el trabajo.
- b) Los servidores públicos tienen entre otros derechos los siguientes: 1) a percibir una remuneración justa y equitativa la cual debe encontrarse debidamente presupuestada; 2) a recibir capacitación para cada nivel de la carrera y de acuerdo con las especialidades como medio para impulsar el ascenso del servidor; 3) a ser evaluado periódicamente; y, 4) a conservar el nivel logrado luego de haber asumido un cargo de confianza.

➤ **Sobre las remuneraciones: básico, bonificaciones y beneficios**

- a) La remuneración de los funcionarios y servidores públicos está constituida por el haber básico, las bonificaciones y los beneficios (artículo 43º del Decreto Legislativo N° 276).
- b) El haber básico se fija para los funcionarios de acuerdo a cada cargo; y para los servidores de acuerdo a cada nivel de la carrera. En uno y otro caso, el haber básico es el mismo para cada cargo y para cada nivel, según corresponda (artículo 43º, segundo párrafo, del Decreto Legislativo N° 276).
- c) El haber básico de los servidores públicos se regula en este régimen anualmente en función a la Unidad Remunerativa Pública (URP) y como un porcentaje de la misma. El monto de la URP será fijado por Decreto Supremo y actualizado periódicamente. Al nivel inferior, le corresponde un haber básico equivalente a una (1) URP. Corresponde al Estado fijar la proporción correspondiente al nivel máximo calculado en función a un número entero de unidades remunerativas públicas.

Las remuneraciones de los funcionarios se fijan en función al cargo. Estos trabajadores, a diferencia de los servidores públicos de carrera, perciben sus remuneraciones en función a la denominada Unidad de Ingreso del Sector Público (UISP), que ha sido fijada para el año 2016, por el Decreto Supremo N° 056-2015-PCM²⁶, en la suma de S/ 2,600.00 (dos mil seiscientos soles).

- d) El Decreto Legislativo N° 276 fija tres tipos de bonificaciones para los servidores públicos:
 - 1) La bonificación personal;
 - 2) La bonificación familiar y
 - 3) La bonificación diferencial.

26 Publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2015.

Las precisiones sobre los requisitos, condiciones y referencias para percibir estas y otras bonificaciones se encuentra regulada por el Decreto Supremo N° 057-86-PCM, 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 Pública²⁷.

De esta forma se establece que la bonificación personal se otorga a razón de 5% del haber básico por cada quinquenio y sin exceder de ocho quinquenios.

La bonificación familiar se otorga al personal con uno a cuatro miembros de familia a su cargo.

Por su parte, la bonificación diferencial es concedida solo a los servidores de carrera para compensar a aquellos que desempeñen cargos que impliquen responsabilidad directiva o compensar sus labores extraordinarias. El Decreto Supremo N° 057-86-PCM precisó que la bonificación diferencial se otorga bajo los siguientes conceptos: descentralización, altitud y riesgo.

Mediante el Decreto Legislativo N° 847²⁸, se dispuso que las escalas remunerativas y reajustes de remuneraciones, bonificaciones, beneficios y pensiones del sector público se aprueban en montos en dinero.

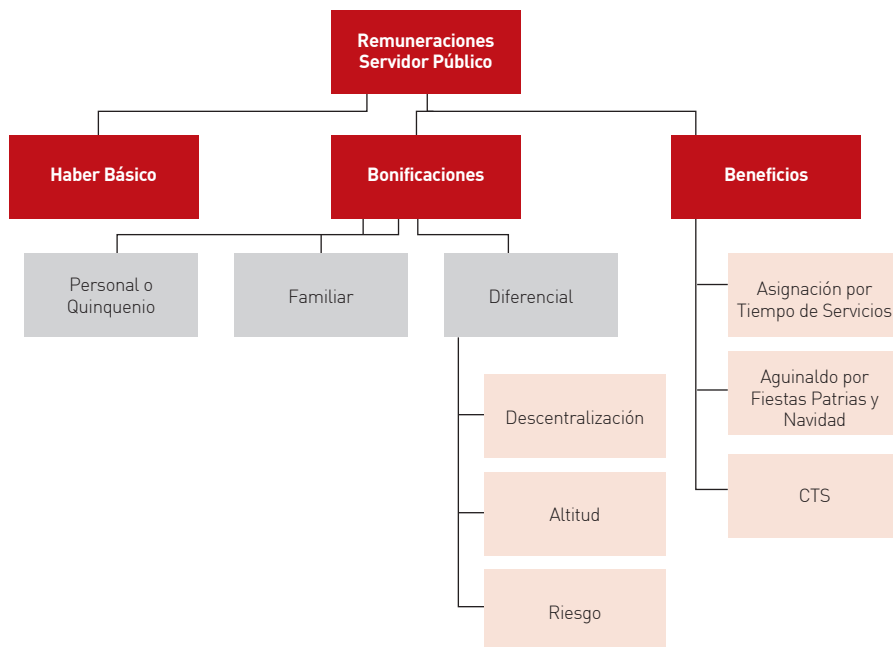
➤ **Sobre los beneficios de funcionarios y servidores públicos**

- a) Asignación por cumplir 25 o 30 años de servicios: se otorga por única vez a los funcionarios que cumplan 25 años de servicio a razón de dos remuneraciones mensuales totales y tres remuneraciones mensuales totales al cumplir 30 años de servicios.
- b) El aguinaldo de fiestas patrias y navidad, que se otorga con ocasión de dichas fiestas por el monto que el Estado, mediante Decreto Supremo, determine.
- c) La compensación por tiempo de servicios: que se otorga al personal nombrado al momento del cese por el importe de 50% de su remuneración principal para los servidores con menos de 20 años de servicios o de una remuneración principal para los servidores con 20 o más años de tiempo de servicios por cada año completo o fracción mayor de seis meses y hasta por un máximo de 30 años de servicios.

27 Publicado en el diario oficial El Peruano el 16 de octubre de 1986.

28 Publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 1996.

Cuadro N° 2
Remuneraciones



➤ **Otros conceptos remunerativos aprobados por normas posteriores**

Respecto a los conceptos remunerativos establecidos en el Decreto Legislativo N° 276, se añadieron otros aprobados en normas posteriores, los cuales implicaron incrementos en la remuneración mensual. Entre las normas más relevantes se encuentran:

- a) Decreto Supremo N° 057-86-PCM, 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 y;
- b) Decreto Supremo N° 051-91-PCM, que determina las normas reglamentarias en el marco del proceso de homologación, carrera pública y del Sistema Único de Remuneraciones y Bonificaciones.

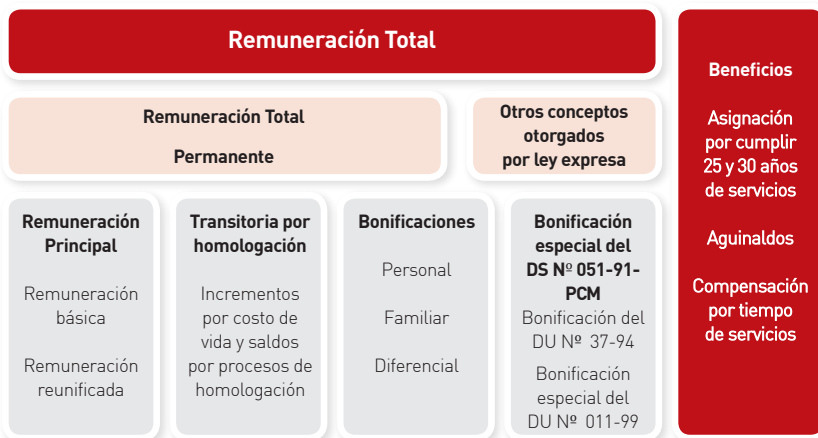
Las normas reglamentarias en el marco del proceso de homologación de la carrera pública y del sistema único de remuneraciones y bonificaciones aprueban la siguiente estructura remunerativa al interior del régimen laboral público²⁹:

29 SERVIR – GPGRH. *Los Regímenes Laborales en el Perú 2*. Disponible en: <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/biblioteca/SERVIR%20-%20El%20servicio%20civil%20peruano%20-%20Cap2.PDF>.

Cuadro N° 3
Remuneraciones de funcionarios y servidores públicos
(Decreto Legislativo N° 276)³⁰

Haber Básico	Bonificaciones	Beneficios
<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación por cumplir 25 y 30 años de servicios • Aguinaldos • Compensación por tiempo de servicios

Cuadro N° 4
Estructura de la remuneración de la carrera administrativa³¹



30 Cuadro elaborado por SERVIR – GPGRH. *Los Regímenes Laborales en el Perú 2*. Disponible en: <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/biblioteca/SERVIR%20-%20E1%20servicio%20civil%20peruano%20-%20Cap2.PDF>.

31 Cuadro elaborado por SERVIR – GPGRH. *Los Regímenes Laborales en el Perú 2*. Disponible en: <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/biblioteca/SERVIR%20-%20E1%20servicio%20civil%20peruano%20-%20Cap2.PDF>.

Cuadro N° 5
Los conceptos remunerativos del régimen laboral público administrativo³²

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 a cada cargo (funcionarios) o nivel de carrera (servidores). Esta regulado por el artículo 46° del Decreto Legislativo N° 276 y sirve de base para el cálculo de las bonificaciones y 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 N° 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, incluyó posteriormente a todos los incrementos otorgados con anterioridad al Decreto Supremo N° 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 de cargo.

32 Cuadro elaborado por SERVIR – GPGRH. *Los Regímenes Laborales en el Perú 2*. Disponible en: <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/biblioteca/SERVIR%20-%20E1%20servicio%20civil%20peruano%20-%20Cap2.PDF>.

➤ **Sobre la suspensión de la carrera administrativa**

- a) El Decreto Legislativo N° 276 reconoce el derecho de los servidores públicos a gozar de 30 días de vacaciones anuales remuneradas, salvo acumulación convencional hasta de 02 periodos.

La acumulación convencional de vacaciones encuentra sustento legal en el artículo 102º del Decreto Supremo N° 005-90-PCM, Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa³³, que establece que las vacaciones anuales y remuneradas establecidas en la ley son obligatorias e irrenunciables, se alcanzan después de cumplir el ciclo laboral y pueden acumularse hasta dos periodos de común acuerdo con la entidad, preferentemente por razones del servicio. El ciclo laboral se obtiene al acumular doce (12) meses de trabajo efectivo, computándose para este efecto las licencias remuneradas y el mes de vacaciones cuando corresponda.

La diferencia de las vacaciones de los servidores de la carrera administrativa con los trabajadores del régimen privado radica fundamentalmente en que no se genera el derecho a indemnización por vacaciones no gozadas, como sucede en el sector privado en el que se le abona la «triple vacacional» consistente en: i) Una remuneración por el trabajo realizado³⁴; ii) Una remuneración por el descanso vacacional adquirido y no gozado desde el año o ciclo; y, iii) Una indemnización por vacaciones no gozadas.

Asimismo, en la carrera administrativa, es posible acumular los descansos vacacionales hasta por dos periodos equivalente a 24 meses como máximo. En caso se exceda los dos periodos acumulables, la ley ha previsto únicamente el pago de una compensación vacacional por el derecho ya ganado, siendo esta la prevista en el artículo 104º del Decreto Supremo N° 005-90-PCM.

Por tanto, no existe imposición legal sobre el Estado en su calidad de empleador en el régimen laboral público de carrera, ni derecho en pro de los servidores a exigir y hacer efectivo una indemnización equivalente a una remuneración en caso de no haber disfrutado de su descanso vacacional oportunamente. Cabe añadir que, si bien mediante el Decreto Legislativo N° 713³⁵, que consolida la legislación sobre descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, establece una indemnización de tal indole, la misma que solo es de aplicación para los trabajadores que pertenezcan al régimen laboral privado que no hayan acumulado dicho descanso.

- b) También a nivel normativo, el mencionado Decreto Legislativo y su reglamento, consagran el derecho de los servidores públicos a gozar de permisos y licencias. En el primer caso, se señala que se tiene derecho a solicitar permisos por horas durante la jornada laboral no pudiendo

33 Publicado en el diario oficial El Peruano 18 de enero de 1990.

34 La cual es abonada en el mes en que realiza el trabajo efectivo sin goce del descanso, por lo que realmente solo recibe producto del incumplimiento de otorgar descanso dos remuneraciones (remuneración por descanso vacacional adquirido y no gozado y la indemnización vacacional).

35 Publicado en el diario oficial El Peruano el 08 de noviembre de 1991.

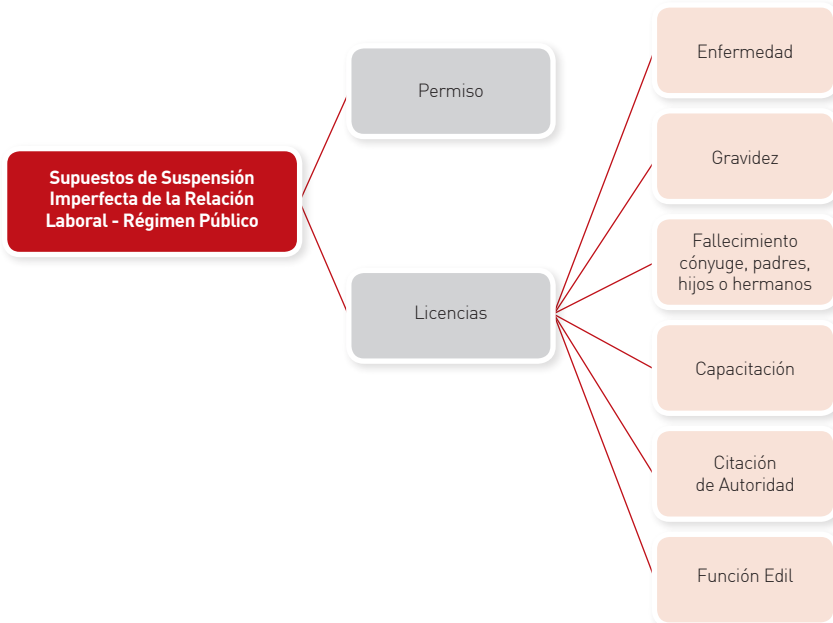
exceder dichos permisos en un día por cada mes de trabajo. Los permisos se deben encontrar debidamente justificados, no constituyendo un derecho del trabajador sino un derecho potestativo del empleador a concederlos o no. Las licencias son las autorizaciones para no asistir al centro de trabajo uno o más días. El uso del derecho a licencia se inicia a petición de parte y se formaliza con la resolución correspondiente.

Conforme al artículo 110º del Decreto Supremo Nº 005-90-PCM, Reglamento de la Carrera Administrativa, las licencias se otorgan con goce de remuneraciones, es decir, con suspensión imperfecta de la relación laboral, en los casos de enfermedad, gravidez, fallecimiento de padres, hijos, cónyuge y hermanos; capacitación oficializada, citación expresa de una autoridad civil, policial o militar.

Las licencias se otorgan sin goce de remuneraciones, es decir, con suspensión perfecta de la relación laboral en los casos de capacitación no oficializada y por motivos particulares.

Las licencias también se pueden otorgar a cuenta del futuro periodo vacacional en los casos de matrimonio del servidor o por motivos particulares hasta por un plazo máximo de noventa (90) días, en un periodo no mayor de un año de acuerdo con las razones que exponga el servidor y las necesidades del servicio. Las razones en este caso deben responder a motivos particulares del servidor:

Cuadro Nº 6
Suspensión Imperfecta



Asimismo, se encuentran las licencias para todo servidor público: i) para la asistencia médica y la terapia de rehabilitación de personas con discapacidad (Ley N° 30119)³⁶ concedida hasta por cincuenta y seis (56) horas alternas o consecutivas anualmente a cuenta de periodo vacacional, de ser necesarias se tomarán horas adicionales siempre que sean a cuenta del periodo vacacional o compensables; ii) licencia por adopción (Ley N° 27409)³⁷ correspondiente a treinta (30) días naturales; iii) licencia por familiares directos que se encuentran con enfermedad en estado grave o terminal o sufran accidente grave (Ley N° 30012)³⁸ otorgada por el plazo máximo de siete (7) días calendario, de ser necesario más días son concedidos por un lapso no mayor a treinta (30 días) a cuenta del derecho a descanso vacacional; iv) licencia por paternidad (Ley N° 29409³⁹ y Decreto Supremo N° 014-2010-TR⁴⁰) se otorga por cuatro (4) días hábiles consecutivos en caso del alumbramiento del cónyuge o conviviente.

