

INFORME TEMÁTICO N.º 50/ 2021-2022

EXCLUSIONES A LOS ALCANCES DE LA LEY SERVIR

ALEXIS PEREA FLORES

Lima, 17 de noviembre de 2021

Jr. Azángaro 468, Edificio José Faustino Sánchez Carrión - Of. 204 B, Cercado de Lima. Lima1

Tel.: (511) 311-7777 anexo 1211 | email: investigacion@congreso.gob.pe

<http://www.congreso.gob.pe/dgp/Didp/index.html>

INTRODUCCIÓN

El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, a través del Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal, ha elaborado el Informe temático titulado *Exclusiones a los alcances de la Ley Servir*, como un documento de consulta que describe los antecedentes de la norma y las excepciones al régimen único y exclusivo para el servicio civil.

Para el desarrollo del presente documento, se consultó bibliografía especializada, legislación e información documental publicada en los sitios web oficiales de instituciones públicas como la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), el Congreso de la República (Archivo Digital de la Legislación del Perú y otros) y el Tribunal Constitucional.

El informe se divide en dos partes: la primera describe brevemente los antecedentes a la creación del régimen único establecido en la Ley 30057, Ley del Servicio Civil. La segunda parte aborda el tema de la exclusión de algunas entidades y trabajadores a los alcances de la Ley Servir, tomando en consideración la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Constitucional.

De esta manera, el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria procura brindar información oportuna y de utilidad para la toma de decisiones.

EXCLUSIONES A LOS ALCANCES DE LA LEY SERVIR

1. Antecedentes

En nuestro país, el crecimiento no planificado ni estructurado del servicio civil y la generación de normas desvinculadas entre sí han dado lugar a la coexistencia de diferentes regulaciones y regímenes laborales. En un informe sobre la gestión de recursos humanos, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, se estimaba la existencia de más de 500 normas sobre el servicio civil, más de 102 escalas remunerativas en 82 entidades del Poder Ejecutivo, más de 400 reglas distintas sobre el pago a los servidores públicos y más de 198 conceptos de pago (SERVIR, 2012: 89 y 90).

El servicio civil involucra a todas las personas que sirven al Estado en sus diversas entidades, es decir, más de 1 millón 400 mil servidores públicos (SERVIR: 2016: 3). Los diferentes regímenes laborales existentes se encuentran regulados por el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; el Decreto Supremo 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral; y el Decreto Legislativo 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios; y otros regímenes de carrera especiales.

La diversidad de regímenes en el sector público y la consecuente dificultad para su estructuración bajo criterios de gestión uniformes fueron algunos de los factores que contribuyeron a evidenciar la necesidad de una reforma del servicio civil. En el año 2007, mediante la Ley 29157¹, el Congreso de la República delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar, entre otras materias, sobre la mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional y simplificación administrativa y modernización del Estado. Asimismo, mediante la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), se dispuso la creación de un Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, a cargo de un ente rector.

¹ Ley 29157, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento.

En este contexto, mediante Decreto Legislativo 1023 publicado en 2008, se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado. Su finalidad es contribuir con la mejora continua de la administración del Estado a través del fortalecimiento del servicio civil. Como ente rector, SERVIR orienta su accionar a la búsqueda de un servicio civil meritocrático con altos niveles de eficiencia y define las reglas a nivel nacional sobre la gestión de recursos humanos en el sector público, mediante la formulación de políticas nacionales, opiniones técnico vinculantes, normas y la supervisión de su cumplimiento, así como la resolución de conflictos.

Según el Decreto Legislativo 1023, el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado comprendía a las instituciones y entidades de la administración pública señaladas en la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, es decir: Poder Legislativo; Poder Ejecutivo (ministerios, organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y toda entidad perteneciente a este Poder); Poder Judicial; Gobiernos Regionales y Locales (sus órganos y entidades); y organismos constitucionales autónomos.² Además, los funcionarios y empleados de confianza, cuando corresponda en razón de la naturaleza de sus labores. Los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional no estaban incluidos en la norma, con excepción de su personal civil. Los trabajadores pertenecientes a regímenes especiales si estaban considerados, aunque dependiendo de las particularidades en la prestación de su servicio se regían por sus leyes específicas.

