

# COMENTARIOS A LA LEY DEL SERVICIO CIVIL Y SUS REGLAMENTOS

Editora: Emma Barrios Ipenza



**Comentarios a la Ley del Servicio Civil  
y sus reglamentos**



# **Comentarios a la Ley del Servicio Civil y sus reglamentos**

Emma Barrios Ipenza  
Editora

*Comentarios a la Ley del Servicio Civil y sus reglamentos / Andrés Corrales Angulo (et al.) ; Ed. Emma Barrios Ipenza. – Huancayo: Universidad Continental. Fondo Editorial, 2015. – 148 p.*

*Servicio civil, Administración pública, Recursos humanos, Función pública, Funcionarios públicos, Derecho del trabajo, Legislación, Perú.*

352.6302685 (SCDD)

*Datos de catalogación del CENDOC UC*

Es una publicación de Universidad Continental

*Comentarios a la Ley del Servicio Civil y sus reglamentos*

Emma Barrios Ipenza (Editora)

Primera edición

Huancayo, agosto de 2015

Tiraje: 500 ejemplares

© De los autores

© Universidad Continental, Fondo Editorial

Av. San Carlos N.º 1980, Huancayo, Perú

Teléfono: (51 64) 481-430 anexo 7863

Correo electrónico: [fondoeditorial@continental.edu.pe](mailto:fondoeditorial@continental.edu.pe)

[www.universidad.continental.edu.pe](http://www.universidad.continental.edu.pe)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2015-11936

ISBN N.º 978-612-4196-26-3

Cuidado de edición: Jullisa del Pilar Falla Aguirre

Diseño de carátula: Giancarlo Navarro Arias

Impresión

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje María Auxiliadora 156, Breña

Impreso en el Perú / Printed in Peru

Los artículos que forman parte de la presente publicación representan exclusivamente la opinión personal de los autores y no representan opinión institucional alguna. Queda prohibida cualquier forma de reproducción, distribución y transformación de esta obra, sin previa autorización escrita de los autores y de la Universidad Continental.

## Índice

Presentación	9
Antecedentes de la Ley del Servicio Civil <i>Andrés Corrales Angulo</i>	11
Alcances sobre la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil y el proceso de implementación <i>José Valdivia Morón</i>	29
Perfil de puesto <i>María del Pilar Tamashiro Sakuda</i>	41
Derechos individuales, suspensión y término de la relación de servicio civil <i>Ángel Eulogio Portugal Vargas</i>	61
Los derechos colectivos en la Ley del Servicio Civil. Aproximación a sus principales innovaciones <i>Ángel Eulogio Portugal Vargas</i>	81
Gestión de las compensaciones <i>Abel Ceballos Pacheco</i>	101
Datos de los autores	141

## Presentación

Desde su fundación en el año 2000, la Escuela de Postgrado de la Universidad Continental ha venido contribuyendo de forma activa en la reflexión y discusión académica de las principales reformas orientadas a modernizar la gestión pública y ponerla al servicio de la ciudadanía.

En ese marco, una dedicación especial han merecido los esfuerzos de reforma del servicio civil. Desde el diagnóstico de la situación del personal de la Administración Pública del Gobierno Central, realizada el año 2001, pasando por la Ley Marco del Empleo Público promulgada el año 2004 y de forma muy especial, acompañando la reforma del servicio civil iniciada el año 2008, la Escuela de Postgrado ha asumido su compromiso de apoyar, desde la academia, estos esfuerzos para que el Estado peruano pueda contar con un servicio civil profesional, condición para el desarrollo del país.

En tal sentido, gustosos prestamos nuestras aulas y nuestro foro para la discusión del Decreto Legislativo N.º 1023, creado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil y el Tribunal del Servicio Civil; el Decreto Legislativo N.º 1024, creado por el Cuerpo de Gerentes Públicos; el Decreto Legislativo N.º 1025 que estableció las normas de capacitación y evaluación del desempeño; y el Decreto Legislativo N.º 1057 que estableció el Contrato Administrativo de Servicios.