➤ **Sobre el término de la carrera administrativa**

- a) El Decreto Legislativo N° 276 consagra la estabilidad laboral absoluta de entrada. El término de la carrera administrativa se produce por: 1) fallecimiento; 2) renuncia; 3) cese definitivo por causas como límite de edad, pérdida de la nacionalidad, deficiencias físicas sobrevenidas que impiden el desempeño de las labores, ineptitud comprobada para el desempeño del cargo, supresión de la plaza o la negativa injustificada de ser transferido a otra plaza dentro o fuera de la residencia.
- b) El término de la carrera también se produce por destitución por comisión de falta grave laboral. El artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276 establece que son faltas graves laborales entre otras las siguientes: 1) incumplimiento de órdenes y obligaciones relacionadas con sus funciones; 2) actos de violencia, grave indisciplina, o falta de palabra al superior; 3) utilización o disposición de bienes en provecho propio o de terceros; 4) concurrencia reiterada en estado de embriaguez o bajo la influencia de drogas y aunque no sea reiterada cuando por la naturaleza del servicio revista especial gravedad; 5) ausencias injustificadas por más de tres días consecutivos o cinco no consecutivos en un periodo de treinta días calendario o más de quince días no consecutivos en un periodo de ciento ochenta días calendario; e, 6) incurrir en actos de hostigamiento sexual.

Como puede apreciarse, las faltas graves laborales son muy similares a las contempladas en el TUO del Decreto Legislativo N° 728 o su antecedente, la derogada Ley N° 24514.

1.4.3. Régimen laboral público del Decreto Legislativo N° 728

En el derecho laboral privado este régimen fue creado con la finalidad flexibilizar el marco legal de contratación laboral y propiciar un mayor acceso al trabajo. Con ello, se pudo celebrar contratos de trabajo de naturaleza temporal, accidental y otros contratos, logrando con ello mayor flexibilidad y dinamismo del mercado laboral.

36 Publicada en el diario oficial El Peruano el 03 de diciembre de 2013.

37 Publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2001.

38 Publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

39 Publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de setiembre de 2009.

40 Publicado en el diario oficial El Peruano el 16 de diciembre de 2010.

En el sector público, el Decreto Legislativo N° 728 se incorporó como una de las formas de contratación de los servidores públicos lo cual ocurrió en un contexto de reforma del Estado centrada en la creación de entidades que funcionen como enclaves de excelencia ligadas a las reformas económicas. De esta manera, se permitió a las entidades públicas responsables del régimen monetario, el control de la inflación y el régimen fiscal, así como a la regulación de los mercados (inversión, competencia y propiedad intelectual) aplicar el régimen laboral de la actividad privada, creándose así islas de eficiencia⁴¹.

En la actualidad, el 13%⁴² de trabajadores del sector público labora bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, algunos de ellos se encuentran en organismos constitucionalmente autónomos, organismos reguladores, organismos técnicos especializados, entre otros.

Modalidades de Contrato:

- a) *Contrato de trabajo a plazo indeterminado*: Este tipo contractual puede celebrarse de forma escrita o verbal y generalmente se utiliza para cubrir labores principales y permanentes en la entidad.
- b) *Contrato de trabajo a plazo fijo o sujeto a Modalidad*: Los contratos de trabajo a plazo fijo pueden ser de las siguientes modalidades: de naturaleza temporal, accidental y de obra o servicio.

A continuación, se exponen los principales procesos de gestión de este régimen laboral:

➤ **Sobre el acceso al servicio público**

La Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público⁴³, establece en su artículo 5º que el acceso al empleo público se realiza mediante concurso público abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidades de las personas.

Para realizar la convocatoria de personal, el artículo 6º de la Ley N° 28175 establece los siguientes requisitos: a) la existencia de plaza presupuestada y vacante; b) identificar el puesto de trabajo; c) la descripción de las competencias y los méritos requeridos; d) la definición de los criterios de puntuación; y, e) la determinación de la remuneración a abonar al servidor.

Cabe señalar que de acuerdo a la segunda disposición complementaria y transitoria de la Ley N° 30057, las entidades incluidas en el proceso de implementación del régimen del Servicio Civil, quedan prohibidas de incorporar personal bajo los regímenes de los decretos legislativos 276 y 728, salvo los casos de funcionarios o cargos de confianza. Asimismo, la incorporación de servidores que se efectúe se sujeta a las disposiciones del régimen del servicio civil.

41 SERVIR – GPGRH. *Los Regímenes Laborales en el Perú 2*. Disponible en: <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/biblioteca/SERVIR%20-%20EI%20servicio%20civil%20peruano%20-%20Cap2.PDF>.

42 Según estimaciones de SERVIR, al año 2014 y sobre la base de la planilla electrónica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

43 Publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de febrero de 2004. De acuerdo a la Única Disposición Complementaria Derogatoria, una vez que se implemente la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, quedará derogada.

➤ **Sobre la capacitación**

El artículo 84º del Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral⁴⁴, señala que: «El empleador está obligado a proporcionar al trabajador capacitación para el trabajo a fin que este pueda mejorar su productividad y sus ingresos».

No obstante esta norma, muy pocas entidades de la Administración Pública realizaron programas de capacitación a sus servidores regulados por el Decreto Legislativo N° 728. Al respecto, no existen estudios o evaluaciones que determinen la efectividad de dichas capacitaciones.

A partir de la vigencia de la Ley N° 30057 y su Reglamento General, todos los servidores civiles a los que se refiere el Libro I del Reglamento General tienen derecho a recibir formación laboral cuando sean evaluados con calificación de personal con rendimiento sujeto a observación.

Las entidades que no cuenten con su resolución de inicio del proceso de implementación, sólo podrán brindar formación laboral por servidor hasta por el equivalente a una (01) UIT y por un periodo no mayor a tres meses calendario.

Del mismo modo, son de aplicación para todos los servidores civiles, independientemente de su régimen laboral, las normas referidas a Gestión de la capacitación y Gestión del Rendimiento y la Evaluación del desempeño de la Ley N° 30057.

➤ **Sobre la promoción o ascenso**

En el caso de los servidores públicos, regulados por el Decreto Legislativo N° 728, su régimen laboral es un sistema de puestos y no de carrera, la promoción o ascenso era inexistente y cualquier movimiento o cambio de puesto dependía de procesos internos de la entidad.

➤ **Sobre la evaluación de desempeño**

El Decreto Legislativo N° 728 al referirse a la actividad privada, no contiene normas sobre evaluación permanente. Internamente algunas entidades aplicaban evaluaciones de desempeño a sus servidores, pero con fines generales no como una política de gestión de recursos humanos destinada a estimular el buen rendimiento y compromiso del servidor.

Con la vigencia de la Ley N° 30057, es de aplicación para todos los servidores públicos incorporados o no a dicho régimen las normas sobre evaluación contenidas en esa ley, con las mismas precisiones que hemos mencionado al referirnos a la gestión de la capacitación.

Sobre el subsistema de gestión del rendimiento contemplado en la Ley del Servicio Civil, detallaremos las normas, procesos y productos que comprende la actual regulación sobre evaluación de los servidores civiles.

⁴⁴ Publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de marzo de 1997.

➤ **Sobre las remuneraciones y beneficios sociales**

El Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, contiene en su artículo 6^o⁴⁵ una definición de Remuneración como el íntegro de lo que se percibe por los servicios que se brinda, sea en dinero o en especie y siempre que sea de libre disposición del trabajador.

La remuneración y beneficios sociales que perciben los servidores públicos cuya relación laboral se regula por esta norma, son los siguientes:

- Remuneración principal o básica cuya periodicidad de pago generalmente es mensual. El monto lo regula cada entidad en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Gratificaciones de fiestas patrias y navidad, cuyos requisitos y condiciones para su percepción se encuentra regulado en la Ley N° 27735, que regula el otorgamiento de las gratificaciones para los trabajadores del régimen de la actividad privada por fiestas y navidad⁴⁶.
- Compensación por tiempo de servicios, de acuerdo a las normas contenidas en el Decreto Supremo N° 001-97-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios⁴⁷.
- Vacaciones anuales de treinta días al año conforme a las normas del Decreto Legislativo N° 713, que consolida la legislación sobre descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada⁴⁸.
- Seguridad Social y régimen de pensiones de acuerdo a elección del trabajador.

➤ **Sobre la desvinculación o término del servicio**

El Decreto Legislativo N° 728 establece las causales de extinción del contrato de trabajo y, además, distingue entre causales relacionadas con la capacidad y las relacionadas con la conducta del trabajador.

Sobre esta última causal de extinción, es necesario tener en consideración lo regulado en la Directiva N° 002-2015-SERVIR-GPGSC, Régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil, aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE⁴⁹, en cuanto es aplicable a todos los servidores y ex servidores de los regímenes bajo los Decretos Legislativos N° 276, 728, 1057 y la Ley N° 30057.

45 Artículo modificado por la Ley N° 28051, Ley de prestaciones alimentarias en beneficio de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, publicada en el diario oficial El Peruano el 02 de agosto de 2003.

46 Publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de mayo de 2002.

47 Publicado en el diario oficial El Peruano el 01 de marzo de 1997.

48 Publicado en el diario oficial El Peruano el 08 de noviembre de 1991.

49 Publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de marzo de 2015.

De igual manera, es aplicable a los servidores civiles comprendidos dentro del Régimen Especial para Gobiernos Locales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto Supremo N° 041-2014-PCM, Reglamento del Régimen Especial para Gobiernos Locales⁵⁰.

Asimismo, a los servidores comprendidos dentro de las carreras especiales se les aplica de modo supletorio las normas sobre el régimen disciplinario. La supletoriedad implica que, en todo aquello no previsto por sus normas especiales, se aplica el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil y sus normas de desarrollo.

En la Directiva mencionada se ha señalado los supuestos de aplicación o formas de aplicación de su vigencia. Estos supuestos son los siguientes:

- Los procedimientos administrativos disciplinarios (PAD) instaurados antes del 14 de setiembre de 2014 (con resolución u otro acto de inicio expreso) se rigen por las normas sustantivas y procedimentales vigentes al momento de la instauración del procedimiento hasta la resolución de los recursos de apelación que, de ser el caso, se interpongan contra los actos que ponen fin al PAD.
- Los PAD instaurados desde el 14 de setiembre de 2014, por hechos cometidos con anterioridad a dicha fecha, se rigen por las reglas procedimentales previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos.
- Los PAD instaurados desde el 14 de setiembre de 2014, por hechos cometidos a partir de dicha fecha, se regirán por las normas procedimentales y sustantivas sobre régimen disciplinario previstas en la Ley N° 30057 y su Reglamento General.
- Si en segunda instancia administrativa o en la vía judicial se declarase la nulidad en parte o de todo lo actuado, se aplicarán las reglas procedimentales previstas en la Ley N° 30057 y su Reglamento General y las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos.

Se considera que el PAD ha sido instaurado cuando la resolución u otro acto de inicio expreso que contiene la imputación de cargos ha sido debidamente notificado.

El régimen laboral de la actividad privada contempla, de acuerdo a la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, que la protección contra el despido arbitrario se puede dar desde una protección de eficacia reparadora (readmisión en el empleo)⁵¹ o indemnizatoria (resarcimiento por el daño causado), según sea el caso.

50 Publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de junio de 2014.

51 Al respecto se debe tener en cuenta la sentencia recaída en el expediente N° 5057-2013-PA/TC, Caso Huatuco Huatuco (Precedente vinculante), en la cual se exige que al momento de la ordenar la reposición de un servidor se verifique que el demandante haya ingresado por medio de un concurso público de méritos respecto de una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada.

➤ **Sobre el destaque de personal sujeto al régimen laboral de la actividad privada a entidades sujetas al régimen del Decreto Legislativo N° 276**

En el Informe Técnico N° 832-2013-SERVIR/GPGSC⁵², de fecha 27 de diciembre de 2013, de la Gerencia de Políticas del Servicio Civil, se arribó a la conclusión que es posible destacar trabajadores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 entre las entidades previstas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444, del Procedimiento Administrativo General.

Para tales efectos, deben observarse dos condiciones fundamentales o esenciales siguientes:

- a) El servidor destacado mantiene su plaza en la entidad de origen, la misma que abona todas sus remuneraciones y beneficios mientras dure el desplazamiento;
- b) El destaque no genera derecho al servidor de percibir las bonificaciones, gratificaciones y demás beneficios que por pacto colectivo pudieran otorgar a los servidores sujetos a negociación colectiva o no de la entidad de destino, ni tampoco de percibir diferencia remunerativa alguna.

El citado informe resulta de gran utilidad, pues modifica el criterio contenido en el Informe Legal N° 333-2012-SERVIR/GPGSC del 26 de setiembre de 2012, por el cual se concluyó que no existe en los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 728 y N° 1057 disposición que habilite a las entidades públicas a efectuar destakes de su personal a otras entidades, y que dicha modalidad de desplazamiento únicamente puede efectuarse respecto de servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276.

De esta forma, se retoma el criterio inicial presentado en el Informe Legal N° 093-2010-SERVIR/GG-OAJ del 30 de abril de 2010⁵³, en el sentido que el destaque de personal para cubrir las necesidades de otras entidades genera el intercambio de experiencias y un adecuado aprovechamiento de los recursos humanos, lo cual, además, evita la generación de mayores gastos para el Estado.

1.4.4. Régimen laboral público del Decreto Legislativo N° 1057

Este régimen debe su origen, en parte, al intento de regularizar la situación contractual de miles de trabajadores del Estado que durante la década de los noventa fueron contratados mediante Contrato de Locación de Servicios (Servicios No Personales – SNP).

En efecto, la crisis económica, las normas de austeridad y la rigidez de algunos instrumentos de gestión que acompañaban las funciones de las Oficinas de Recursos Humanos obligaron a estas a contratar al personal bajo otras formas

52 Disponible en: http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Informes%20Legales/InformeLegal_832-2013-SERVIR-GPGSC.pdf.

53 Disponible en: http://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2010/InformeLegal_093-2010-SERVIR-OAJ.pdf

distintas a las contempladas en el Decreto Legislativo N° 276. Estas nuevas formas de contratación tenían por finalidad reducir los costos de contratación, flexibilizarla y facilitar la desvinculación de estos trabajadores.

Se efectuó así una masiva contratación de personal por medio de contratos de servicios no personales, es decir, como locadores de servicios, por lo que estos servidores solamente tenían derecho a su honorario mensual, no accediendo al pago de beneficios sociales y menos aún seguridad social y pensión.

Con la finalidad de atenuar esta situación de desprotección de un gran sector de trabajadores públicos, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

Es necesario señalar que el texto original del Decreto Legislativo N° 1057 no reconoció como trabajadores a los servidores contratados bajos sus normas, pues consideraba a estos contratos como administrativos y no laborales. Sin embargo, reconocía a los servidores contratados bajo sus normas algunos de los derechos y beneficios que tienen los servidores contratados de los regímenes regulados por los Decretos Legislativo N° 276 y 728.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional, al pronunciarse sobre una acción de inconstitucionalidad promovida contra este decreto legislativo⁵⁴, señaló que se encontraba ante un contrato de trabajo especial del sector público y no ante un contrato administrativo. Asimismo, se exhortó al Estado a diseñar políticas orientadas a eliminar progresivamente este régimen y a unificarlo en un nuevo régimen general en el que los trabajadores al servicio del Estado puedan tener derechos y beneficios laborales similares.