En el 2013, mediante la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, se derogó la Ley Marco del Empleo Público y se establecieron nuevas disposiciones sobre la gestión de los recursos humanos en el Estado. Estas medidas están orientadas a uniformizar la regulación y unificar a los servidores públicos en un único régimen, con la finalidad de mejorar su desempeño a través de la profesionalización, el mérito y el ordenamiento de sus deberes y derechos, entre otros aspectos.

² Artículo III del Título Preliminar de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público.

2. Exclusiones a los alcances de la Ley Servir

La Ley 30057, también denominada Ley Servir, tiene por objeto establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios. De esta manera, se procura que dichas entidades alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil.

De acuerdo con la Ley Servir, se encuentran bajo el régimen del Servicio Civil las instituciones y entidades públicas que se mencionan a continuación:

Artículo 1. Ámbito de aplicación

El régimen del Servicio Civil se aplica a las entidades públicas de:

- a) El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos.
- b) El Poder Legislativo.
- c) El Poder Judicial.
- d) Los Gobiernos Regionales.
- e) Los Gobiernos Locales.
- f) Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
- g) 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.

Asimismo, el primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final de la norma señala la exclusión de algunas entidades y servidores públicos:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Trabajadores, servidores, obreros, entidades y carreras no comprendidos en la presente Ley

No están comprendidos en la presente Ley los trabajadores de las empresas del Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en la tercera disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1023, *así como los servidores civiles del Banco Central de Reserva del Perú, el Congreso de la República, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y la Contraloría General de la República* ni los servidores sujetos a carreras especiales. *Tampoco se encuentran comprendidos los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales.*

El Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley Servir, entre los cuales también figura parte del primer párrafo de la disposición complementaria final antes mencionada. El análisis de los aspectos de fondo realizado en

la Sentencia 0025-2013-PI-TC y acumulados (caso Ley Servir)³ empieza por determinar el ámbito de aplicación de la ley impugnada, es decir, las entidades y servidores públicos que se encuentran bajo el régimen único establecido mediante la Ley Servir. Fundamentalmente, se hace referencia al principio de autonomía de los poderes y otros organismos constitucionales autónomos, así como a las excepciones previstas en la Primera Disposición Complementaria Final.

2.1. Acerca del principio de autonomía

Como señala el Tribunal, nuestro país se configura como un Estado Constitucional de Derecho, con un gobierno unitario, representativo y descentralizado que se organiza según el principio de separación de poderes. Dicho principio constituye una premisa necesaria para el mejor desempeño del Estado, pero no implica en forma alguna una fragmentación del poder. De esta manera, el Estado ejerce sus funciones a través de diferentes órganos a los cuales se les ha otorgado determinado ámbito de autonomía, así como funciones y competencias orientadas a controlar y limitar el poder de cada uno de ellos. Según el Tribunal, la autonomía es una garantía institucional, que permite proteger a determinadas instituciones consideradas como componentes esenciales del ordenamiento jurídico, a fin de asegurar la efectiva vigencia de los principios constitucionales (STC 0025-2013-PI-TC y acumulados, fundamentos 34 al 36).

A su vez, el origen de la autonomía otorgada a algunas entidades del Estado y los límites a los que estas deben someter su actuación, se vinculan con el principio de unidad del poder estatal. Se entiende entonces que, si bien los diferentes órganos considerados necesarios para el desarrollo de las funciones básicas del Estado surgen, en cierta medida, sobre la base del principio de autonomía, no deben contraponer su actuación al ordenamiento general (STC 0025-2013-PI-TC y acumulados, fundamento 37).

La Constitución reconoce distintas formas de autonomía a los poderes del Estado, organismos constitucionales y gobiernos subnacionales en los asuntos de su competencia.