Con el mismo compromiso, hemos contribuido con el debate académico y difusión de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil y de sus proyectos de reglamentos y de los reglamentos publicados, convencidos de que, aunque perfectibles, se trata de normas fundamentales impulsadas por la Autoridad

Nacional del Servicio Civil-SERVIR para modernizar el Estado a través de la modernización de su servicio civil.

La Universidad Continental, que desde su creación tiene una perspectiva global de la gestión pública por su intensa vinculación internacional con universidades europeas y latinoamericanas, así como por sus programas y docentes extranjeros, es testigo que una norma, como la Ley del Servicio Civil, se inscribe dentro de la tendencia internacional de los países más desarrollados de contar con un servicio civil profesionalizado.

Por ello, de forma consecuente con nuestra posición institucional, nos complace presentar esta obra *Comentarios a la Ley del Servicio Civil y sus Reglamentos*, el cual constituye el primer volumen al que seguirá otro, y que recoge el parecer de expertos en el tema, quienes, desde una lectura crítica, aportan a la comprensión y aplicación de esta trascendental normativa.

Confiamos en que esta publicación contribuirá al conocimiento e implementación de la reforma del servicio civil en curso, que viene siendo liderada e impulsada con mucho profesionalismo por SERVIR y que, sin duda, debe ser considerada como una política de Estado, en beneficio de nuestro país y de las próximas generaciones.

Lima, agosto de 2015

EMMA BARRIOS IPENZA  
UNIVERSIDAD CONTINENTAL

# **Antecedentes de la Ley del Servicio Civil**

**Andrés Corrales Angulo**



## **Antecedentes de la Ley del Servicio Civil**

### **A modo de introducción**

La Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, marca un hito en la reforma del servicio civil peruano. Se trata de una norma que puede significar la profesionalización del servicio civil, ubicando al país en una dimensión cualitativamente superior y, por tanto, capaz de entregar mejores servicios a los ciudadanos, de garantizar seguridad jurídica y de constituir un baluarte en la lucha contra la corrupción.

Para una cabal comprensión de los alcances de la Ley del Servicio Civil, es preciso analizar algunos de sus antecedentes, su contexto, y entenderla como parte y fruto de un proceso complejo que tiene un largo horizonte todavía.

### **1. La reforma del Servicio Civil y la modernización del Estado**

La Ley del Servicio Civil se inscribe dentro de un proceso de reforma del servicio civil que es, a su vez, parte de un proceso más amplio de modernización del Estado. Y es que no es posible entender la modernización del Estado sin una modernización de su servicio civil, ya que la dimensión de los recursos humanos es constitutiva de la Administración Pública. Sin la referencia a las personas, la Administración Pública queda reducida a una entelequia.

Así lo reconoce la Ley N.º 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, de enero de 2002, en el artículo 4, que establece como uno de los objetivos del proceso de modernización alcanzar un Estado con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados. Asimismo, en su artículo

5 señala que entre las principales acciones del proceso de modernización de la gestión del Estado, se encuentra la revalorización de la Carrera Pública, con énfasis en el principio de la ética pública y la especialización, así como el respeto al Estado de Derecho por parte de los servidores.

De otro lado, entre las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, adoptadas en julio del año 2002, se encuentra la Política *Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente*, la cual establece como una de las principales acciones, para alcanzar el objetivo de contar con un Estado eficiente, eficaz, *moderno* y transparente, revalorar y fortalecer la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral (Acuerdo Nacional, 2002: Política de Estado 24).

Por otra parte, la actual Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada el año 2013, incluye entre sus objetivos específicos promover que el sistema de recursos humanos asegure la profesionalización de la función pública, a fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan. En tal sentido, dicha política ha consignado como uno de sus pilares el *servicio civil meritocrático* (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013: 33).

## 2. Antecedentes de reforma del Servicio civil

Con luces y sombras, se han realizado desde 1990 acciones orientadas a reformar el servicio civil peruano. Desde dicho año se pueden identificar cuatro intentos de reforma del servicio civil (SERVIR, 2012: 4-18).