Los principales beneficios laborales del régimen CAS son los siguientes: a) Remuneración: no menor a la remuneración mínima vital (artículo 6° Inciso a) del Decreto Legislativo N° 1057); b) Jornada de Trabajo: de acuerdo a la Constitución Política del Estado, se señala y reconoce que la jornada laboral máxima es de ocho horas diarias o 48 horas semanales; c) Descanso semanal: se reconoce un descanso semanal de 24 horas consecutivas a la semana; d) Aguinaldo por fiestas patrias y navidad: cuyo monto se fija en las leyes anuales de presupuesto del sector público, y no es igual a una remuneración básica como sucede en el caso de los servidores públicos regulados por el régimen del Decreto Legislativo N° 728, es decir, corresponde al mismo monto otorgado para los servidores regulados por el Decreto Legislativo N° 276; e) Descanso Vacacional: 30 días naturales al año; f) Licencias: por paternidad, maternidad y otras licencias a las que tienen derecho los trabajadores de los regímenes generales; g) Derecho a Sindicación. h) Seguridad Social: a afiliarse a un sistema de pensiones y al Seguro Social de Salud - ESSALUD. También deben ser afiliados cuando corresponda al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo y le son de aplicación las normas de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Cabe señalar que algunos de los derechos mencionados como las vacaciones por treinta días, el aguinaldo por fiestas patrias y navidad, licencias, derechos

⁵⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC, del 07 de setiembre de 2010, fundamento jurídico 47.

de la ley de seguridad y salud en el trabajo, y otros les fueron reconocidos por la Ley N° 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo N° 1057 y otorga derechos laborales⁵⁵, es decir, con una norma posterior al Decreto Legislativo N° 1057. Sin embargo, como se puede observar, los trabajadores CAS tienen menores beneficios que los servidores de otros regímenes laborales del sector público. Es, por ello, y por su calidad de régimen temporal que la Ley N° 29849 declara este régimen como de eliminación progresiva.

Al igual que en el régimen general del Decreto Legislativo N° 276, en el régimen CAS se detallan causales de extinción de dicho contrato como son: a) Fallecimiento del contratado; b) Extinción de la entidad contratante; c) Decisión unilateral del contratado o renuncia. El contratado debe manifestar su voluntad a la entidad contratante con una anticipación de 30 días previos al cese. Este plazo puede ser exonerado por iniciativa de la entidad o a pedido del contratado. En este último caso, el pedido se entiende aceptado sino es rechazado dentro del tercer día natural de presentado; d) Por mutuo acuerdo entre la entidad y el contratado; e) Por invalidez absoluta permanente sobreviniente del contratado; f) Por decisión unilateral de la entidad contratante, en este caso debe ser sustentada por incumplimiento injustificado de las obligaciones derivadas del contrato o en la deficiencia de las labores encomendadas. Cuando el CAS sea resuelto por la entidad contratante, unilateralmente y sin mediar incumplimiento del contratado se aplicará el pago de una penalidad, al momento de la resolución contractual, equivalente a las contraprestaciones dejadas de percibir, hasta un importe máximo equivalente a 03 (tres) meses; g) Inhabilitación administrativa, judicial o política por más de tres meses; y, h) Vencimiento del plazo del contrato.

Esta facultad motivó que muchas entidades sustituyan masivamente los contratos SNP por contratos CAS con los mismos contratados y que estos iniciaran procesos judiciales contra el Estado, para que se les reconozca como trabajadores permanentes desde el inicio de su relación contractual, pese a que la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1057 señala que con esta ley no se generan efectos retroactivos.

➤ **Sobre la contratación de personal extranjero mediante el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios**

La contratación de extranjeros por medio del régimen de contratación administrativa de servicios no es incompatible con el ordenamiento jurídico peruano. Cuando las entidades públicas contraten a extranjeros mediante CAS, deberán tener en consideración en sus procedimientos los requerimientos específicos en la legislación nacional sobre la materia. Así se ha concluido en el Informe Técnico N° 828-2013-SERVIR/GPGSC, del 23 de diciembre de 2013, de la Gerencia de Políticas del Servicio Civil, que dejó sin efecto, debido al cambio de criterio, el Informe Legal N° 342-2012-SERVIR-GPGRH⁵⁶, en el que se estableció que la contratación de extranjeros se sujeta al régimen laboral de la actividad privada

55 Publicado en el diario oficial El Peruano el 06 de abril de 2012.

56 http://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2012/InformeLegal_0342-2012-SERVIR-GPGRH.pdf.

y que su contrato debe ser autorizado por la autoridad administrativa de trabajo, por lo que éstos no podrían ser contratados bajo el régimen de la contratación administrativa de servicios.

El argumento principal de que sea posible contratar extranjeros por medio del CAS, es que la nacionalidad de la persona no constituye un requisito o condición indispensable para que una persona sea idónea para ingresar al Estado.

1.4.5. El nuevo régimen laboral público de la Ley N° 30057

- a) Conforme al artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos⁵⁷, el Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, el Servicio Civil es el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, que debe optimizar los intereses de la sociedad y los derechos de las personas a su servicio.
- b) El sistema administrativo de gestión de recursos humanos establece, desarrolla y ejecuta la política del Estado respecto del Servicio Civil. Integran el sistema: 1) la Autoridad del Servicio Civil, la cual formula la política nacional del Servicio Civil, ejerce la rectoría del sistema y resuelve las controversias; 2) Las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades del Estado o las que hagan sus veces que son las encargadas de implementar normas, principios, métodos, procedimientos y técnicas del sistema; y, 3) El Tribunal del Servicio Civil (artículo 4 de la Ley N° 30057).
- c) La gestión del Servicio Civil se encuentra a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público interno, con competencia a nivel nacional y sobre todas las entidades de la Administración Pública, asumiendo la calidad de ente rector del sistema de gestión de recursos humanos del Estado.

En su calidad de ente rector, y de acuerdo al artículo 11° del Decreto Legislativo N° 1023, SERVIR cuenta con las siguientes atribuciones:

- Normativa: dicta normas técnicas y directivas de alcance nacional para el funcionamiento del sistema y otras normas sobre la gestión de recursos humanos.
- Supervisora: realiza seguimiento a las oficinas de recursos humanos del Estado, en el ámbito de su competencia.
- Sancionadora: posee atribución para sancionar a entidades públicas incumplimiento de las obligaciones previstas en el sistema.
- Interventora: en caso de detectar graves irregularidades en la administración o gestión de los recursos humanos en concursos de selección conducidos por las entidades.
- De resolución de controversias: a través del Tribunal del Servicio Civil, resuelve las controversias producidas al interior del servicio civil de acuerdo a sus competencias.

⁵⁷ Publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de junio de 2008.

- d) De conformidad con el artículo 1º de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, el régimen del servicio civil se aplica a las siguientes entidades públicas: 1) El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y organismos públicos; 2) El Poder Legislativo; 3) El Poder Judicial; 4) Los Gobiernos regionales; 5) Los Gobiernos locales; 6) Los organismos autónomos reconocidos constitucionalmente; 7) Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas.

Conforme a la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del Servicio Civil, dicha norma no se aplicaba a: 1) los trabajadores de las empresas del Estado; 2) los servidores civiles del Banco Central de Reserva, el Congreso de la República, los trabajadores de la SUNAT, la Superintendencia de Banca Seguros y AFP; y la Contraloría General de la República; 3) Las carreras especiales (diplomáticos, magisterio, carrera judicial, etc.) y 4) los obreros de los gobiernos regionales y locales.

Sin embargo, dicha disposición ha quedado sin efecto en parte, pues con fecha 04 de mayo de 2016, se publicó la sentencia del Tribunal Constitucional (Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC; 0008-2014-PI/TC; 0017-2014-PI/TC), que declaró inconstitucional, entre otros, la exclusión de las cinco entidades señaladas en el primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, así como de los obreros de los gobiernos regionales y locales. Ello debido a que el Tribunal señala que no se evidencia justificación válida o base objetiva alguna que sustente la exclusión de aquellos servidores públicos de los alcances de la Ley del Servicio Civil. Las exclusiones del régimen deben tener un fundamento en la naturaleza de la función y constituir propiamente una carrera desde la perspectiva de la progresión. La diferencia no puede basarse solamente en la particularidad de la actividad. Por tanto, concluye el Tribunal que dicha exclusión resulta arbitraria e irrazonable.

- e) Los artículos 2º y 3º de la Ley del Servicio Civil señala que los servidores civiles de las entidades públicas se clasifican en cuatro grupos: 1) funcionario público; 2) directivo público; 3) servidor civil de carrera; y, 4) servidor de actividades complementarias. En cualquiera de estos grupos pueden existir servidores de confianza.

El **funcionario público** a su vez se clasifica en: funcionarios públicos de elección popular, directa o universal; funcionario público de designación o elección regulada; y, funcionario público de libre designación. Cabe señalar que conforme al artículo 56º de la Ley N° 30057, el término del vínculo jurídico del funcionario con la entidad no genera pago compensatorio, otorgamiento de suma a título de liberalidad ni indemnización alguna, salvo compensación por tiempo de servicios, de corresponder.

El **directivo público** tiene funciones de organización, dirección o toma de decisiones sobre los recursos a su cargo, vela por el logro de los objetivos asignados y supervisa las metas de los servidores civiles bajo su responsabilidad.

Los directivos públicos son designados para desempeñar puestos hasta el tercer nivel organizacional de la entidad.

Solo el 20% de los directivos públicos existentes en cada entidad pueden ser ocupados por cargos de confianza y este límite se debe contar dentro del límite general del 5% del total de puestos previstos en la entidad para los servidores de confianza. Cada tres años SERVIR publica la lista de directivos públicos existentes en cada entidad y aquellas plazas que puedan ser ocupadas por servidores de confianza.

El **servidor civil de carrera** realiza funciones directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de la entidad (artículo 65º de la Ley N° 30057). La incorporación de este grupo de servidores se efectúa mediante concurso público de méritos abierto o transversal. En el primer caso se accede a un puesto propio de la carrera pública y al cual puede postular cualquier persona. En el segundo caso solo pueden postular servidores civiles para puestos al interior de la entidad o en otras entidades.

Los servidores civiles de carrera pueden progresar en la misma. La progresión implica que el servidor de carrera acceda a un puesto vacante en cualquier entidad pública incluyendo la propia, a través de concurso público de méritos transversal.

Las personas que se incorporan al nuevo régimen se encuentran sujetos a un periodo de prueba de tres meses, salvo los servidores que provengan de los regímenes 276, 728 o 1057.

Los **servidores de actividades complementarias** realizan funciones indirectamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad, como funciones de soporte, complemento, manuales u operativas. La incorporación de los servidores de actividades complementarias se realiza mediante concurso público de méritos, siendo las modalidades de contratación a plazo indeterminado y a plazo fijo; este último para los proyectos y programas. Se encuentran sujetos a un periodo de prueba no mayor a tres meses (artículos 74º al 76º de la Ley N° 30057). También son considerados servidores de actividades complementarias los que prestan servicios en proyectos especiales, debiendo ser contratados, en este caso, a plazo fijo.

Finalmente, se encuentra los denominados servidores de confianza que son servidores civiles que forman parte del entorno directo e inmediato de los funcionarios o directivos públicos y cuya permanencia en el Servicio Civil está supeditada a la confianza de la persona que lo designó. El número de servidores de confianza en ningún caso es mayor a cinco por ciento (5%) del total de puestos previstos por la entidad pública y no puede ser mayor a cincuenta servidores. De detectarse la violación de los límites establecidos se procede a dar por terminado el contrato o designación de todos los servidores excedentes (artículo 78º de la Ley N° 30057).

f) En lo referente a la incorporación al Servicio Civil señalaremos que, conforme al artículo 8° de la Ley N° 30057, el proceso de selección es el mecanismo de incorporación del grupo de directivos públicos, servidores civiles de carrera y servidores de actividades complementarias. La selección tiene por finalidad escoger a las personas más idóneas para el puesto sobre la base del mérito, competencia y transparencia, garantizando la igualdad en el acceso a la función pública. Para participar en un proceso de incorporación al servicio civil, se requiere entre otros requisitos los siguientes: 1) encontrarse en ejercicio de los derechos civiles; 2) cumplir con los requisitos requeridos para el puesto; 3) no tener condena por delito doloso; 4) no encontrarse inhabilitado administrativamente o judicialmente para el ejercicio de la profesión, para contratar con el Estado o para desempeñar función pública; y, 5) contar con nacionalidad peruana si el puesto lo exige.

g) La compensación es el conjunto de ingresos y beneficios que la entidad destina al servidor civil para retribuir la prestación de sus servicios a la entidad de acuerdo al puesto que ocupa. La compensación se estructura de la siguiente manera: i) la compensación económica del puesto es la contraprestación en dinero, correspondiente a las actividades realizadas en determinado puesto; y, ii) la compensación no económica está constituida por los beneficios no económicos otorgados para motivar y elevar la competitividad de los servidores civiles. Estos beneficios no son de libre disposición del servidor (artículo 29° de la Ley N° 30057).

La compensación económica que se otorga a los servidores civiles de las entidades públicas es anual y está compuesta por la valorización que solo comprende: a) principal: componente económico directo de la familia de puestos; b) ajustada, otorgada al puesto en razón de la entidad y en función a los criterios de jerarquía, responsabilidad, presupuesto a cargo, personal a su cargo, alcance de sus decisiones o monto que involucran sus decisiones sobre los recursos del Estado; c) vacaciones pagadas de treinta días; d) aguinaldos, entregas económicas por fiestas patrias y navidad; e) adicionalmente por circunstancias especiales de la prestación del servicio (riesgo de vida, accesibilidad geográfica, etc.) se puede incorporar la valorización priorizada, la cual es aprobada mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Esta modalidad se restringe al tiempo que duren las condiciones de asignación (artículo 31° de la Ley N° 30057).

h) Otros derechos individuales de los servidores civiles son: 1) jornada de trabajo de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales como máximo. El tiempo de refrigerio no forma parte del horario de trabajo; 2) permisos y licencias de acuerdo a ley; 3) seguridad social en salud y pensiones; 4) defensa en los procesos que se le instauren por el ejercicio regular de sus funciones; e, 5) impugnar las decisiones que afecten sus derechos, entre otros (artículo 35° de la Ley N° 30057)

i) Los derechos colectivos de los servidores civiles son los siguientes: 1) a organizarse con fines de defensa de sus intereses; 2) a solicitar la mejora de

sus compensaciones no económicas⁵⁸; y, 3) a ejercer el derecho de huelga una vez agotados los mecanismos de negociación o mediación. Previamente se debe notificar a la entidad con quince días de anticipación. El ejercicio del derecho de huelga permite a la entidad la contratación temporal y directa del personal necesario para garantizar la prestación de los servicios mínimos de los servicios esenciales y de los servicios indispensables para el funcionamiento de la entidad (artículos 40º y 45º de la Ley N° 30057).

- j)** El plazo de prescripción para reclamar cobro de ingresos, beneficios sociales y otros derechos derivados de la compensación económica de los servidores civiles es de cuatro años contados a partir del término de la relación laboral que genero el derecho que se invoca (artículo 37º de la Ley N° 30057).
- k)** Los servidores del Servicio Civil no pueden percibir del Estado más de una compensación económica, retribución, emolumento o cualquier otro tipo de ingreso. Es incompatible la percepción de dichos ingresos con la pensión por servicios prestados al Estado o por pensiones financiadas por el Estado. Las únicas excepciones la constituyen la percepción de ingresos por función docente y la percepción de dietas de participación en directorios de entidades o empresas estatales o tribunales administrativos o en otros órganos colegiados. Finalmente, los servidores del Servicio Civil se encuentran prohibidos de percibir ingresos por dedicación a tiempo completo en más de una entidad pública a la vez.
- l)** Las causales de término del servicio civil son las siguientes: 1) fallecimiento; 2) renuncia; 3) jubilación; 4) mutuo acuerdo; 5) alcanzar el límite de edad de 70 años; 6) pérdida o renuncia a la nacionalidad peruana en los casos en los que corresponde; 7) la destitución por falta de carácter disciplinario; 8) la inhabilitación para el ejercicio profesional por un periodo mayor a tres meses; 9) no superar el periodo de prueba con resolución debidamente acreditada; 10) la supresión del puesto debido a causas tecnológicas, estructurales y organizativas; 11) extinción de la entidad por mandato normativo expreso; 12) por decisión discrecional en el caso de los servidores civiles de confianza y funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción; 13) cese por causa objetiva relativa a la incapacidad física o mental sobreviviente del servidor que impida el ejercicio que le corresponden; y, 14) de manera facultativa para el servidor al llegar a los 65 años (artículo 48º de la Ley N° 30057).