[...] el Congreso, cuenta con autonomía normativa, económica, administrativa y política (artículo 90 de la Constitución y artículo 3 del Reglamento del Congreso). El Poder Ejecutivo, el cual se encuentra sometido a la Constitución y las leyes, y actúa conforme a

³ Literal a) del Resolutivo 1 del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional Expedientes 0025-2013-PI-TC; 0003-2014-PI-TC; 0008-2014-PI-TC; 0017-2014-PI-TC, publicado el 04 mayo 2016.

sus atribuciones (artículo 118.1 de la Constitución y artículo 1 de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo). Finalmente, el Poder Judicial, que es autónomo en lo político, administrativo, económico y disciplinario; e independiente en lo jurisdiccional (artículo 138 de la Constitución y artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). (STC 00025-2013-AI, 00003-2014-AI, 00008-2014-AI y 00017-2014, fundamento 38).

Tal garantía institucional también les es reconocida a los órganos constitucionales: la Contraloría General de la República, que cuenta con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera (artículo 82 de la Constitución y artículo 16 de la Ley 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República); el Banco Central de Reserva (artículo 84 de la Constitución y artículo 1 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú); la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (artículo 87 de la Constitución y artículo 345 de la Ley 26702, General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros); el Consejo Nacional de la Magistratura, independiente en el ejercicio de sus funciones (artículo 150 de la Constitución y artículo 1 de la Ley 26397, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura); el Ministerio Público (artículo 158 de la Constitución y artículo 1 del Decreto Legislativo 52, Ley Orgánica del Ministerio Público); la Defensoría del Pueblo, independiente en el ejercicio de sus funciones (artículo 161 de la Constitución y artículo 5 de la Ley 26520, Orgánica de la Defensoría del Pueblo); el Jurado Nacional de Elecciones (artículo 177 de la Constitución y artículo 1 de la Ley 26486, Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones); la Oficina Nacional de Procesos Electorales (artículo 177 de la Constitución y artículo 1 de la Ley 26487, Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales); el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (artículo 177 de la Constitución y artículo 1 de la Ley 26497, Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil); y el Tribunal Constitucional, el cual también goza de independencia en el ejercicio de sus funciones (artículo 201 de la Constitución y artículo 1 de la Ley 28301, Orgánica del Tribunal Constitucional (STC 00025-2013-AI, 00003-2014-AI, 00008-2014-AI y 00017-2014, fundamento 39).

[...] la Constitución también reconoce autonomía política, económica y administrativa a los gobiernos sub-nacionales en los asuntos de su competencia: gobiernos regionales (artículo 191 de la Constitución y artículo 2 de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales) y gobiernos locales (artículo 194 de la Constitución y artículo II del Título Preliminar de la Ley 27972, Orgánica de Municipalidades) (STC 00025-2013-AI, 00003-2014-AI, 00008-2014-AI y 00017-2014, fundamento 40).

En opinión del Tribunal, la garantía institucional de la autonomía protege al menos dos ámbitos esenciales: el ámbito administrativo y el ámbito funcional. El primero se refiere a la capacidad de autogobierno para actuar con libertad y discrecionalidad, sin dejar de pertenecer a la estructura general del Estado ni al ordenamiento jurídico. El segundo corresponde a la prohibición de toda injerencia ilegítima en las funciones esenciales y especializadas de cada entidad. De manera que, si bien las entidades gozan de autonomía para realizar las actividades inherentes a sus atribuciones o competencias, ello no implica una desvinculación parcial o total del sistema político o del orden jurídico (STC 00025-2013-PI-TC y acumulados, fundamento 41).

Según el numeral 3 del artículo 118 de la Constitución, al Poder Ejecutivo le compete la dirección de la política general del Gobierno, y para ello se han creado diversos sistemas mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública, que

ejecutan todas o varias entidades de los poderes del Estado, los organismos constitucionales y los distintos niveles de gobierno.