El primer intento de reformas se dio entre 1990 y 1992 bajo la influencia del Consenso de Washington. Se buscaba reducir el tamaño del Estado y restringir su rol. A estos efectos se adoptaron, principalmente, seis medidas:

- 1) Reducción de personal, que ocasionó ceses colectivos sobre la base de evaluaciones semestrales y compra de renunciadas.
- 2) Cierre de ingreso a la carrera administrativa, prohibición de progresión en la carrera y congelamiento de sueldos a partir de la Ley Anual de Presupuesto Público de 1993.
- 3) Asignación de Régimen Laboral Privado a entidades públicas (agencias) y además un nuevo régimen laboral privado con una mayor flexibilidad (Decreto Legislativo N.º 728).

- 4) Creación de los llamados Servicios No Personales (SNP), que, en un marco de prohibición de ingreso al empleo público, buscaba incorporar nuevos servidores, supuestamente temporales, pero de renovación indefinida, bajo la modalidad de locadores de servicios.
- 5) Recurso al PNUD y al Fondo de Apoyo Gerencial para contratar bajo la modalidad de locación de servicios («consultores»), al margen de las prohibiciones de ingreso al Estado, profesionales calificados para puestos directivos y de asesoría de alto nivel.
- 6) Creación de incentivos no remunerativos, el más conocido el proveniente del Fondo de Asistencia y Estímulo-CAFAE, para compensar los bajos sueldos congelados y atraer personal calificado. Los montos de CAFAE diferían mucho entre instituciones y obedecían, en buena medida, al peso relativo de la entidad para la negociación de mayores incentivos para su personal.

Como puede apreciarse, estas medidas contribuyeron a generar desorden, inequidad y desvaloración del empleo público; no obstante, permitió atraer personal calificado al Estado y profesionalizar las agencias (organismos públicos, entre ellas las reguladoras).

El segundo intento de reforma se dio entre 1995 y 1997, buscaba modernizar el Estado, haciéndolo más eficiente, a través de la desregulación y simplificación administrativa. En julio de 1995, mediante Ley N.º 26507, se desactiva el Instituto Nacional de Administración Pública-INAP, ente rector del empleo público, y se transfieren sus funciones de supervisión de recursos humanos a la Presidencia del Consejo de Ministros. En 1996 se inicia un proceso de modernización del Estado al aprobarse, con Decreto Legislativo N.º 834, la Ley Marco de Modernización de la Administración Pública que, entre sus principios (art. 3), consigna «El Poder Ejecutivo busca mejorar la gestión pública a través de instituciones eficientes y de la profesionalización y revalorización del servidor público». Mediante este proceso se requería, entre otros aspectos, reorganizar la carrera pública mediante el sinceramiento de los contratos SNP y la aprobación de una nueva ley de carrera pública. No obstante, esta propuesta recibió poco apoyo político y de la opinión pública y no prosperó, particularmente, por la preocupación por el alto costo que implicaría convertir a contratos laborales indeterminados los contratos SNP (SERVIR, 2012: 10).

El tercer intento de reformas se dio entre 2001 y 2006: Se establecieron las bases para una reforma del servicio civil. El año 2001 se constituyó, mediante Decreto Supremo 004-2001-TR, la Comisión Multisectorial encargada de

estudiar la situación del personal de la Administración Pública Central. Esta comisión estuvo presidida por el entonces Ministro de Trabajo y Promoción Social Jaime Zavala Costa y tuvo el asesoramiento del Dr. Mario Pasco Cosmópolis.

En el cuadro N.º 1 se presenta una síntesis de las conclusiones del citado informe.