58 Es importante tener en cuenta que el Tribunal Constitucional en las sentencias referidas a los Expedientes N°s 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC (contra la Ley del Servicio Civil) y N°s 0003-2013, 004-2013 y 0023-2013-PI/TC (contra las Leyes de Presupuesto de los años 2013, 2014 y 2015) ha declarado inconstitucionales las restricciones absolutas a la negociación colectiva en el Sector Público.

Adicionalmente, en dichas sentencias, el Tribunal Constitucional ha señalado que la negociación colectiva es un derecho fundamental de «configuración legal» cuyo contenido y alcance específico han sido encargados al legislador. Por tanto, para su ejercicio efectivo se requiere previamente tener dicha configuración legal.

En ese contexto, el Tribunal ha exhortado al Congreso de la República para que apruebe la regulación de la negociación colectiva para el Sector Público, a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017 y por un plazo que no podrá exceder de un año.

Finalmente, el Tribunal Constitucional ha señalado que durante este lapso se decreta la *vacatio sententiae* respecto de la inconstitucionalidad de la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales en el Sector Público. En consecuencia, aún se mantienen válidas y vigentes, las prohibiciones de negociación colectiva para incrementos salariales establecidos normativamente.

En relación a la causal de destitución por falta de carácter disciplinario, el artículo 85º de la Ley N° 30057 tipifica como faltas de carácter disciplinario cuya gravedad será determinada en un proceso disciplinario administrativo, las siguientes: 1) impedir el funcionamiento del servicio público; 2) la utilización o disposición de los bienes de la entidad pública en beneficio propio o de terceros; 3) el abuso de autoridad, la prevaricación o el uso de la función con fines de lucro; 4) la afectación del principio del mérito en el acceso y progresión en el Servicio Civil; y, 5) la doble percepción de compensaciones económicas, salvo los casos de dietas y función docente, entre otros.

Cabe señalar que el régimen disciplinario y el procedimiento sancionador regulado por la Ley N° 30057 es de aplicación a partir del 14 de setiembre de 2014, para las entidades públicas y sus servidores independientemente de su régimen laboral que les sea aplicable de conformidad con lo establecido en la Undécima Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la mencionada ley. Respecto de ello, se debe tener en cuenta las normas procedimentales y sustantivas aplicables a los procedimientos administrativos disciplinarios en el tiempo.

Sobre el particular, en el Informe Técnico N° 1470-2015-SERVIR/GPGSC se señala que *«el régimen disciplinario regulado por la Ley de Servicio Civil se encuentra vigente desde el 14 de setiembre de 2014, y es aplicable a los servidores públicos de los Decretos Legislativos N° 276, N° 728 y N° 1057 independientemente que las entidades en las cuales presten servicios hayan o no iniciado el proceso de transito al régimen del Servicio Civil»*⁵⁹.

Asimismo, en el citado informe indica que respecto de la «a) aplicación de reglas sustantivas y procedimentales en los procedimientos administrativos disciplinarios (PAD, en adelante) instaurados antes del 14 de setiembre de 2014 (con resolución u otro acto de inicio expreso) se rigen por las normas sustantivas y procedimentales vigentes aplicables a los servidores civiles conforme a su régimen de vinculación (Decretos Legislativos Nos. 276, 728 o CAS, según corresponda) al momento de la instauración del procedimiento hasta la resolución de los recursos de apelación, que, de ser el caso, se interpongan contra los actos que ponen fin al PAD, b) Los PAD instaurados desde el 14 de setiembre de 2014, por hechos cometidos con anterioridad a dicha fecha, se rigen por las reglas procedimentales previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que cometieron los hechos, c) Los PAD instaurados desde el 14 de setiembre de 2014, por hechos cometidos a partir de dicha fecha, se regirán por las normas procedimentales y sustantivas sobre régimen disciplinario previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General»⁶⁰.

La estructura de dicho proceso disciplinario y las normas que lo regulan no es materia de esta Guía, ya que ha sido ampliamente abordada en una anterior publicación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁶¹.

59 Disponible en: http://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2015/IT_1470-2015-SERVIR-GPGSC.pdf.

60 Disponible en: http://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2015/IT_1470-2015-SERVIR-GPGSC.pdf.

61 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Guía práctica sobre el régimen disciplinario y el procedimiento administrativo sancionador*, Lima, 2015.

CAPÍTULO II

LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

Como se ha señalado en el capítulo anterior, el Estado requiere optimizar y variar su política de Servicio Civil en la Administración Pública. En tal sentido, desde el año 2008, ha iniciado una reforma de su Servicio Civil. Sin embargo, toda reforma implica en principio una serie de cambios, el mismo que comprende a las entidades, sus directivos y trabajadores. Por ello, la Ley del Servicio Civil ha plasmado en su texto una serie de modificaciones a fin de alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia, y así lograr que se presten servicios de calidad, y se promueva el desarrollo de personas que lo integran. En ese escenario y con relación a este capítulo, se buscara analizar las transformaciones y evoluciones de la actual reforma del Servicio Civil peruano.

Las reformas al empleo público implican poner en marcha una buena gestión de recursos humanos con dirección a obtener un eficiente servicio público. A continuación se presentan algunos pilares básicos de la gestión de recursos humanos que inciden en este cambio o reforma:

2.1. Objetivo de la reforma del Servicio Civil

El objetivo de la reforma civil se encuentra en la Ley N° 30057, que en el artículo I de su Título Preliminar señala que: «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 de las personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios o a cargo de ellas».

Así, desde el inicio de la norma se evidencian los grandes objetivos de la reforma: acabar progresivamente con la multiplicidad de regímenes laborales que actualmente se encuentran vigentes en el sector público, revalorar la función pública y mejorar la calidad del servicio público, aspectos que hemos analizado en la primera parte de esta Guía. Si bien los regímenes laborales continuarán vigentes y coexistirán por algún tiempo, la rectoría y lineamientos de gestión están a cargo de la Autoridad Nacional de Servicio Civil.

La finalidad de la Ley es declarada en su artículo II del Título Preliminar y descrita en los siguientes términos: «la finalidad de la presente ley 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 promover el desarrollo de las personas que lo integran».

De la lectura del artículo II se deriva la finalidad última de la norma: que las entidades públicas presten un mejor servicio a los administrados. Ello será posible, según la ley, a través de «mayores niveles de eficacia y eficiencia». Esto se logrará promoviendo «el desarrollo de las personas que lo integran». Sin duda, lo que hace distinta una organización de otras (sean públicas o privadas) son las personas, por ello se considera positiva esta reforma ya que está orientada a

solucionar problemas estructurales al interior de la Administración Pública que repercuten de manera relevante en el trabajo y en la motivación de los servidores civiles para realizar sus labores⁶².

No obstante, la Ley del Servicio Civil destaca también otros objetivos:

- a) La captación, conservación y desarrollo de un cuerpo de servidores efectivos que contribuyan con el cumplimiento de los objetivos institucionales, con compensaciones equitativas, conforme se contempla en los artículos 28 y 30, inciso b) de la Ley N° 30057.

El principio de equidad remunerativa se plasma en los siguientes términos: «al trabajo desempeñado en puestos similares pero en condiciones diferentes de exigencia, responsabilidad o complejidad le corresponde diferente compensación económica y al trabajo desempeñado en puestos y condiciones similares le corresponde similar compensación económica».

- b) Mejorar la calidad de atención y de servicios a la ciudadanía. Mediante esta mejora en los dos aspectos mencionados se podrá otorgar a la ciudadanía una óptima administración.
- c) Revalorización de la función pública para atraer y retener el talento en el Estado. A través de ello, se busca que los puestos del Estado sean ocupados por las personas más idóneas para desempeñar las funciones del mismo y cumplir los objetivos de la entidad. De esta manera, se busca reconocer a los servidores comprometidos con su labor y acrecentar la confianza de la ciudadanía en la administración pública.
- d) La progresión en la carrera del Servicio Civil basada en el mérito de los servidores. En el artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 30057 se establece que el mérito en el régimen del Servicio Civil comprende su acceso, permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, basándose en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles.

La Ley, en consecuencia, tiene como uno de sus objetivos centrales la profesionalización y mejora continua del servidor público y la entrega de mejores servicios y resultados a la ciudadanía.

2.2. Implementación de la reforma del Servicio Civil

El proceso de transición de los servidores y las entidades al nuevo régimen será descrito y comentado ampliamente en los próximos capítulos. Por el momento, indicaremos que el proceso de reforma es gradual y progresivo y en total durará seis años, tiempo durante el cual las entidades pasarán por varias etapas que reglamentará SERVIR.

62 CRISANTO CASTAÑEDA, Ana. «La Ley del servicio Civil: Problemas y Soluciones». En: *Revista Gestión Pública y Desarrollo*. Lima, agosto de 2013, p. B5.

Solo cuando SERVIR ha verificado el cumplimiento de los requisitos esenciales para la transición al nuevo régimen, se emitirá la correspondiente resolución de inicio de implementación de la Ley.

Según datos de SERVIR al 04 de enero de 2016, existen 213 entidades en tránsito hacia el nuevo régimen y 20 con Resolución de inicio de implementación al nuevo régimen.

Respecto del traslado de los servidores bajo los regímenes de los decretos legislativos N° 276, 728 y 1057 al régimen del Servicio Civil, indicaremos que la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057, señala que el traslado es voluntario previo concurso público de méritos. Asimismo, se indica que los servidores que ganen los concursos y opten por su traslado al régimen previsto en la nueva Ley, dejan de pertenecer a su régimen con la respectiva liquidación de beneficios sociales, y no tienen derecho a ninguno de las condiciones y beneficios establecidos en dichos regímenes.

No obstante, el nuevo régimen comparte muchos de los beneficios económicos que actualmente tienen los servidores públicos del régimen del Decreto Legislativo N° 728, como son: gratificaciones equivalentes a una remuneración mensual, CTS, remuneraciones pensionables, etc.

2.3. Beneficios de la reforma del Servicio Civil

En el panorama descrito anteriormente, la reforma del Servicio Civil tiene los siguientes beneficios:

- a) Un régimen laboral público único basado en la meritocracia como instrumento para elevar la calidad del Servicio Civil.
- b) El establecimiento de una nueva carrera en el Servicio Civil. La Ley N° 30057 establece un nuevo mecanismo de carrera basado en familias de puestos y es transversal a todo el Estado. El régimen de la carrera administrativa y el del Decreto Legislativo N° 728 seguirán bajo sus normas, en lo que resulten aplicables.
- c) Acceso a capacitación constante, planificada y articulada para el servidor civil pagada por la entidad, brindándole las facilidades para ejecutar la misma.
- d) Incremento de ingresos para los servidores mediante dos aguinaldos (uno en navidad y otro en fiestas patrias) y la CTS equivalente a un sueldo por año.
- e) Se facilita la movilidad de los servidores públicos al interior de la entidad y de otras entidades del Estado, promoviendo el desarrollo personal del servidor público.
- f) Se establecen reglas claras y uniformes para llevar a cabo los procesos disciplinarios, capacitaciones, evaluaciones, compensaciones, etc.
- g) Mejorar la calidad de servicios que se ofrecen al ciudadano.
- h) Promover la continuidad de las políticas públicas.
- i) Mejor control y uso de los recursos públicos.

CAPÍTULO III

MODELO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS DEL NUEVO SERVICIO CIVIL

3.1. La Gestión de Recursos Humanos en el sector público

3.1.1. Sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos

El Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, expresa que dicho ente es la autoridad rectora en el Sistema de Gestión de Recursos Humanos. Pero, ¿Qué es el Sistema de Gestión de Recursos Humanos?

Para el decreto legislativo antes indicado, este Sistema se encarga de establecer, desarrollar y ejecutar la política de Estado respecto del Servicio Civil. Comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos.

A modo de antecedente, se debe mencionar que en un anterior proceso de reforma de la Administración Pública estuvo a cargo del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), entidad creada por el artículo 1 del Decreto Ley N° 20316, que aprobó la Ley Orgánica de ese Instituto, el 12 de diciembre de 1973, como entidad rectora del proceso de Reforma de la Administración Pública, la misma que inicio sus funciones sobre la base de la Oficina Nacional de Racionalización de Personal (ONRAP) y la Oficina Nacional de Administración de Personal (ONAP), instituciones que se crearon expresamente para implementar el proceso de reforma, además de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) como ente rector de la capacitación de funcionarios y servidores del Sector Público.

No obstante, en el año 1995, mediante Ley N° 26507, que declara en disolución al Instituto Nacional de Administración Pública⁶³, nombrándose una Comisión de Disolución y Transferencia, la cual cumplió con el proceso de transferencia del acervo documentario a la Presidencia del Consejo de Ministros por Resolución N° 001-CDT/PRES del 04 de enero de 1996⁶⁴.

En el sector público, el sistema administrativo de gestión de recursos humanos se encuentra conformado por subsistemas, es decir por un conjunto de procesos interrelacionados que forman parte de este Sistema. El subsistema se ubica en el primer nivel de desagregación del Sistema.

Así, las funciones se organizan y traducen en procesos y productos de los subsistemas del sistema administrativo de gestión de recursos humanos que se encuentra regulado en la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH, «Normas

63 Publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de julio de 1995.

64 Fondo Documental del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/archivo/inap.htm>.

para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas», aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 238-2014-SERVIR-PE⁶⁵.

En efecto, las funciones se estructuran por medio de un proceso que es un conjunto de tareas afines y coordinadas requeridas para lograr un resultado, las cuales siguen una secuencia lógica dentro del proceso y se encuentran relacionadas entre sí. Asimismo, transforman elementos de entrada en bienes y/o servicios para los clientes internos o externos de la entidad. Este proceso tiene como efecto o consecuencia un producto, que constituye los resultados intermedios o finales (salidas) de un proceso determinado.

El proceso se ubica en el segundo nivel de desagregación del Sistema; tal proceso es parte de un subsistema determinado y se descompone a su vez en una o más actividades.

➤ **Los retos del Sistema de Gestión de Recursos Humanos en el Perú**

Los retos que el Estado ha decidido afrontar y que, por consiguiente, las entidades a través de sus Oficinas de Recursos Humanos o de las que hagan sus veces, deben manejar pueden resumirse en seis puntos:

1. Generar el cambio de enfoque o cultura de la gestión de recursos humanos en el Estado, pasando de un rol meramente administrativo a uno que sea basado en el desarrollo del servidor.
2. Impulsar dentro de sus entidades una cultura de *orientación al ciudadano*, así como los principios de ética e integridad en el sector público.
3. Convertirse en socios estratégicos claves dentro de las entidades para el logro de los objetivos institucionales.
4. Planificar estratégicamente y de forma integrada y articulada las funciones de recursos humanos con las funciones de todas las demás áreas de la entidad.
5. Fortalecer sus capacidades técnicas, con miras a desarrollar y aplicar las herramientas metodológicas que cada subsistema de recursos humanos plantea.
6. Promover la profesionalización del sector público.

3.1.2. Modelo de Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público

El actual modelo del sistema de recursos humanos en el sector público es desarrollado propiamente por la Ley N° 30057, tomando los lineamientos establecidos en el Decreto Legislativo N° 1023, norma que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, como entidad rectora del sistema administrativo de

65 Publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

recursos humanos. Esta norma si bien se refiere a los subsistemas de gestión de recursos humanos resulta tener carácter general.

Es recién con la promulgación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y, en particular, con la Resolución de Presidencia Ejecutiva N°28-2014-SERVIR-PE, Directiva N°002-2014-SERVIR/GDSRH «Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas» que se define cada uno de los subsistemas y los procesos de cada uno de ellos.

El modelo de gestión de recursos humanos que crea el Decreto Legislativo N° 1023 y que desarrolla la Ley N° 30057, tiene una clara vocación de universalidad y de permanencia, debido a que los artículos 3 y 4 del Decreto Legislativo N° 1023, al definir el alcance del sistema señala que el modelo se aplica a todas las Oficinas de Recursos Humanos de los tres niveles de Gobierno: Nacional, Regional y Local al margen de si están en el ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil.

