



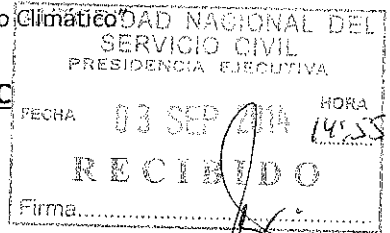
PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“ Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

INFORME TÉCNICO N° 552-2014-SERVIR/GPGSC



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

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

Asunto : Proyecto de Ley N° 3704/2014-CR, “Proyecto de ley que excluye a los trabajadores del Sistema Electoral de la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057”

Referencias : Oficio N° 062-2014-2015-CTSS/CR
Oficio N° 3564-2014-PCM/SG/OCP

Fecha : Lima, 03 SET. 2014

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Congresista Martha Chávez Cossío, Presidenta de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, remite el Proyecto de Ley N° 3704/2014-CR, “Proyecto de ley que excluye a los trabajadores del Sistema Electoral de la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057”, para opinión de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR dentro del ámbito de su competencia.

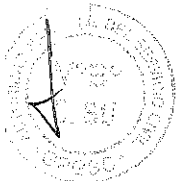
En tal sentido, señalamos lo siguiente:

I. Competencia de SERVIR para emitir opinión sobre propuestas normativas

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

II. Contenido de la propuesta normativa

- 2.1. El proyecto de ley plantea modificar los alcances de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. De tal forma que se





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

excluya al personal de las entidades que conforman el Sistema Electoral, es decir del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), del nuevo régimen del servicio civil.

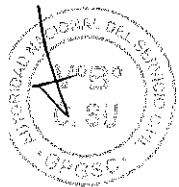
III. Análisis de la propuesta normativa

Sobre la autonomía de las entidades que conforman el Sistema Electoral

3.1. El proyecto de ley plantea la exclusión de los trabajadores que conforman el Sistema Electoral de los alcances de la Ley N° 30057, sobre la base de la protección de la autonomía del JNE, ONPE y RENIEC. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que la autonomía presenta las siguientes características:

- a) La autonomía es la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero “sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste” (Sentencia del expediente N° 0012-1996-I/TC). En ese sentido, debe entenderse que dicha autonomía debe ser ejercida dentro del marco constitucional y legal (Sentencia del expediente N° 0010-2003-AI/TC).
- b) Adicionalmente, el Tribunal Constitucional ha señalado que “(...) no debe confundirse autonomía con autarquía, pues desde el mismo momento en que el ordenamiento constitucional lo establece, su desarrollo debe realizarse respetando a ese ordenamiento jurídico. Ello permite concluir que la autonomía no supone una autarquía funcional, o que alguna de sus competencias pueda desvincularse total o parcialmente del sistema político, o del propio orden jurídico en el que se encuentra comprendido (...)” (expediente N° 0010-2003-AI/TC y expediente N° 01921-2009-PA/TC).
- c) Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que la autonomía de los órganos previstos en la Constitución no puede ser ejercida de manera irrestricta, pues tiene ciertos límites que dichas entidades deben tomar en cuenta en su ejercicio. En ese sentido, si bien la autonomía es una garantía institucional en materias política, económica y administrativa y que implica la competencia para aprobar la propia organización interna y su presupuesto; todo ello no implica que tales organismos gocen de una irrestricta discrecionalidad en el ejercicio de tales atribuciones.

Conforme al principio de unidad de la Constitución, dicha autonomía debe ser interpretada como un todo, como una unidad donde todas sus disposiciones deben ser entendidas armónicamente (expediente N° 0038-2004-AI/TC y expediente N° 01921-2009-PA/TC).