**Cuadro N.º 1. Conclusiones del Informe Comisión Multisectorial**

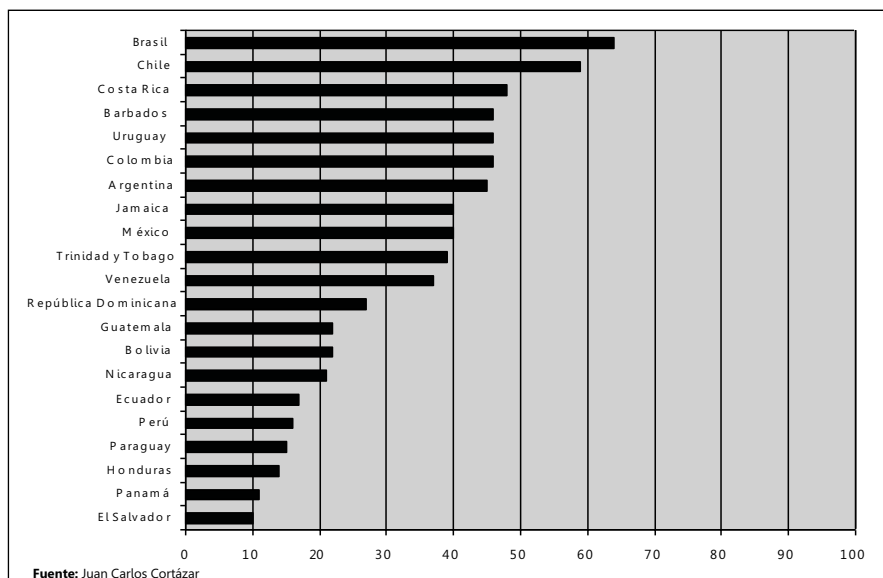
Diversos regímenes laborales	Problemática en las remuneraciones	Formas contractuales	Supervisión y control
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombrados (45 %), Régimen Privado (15 %) y SNP (40 %)</li> <li>• Régimen privado que se administra como público</li> <li>• Se ha diluido la carrera pública y se ha perdido desarrollo capacidades</li> <li>• Se recomienda nuevo régimen de carrera para profesionales y para personal técnico y auxiliar un régimen como en régimen privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Múltiples organismos y sistemas de pagos</li> <li>• Gran dispersión de conceptos remunerativos y no remunerativos (Planilla Única de Pagos, CAFAE, etc.)</li> <li>• Importante efecto previsional al pasar conceptos no remunerativos a remunerativos</li> <li>• Se recomienda que las remuneraciones se adapten a esquemas más modernos de relaciones laborales (posibilidad de ascenso remunerativo, incentivos por mérito y productividad, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuadro de Asignación de Personal-CAP y Presupuesto Analítico de personal-PAP desactualizados por las restricciones presupuestales en contratación de personal</li> <li>• SNP sin derechos laborales</li> <li>• Se recomienda la creación de Contratos Administrativos de Servicios-CAS en reemplazo de los SNP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay una entidad que centralice la información del personal de la Administración Pública</li> <li>• Vacío luego de la desactivación del INAP</li> <li>• Se recomienda crear una Dirección Nacional adscrita a PCM que en su fase de implementación tenga el apoyo de un Comité Interministerial.</li> <li>• Se recomienda crear un Tribunal Administrativo como última instancia en asuntos de personal</li> </ul>

**Fuente:** Comisión Multisectorial

Adicionalmente, la comisión elaboró tres proyectos de ley de normas relacionadas con la ética de los servidores públicos: Ley sobre prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, Ley sobre la gestión de intereses en la Administración Pública y Ley del Código de Ética de la Función Pública.

Posteriormente, a raíz de que en los años 2003-2004, el Banco Interamericano de Desarrollo realizara un diagnóstico y un ranking sobre la calidad de los servicios civiles de 21 países de América Latina, ubicando al servicio civil peruano en el puesto 17, volvió a colocarse en la agenda pública el tema del servicio civil (véase Gráfico N.º 1).