La responsabilidad de implementar el modelo y de dictar las pautas y Directivas en la Gestión de los Recursos Humanos corresponde a SERVIR como autoridad rectora del sistema, correspondiendo a las Oficinas de Recursos Humanos la implementación de dichas Directivas.

Como lo habíamos indicado, el Servicio Civil puede ser definido básicamente desde dos ópticas: una normativa, como aquel conjunto de principios, normas, procedimientos por los cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado. Por otro lado, desde la óptica del servidor civil, es decir, de personas al servicio del Estado encargadas de llevar a cabo o ejecutar los servicios públicos que el ente estatal brinda a los ciudadanos.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil establece y ejecuta la política de Estado respecto del Servicio Civil. Como tal, la referida autoridad gestiona de modo general los subsistemas previstos en el Decreto Legislativo N° 1023, para lo cual coordina con las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas a nivel nacional.

El sistema de recursos humanos en el sector público se encuentra integrado por:

i. La Autoridad Nacional del Servicio Civil

La Autoridad Nacional del Servicio Civil tiene las siguientes funciones:

1. Planificar y formular las políticas nacionales del Sistema en materia de recursos humanos a través de los subsistemas de: planificación de políticas de recursos humanos, organización del trabajo y distribución; gestión del empleo, gestión del rendimiento; gestión de la compensación; gestión de desarrollo y capacitación; y, gestión de las relaciones humanas y sociales.
2. Emitir opinión técnica vinculante en materias de su competencia.
3. Desarrollar y gestionar políticas de formación y evaluar sus resultados.

4. Otras funciones descritas en el artículo 10º del Decreto Legislativo N° 1023.

ii. Tribunal del Servicio Civil

El Tribunal del Servicio Civil tiene facultades y competencia en materia de:

1. Acceso al Servicio Civil.
2. Evaluación y progreso en la carrera civil.
3. Régimen disciplinario
4. Término de la relación de trabajo.

iii. Oficinas de Recursos Humanos de las Entidades bajo el ámbito de SERVIR

Las funciones de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades de la Administración Pública son las siguientes:

- a) Ejecutar e implementar las disposiciones, lineamientos, instrumentos o herramientas de gestión establecidas por SERVIR y por la entidad.
- b) Formular lineamientos y políticas para el desarrollo del plan de gestión de personas y el óptimo funcionamiento del sistema de gestión de recursos humanos, incluyendo la aplicación de indicadores de gestión.
- c) Supervisar, desarrollar y aplicar iniciativas de mejora continua en los procesos que conforman el sistema de gestión de recursos humanos.
- d) Realizar el estudio y análisis cualitativo y cuantitativo de la provisión de personal al servicio de la entidad de acuerdo a las necesidades institucionales.
- e) Gestionar los perfiles de puestos.
- f) Administrar y mantener actualizado en el ámbito de su competencia el Registro Nacional de Personal del Servicio Civil y el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido que lo integra.
- g) Otras funciones que se establezcan en las normas reglamentarias y lo dispuesto por el ente rector del sistema.

Las Oficinas de Recursos Humanos sólo con fines de Gestión de Recursos Humanos se clasifican en entidades de Tipo A y Tipo B.

Las entidades de tipo A son aquellas que cuentan con personería jurídica de derecho público, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se encuentran sujetas a las normas comunes de derecho público.

Las entidades tipo B son aquellos órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley N° 28411, Ley General del

Sistema Nacional de Presupuesto⁶⁶, de una entidad pública tipo A y deben tener competencia para contratar, sancionar y despedir. Además contar con una oficina de recursos humanos o la que haga sus veces, un titular, entendiéndose como máxima autoridad administrativa y/o una alta dirección o la que haga sus veces. Finalmente, deben contar con una resolución del titular de la entidad pública a la que pertenece definiéndola como entidad tipo B.

Las entidades contarán con una oficina de recursos humanos o la que haga sus veces, la cual podrá ser otro órgano de apoyo de la entidad, y se encontrará a cargo de un directivo cuya función principal consiste en el cumplimiento de actividades especializadas en recursos humanos. En el caso la entidad cuente con menos de 80 servidores, podrá asignar la función a un directivo cuya función secundaria consista en el cumplimiento de actividades especializadas en recursos humanos. La implementación de los procesos del sistema es progresiva en función a las leyes, reglamentos, directivas y lineamientos que regulan los procesos de cada subsistema. SERVIR ha diseñado un nivel de implementación base constituida por procesos que las entidades ya vienen operando. El primer nivel de implementación, que se ejecuta siguiendo las siguientes prioridades: diseño de puestos, selección, inducción, evaluación de desempeño y capacitación. El segundo nivel de implementación conformado por: a) Estrategias, políticas y procedimientos; b) Planificación de recursos humanos; c) Progresión en la carrera; d) Cultura y clima organizacional; y, e) Comunicación interna.

A continuación se desarrollan los siete subsistemas que contempla el modelo de Gestión de Recursos Humanos de SERVIR, para lo cual se utilizará el esquema expositivo desarrollado por dicha Institución en la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH, «Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas».

3.1.2.1. Primer Subsistema: Planificación de políticas de recursos humanos

Esta herramienta permite organizar la Gestión Interna de Recursos Humanos en congruencia con los objetivos estratégicos de las Oficinas de Recursos Humanos de la entidad. Asimismo, permite definir las políticas, directivas, y lineamientos propios de la entidad con una visión integral en temas relacionados a recursos humanos⁶⁷.

Este subsistema pese a la amplitud de su formulación debe ser entendido como el aporte que brinda la herramienta de gestión de recursos humanos en general a lograr la eficiencia y eficacia de la entidad.

La eficacia se encuentra relacionada a la consecución de metas tangibles (como por ejemplo: lograr determinado número de atenciones o resolver un número concreto de casos en un tiempo determinado), mientras que la eficiencia se encuentra vinculada al empleo adecuado de los recursos disponibles por cada entidad pública u organización para la consecución de los fines institucionales.

66 Publicada en el diario oficial El Peruano el 08 de diciembre de 2004.

67 Autoridad Nacional del Servicio Civil, Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH. «Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas».

En la moderna gestión de los recursos humanos se viene reforzando una idea fundamental que subyace toda gestión eficiente, esto es, que el pilar fundamental de toda buena gestión son las personas y que los recursos humanos tienen que estar alineados con los fines de la organización.

Así, el Cuadro de puestos de la entidad (CPE) reemplazará al documento que actualmente se denomina Cuadro de Asignación de Personal (CAP) y al Presupuesto Analítico de Personal (PAP).

En relación al Cuadro de Puestos de las entidades, con la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 304-2015-SERVIR-PE⁶⁸, se aprobó la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GDSRH, «Normas para la gestión del proceso de administración de puestos, y elaboración y aprobación del Cuadro de Puestos de la Entidad - CPE», modificada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 057-2016-SERVIR-PE⁶⁹, que aprobó las modificaciones a la referida Directiva, que tiene por finalidad que las entidades públicas gestionen eficaz y eficientemente sus recursos humanos, mediante la planificación y administración ordenada de sus puestos y posiciones.

Dentro de este subsistema se consideran dos procesos:

1. **Estrategia, Política y Procedimientos:** Consiste en alinear las estrategias de las oficinas de recursos humanos y SERVIR con los objetivos de la entidad. También comprende el diseño de indicadores de gestión.

El producto esperado o documento de gestión que se debe emitir al final del trabajo son: las políticas y procedimientos internos, el Plan de Gestión de Personas, el Presupuesto Anual de Recursos Humanos, el Cuadro de indicadores de Gestión de la Oficina de Recursos Humanos.

2. **Planificación de Recursos Humanos:** Este proceso comprende una evaluación de las necesidades reales de la cantidad de personal que requiere la entidad para cumplir con sus objetivos y funcionar de modo eficiente en un periodo determinado.

Los productos esperados son: el informe de análisis de necesidad de personal, el mapeo de puestos, la dotación y formulación del cuadro de puestos de la entidad.

3.1.2.2. Segundo Subsistema: Organización del trabajo y su distribución

Este segundo subsistema de la Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público se define como las características y condiciones del ejercicio de las funciones, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas⁷⁰.

68 Publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de noviembre de 2015.

69 Publicada en el diario oficial El Peruano el 01 de abril de 2016.

70 Autoridad Nacional del Servicio Civil, Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH. «Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas».

Al respecto, la Directiva N° 001-2016-SERVIR/GDSRH, «Normas para la Gestión del Proceso de Diseño de Puestos y Formulación del Manual de Perfiles de Puestos - MPP», aprobada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 052-2016-SERVIR-PE⁷¹, que fue modificada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 064-2016-SERVIR-PE⁷², que formaliza la modificación del Anexo 02 de la referida directiva, en el literal k) de su artículo 5° define a los perfiles de puesto como la información estructurada respecto de la ubicación de un puesto dentro de la estructura orgánica, misión, funciones, así como también los requisitos y exigencias que demanda para que una persona pueda conducirse y desempeñarse adecuadamente en un puesto.

Los perfiles de puesto tienen utilidad en los siguientes procesos técnicos de recursos humanos: selección de personal, inducción de personal, capacitación de personal, gestión del rendimiento, progresión en la carrera y contratación de personal.

Se consideran dentro de este subsistema los siguientes dos procesos:

1. **El diseño de puestos:** Comprende la descripción y análisis de los puestos identificados y la elaboración de los perfiles de puestos que a su vez forman parte del Manual de Perfiles de Puestos (MPP).

Es, por ello, que la elaboración del Manual de Perfiles de Puestos se encuentra a cargo de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades, o la que haga sus veces, para lo cual utiliza los lineamientos para la elaboración de los perfiles de puestos elaborados por SERVIR.

Estos lineamientos son los contemplados en la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 052-2016-SERVIR-PE, que aprueba la Directiva N° 001-2016-SERVIR/GDSRH, que establece las normas técnicas y procedimientos de observancia obligatoria sobre el proceso de diseño de puestos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, lo cual comprende los lineamientos que las entidades públicas que se encuentran en proceso de tránsito al régimen de la Ley N° 30057, deben seguir para la elaboración, aprobación y modificación del Manual de Perfiles de Puestos (MPP), así como la elaboración y la aprobación de los perfiles de puesto para regímenes laborales diferentes al régimen de la referida ley.

La Directiva tiene por finalidad que las entidades públicas cuenten con perfiles de puestos ajustados a las necesidades de los servicios que prestan y que les permitan gestionar los demás procesos del Sistema, lo cual contribuye a la mejora continua de la gestión de los recursos humanos en el Estado y al fortalecimiento del Servicio Civil.

Para tales efectos, ha considerado que las Oficinas de Recursos Humanos de la entidad, o la que haga sus veces, sean las responsables de: i) dirigir el

71 Publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de marzo de 2016.

72 Publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de abril de 2016.

proceso de diseño de puestos en su entidad; ii) elaborar el MPP, utilizando la metodología aprobada por SERVIR, contenida en el Anexo N° 2 de la citada Directiva; iii) coordina la validación de la información de los perfiles con las áreas competentes; y, iv) visa los perfiles de puesto que conforman el MPP.

La elaboración del MPP no podrá ser empleada para crear nuevos órganos o unidades orgánicas distintas a las contenidas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Entidad.

El perfil de puesto debe contener como mínimo los siguientes aspectos: a) identificación del puesto que implica la denominación del puesto y su ubicación en la estructura orgánica de la entidad; b) misión del puesto, lo que implica dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿qué hace?, ¿por qué lo hace? y ¿para quién lo hace?; c) funciones del Puesto, que describe las funciones que ejecuta el servidor en orden de importancia; d) coordinaciones principales, señala las principales unidades orgánicas de la entidad con las que frecuentemente interactúa el puesto; e) requisitos del puesto, hace alusión a los requisitos de formación académica, de conocimientos y experiencia laboral requeridos para acceder al puesto; y, f) habilidades y competencias requeridas para el puesto.

- 2. La administración de Puestos:** Este sub proceso comprende la valorización de puestos y consolida esta información para la administración del cuadro de puestos de la Entidad.

El producto esperado es el documento denominado matriz de valorización de puestos y el cuadro de puestos de la entidad (CPE).

3.1.2.3. Tercer Subsistema: Gestión del empleo

De acuerdo a la definición contenida en la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH, este subsistema se encuentra referido a determinar el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos de los servidores civiles en el sistema administrativo de Gestión de los Recursos Humanos desde la incorporación hasta la desvinculación.

Si bien la propia denominación ya lo indica es necesario resaltar para evitar confusiones que el subsistema no se refiere al flujo o movimiento de servidores al interior de la entidad sino al interior del sistema.

En este subsistema podemos identificar dos grupos de procesos:

- a. Gestión de la incorporación,** que comprende la administración de las normas, procedimientos y herramientas referentes al acceso y adecuación de los nuevos servidores civiles a la entidad. Este grupo de procesos está conformado: a) la selección, b) la vinculación, c) la inducción, y d) el periodo de prueba.

La selección del personal se refiere a elegir a la persona más idónea para el puesto sobre la base del mérito. Esta selección debe tener las

características de tener las características de la transparencia y la igualdad de oportunidades para todos los postulantes.

Para ello, este proceso consta de etapas progresivas cada una de ellas con su propia complejidad. Se inicia con la etapa de preparación de las bases para la selección; la etapa de la convocatoria; la etapa de la evaluación donde se llevan a cabo los exámenes de aptitud y las entrevistas; y, la etapa de la elección en donde se levanta el acta de final con la evaluación que lleva a cabo el comité de selección, para el régimen de la Ley N°30057.

El tercer proceso de gestión de la incorporación se refiere a la inducción y se lleva a cabo en función a normas internas que debe emitir toda entidad como son los planes de inducción y los registros de inducción.

Este proceso, pese a que en muchas ocasiones es visto como menor, es de vital importancia, debido a que es en esta etapa donde el nuevo servidor será informado aspectos muy relevantes en la organización como las normas de asistencia y puntualidad, las principales normas del Reglamento Interno de Trabajo y de las normas contenidas en los reglamentos de seguridad y salud en el trabajo. El conocimiento de estas normas será de trascendental importancia ante una controversia que pueda surgir por una inadecuada inducción.

El proceso de vinculación se encuentra referido a la suscripción del contrato o formalización del vínculo laboral entre el nuevo servidor y la entidad. Para cumplir sus objetivos esta etapa debe contar con un modelo de contrato tipo que debe ser aprobado por la entidad.

Por su parte, el cuarto subproceso se refiere al denominado periodo de prueba en el cual se evalúa si el nuevo servidor ha logrado adaptarse a la organización. Las entidades deben emitir un formato de evaluación del periodo de prueba.

b. Gestión de Administración de Personas

Este grupo contiene los siguientes procesos:

- i. La administración de legajos:** Comprende la custodia de la información y documentación generada durante el vínculo laboral con cada servidor civil. En su legajo puede constar en físico o en archivos digitalizados: actas de selección, declaraciones juradas al ingreso y durante la relación laboral, resultados de evaluaciones, resoluciones de ascensos, documentación relativa a otorgamiento de beneficios, convenios individuales, entre otros.
- ii. El registro y control de asistencia:** Se analiza los tiempos de permanencia en el centro de trabajo con la finalidad de llevar el control del tiempo efectivo de trabajo, faltas justificadas e injustificadas, refrigerio, compensaciones de horas extraordinarias, record vacacional, permisos, licencias, etc. Toda esta data es necesaria para la verificación

de la prestación de trabajo y el otorgamiento de beneficios que se encuentran en función al tiempo de trabajo.

- iii. El desplazamiento o movimiento de personal a otros puestos o funciones dentro o fuera de la entidad:** Este comprende el registro y control de las modalidades de designación, rotación, destaque, encargo de funciones, comisión de servicios de los servidores públicos de acuerdo a las normas y procedimientos para cada tipo de desplazamiento.

Conforme a los artículos 81º de la Ley N° 30057 y artículo 265º de su Reglamento General, se puede definir al desplazamiento como aquel acto administrativo por el cual al servidor civil se le encomiendan distintas funciones temporales, dentro o fuera de la entidad, la cual debe encontrarse debidamente justificada en las necesidades institucionales del servicio de la entidad o el servicio civil en general.

