



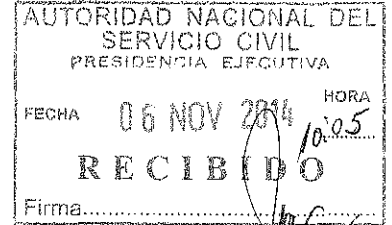
PERÚ

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° 788-2014-SERVIR/GPGSC



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

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

Asunto : Proyecto de Ley N° 3841 /2014-CR, “Proyecto de ley que excluye a los trabajadores del Sistema Nacional y la Superintendencia de los Registros Públicos de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”

Referencia : Oficio N° 4177-2014-PCM/SG/OCP

Fecha : Lima, 05 NOV. 2014

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual el Grupo Parlamentario de Acción Popular – Frente amplio, a iniciativa del Congresista Yonhy Lescano Ancieta, plantea modificar los alcances de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. De tal forma que los servidores civiles del Sistema Nacional de los Registros Públicos y la Superintendencia de los Registros Públicos - SUNARP, regulados por la Ley N° 26366, se excluyan del ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil.

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 (SAGRH), 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 la



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Superintendencia Nacional de Registros Públicos se encuentre excluida del ámbito de aplicación de esta norma.

III. Análisis de la propuesta normativa

Sobre la autonomía de la SUNARP

3.1. En el proyecto de ley se plantea la exclusión de los servidores del Sistema Nacional y la Superintendencia de Registros Públicos de los alcances de la Ley N° 30057, argumentando lo siguiente:

- Los trabajadores de SUNARP se encuentran sujetos a carrera y funciones especiales.
- La SUNARP es un organismo técnico especializado, autónomo, adscrito al Ministerio de Justicia.
- Las Oficina Registrales tienen patrimonio propio y autonomía registral, administrativa y económica.
- El Código Civil se refiere en forma exclusiva a los Registros Públicos.
- En la Ley N° 26366 se señala como finalidad esencial “la especialización, simplificación, integración y modernización de la función registral”.
- La amplitud de las situaciones jurídicas objeto de inscripciones hace que se tenga un marco normativo complejo, variado y, por tanto, especializado.

3.2. 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





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

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).

- 3.3. Bajo el criterio de autonomía, ninguna norma más allá de la propia Constitución y su Ley de creación sería aplicable a la SUNARP. 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.
- 3.4. 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 la SUNARP, 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

- 3.5. 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.
- 3.6. 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.
- 3.7. 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 todas las entidades del Estado.

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.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

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

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.

Ello no puede ser considerado como una violación de la autonomía de los organismos del Estado. Por el contrario, la autonomía de la SUNARP 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.

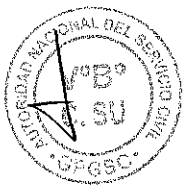
Sobre los servidores civiles de la SUNARP

- 3.9. 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.

- 3.10. 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 crear carreras especiales para servidores civiles que siempre han formado parte de la carrera administrativa, más aún cuando las labores que realizan son transversales a cualquier entidad pública y no son específicas a un solo sector o entidad pública.

- 3.11. Es más, la Ley N° 26366 que crea el Sistema Nacional y la Superintendencia de los Registros Públicos señala que su personal se rige por el régimen laboral de la actividad privada, que es un régimen general, y no reserva una regulación especial o exclusiva para dicha entidad

- 3.12. El alegar que por la naturaleza y complejidad de sus funciones una institución se convierte en "especializada" y, por tanto, sus servidores también, carece de sentido. En esa línea, cualquier entidad, en mayor o menor medida, que realiza funciones orientadas al cumplimiento de su misión y visión, sería "especial" pues no todas hacen lo mismo. Los fines para los que se crea una institución son muchos y variados, pero ello, por sí mismo, no le otorga la calidad de "especial". La especialidad importa una carrera y ciertos criterios de formación técnica muy particulares lo que hace que se excluyan de la Ley del Servicio Civil.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

3.13. 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 la SUNARP se encuentran comprendidos en los alcances de la Ley N° 30057.


IV. Conclusiones

4.1. Consideramos que no debe aprobarse el Proyecto de Ley N° 3841/2014-CR, en la medida que la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, no restringe el desarrollo de las funciones del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos - SUNARP.

4.2. Asimismo, los servidores civiles de la SUNARP, por la naturaleza de las funciones que realizan, se encuentran incluidos en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

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

CSL/bcbg