**Gráfico N.º 1.** Ranking de calidad: Servicios Civiles en América Latina (2003-2004).



Por ello, a iniciativa del Poder Ejecutivo, se aprobó la Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público, la cual brindaba un marco general de ordenamiento del empleo público y establecía una nueva clasificación de los servidores públicos en atención a sus funciones y no por su nivel académico. Además, crea el Consejo Superior del Empleo Público-COSEP, como ente rector del empleo público, y el Tribunal del Empleo Público, con competencia para resolver recursos de apelación derivados de controversias entre los servidores públicos y su empleador. Ni el COSEP ni el Tribunal del Empleo Público llegaron

a implementarse. Asimismo, la Ley Marco del Empleo Público estableció que se aprobarían cinco leyes de desarrollo, las cuales contendrían las reglas específicas:

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

Al año 2005, los proyectos de ley de desarrollo correspondientes habían sido remitidos al Congreso de la República, que los unificó, pero no logró aprobarlos. Una de las razones para ello volvió a ser el temor respecto del costo fiscal que implicaría.

Por su carácter general y porque no llegaron a aprobarse las leyes de desarrollo, la Ley Marco del Empleo Público «no tuvo efectos prácticos en la gestión de las personas en el sector público» (Cortázar, 2013: 7).

El cuarto intento de reforma del servicio civil, a partir del año 2008, constituye propiamente el inicio de la actual reforma del servicio civil. A raíz de la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, se presentó una ventana de oportunidad con las facultades legislativas que recibió el Poder Ejecutivo, entre otros aspectos, para modernizar el Estado (Esparch, 2012).

En dicha oportunidad se diseñó una estrategia de reforma del servicio civil que contó con el liderazgo de Mario Pasco Cosmópolis, en esa época Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo (Cortázar, 2013). Se optó por una estrategia de gradualidad y habilitación progresiva, según la cual se incidiría en determinados problemas claves con un impacto fiscal limitado; y el avance de dichas medidas habilitaría, progresivamente, la adopción de reformas más profundas y extensas en un plazo de 3 a 10 años, según disponibilidad presupuestal y las capacidades que se podrían ir desarrollando (véase cuadro N.º 2).

De esta forma se descartó una primera aproximación de intentar una reforma integral sobre la base de los proyectos de ley de desarrollo de la Ley Marco del Empleo Público.

Fruto de esta estrategia que, por su costo acotado, superó el veto fiscal que había estado presente en intentos anteriores de reforma, con el apoyo de un equipo de consultores de primer nivel, de la asistencia técnica del

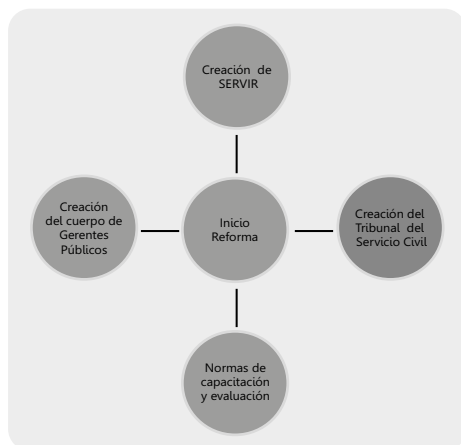
Banco Interamericano de Desarrollo y del financiamiento del Programa de Modernización del Estado-PMDE de la PCM, se elaboraron los proyectos y se aprobaron los Decretos Legislativos N.º 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos; N.º 1024, que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos; N.º 1025, que aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público; y N.º 1026, que establece un régimen especial facultativo para los Gobiernos Regionales y Locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral, aunque este último hasta la fecha no se ha aplicado en ningún caso.

**Cuadro N.º 2.** Problemas y propuestas para la Reforma del Servicio Civil 2008

Problema	Propuesta
Ausencia de Organismo «cabeza de sistema» que gestione RR. HH.	Creación e implementación de un organismo rector
No se recluta formalmente profesionales altamente capaces	Cuerpo de Gerentes Públicos
Ausencia de sistemas de evaluación	Evaluación permanente para: 1) Capacitar al de rendimiento insuficiente. 2) Reconocer y premiar al eficiente: ascensos, retribución y reconocimiento moral. 3) Separar al personal que no rinde.
No hay políticas ni programas de capacitación	Normas sobre capacitación y fondo de capacitación
Inflexibilidad de régimen de carrera limita esfuerzos para racionalizar personal, especialmente regiones y municipalidades.	Régimen facultativo de optimización
Incompatibilidades y prohibiciones son excesivas e ineficaces y desalientan la función pública.	Norma racional sobre incompatibilidades y prohibiciones