La motivación exigida se encuentra plenamente relacionada con la necesidad institucional. No obstante, el Reglamento General de la Ley de Servicio Civil no ha precisado que se entiende por necesidad institucional. Al respecto, NAVARRETE MALDONADO señala que «la necesidad del servicio tiene que estar relacionada con la continuidad del servicio público prestado por el entidad, es decir, que el desplazamiento tenga por finalidad suplir alguna de las deficiencias de la entidad que pudieran o hubiese ocasionado la interrupción de dicho servicio, o incluso si es que la acción se sustenta en la mejora del servicio público a efectos que sea prestado idóneamente»⁷³.

Además de encontrarse debidamente motivado, para el desplazamiento debe presentarse lo siguiente: a) El servidor civil desplazado debe cumplir con el perfil del puesto al cual es desplazado; b) El desplazamiento es potestativo de la entidad no pudiendo ser exigido por el servidor civil; y, c) El desplazamiento no aplica para los servidores de confianza.

Las modalidades de desplazamiento que contempla la ley son las siguientes: a) designación como directivo público o como servidor de confianza; b) rotación; c) destaque; d) encargo de funciones; y, e) comisión de servicios.

El servidor de carrera puede ser designado como directivo público o servidor de confianza. En el primer caso, luego de aprobado el concurso público correspondiente, y en el segundo cuando sea designado por el Directivo Público.

De acuerdo al artículo 267º del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil por la rotación un servidor de carrera pasa a ocupar otro puesto similar al interior de la misma entidad por el plazo máximo de un año. Si la rotación implica el traslado geográfico del servidor se requiere su consentimiento.

73 NAVARRETE MALDONADO, Alejandro J., «Modalidades de Desplazamiento en el Servicio Civil». En: *Revista Soluciones Laborales*, año 8, N° 94, Lima, Gaceta Jurídica, octubre de 2015, p.109.

La tercera modalidad de desplazamiento es el destaque que conforme al artículo 254º del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil consiste en el movimiento de un servidor a una entidad distinta en el mismo cargo que el ocupado en la entidad de origen. En este caso, corresponderá abonar al servidor la compensación que corresponda al puesto de destino y no implicará ruptura de vínculo con la entidad de origen.

El encargo de funciones es la cuarta modalidad de desplazamiento que contempla el régimen del servicio civil y consiste en asignar al servidor temporalmente un puesto donde realice funciones de conducción o dirección en la misma entidad. El plazo máximo de esta modalidad es un año.

Finalmente, la quinta modalidad de destaque es la comisión de servicios y es definido por el artículo 269 del Reglamento General de la Ley N° 30057 como el desplazamiento temporal del servidor civil para realizar funciones correspondientes a su puesto dentro o fuera del territorio nacional y sin desvincularse de la entidad. El plazo máximo de esta acción de personal es de treinta días calendario.

- iv. Del régimen disciplinario:** Este ha sido desarrollado ampliamente en la Guía que, sobre esta materia, ha publicado el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. No obstante, consideramos conveniente hacer una breve alusión a los siguientes puntos:

La Ley del Servicio Civil contempla los siguientes tipos de sanciones: amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión y destitución.

Solo la amonestación verbal no requiere el inicio de un procedimiento disciplinario a diferencia de las otras sanciones que sí requieren la instauración de procedimiento disciplinario. En este sentido, se trata de un régimen más garantista del derecho al debido proceso que el contemplado en el régimen privado y regulado por el Decreto Legislativo N° 728, en el cual el procedimiento para la aplicación de una sanción únicamente se encuentra regulado para el caso de las faltas graves laborales que ameritan despido del trabajador.

También a diferencia del régimen general, la Ley del Servicio Civil contempla un procedimiento con dos etapas de decisión mientras que en el régimen general el procedimiento consta de una sola etapa.

En el caso de las sanciones de amonestación escrita y suspensión se contempla que la primera instancia se encuentre a cargo del Jefe inmediato del servidor, mientras que la segunda etapa, a la que se accede vía recurso de apelación, se encuentra a cargo del Jefe de la Oficina de Recursos Humanos de la Entidad.

En el caso de las sanciones de despido, la primera instancia se encuentra a cargo del Jefe de la Oficina de Recursos Humanos de la entidad y la segunda etapa a cargo del Tribunal del Servicio Civil.

A partir del 14 de setiembre de 2014, todos los procedimientos disciplinarios se llevarán conforme a la Ley del Servicio Civil y a la normativa emitida sobre el particular.

Las sanciones deben inscribirse en el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido (RNSDD) conforme a los instructivos que al respecto ha emitido SERVIR y que se encuentra publicados en su portal institucional.

- v. **Desvinculación:** Este comprende el fin del vínculo entre el servidor civil y la entidad pública. Como producto de esta desvinculación debe emitirse un registro de entrega de cargo, así como la resolución respectiva de desvinculación. Asimismo, es necesario hacer una encuesta de salida, para conocer las razones de la desvinculación, para conocer la evaluación de la relación entre el servidor y la entidad, y para búsqueda de oportunidades de mejora.

3.1.2.4. Cuarto Subsistema: Gestión de rendimiento

Conforme a la definición contenida en el numeral 6.1.4 de la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH, en este subsistema se identifica, reconoce y promueve el aporte de los servidores civiles a los objetivos y metas institucionales. La finalidad de este subsistema es identificar las necesidades de los servidores civiles para mejorar el desempeño en sus puestos y, a consecuencia de ello, mejorar el servicio que brinda la entidad a la comunidad.

Este subsistema contempla el proceso de evaluación del desempeño como central y consiste en apreciar de manera objetiva y demostrable el rendimiento del servidor civil en la búsqueda de sus funciones. Pero fundamentalmente se encuentra orientado a promover la mejora continua de las personas y consecuentemente en el servicio público que brindan.

Con la finalidad de implementar este subsistema de recursos humanos se promulgó la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 277-2015-SERVIR-PE, Directiva que desarrolla el Subsistema de Gestión de Rendimiento⁷⁴.

La mencionada Directiva ha sido complementada con la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 031-2016-SERVIR/PE⁷⁵, que aprueba el «Manual de Gestión de rendimiento» y la «Guía Metodológica del evaluador».

Los principales aspectos a destacar en la mencionada Directiva son los siguientes:

- a) Toda entidad debe contar con un comité institucional de evaluación y un plan de evaluación anual.
- b) El sistema de gestión de rendimiento se estructura a través de cuatro componentes sistemáticamente integrados: el ciclo de gestión del rendimiento, roles y responsabilidades, metodología y factores de evaluación.

⁷⁴ Publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de octubre de 2015.

⁷⁵ Publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de febrero de 2016.

- c) El ciclo de gestión de rendimiento es un proceso integral, continuo y sistemático de carácter anual que a su vez se encuentra estructurado en etapas como la planificación, establecimiento de metas y compromisos, finalmente el seguimiento de dichas metas y compromisos.
- d) En lo referente a las responsabilidades, corresponde a las Oficinas de Recursos Humanos el funcionamiento del subsistema en su respectiva entidad y a SERVIR regular la implementación del subsistema.
- e) La metodología que se utiliza para la evaluación se basa en la segmentación de los servidores en los siguientes grupos: directivos, mandos medios, personal ejecutor y personal operador y de asistencia. La segmentación de las entidades con 20 servidores civiles, entidades con más de 20 servidores civiles y entidades que cuentan con un sistema de gestión de rendimiento sin importar el número de servidores civiles.
- f) Los factores de evaluación son las metas y compromisos que se fijan en la etapa de establecimiento de metas y compromisos. Respecto de la primera pueden dividirse en metas individuales y metas grupales mientras que los compromisos pueden ser transversales o generales y específicos.
- g) Entre los principales derechos de los servidores evaluados se encuentran: el derecho a ser evaluado, a solicitar la revisión de metas y compromisos asumidos, a solicitar la confirmación y recurrir en apelación su calificación, establecer con su evaluador un plan de mejora, y finalmente acceder a formación laboral en caso ser calificado como personal sujeto a observación.
- h) De acuerdo al artículo 44º del Reglamento General de la Ley General del Servicio Civil, la calificación obtenida por un servidor en el proceso de evaluación de desempeño puede ser: rendimiento distinguido, buen rendimiento, rendimiento sujeto a observación y desaprobado.
- i) La Directiva es de obligatorio cumplimiento para las entidades que vienen implementado el subsistema de gestión del rendimiento.

3.1.2.5. Quinto Subsistema: Gestión de la compensación

Nuevamente conforme a la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH, este subsistema incluye la gestión del conjunto de ingresos y beneficios que la entidad destina al servidor civil, como contraprestación a la contribución de éste a los fines de la organización, de acuerdo con el puesto que ocupa.

Este subsistema comprende los siguientes procesos:

1. **La administración de compensaciones:** Que gestiona la administración de compensaciones económicas y no económicas, lo que incluye la administración de las planillas, boletas de pago, las liquidaciones de beneficios sociales, pago de aportes y retención de impuestos y pago de contribuciones y en general el pago de beneficios económicos.

Los productos esperados son los reportes de planillas, resoluciones de beneficios, reportes de costos de persona, etc.

2. **La administración de pensiones:** Este subsistema comprende la administración de las pensiones del personal cesante o jubilado de la entidad lo que incluye la elaboración de los documentos de cese, otorgamiento de pensión y seguimiento de pagos. Cabe señalar que no todas las entidades públicas gestionan pensiones, debido a que esta labor se viene centralizando en la Oficina Nacional Previsional (ONP).

3.1.2.6. Sexto Subsistema: Gestión del desarrollo y la capacitación

Este subsistema contiene políticas de progresión en la carrera y desarrollo de capacidades, destinada a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los servidores y, en los casos que corresponda, estimulando su desarrollo profesional⁷⁶.

Los procesos que se consideran en este subsistema son dos: a) capacitación, y b) progresión en la carrera.

Respecto del primer proceso, la finalidad del proceso de capacitación es la mejora del desempeño de los servidores civiles, fortaleciendo sus competencias y capacidades, para contribuir a la mejora de la calidad de los servicios brindados a los ciudadanos y las acciones del Estado y alcanzar el logro de los objetivos institucionales⁷⁷.

El órgano rector de la capacitación así como de todo el sistema de Gestión de Recursos Humanos es SERVIR que principalmente planifica, formula, desarrolla y gestiona la política nacional de capacitación en el Servicio Civil y evalúa sus resultados.

No obstante, a quien corresponde ejecutar el programa de capacitación es a las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades (ORH), pudiéndolo hacer directamente o a través de terceros (entidades capacitadoras) certificados por SERVIR.

Corresponde también a las Oficinas de Recursos Humanos evaluar la capacitación recibida y registrar e informar a SERVIR sobre la capacitación ejecutada (artículo 21.1. del Reglamento General de la Ley N° 30057).

Los tipos de capacitación para los servidores civiles son los siguientes: a) formación laboral y b) formación profesional.

76 AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH. «Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas».

77 VALDERRAMA VALDERRAMA, Luis Ricardo. «La Gestión de la Capacitación en la Ley del Servicio Civil». En: *Soluciones Laborales*. N° 87, Lima, Gaceta Jurídica, 2015, p. 146.

En el primer caso, la capacitación corresponde a cursos, talleres, seminarios, diplomados, y otros estudios que no conducen a la aplicación de grado académico pero permiten en el corto plazo mejorar la calidad del trabajo del servidor y consecuentemente del servicio que se brinda a la ciudadanía.

En el segundo caso, la capacitación de formación profesional conlleva a la obtención, principalmente, de grado académico de maestría en especialidades requeridas por las entidades. Solo el personal de carrera puede acceder a este tipo de capacitación y, excepcionalmente, los directivos públicos que no sean de confianza.

No son consideradas como actividades de capacitación, los estudios primarios y secundarios ni los estudios de pregrado que conlleven a la obtención de un título profesional. No se encuentran comprendidos en los programas de capacitación los servidores públicos contratados temporalmente.

El artículo 11º de la Ley N° 30057, señala que uno de los requisitos para acceder a la capacitación es que el servidor público que recibe una capacitación financiada por el Estado está obligado a permanecer en la institución por lo menos el doble de tiempo que duro la capacitación.

En caso un servidor civil hubiera sido calificado como personal con desempeño sujeto a observación debe ser capacitado en el plazo de seis meses posteriores a la evaluación. Esta capacitación puede ser impartida dentro o fuera de la institución y dentro o fuera del horario de trabajo. En caso el servidor se negara a recibir la capacitación se considera como falta al superior y se dejará constancia en su legajo personal.

Al recibir la capacitación, los servidores civiles asumen compromisos de asistencia, aprobación del curso, transmitir a solicitud de la entidad los conocimientos adquiridos, devolver el íntegro del valor de la capacitación en caso de inasistencia.

Los productos o documentos de gestión que se deben elaborar para llevar a cabo con éxito este proceso de capacitación son: el diagnóstico de necesidades de capacitación, plan de desarrollo de personas, formatos de ejecución de capacitaciones y otros. El proceso de progresión en la carrera, implica que el servidor público desarrolla una línea de carrera en el servicio civil a través de concursos de méritos.

Los productos de gestión esperados en este proceso son: el plan de carrera y el diagnóstico de potencial de desarrollo del servidor.

3.1.2.7. Séptimo Subsistema: Gestión de relaciones humanas y sociales

Este subsistema es descrito en la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH, como aquel que comprende las relaciones que se establecen entre la entidad y sus servidores civiles en relación a las políticas y prácticas de personal.

Se identifican los siguientes cinco procesos y productos esperados:

Cuadro N° 7
Procesos del Séptimo Subsistema

PROCESO	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO
Relaciones laborales individuales y colectivas	Busca realizar actividades de prevención y solución de conflictos surgidos con el servidor directamente, con las organizaciones sindicales y con ambas a la vez	Registro de sindicatos, registro de pliego de reclamos y convenios colectivos, resolución de asuntos laborales individuales y colectivos
Seguridad y Salud en el Trabajo	Comprende las actividades destinadas a prevenir riesgos a la seguridad y salud de los servidores así como actividades de prevención del medio ambiente y resguardo del patrimonio	Plan de seguridad y salud en el trabajo, plan de capacitación en seguridad en el trabajo, identificación de peligros y riesgos.
Bienestar social	Comprende actividades destinadas a generar un adecuado ambiente de trabajo y una mejor calidad de vida de los servidores	Plan de bienestar social, convenios con instituciones para facilidades al servidor, evaluación de satisfacción de necesidades
Cultura y clima Organizacional	Cultura como forma característica de pensar y hacer las cosas en una entidad en base a conductas, creencias, normas y símbolos; clima orientado a mejorar la percepción de los servidores civiles sobre su ambiente de trabajo	Diagnóstico de cultura organizacional, medición de clima, planes de acción de mejora de clima y cultura
Comunicación interna	Proceso que transmite y comparte mensajes dirigidos al servidor civil con la finalidad de generar unidad de visión, propósito e interés	Plan de comunicación interna

3.1.2.8. Interrelación de los subsistemas

Los subsistemas funcionan de manera coordinada e integrada en la búsqueda de una adecuada gestión de los recursos humanos en la entidad. La política de gestión de los recursos humanos a su vez debe encontrarse vinculada, y debe ser soporte de los objetivos de la entidad.