Los sistemas administrativos tienen por objeto regular el uso de los recursos de las entidades públicas, a fin de que estos sean empleados con eficacia y eficiencia. Según la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, corresponde al Poder Ejecutivo ejercer la rectoría de los sistemas administrativos a través de diversos entes, con excepción del Sistema Nacional de Control, cuyo ente técnico rector es la Contraloría General de la República (STC 0025-2013-PI-TC y acumulados, fundamento 43).

Como señala el Tribunal, el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos tiene por finalidad establecer, desarrollar y ejecutar la política de Estado que corresponde al Servicio Civil. Como todo sistema estatal comprende un conjunto de normas, principios recursos, métodos, procedimientos y técnicas que son utilizadas por las entidades públicas para la gestión de los recursos humanos. De acuerdo a ello, la Ley Servir establece un régimen laboral único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas y para aquellas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de sus servicios.

El órgano rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos es la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de formular la política nacional del Servicio Civil, ejercer la rectoría del sistema y resolver controversias. Como ente rector del Sistema, SERVIR tiene competencia a nivel nacional y sobre todas las entidades de la administración pública. También integran el Sistema, el Tribunal del Servicio Civil y las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas o aquellas que cumplan la misma función.

Para el Tribunal Constitucional, el hecho de que el ente rector del Servicio Civil forme parte del Gobierno no supone necesariamente la afectación de la autonomía de los demás poderes y organismos constitucionalmente autónomos. Como se mencionó anteriormente, la garantía institucional, a la que se refiere la autonomía, no implica una desvinculación política ni jurídica de estas entidades respecto del gobierno nacional sino, más bien, constituye una expresión de la dirección de la política general que este desarrolla en lo

concerniente al Servicio Civil. Según el Tribunal, en el marco de una reforma orientada a uniformizar los regímenes laborales, entre otros aspectos, se hace necesario que el control y aplicación de los lineamientos esté a cargo de un órgano rector, como es el caso de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (STC 0025-2013-PI-TC y acumulados, fundamento 47).

En su sentencia el Tribunal también consideró que lo dispuesto en la Ley 30057 acerca de la facultad otorgada a SERVIR y a las Oficinas de Recursos Humanos como entes competentes en los procesos de evaluación de los servidores públicos y la creación del instrumento de gestión denominado Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE)⁴, no vulneran la autonomía de los poderes y demás órganos constitucionales autónomos del Estado (STC 0025-2013-PI-TC y acumulados, fundamento 49).

Según el Tribunal, el establecimiento de un régimen único y exclusivo para quienes prestan servicios al Estado responde a la política general del Gobierno central en materia de gestión de recursos humanos. Esta última tiene por finalidad establecer, desarrollar y ejecutar la política estatal sobre el servicio civil y no interferir en el ámbito administrativo o funcional correspondiente a las entidades comprendidas en la Ley 30057. A través de la aplicación de la norma, se procura que exista coordinación entre SERVIR, ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, y las entidades del Estado, a fin de garantizar mayores niveles de eficacia y eficiencia. Desde el punto de vista del Tribunal, esta relación de coordinación no implica el sometimiento de las entidades ni de sus funciones, políticas y normas.

Respecto al Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), el Tribunal se refiere a la presunta contravención a la autonomía funcional y administrativa del Poder Judicial. Como se señala en la sentencia, el CPE constituye únicamente un instrumento de gestión o de administración interna de cada entidad, no forma parte de su organización básica o fundamental. Asimismo, advierte que la Ley Servir no menciona si la elaboración y contenido del cuadro es competencia de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, pues ello corresponde al Poder Judicial. En tal sentido, el Tribunal opina que no existe interferencia en su función jurisdiccional o administrativa, ni se genera una situación de dependencia

⁴ El CPE reemplaza los actuales Cuadros de Asignación de Personal (CAP) y Presupuesto Analítico de Personal (PAP).

funcional frente al Poder Ejecutivo. En consecuencia, tampoco se vulnera su autonomía funcional y administrativa (STC 0025-2013-PI-TC y acumulados, fundamentos 52 y 53).