**Fuente:** Consultores que elaboraron propuesta de decretos legislativos de reforma del servicio civil 2008.

## Gráfico N.º 2. Inicio de la reforma del servicio civil



**Fuente:** Elaboración propia

No es menor el cambio de énfasis que supone la mención a servicio civil en lugar de empleo público. En este, se enfatiza en la relación entre el empleado público y su empleador, el ciudadano es invisible; en aquel, sin perjuicio del reconocimiento de los derechos de los trabajadores, el acento se pone en el compromiso de servir al ciudadano.

Complementariamente a las medidas reseñadas, se retomó el año 2008 una propuesta de la Comisión Multisectorial del año 2001: la aprobación de la modalidad de Contratación Administrativa de Servicios-CAS para sustituir a los Servicios No Personales y dotar de determinados derechos al personal contratado que carecía de ellos en la modalidad SNP. Así se emitió el Decreto Legislativo N.º 1057. Desde su diseño se trató de un régimen transitorio que cumplía con dos propósitos: «por un lado, el ya señalado de extirpar el contrato SNP; pero por otro, [de] allanar el camino para una reforma en profundidad del servicio civil» (Pasco, 2010: 44). Si bien originalmente se planteó como un régimen de naturaleza administrativa, a partir de la sentencia 00002-2010-PI/TC del Tribunal Constitucional se reconoce su carácter de régimen laboral público.

Es gracias a esta estrategia de gradualidad y habilitación progresiva que, cinco años después, ha sido posible encarar la decisión política, no carente de audacia, de emprender ahora sí una reforma integral del servicio civil peruano. Hubiera sido un error acometer semejante empresa en el 2008, en la situación en que nos encontrábamos de vacío de ente rector y sin un mínimo de capacidades institucionales desarrolladas.



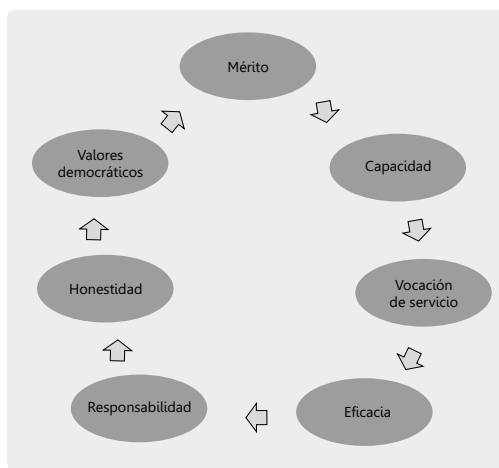
### 3. La Carta Iberoamericana de la Función Pública

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, organismo internacional de carácter intergubernamental cuya creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, gestionó la elaboración de una carta para que sirviera como referente de calidad, orientadora de los esfuerzos de reforma de los servicios civiles de Iberoamérica. Así nació la *Carta Iberoamericana de la Función Pública-CIFP*, que bien podría llamarse Carta Iberoamericana del Servicio Civil, pues allí se considera que función pública y servicio civil son sinónimos (CIFP, 2003: Preámbulo), y que fue aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, desarrollada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia (26 y 27 de junio de 2003) y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en Bolivia (14 y 15 de noviembre de 2003).

La CIFP señala que existe una relación positiva entre un servicio civil profesional y la confianza ciudadana en la Administración Pública, la eficacia gubernamental, la lucha contra la corrupción, la gobernabilidad, y el crecimiento económico sustentable.

Dicha carta precisa, además, que se puede entender que se cuenta con un servicio civil profesional si los servidores públicos tienen los atributos recogidos en el siguiente gráfico.

**Gráfico N.º 3.** Atributos de un servicio civil profesional



**Fuente:** Carta Iberoamericana de la Función Pública

**Para conocer los puntos de venta de esta publicación,  
visite el [sitio web](#) del Fondo Editorial de la Universidad Continental.**