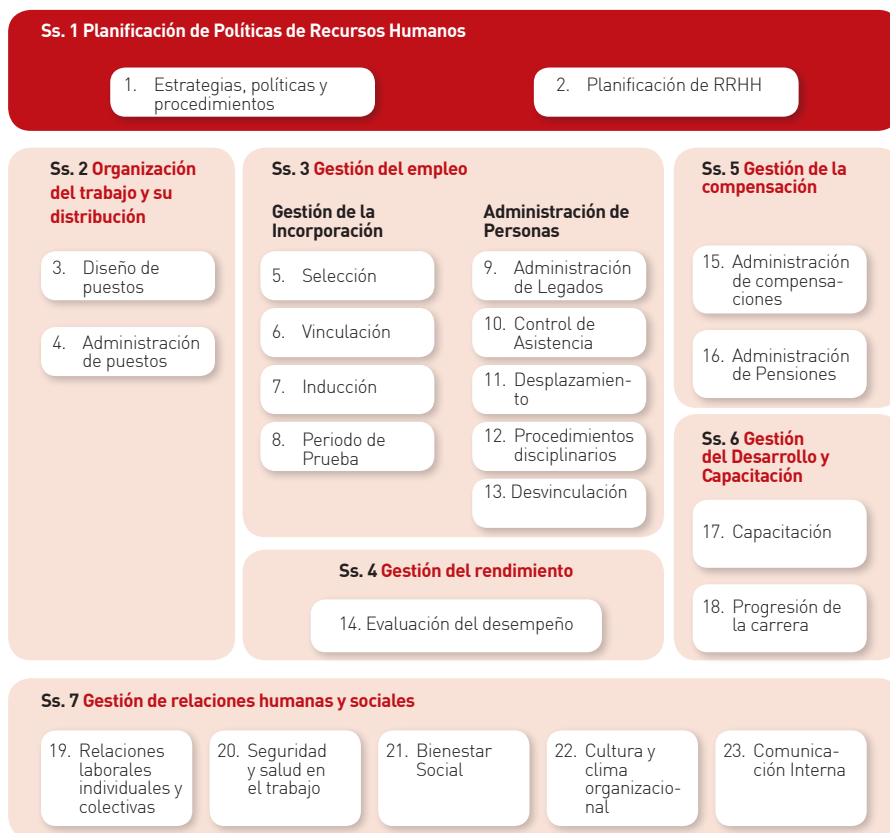
Pero en general, los subsistemas se vinculan entre sí de modo tal que los productos que se elaboran en cada subsistema sirven no solo al proceso sino para otros procesos de la gestión de recursos humanos. Así, la gestión del empleo se vincula

a la gestión del rendimiento proporcionando información histórica sobre el record de evaluaciones anteriores, la gestión de la compensación con la gestión de relaciones humanas y sociales proporcionando información sobre los beneficios que percibe el trabajador y su evolución; y el subsistema de gestión de desarrollo con el subsistema de organización del trabajo proporcionando información sobre la progresión en la carrera.

A continuación se muestra los gráficos de los sistemas administrativos de gestión de Recursos Humanos y sus procedimientos, y el gráfico de interrelación de subsistemas del modelo administrativo de Gestión de Recursos Humanos elaborados por SERVIR⁷⁸ y detalla cada sistema y sus procesos por separado (Gráfico 1) y la vinculación entre los sistemas al que acabamos de referirnos (Gráfico 2):

Gráfico N° 1

**Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos:
Ámbito de acción de las Oficinas de Recursos Humanos**



⁷⁸ Contenido en la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 238-2014-SERVIR-PE de fecha 12 de noviembre de 2014, pp. 4 y 11.

Gráfico N° 2

Interrelación de los Subsistemas del Modelo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos



CAPÍTULO IV

TRÁNSITO DE LAS ENTIDADES A LA LEY DEL SERVICIO CIVIL

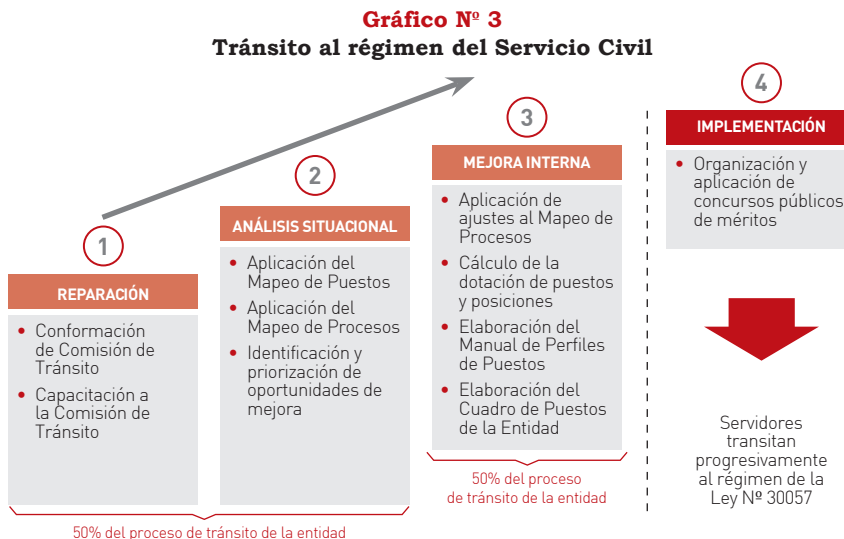
Conforme se ha tratado en el primer capítulo, en la actualidad convergen diversos regímenes laborales en el sector público, motivo por el cual se hace impostergable regular esta situación. Ante esta necesidad es que nace el Régimen del Servicio Civil con la finalidad de consolidar un solo régimen de contratación de personal en el Sector Público.

El compromiso del Régimen del Servicio Civil es alcanzar un mayor bienestar para los ciudadanos, mejorar los niveles de vida, insertar a profesionales por mérito e igualdad de oportunidades. No obstante, este tránsito resulta ser una ardua tarea.

4.1. Etapas para el tránsito y acompañamiento a entidades⁷⁹

La reforma del Servicio Civil no es un mero pase de servidores a un nuevo régimen laboral sino un proceso de cambio al interior de las entidades públicas. Es una reforma integral y no solo estrictamente laboral. Por ello, el tránsito al nuevo Servicio Civil ha constituido una oportunidad de mejora para las entidades a través de una reingeniería de sus procesos y la simplificación de sus procedimientos así como de una cuantificación de sus necesidades reales de personal para cumplir con su misión.

Así, el proceso de reingeniería de las entidades públicas ha permitido identificar oportunidades de mejora, así como la evaluación técnica de las reales necesidades de personal, como se puede apreciar en el gráfico 3:



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

⁷⁹ Tomado del documento interno «Balance 2015 – Rendición de Cuentas» de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

El proceso de tránsito implica cuatro etapas que, a su vez, involucran acciones a ser realizadas por las entidades:

- **Etapa 1. Preparación**

En esta etapa se conforma una Comisión de Tránsito y se ejecuta acciones de comunicación y sensibilización del personal sobre el contenido de la Ley N° 30057 y la normativa asociada.

- **Etapa 2. Análisis situacional**

En esta etapa se realiza el diagnóstico situacional de puestos y procesos con la finalidad de construir una línea de base a partir de la cual identificar espacios de mejora.

- **Etapa 3. Mejora interna**

En esta etapa se aplican mejoras en los procesos, se determina la cantidad de puestos y ocupantes necesarios, se elabora los perfiles de puestos y se valorizan los puestos. Durante esta etapa, se procede a elaborar los nuevos documentos de gestión institucional en materia de recursos humanos.

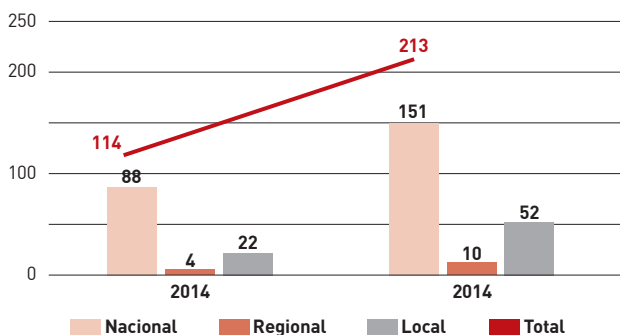
- **Etapa 4. Implementación del nuevo régimen – concursos públicos**

Esta etapa se concentra en la organización y ejecución de concursos públicos de méritos para cubrir aquellos puestos identificados como necesarios para el buen funcionamiento de la entidad.

4.2. La situación de las entidades públicas en tránsito

La Ley del Servicio Civil se publicó el día 04 de julio de 2013. Su Reglamento se publicó con fecha 13 de junio de 2014. Al **31 de diciembre de 2015** se tiene en proceso de tránsito al nuevo régimen del servicio civil a un total de 213 entidades públicas, lo que representa un incremento de 99 entidades con relación al año 2014, tal como se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 4
Tránsito de las entidades al régimen del Servicio Civil



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

Este grupo de entidades abarca a los tres niveles de gobierno y a los diferentes tipos de entidad que existen al interior de cada nivel. Las entidades del gobierno nacional incluyen los 19 Ministerios. Los Ministerios iniciaron su proceso de transición durante los años 2013 y 2014, salvo la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) que iniciaron el proceso durante el primer trimestre del año 2015. Dentro de las entidades públicas del gobierno nacional que han iniciado el proceso de transición también están 3 Organismos Constitucionales Autónomos (OCA) de los 10 que se encuentran bajo el alcance de la Ley, los 4 Organismos Reguladores, 29 Organismos Públicos Ejecutores (OPE) de 36 que existen y 32 Organismos Técnicos Especializados (OTE) de un total de 34, entre otros.

Así, se tiene que:

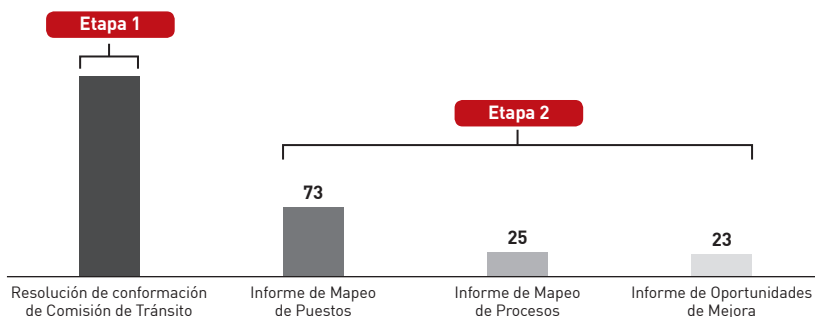
- Hay 151 entidades del nivel nacional en proceso de tránsito (71%).
- Hay 52 entidades del nivel local en proceso de tránsito (25%)
- Hay 10 entidades del nivel regional en proceso de tránsito (5%).

Las entidades en tránsito muestran diversos niveles de avance. Las entidades públicas del nivel nacional se concentran en la segunda etapa del proceso (41%), específicamente en la aplicación del Mapeo de Puestos; mientras que las entidades de los niveles regional y local evidencian un avance lento, concentrándose en la primera etapa (60% y 88%, respectivamente).

Ahora, es importante indicar que cada una de las etapas contiene hitos específicos que permite visualizar con mayor detalle la variación en el grado de avance del total de entidades inmersas en el proceso de tránsito.

Para la aplicación de cada una de las herramientas del proceso de tránsito, SERVIR presta asistencia técnica a las entidades públicas, de modo que se pueda asegurar la correcta aplicación de cada uno de los instrumentos técnicos diseñados por el ente rector. En esa línea, se tiene que a la fecha se han recibido los siguientes productos por parte de las entidades en proceso de tránsito, los que previamente fueron validados en reuniones o comunicaciones de coordinación:

Gráfico N° 5
Total de productos elaborados por las entidades públicas en tránsito y remitidos a la Autoridad Nacional del Servicio Civil



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

➤ **Las resoluciones de inicio del tránsito y sus implicancias**

La Resolución de «Inicio del Proceso de Implementación del Nuevo Régimen del Servicio Civil» (RI) es un documento que emite SERVIR a solicitud de la entidad en proceso de tránsito tras haber aplicado las siguientes tres herramientas:

- Mapeo de Puestos.
- Mapeo de Procesos.
- Identificación y Priorización de Mejoras.

En atención al avance registrado por las entidades públicas en proceso de tránsito, se tiene que a diciembre del 2015 se les otorgó RI a veinte entidades públicas que la solicitaron formalmente a SERVIR. Estas entidades son:

- 1) Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas – ACFFAA
- 2) Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR
- 3) Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN
- 4) Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica – CONCYTEC
- 5) Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas – DEVIDA
- 6) Consejo Nacional para Integración de la Persona con Discapacidad – CONADIS
- 7) Instituto Geofísico del Perú – IGP
- 8) Ministerio de Defensa – MINDEF
- 9) Ministerio de Energía y Minas – MINEM
- 10) Ministerio de Economía y Finanzas – MEF
- 11) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUS
- 12) Ministerio de la Producción – PRODUCE
- 13) Oficina de Normalización Previsional – ONP
- 14) Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR
- 15) Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional – PROVIAS Nacional
- 16) Servicio Nacional de Certificación Ambiental – SENACE
- 17) Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA
- 18) Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR
- 19) Seguro Integral de Salud – SIS
- 20) Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD

➤ **Reglas aplicables a partir de la emisión de la Resolución de Inicio del Proceso de Implementación**

A partir de la emisión de la resolución de inicio de proceso de implementación, las entidades se sujetarán a las siguientes reglas:

- a) No pueden contratar servidores bajo los regímenes del Decreto Legislativo N° 276 y 728. Sólo podrán contratar servidores bajo el régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 1057 (CAS) en aquellos puestos que no hayan sido sometidos a concurso bajo la Ley N° 30057. Estas contrataciones podrán realizarse hasta la emisión de la resolución de culminación del proceso de implementación, sin que sea necesario su publicación en el diario oficial.

Estos contratos bajo el régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 1057 tendrán una duración máxima de seis (06) meses calendario. Sin embargo, la entidad podrá renovar dichos contratos hasta la aprobación de la resolución de culminación del proceso de implementación.

Las plazas vacantes que se generen en los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y 728 sólo podrán cubrirse con servidores bajo el régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, en tanto no se concursen bajo la Ley N° 30057.

- b)** De manera excepcional, para el caso de puestos de confianza, se podrá designar funcionarios o servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y 728.
- c)** A partir de la resolución de inicio de proceso de implementación y hasta la emisión de la resolución de culminación del proceso de implementación, las entidades podrán cubrir los puestos directivos con servidores sujetos a los siguientes regímenes laborales:
- Decreto Legislativo N° 1024, Decreto Legislativo que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos⁸⁰;
 - Decreto Ley N° 25650, que crea el Fondo de Apoyo Gerencial al Sector Público⁸¹;
 - Ley N° 29806, Ley que regula la contratación de personal altamente calificado en el Sector Público y dicta otras disposiciones⁸²;
 - Directivos Superiores y Ejecutivos, conforme a los literales a) y b) del numeral 3 del artículo 4 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público⁸³ y;
 - Egresados de programas para directivos de la Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP, que tengan como objetivo el ocupar puestos directivos.
- d)** Pueden realizar destaques con entidades que cuenten con resolución de inicio del proceso de implementación. En el caso de los demás regímenes laborales coexistentes, según corresponda, pueden renovar los destaques existentes.
- e)** Deja de ser aplicable a la entidad y a sus servidores, la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios, Autoridades y dicta otras medidas⁸⁴, así como sus disposiciones modificatorias, complementarias y reglamentarias solamente a los puestos bajo el régimen de la Ley N° 30057.
- f)** Se levantan los topes a la capacitación previstos en la Sexta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento General para la formación laboral. Las entidades pueden otorgar capacitaciones a sus servidores, en los términos previstos en la Ley N° 30057 y el Reglamento General.

80 Publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de junio de 2008.

81 Publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de agosto de 1992.

82 Publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de noviembre de 2011.

83 Publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de febrero de 2004.

84 Publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de abril de 2004.

➤ **Reglas aplicables a las entidades a partir de la culminación del Proceso de Implementación**

A partir de la emisión de la resolución de culminación de proceso de implementación, las entidades se sujetan a las siguientes reglas:

1. Después de la culminación del proceso de implementación de la entidad todo directivo público debe ingresar por concurso público, con excepción de los directivos de confianza.

Se considera como servidor de confianza según el inciso e) del artículo 3º de la Ley N° 30057, a aquel servidor civil que forma parte del entorno directo e inmediato de los funcionarios públicos o directivos públicos y cuya permanencia en el Servicio Civil está determinada y supeditada a la confianza por parte de la persona que lo designó. Puede formar parte del grupo de directivos públicos, servidor civil de carrera, o servidor de actividades complementarias. Ingresará sin concurso público de méritos, sobre la base del poder discrecional con que cuenta el funcionario que lo designa. No conforma un grupo y se sujeta a las reglas que correspondan al puesto que ocupa. Su proceso de selección se limita al cumplimiento del perfil establecido para el puesto y no requieren aprobar un concurso público de méritos conforme enuncia el segundo párrafo del artículo 8º de la referida ley.