2.2. Sobre las excepciones a la Ley Servir

En relación con el alcance general del régimen del Servicio Civil y sus excepciones, el Tribunal Constitucional precisa en la Sentencia 0025-2013-PI-TC y acumulados que, al margen de la naturaleza única y exclusiva del régimen laboral, cuya regulación aplica a todas las personas que prestan servicio en las entidades públicas, es constitucionalmente posible que se establezcan diferenciaciones en función de la especial naturaleza o particularidad de la prestación del servicio. Como indica el Tribunal, antes de la publicación de la Ley Servir ya se había establecido una regulación en similar sentido. Tanto la Ley 28175, Marco del Empleo Público⁵ como el Decreto Legislativo 1023⁶, establecían que, en razón de la especial naturaleza o la particularidad de la prestación de los servicios, determinado grupo de trabajadores se debían regir por sus leyes específicas.

A criterio del Tribunal, el marco constitucional (numeral 1 del artículo 102 de la Constitución) otorga cierto margen de discrecionalidad al legislador para el desempeño de su función principal, es decir, dar leyes, interpretarlas, modificarlas o derogarlas. Pero, dicha facultad

⁵ Ley 28175, Marco del Empleo Público

Título Preliminar

Artículo III.- Ámbito de aplicación

La presente Ley regula la prestación de los servicios personales, subordinada y remunerada entre una entidad de la administración pública y un empleado público, cualquiera fuera la clasificación que éste tenga, y la parte orgánica y funcional de la gestión del empleo público.

Para efectos de la presente Ley son entidades de la administración pública:

1. El Poder Legislativo, conforme a la Constitución y al Reglamento del Congreso de la República.

2. El Poder Ejecutivo: ministerios, organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y, en general, cualquier otra entidad perteneciente a este Poder.

3. El Poder Judicial, conforme a lo estipulado en su ley orgánica.

4. Los Gobiernos Regionales, sus órganos y entidades.

5. Los Gobiernos Locales, sus órganos y entidades.

6. Los organismos constitucionales autónomos.

En el caso de los funcionarios públicos y empleados de confianza, esta norma se aplicará cuando corresponda según la naturaleza de sus labores.

No están comprendidos en la presente Ley los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú. Su personal civil se rige por la presente Ley en lo que corresponda, salvo disposición contraria de sus respectivas leyes orgánicas.

Los trabajadores sujetos a regímenes especiales se regulan por la presente norma y en el caso de las particularidades en la prestación de su servicio por sus leyes específicas.

⁶ Decreto Legislativo 1023

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

TERCERA. - Regímenes comprendidos en el Sistema

Para los efectos del presente Decreto Legislativo y 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, sin que ello implique reconocimiento de derecho alguno.

Los regímenes especiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, y del Servicio Diplomático de la República, se rigen por sus normas y bajo la competencia de sus propias autoridades, en todo lo que no sea regulado o les sea atribuido por la Autoridad con carácter específico. La Carrera Judicial y la correspondiente al Ministerio Público se rigen por sus propias normas.

Respecto a las empresas del Estado sujetas al ámbito de competencia del Fondo de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE, la Autoridad ejercerá sus funciones y atribuciones en coordinación con el citado organismo, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y sus leyes especiales.

está condicionada a que no se incumpla o transgreda el marco constitucional y se respete el principio de razonabilidad⁷ (STC 0025-2013-PI-TC y acumulados, fundamentos 59 al 62).

En ese sentido, el Tribunal considera constitucionalmente admisible que la Ley Servir contenga, como excepción, una disposición en donde se señale que no están comprendidos determinados servidores en razón de la especial naturaleza o particularidad del servicio que prestan al Estado. Sin embargo, como el objeto de la norma es establecer un régimen único y exclusivo para todas las personas que prestan servicio en las entidades públicas del Estado, cualquier exclusión debe estar razonablemente fundada en la especial naturaleza o la particularidad del servicio.