- 3.2. Bajo el criterio de autonomía que se presenta en el proyecto de ley, ninguna norma más allá de la propia Constitución y su Ley Orgánica sería aplicable a las entidades que conforman el Sistema Electoral. Esto significa que no le serían aplicables las normas sobre presupuesto público, inversión pública, compras estatales y –en general– todos los demás sistemas administrativos. Esta interpretación de la autonomía no es viable, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional.
- 3.3. En ese marco, la Ley N° 30057 establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, y precisa que dentro de su ámbito de aplicación se encuentran los organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía. En tal sentido, entidades públicas, como el JNE, ONPE y RENIEC, se encuentran incluidas en los alcances de esta norma, lo cual no afecta su autonomía, sino que ésta se ejerce dentro de las reglas establecidas en el ordenamiento jurídico.

Sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

- 3.4. Los sistemas administrativos tienen por finalidad organizar al Estado a través de principios, normas y técnicas en materias vinculadas a gestión de recursos humanos, presupuesto público, tesorería, inversión pública, entre otros. De tal forma que todas las entidades se organicen bajo los mismos procedimientos en temas que son transversales en la administración pública.
- 3.5. Asimismo, los sistemas administrativos regulan la utilización de los recursos en las entidades públicas, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso, conforme lo establece la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. En consecuencia, los sistemas administrativos constituyen mecanismos de reducción de la discrecionalidad de los funcionarios y servidores públicos, que tienen por finalidad orientar su actuación hacia el ciudadano, bajo estándares de eficacia y eficiencia.
- 3.6. De acuerdo a la Ley N° 29158, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los sistemas aplicables a todas las entidades de la Administración Pública. En consecuencia, en ejercicio de esta rectoría tiene la competencia para aprobar lineamientos aplicables a las entidades públicas como el JNE, ONPE y RENIEC.



Si no existieran los sistemas administrativos, las autonomías concedidas a las entidades y organismos del Estado podrían devenir en situaciones ineficientes o inclusive en situaciones abusivas, en donde prevalecerían los intereses de los funcionarios y servidores por encima de los ciudadanos. En ese sentido, ninguna entidad estatal debería quedar fuera de la aplicación de los sistemas administrativos.

- 3.7. La Gestión de Recursos Humanos, que tiene a la Ley N° 30057 como una de sus normas básicas, constituye un sistema administrativo que resulta necesario para



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

darle un contenido adecuado a la autonomía y a la actuación de las entidades del Estado.

Competencia de SERVIR en el ámbito de la reforma del servicio civil

3.8. SERVIR es la entidad rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, cuyo alcance abarca a todas las entidades de la administración pública, conforme al Decreto Legislativo N° 1023. En dicha condición aprueba reglas para hacer efectivo el funcionamiento del citado sistema administrativo.

3.9. En esa línea, SERVIR aprobó los “Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil”¹, en el cual se establece que cada entidad realice lo siguiente:

- Preparación de la entidad: Tiene por objeto garantizar que todos los servidores y servidoras de la entidad conozcan la ruta que la entidad deberá seguir para transitar al nuevo régimen del Servicio Civil, y el adecuado conocimiento de las herramientas necesarias para dicho tránsito.
- Análisis situacional de la entidad: Esta etapa tiene por finalidad reconocer la situación actual de la entidad en lo referente a procesos y puestos e identificar las oportunidades de mejora pertinentes.
- Aplicación de mejoras internas: Esta etapa tiene por objeto asegurar que los esfuerzos de la entidad se orienten a la prestación efectiva de servicios de calidad a los ciudadanos.
- Implementación del nuevo régimen: Se implementa el régimen de la Ley del Servicio Civil, mediante la convocatoria a los concursos públicos, el tránsito de los servidores al nuevo régimen y la puesta en práctica de los procesos mejorados.

3.10. Asimismo, SERVIR aprobó la Directiva N° 001-2013-SERVIR/GDSRH denominada “Formulación del Manual de Perfiles de Puestos”², a efectos de que las entidades utilicen la metodología propuesta por SERVIR para la formulación de sus respectivos perfiles de puestos.

3.11. En consecuencia, cada entidad pública se encargará de realizar un análisis de los procesos y funciones que realiza, del personal que se requiere y del perfil que debe tener su personal para ocupar determinado puesto. Es un proceso que corresponde a cada entidad pública y que se realiza de conformidad a los lineamientos que emita SERVIR, en su calidad de ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos y de organismo técnico especializado.