2. Podrán realizar destaques sólo con entidades que hayan iniciado el proceso de implementación.
3. Solo podrán incorporar servidores bajo el régimen de la Ley N° 30057. No podrán incorporar servidores, a ningún grupo, bajo ningún otro régimen de contratación.

➤ **Procedimiento abreviado para entidades sin servidores sujetos a los regímenes de los Decretos Legislativos 276 y 728**

Las entidades cuya norma de creación indique la aplicación de la Ley N° 30057 a sus servidores y que no cuenten con servidores sujetos a los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y 728 se sujetarán a las siguientes disposiciones para la obtención de la resolución de inicio de proceso de implementación:

1. La entidad interesada debe plantear su respectiva solicitud.
2. La entidad interesada debe presentar el Mapeo de Procesos de la entidad, así como la identificación y Priorización de Mejoras según los lineamientos generales dispuestos por SERVIR.

En tanto dure el proceso de implementación, estas entidades sólo podrán contratar servidores bajo el régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 1057.

➤ **Única Disposición Complementaria Transitoria de la Directiva N° 003-2015-SERVIR/GPGSC, modificada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 381-2015-SERVIR/PE**

Excepcionalmente, aquellos procesos de selección para puestos bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y 728 convocados antes de la publicación de la correspondiente resolución de inicio en el diario oficial, continuarán tramitándose hasta la culminación del mismo.

Para efectos de esta norma, la convocatoria se entenderá iniciada a partir de la recepción de la comunicación que la entidad remita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para su publicación.

Cabe señalar que cuando el Estado realiza concurso público para el ingreso de los servidores civiles, requiere conocer sus capacidades y conocimientos. En ese caso, realiza varias pruebas, que, como mínimo, pueden ser: la evaluación curricular, evaluación de conocimientos o habilidades y entrevista final (artículo 172° del Reglamento General de la Ley N° 30057).

La convocatoria para cubrir puestos del nuevo régimen debe publicarse mediante aviso, como mínimo y simultáneamente, durante 10 días hábiles, en el portal web institucional y en el Servicio Nacional de Empleo así como en otros medios que promuevan el acceso a las oportunidades de trabajo y la transparencia. En caso que las entidades no cuenten con portal web institucional, la convocatoria se publicará en un lugar visible de acceso público.

4.3. Principales instrumentos de Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público emitidos por SERVIR

En la actualidad son varios los principales instrumentos en gestión de Recursos Humanos en el Sector Público para la implementación del Servicio Civil, a continuación se detalla cada uno de estos:

- Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del Servicio Civil, aprobado mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 160-2013-SERVIR-PE.
- Resolución N° 137-2015-SERVIR-PE, que aprueba la Directiva N° 003-2015-SERVIR/GPGSC «Inicio del Proceso de Implementación del nuevo régimen del servicio civil», modificada por la Resolución N° 381-2015-SERVIR-PE.
- Resolución N° 200-2015-SERVIR-PE, que aprueba la Directiva «Normas para la aplicación del Dimensionamiento de las Entidades Públicas», la modificación de los «Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil», la modificación de la sección «Guía de Mapeo de Puestos» y aprueba el «Manual para el Dimensionamiento de las Entidades Públicas»

- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 052-2016-SERVIR-PE, que aprueba la Directiva N° 001-2016-SERVIR/GDSRH, Normas para la Gestión del Proceso de Diseño de Puestos y Formulación del Manual de Perfiles de Puestos - MPP.
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 106-2014-SERVIR-PE, que aprueba de la nueva Guía de Mapeo de Puestos y Anexos, que observarán las entidades públicas a fin de prepararse para la implementación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil⁸⁵.

El primer instrumento sobre los Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del Servicio Civil, conforme a sido desarrollado, es el punto de partida para el inicio del régimen del Servicio Civil, el mismo que está compuesto por cuatro etapas muy definidas: i) preparación, ii) análisis situacional, iii) mejoras internas, y iv) implementación del nuevo régimen.

Sobre el Manual de Perfiles de Puesto representa el modelo que las entidades emplean para proyectar los cargos individuales y combinarlos en unidades y departamentos, a través de este manual se muestra los requerimientos organizativos, ambientales y conductuales.

En ese sentido, no es otra cosa que conocer cada puesto que forma parte dentro de una entidad, lo cual implica saber cuáles son sus funciones, objetivos, la necesidad de contar con determinado puesto, es a partir de allí que se podrá brindar una mejor atención a aquellas personas que acudan a dicha entidad.

En el siguiente gráfico, se ilustra el propósito de identificar un puesto:



Merece especial interés enfatizar que al elaborar el Manual de Perfiles de Puesto, ello no significa que se tenga que crear nuevas unidades orgánicas a las ya existentes en el ROF, pues lo que se pretende es actualizar el referido manual.

Así, una vez que se tenga elaborado el Manual de Perfiles, este deberá ser aprobado mediante una resolución emitida por la más alta autoridad de la entidad, a propuesta de la oficina de Recursos Humanos con opinión favorable de la Oficina de Racionalización. Finalmente, será la Oficina de Recursos Humanos la encargada de publicar el manual en el portal de transparencia de la entidad.

85 Publicada en el diario oficial El Peruano el 04 de julio de 2013.

4.4. Balance sobre el estado actual de la Reforma del Servicio Civil



En la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057 establece que la implementación del régimen del Servicio Civil sería progresivo y culminaría en un plazo de 06 años, el cual vencerá el 04 de julio de 2019.

En ese contexto, desde el año 2014 en adelante, se ha iniciado el proceso de tránsito de las entidades públicas al régimen del Servicio Civil. No obstante, a mayo de 2016 se cuenta con 29 entidades que han podido dar inicio a la implementación de la Ley del Servicio Civil, mientras que 243 están en proceso de tránsito.

Cuadro N° 8

Cuadro comparativo al 25 de febrero de 2016 entre entidades con Resolución de inicio a la Ley del Servir y entidades en Tránsito a dicho régimen



-  Entidades con Resolución de Inicio de la LSC
-  Entidades en Tránsito al régimen de la LSC

ANEXO 1**PREGUNTAS Y RESPUESTAS PRÁCTICAS****1) ¿Cuándo se considera que una entidad ya pasó al nuevo régimen del Servicio Civil?**

Con la resolución de inicio y el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) aprobado, se considera que la entidad ha pasado al nuevo régimen.

2) ¿Qué plazo tienen las entidades para implementar el nuevo régimen?

Las entidades que al 31 de diciembre de 2017 no hayan iniciado el proceso de adecuación previsto en la Ley, serán comprendidas en el mismo, automáticamente, a partir del 1 de enero de 2018. Para tal efecto, SERVIR emitirá la resolución de inicio que las incorpore formalmente al proceso.

3) Si en mi entidad se da inicio al proceso de implementación, ¿tengo que pasar obligatoriamente al nuevo régimen?

No. El pase al nuevo régimen es voluntario y mediante concurso público. Dicho tránsito también es gradual, es decir, primero pasan las entidades y después los servidores de la entidad que así lo decidan. Los servidores de los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 o 728 pueden optar por mantenerse en su régimen actual, manteniendo las reglas de juego del respectivo régimen con ciertas restricciones. Sin embargo, los servidores CAS no podrán optar por quedarse en él, en tanto es un régimen temporal, de acuerdo con su norma de creación.

4) ¿Tengo que renunciar a mi puesto actual para poder concursar al nuevo régimen?

No. El servidor civil no tendrá que renunciar para poder concursar. Si gana el concurso y opta voluntariamente por el traslado al nuevo régimen previsto en la Ley, deja de pertenecer a su antiguo régimen con la respectiva liquidación de beneficios sociales, según corresponda.

5) Si decido quedarme en mi régimen, ¿mi entidad puede concursar mi plaza?

Si la entidad lo considera pertinente, lo puede hacer y dicho servidor podrá ser reubicado en otro puesto de la entidad, manteniendo su remuneración así como las condiciones de su régimen.

6) ¿Tengo que pasar por periodo de prueba en el nuevo régimen?

Depende. Si perteneces a cualquiera de los regímenes 276, 728 y 1057, ganas el concurso y optas voluntariamente por el traslado al nuevo régimen, no estarás sujeto al periodo de prueba previsto. Si no perteneces actualmente a dichos regímenes o eres nuevo en el servicio civil, sí estarás sujeto al periodo de prueba previsto.

7) ¿Hasta cuándo se podrá seguir contratando personal bajo el régimen CAS?

El régimen CAS es de aplicación hasta la culminación del proceso de implementación en cada entidad pública. Así, las entidades públicas podrán seguir contratando servidores bajo este régimen en tanto persista la necesidad pero con la restricción del plazo (6 meses renovables) y solo en los puestos que no hayan sido concursados bajo el régimen de la Ley N° 30057.

ANEXO 2**PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL**

- I. Materia analizada:** *La aplicación del principio al debido procedimiento administrativo en los procedimientos disciplinarios seguidos por las entidades empleadoras al personal a su servicio y el derecho de defensa en el marco del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 y su reglamento.*

Resolución de Sala Plena: N° 001-2012-SERVIR/TSC.

Comentario: En este precedente el Tribunal del Servicio Civil advierte que a partir de haber conocido una considerable cantidad de expedientes administrativos se ha podido apreciar que las entidades empleadoras en el ejercicio de sus potestades disciplinarias, al momento de emitir sus pronunciamientos de primera instancia vienen vulnerando los derechos contenidos en el debido pronunciamiento administrativo y en específico en los procedimientos administrativos disciplinarios de los trabajadores comprendidos en el Decreto Legislativo N° 276. Al respecto, el Tribunal indica que se puede advertir que en los procedimientos administrativos disciplinarios seguidos en el marco del mencionado Decreto Legislativo, el derecho de defensa se encuentra debidamente cautelado cuando dichos procedimientos son instaurados con la finalidad de imponer eventuales sanciones de cese o destitución. Sin embargo, dicha garantía del derecho a la defensa no ha sido expresamente regulada para los casos de un procedimiento disciplinario distinto para la eventual imposición de una sanción de amonestación o suspensión. A criterio del Tribunal, ello no implica que los administrados sometidos a la potestad disciplinaria de una entidad se encuentren desprovistos de la posibilidad de ejercer su derecho de defensa de forma previa a la aplicación de alguna de las dos sanciones referidas. En consecuencia, se señala que en todo procedimiento disciplinario tiene como presupuesto de validez la comunicación escrita de los cargos imputados a un administrado por parte de la entidad empleadora, con la necesaria descripción de los hechos que se le imputan y la mención exacta de las normas que presuntamente ha vulnerado con su actuación, así como la oportunidad de presentación de descargos dentro de un plazo razonable y de forma previa la aplicación de la sanción.

- II. Materia analizada:** *Competencia del Tribunal del Servicio Civil para evaluar el Despido del régimen laboral de la actividad privada.*

Resolución de Sala Plena: N° 002-2010-2010-SERVIR/TSC.

Comentario: En este precedente el Tribunal del Servicio Civil señala que el empleador cuyos trabajadores se encuentren sujetos al régimen laboral de la actividad privada puede fijar restricciones y limitaciones para el ejercicio de *ius puniendi*, regulando a través de disposiciones internas, criterios y condiciones bajo los cuales se puede determinar el régimen sancionatorio, estableciendo las sanciones que correspondan a dichas faltas. Del mismo

modo, el empleador bajo el régimen laboral de la actividad privada puede imponerse procedimientos o instancias internas para la aplicación de sanciones disciplinarias. En el caso de las entidades públicas, el Estado ha decidido limitar la facultad disciplinaria de éstas, imponiéndoles en los literales d) y e) del artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023, la instancia del Tribunal del Servicio Civil para revisar en última instancia administrativa las apelaciones en materia disciplinaria y de terminación de la relación de trabajo, sin hacer distinción entre los regímenes laborales, estatutarios y de cualquier naturaleza, que vinculen a la entidad con la persona que le presta el servicios. A la luz de estas consideraciones, el Pleno del Tribunal del Servicio Civil se considera competente para admitir y resolver las apelaciones sobre las cinco materias a que alude el artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023, siempre que versen sobre regímenes bajo el ámbito del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

III. Materia analizada: *Aplicación del Principio de inmediatez en los procesos disciplinarios.*

Resolución de Sala Plena: Nº 003-2010-2010-SERVIR/TSC.

Comentario: En este precedente el Tribunal del Servicio Civil señala que pese a que el principio de inmediatez emana de relaciones jurídicas típicamente correspondientes al régimen laboral de la actividad privada, constituye también una pauta orientadora para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado sobre los servidores y funcionarios públicos sujetos al régimen de la carrera administrativa. En efecto, aun cuando la relación jurídica existente en este régimen es de naturaleza estatutaria, es necesario que las prerrogativas del Estado- Empleador se equilibren frente a los servidores y funcionarios públicos, cuando menos, para un ejercicio diligente de los poderes de sanción. El principio de inmediatez, se plasma en los siguientes criterios: (i) El inicio de los procedimientos disciplinarios tan pronto como la Entidad tenga conocimiento de la falta y con la oportunidad necesaria para garantizar el respeto de los derechos y garantía del debido procedimiento administrativo y la eficacia de la potestad inquisitiva de la administración para conocer los hechos que motivan la investigación; (ii) El ejercicio diligente de las potestades otorgadas a los órganos de gestión de personal o a las comisiones permanentes de procesos disciplinarios, de acuerdo con la gravedad de la falta; (iii) El cumplimiento estricto de los plazos máximos de duración del proceso disciplinario que corresponda a cada régimen laboral y, ante su inexistencia, la adecuación de sus pasos a los términos estrictamente necesarios para cumplir su finalidad; (iv) La inclusión en la motivación de los actos administrativos de las razones que causaron la demora en la tramitación; (v) La comunicación y procesamiento de las dilaciones injustificadas a los órganos institucionales correspondientes para que determinen las responsabilidades y apliquen las sanciones a las que hubiera lugar; (vi) La adopción de acciones tendientes a que los procesos disciplinarios sean ventilados con celeridad, oportunidad y eficacia.

BIBLIOGRAFÍA

ALVA MATEUCCI, Mario. «El “concepto” de administración pública en la legislación peruana». En: *Blog PUCP*, disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/2009/04/17/el-concepto-de-administracion-publica-en-la-legislacion-peruana/>.

BONNIN, Carlo Giovanni. *Principii di amministrazione pubblica*. Versión italiana sulla terza edizione francese di Antonio de Crescenzi y Michele Saffioti, volumen I, Nápoles: Stamperia francese, 1824.

CRISANTO CASTAÑEDA, Ana. «La Ley del servicio Civil: Problemas y Soluciones». En: *Revista Gestión Pública y Desarrollo*. Lima, agosto de 2013.

ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy. «La Ley N° 27444: Las razones de su puesta en vigencia y una breve mención a sus rasgos fundamentales». En: *Blog de Derecho en General*, disponible en: <http://derechogeneral.blogspot.com/2007/12/la-ley-27444-las-razones-de-su-puesta.html>.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Lima-Bogotá: Palestra – Temis, tomo I, 2006.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Guía práctica sobre el régimen disciplinario y el procedimiento administrativo sancionador*, Lima, 2015.

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 2002.

NAVARRETE MALDONADO, Alejandro J. «Modalidades de Desplazamiento en el Servicio Civil». En: *Revista Soluciones Laborales*, año 8, N° 94, Lima, Gaceta Jurídica, octubre de 2015.

PERFETTI, Luca R. «Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse ed equità». En: *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, números 3-4. Milán, Giuffrè Editore, 2010.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. «La buena Administración como Principio y como Derecho fundamental en Europa». En: *Misión Jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*. N° 6, volumen 6. Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, 2013.

SERVIR – GPGRH. *Los Regímenes Laborales en el Perú 2*. Disponible en: <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/biblioteca/SERVIR%20-%20E1%20servicio%20civil%20peruano%20-%20Cap2.PDF>.

VALDERRAMA VALDERRAMA, Luis Ricardo. «La Gestión de la Capacitación en la Ley del Servicio Civil». En: *Soluciones Laborales*. N° 87, Lima, Gaceta Jurídica, 2015.