Al respecto, conviene reiterar que el objeto de la Ley 30057, del Servicio Civil, es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicio en las entidades públicas del Estado" (artículo 1 de su Título Preliminar), lo que obviamente supone que dicho sistema alcanza a las personas que prestan servicios a las entidades públicas del Estado (artículo 1). Entonces, si la ley del servicio civil debe ser, en principio, aplicable a todos los servidores públicos, toda exclusión debe estar razonablemente fundada en la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio. Sólo de esta manera estaría justificada la exclusión de un determinado grupo de servidores públicos de los alcances de la ley (fundamento 66).

Si el objeto que ha perseguido el legislador es tender a uniformar el régimen de los servidores públicos, las exclusiones que realice 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 que realizan, por cuanto las funciones de cada órgano del Estado son, de alguna manera, especializadas y diferentes (fundamento 69).

En opinión del Tribunal, a excepción de los trabajadores de las empresas del Estado y los servidores sujetos a las carreras especiales, la prestación de los servicios que realizan los servidores civiles, estipulada en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30057, no tiene una especial naturaleza o particularidad en relación con otros servidores civiles. En virtud de ello, el Tribunal declaró inconstitucional dicho extremo de la norma.

Cabe mencionar que, en 2017 se publicó la Ley 30647, Ley que precisa el Régimen Laboral del Congreso de la República, del Banco Central de Reserva del Perú y de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y sus trabajadores. En su artículo único, numeral 1.1., se menciona que dichas entidades,

⁷ Sobre el principio de razonabilidad el Tribunal Constitucional señala que: «[...]según la doctrina consolidada de este Tribunal Constitucional, implica encontrar una justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan la actuación de los poderes públicos, constituyéndose en un mecanismo de control o de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales, a efectos de que las decisiones que se tornen en ese contexto respondan a criterios de racionalidad y no sean arbitrarias (fundamento 9de la STC 0006-2003-A1/TC' fundamento 12 de la STC 1803-2004-AA/TC, entre otros)».

como organismos autónomos y su personal, se rigen por el régimen laboral de la actividad privada y en tal sentido, no están comprendidas en los alcances de las normas que regulan la gestión de recursos humanos del servicio civil.

Asimismo, en 2018, se publicó la Ley 30745, Ley de la carrera del trabajador judicial, cuyo objeto era establecer un régimen exclusivo para los trabajadores jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial. En el artículo 1, se señalaba que estaban comprendidos en el ámbito de aplicación de la norma todos los trabajadores jurisdiccionales y administrativos de este poder del Estado.

En el 2020, el Tribunal declaró inconstitucional la Ley 30745 (Resolutivo del Expediente N° 00029-2018-PI-TC, publicado el 07 noviembre 2020). Según se señala en la sentencia, carece de razonabilidad que se haya excluido de los alcances de la Ley Servir a todos los trabajadores del Poder Judicial (servidores del área jurisdiccional y administrativos conjuntamente). Para el Tribunal, no existe justificación en la exclusión basada en los criterios de especialidad o particularidad del servicio prestado, ni tampoco se advierte progresión en la carrera (fundamento 71).

En opinión del colegiado, las exclusiones deben tener fundamento en la naturaleza de la función y constituir propiamente una carrera desde la perspectiva de la progresión. No pueden basarse únicamente en la particularidad de la actividad que los trabajadores realizan ya que, en cierto sentido, las funciones de cada entidad son especializadas y diferentes. En tal sentido, como se precisa en la sentencia antes mencionada, cualquier exclusión del régimen general del Servicio Civil debe partir de las siguientes consideraciones (fundamentos 65 y 69):

- i. El legislador goza en el ámbito de lo constitucionalmente posible de discrecionalidad para establecer qué servidores forman parte de un determinado régimen laboral y qué servidores no forman parte de él;
- ii. No obstante, sus decisiones deben ser razonables, de modo que se justifique por qué determinados servidores sí se encuentran bajo el alcance del sistema del Servicio Civil y otros no;
- iii. Dicha justificación razonable será satisfecha si existe objetivamente un carácter especial en la naturaleza o particularidad de la prestación que justifique el tratamiento diferenciado respecto del resto de servidores civiles, así como una carrera con progresión específica.