¹ Lineamientos aprobados por Resolución N° 160-2013-SERVIR/PE, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 2 de octubre de 2013.

² Directiva aprobada por Resolución N° 161-2013-SERVIR/PE, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 2 de octubre de 2013.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

3.12. Ello no puede ser considerado como una violación de la autonomía de los organismos constitucionales. Por el contrario, la autonomía de las entidades que conforman el Sistema Electoral se expresaría actuando dentro de las reglas establecidas en las leyes y demás normas que constituyen el ordenamiento jurídico; como la Ley N° 30057, una de las normas básicas del sistema administrativo de gestión de recursos humanos y del Decreto Legislativo N° 1023 que establece la rectoría de SERVIR sobre el mencionado sistema.

Sobre la reserva de Ley Orgánica

3.13. En el proyecto de ley se plantea la modificación de la Ley N° 30057, sobre la base de una supuesta reserva de ley orgánica para la regulación de la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución.

3.14. Si bien las entidades que conforman el Sistema Electoral se rigen por la Constitución y sus respectivas Leyes Orgánicas, ello debe interpretarse a la luz de lo ya señalado por el Tribunal, en el sentido que los organismos y entidades con autonomía se someten a todo el ordenamiento jurídico.

3.15. La Gestión de Recursos Humanos, que tiene a la Ley N° 30057 como una de sus normas básicas, constituye un sistema administrativo establecido en una Ley Orgánica (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo). La Ley N° 30057 no ha creado dicho sistema administrativo, sino que desarrolla parte de sus alcances. Los sistemas administrativos han sido previstos por ley orgánica, dada su vocación de aplicación general, a todos los organismos y entidades del Estado.

Sobre los servidores civiles de las entidades del Sistema Electoral

3.16. Las personas que trabajan en el sector público forman parte de la carrera administrativa desde 1950. Así, con Ley del Estatuto y Escalafón del Servicio Civil se regula por primera vez y de manera integral la carrera administrativa en el Perú. Posteriormente, en 1984 se aprobó la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público.

3.17. En consecuencia, siempre ha existido una carrera administrativa que regula el acceso, permanencia, progresión y remuneraciones de todos los servidores civiles que laboran en una entidad del Estado. La excepción han sido las leyes que regulan las carreras especiales en el sector público. En consecuencia, no existe justificación para excluir a servidores civiles que siempre han formado parte de la carrera administrativa, como los trabajadores que laboran en las entidades que conforman el Sistema Electoral.

3.18. Actualmente, el régimen aplicable para todas las personas al servicio del Estado es el nuevo régimen del servicio civil, regulado por la Ley N° 30057. En consecuencia, los servidores civiles de las entidades que conforman el Sistema Electoral se encuentran comprendidos en los alcances de la Ley N° 30057.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

IV. Conclusiones

- 4.1. Consideramos que no debe aprobarse el Proyecto de Ley N° 3704/2014-CR, en la medida que la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, no restringe la autonomía de las entidades que conforman el Sistema Electoral. La Ley N° 30057 establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, y precisa que dentro de su ámbito de aplicación se encuentran los organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
- 4.2. El Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil se encuentran incluidos en los alcances de la Ley N° 30057, lo cual no afecta su autonomía, sino que ésta se ejerce dentro de las reglas establecidas en el ordenamiento jurídico.
- 4.3. SERVIR en su calidad de ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos y de organismo técnico especializado es competente para emitir lineamientos vinculados al sistema así como del tránsito al nuevo régimen del servicio civil. En el marco de los lineamientos señalados, cada entidad pública se encargará de realizar un análisis de los procesos y funciones que realiza, del personal que se requiere y del perfil que debe tener su personal para ocupar determinado puesto.

Finalmente, remito para su consideración el proyecto de Oficio de respuesta respectivo.

Atentamente,


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