El Tribunal distingue entre los trabajadores que realizan labores de naturaleza administrativa y los que prestan servicios en el área jurisdiccional, conforme lo estipulado en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial (TUO 017-93-JUS). Si bien existen diferencias respecto de las funciones asignadas en virtud de los fines y objetivos de cada entidad, las actividades administrativas son comunes a los distintos niveles y entidades del Estado. Por lo tanto, considera que estas últimas no implican el ejercicio de funciones que sean de naturaleza especial o particular (fundamento 65).

Finalmente, a criterio del Tribunal la incorporación de un conjunto distinto de servidores de los órganos jurisdiccionales como secretarios, especialistas y asesores de Corte junto con los trabajadores administrativos, implica que la norma impugnada no regula una carrera. Tampoco se verificó la existencia de una carrera desde la perspectiva de la progresión, ya que la clasificación de niveles y escalas ocupacionales únicamente está referida a las condiciones de ingreso a la carrera judicial, pero no establece los requisitos para la promoción o el ascenso (STC 00029-2018-PI-TC fundamento 67 y 68).

CONCLUSIONES

- La Ley Servir tiene por objeto establecer un régimen único y exclusivo para las personas que laboran en las entidades del Estado, así como para aquellas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios. De manera general, el Servicio Civil incluye a todas las personas que prestan servicios al Estado, sin embargo, se han previsto excepciones. El Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de algunas disposiciones comprendidas en la Ley Servir sobre la exclusión de determinadas entidades, aunque también precisó que ello es constitucionalmente posible en virtud de la naturaleza y particularidades del servicio.
- En relación con la autonomía como criterio de exclusión, el Tribunal señala que esta constituye una garantía para que las entidades puedan realizar las actividades inherentes a sus atribuciones o competencias, pero no implica una desvinculación parcial o total del sistema político o del orden jurídico. El establecimiento de un régimen único y exclusivo para el servicio civil responde a la política general del Gobierno central en materia de gestión de recursos humanos, siendo su finalidad establecer, desarrollar

y ejecutar la política estatal sobre el Servicio Civil, lo que no implica la interferencia en el ámbito administrativo o funcional de las entidades comprendidas en la Ley Servir.

- Según el Tribunal Constitucional, dado que el objeto de la Ley Servir es establecer un régimen único, las exclusiones deben tener fundamento en la naturaleza de la función y constituir propiamente una carrera desde la perspectiva de la progresión. No pueden basarse únicamente en la particularidad de la actividad que se realiza ya que, en cierto sentido, las funciones de cada entidad son especializadas y diferentes.

BIBLIOGRAFÍA

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - SERVIR

2012 *El Servicio Civil peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma.* Mayo 2012, SERVIR - Presidencia del Consejo de Ministros.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - SERVIR

2016 *Características del Servicio Civil peruano.* Informe - febrero 2016. SERVIR - Presidencia del Consejo de Ministros.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2016 Expedientes 0025-2013- PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014- PI/TC, 0017-2014- PI/TC, Sentencia del Tribunal Constitucional publicada el 26 de abril de 2016.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2020 Expediente 00029-2018-PI-TC (Caso Ley de la Carrera del Trabajador Judicial), Sentencia del Tribunal Constitucional publicada el 20 de agosto de 2020.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – SERVIR

<https://www.servir.gob.pe/>

ARCHIVO DIGITAL DE LA LEGISLACIÓN PERUANA – CONGRESO DE LA REPÚBLICA

<https://www.leyes.congreso.gob.pe>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

<https://www.congreso.gob.pe>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

<https://www.tc.gob.pe>