

# TALENTOS Y VIRTUDES: LA NECESIDAD DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN EL PERÚ

## TALENTS AND VIRTUES: THE NEED TO PROFESSIONALIZE THE CIVIL SERVICE IN PERU

Juan José Rastrollo Suárez\*  
Universidad de Salamanca

*The professionalization of the civil service in Peru has had a remarkable development in the last decades. This process guarantees the proper functioning of the state apparatus, the fight against corruption and the institutional reinforcement. Nevertheless, there are historical conditions that inhibit the development of this necessary process, such as political instability, lack of independence, lack of legal cohesion and inequality.*

*In this article, the author examines the process of the formation of public bureaucracy in Peru, in its historical context since the country's declaration of independence. Then, he studies the development of public management since the Constitution of 1993, focusing on specific legal norms such as Legislative Decree 728 of 1997, which began the process of 'laboralization' of the civil service, or Statute Law 30057 of 2013, which gave birth to the corps of public managers and regulated many competences of the National Authority of the Civil Service. Finally, based on the study of legislation and jurisprudence, the author revises certain key elements for a future reform of public employment in a context of crisis.*

**KEYWORDS:** Peru, civil service, professionalization, civil service career, National Authority of the Civil Service.

*La profesionalización del servicio civil en el Perú ha tenido un notable desarrollo en las últimas décadas. Este proceso permite garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal, la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de las instituciones. No obstante, existen diversos factores de carácter histórico que aún inhiben el desarrollo de este necesario proceso, tales como la inestabilidad política, la falta de independencia, la falta de cohesión jurídica y la desigualdad.*

*En el presente artículo, el autor examina el proceso de formación de la burocracia en el Perú en su contexto histórico desde la proclamación de la independencia. Luego, estudia la evolución de la función pública a partir de la Constitución de 1993, haciendo hincapié en algunas normas como el Decreto Legislativo 728 de 1997, que supuso el comienzo del proceso de 'laboralización' del servicio civil o la Ley 30057 de 2013, que dio lugar al nacimiento del cuerpo de gerentes públicos y reguló muchas de las competencias de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Por último, apoyándose en el estudio de la legislación y jurisprudencia, revisa determinados aspectos clave para una futura reforma del empleo público en un contexto de crisis.*

**PALABRAS CLAVE:** Perú, servicio civil, profesionalización, carrera administrativa, Autoridad Nacional del Servicio Civil.

\* Abogado. Doctor Europeus (Universidad de Salamanca/Universidad de Coimbra) en Derecho y Premio extraordinario de Grado y Doctorado. Profesor Titular de Universidad de Derecho administrativo en la Universidad de Salamanca (Salamanca, España). Secretario de la Revista Documentación Administrativa, del Instituto Nacional de Administración Pública de España. Ha sido profesor invitado, entre otras, en las Universidades de los Andes (Bogotá, Colombia), de Nariño (Nariño, Colombia), Andina Simón Bolívar (Quito, Ecuador) o James Madison de Virginia (Estados Unidos). Consultor y docente para servidores públicos en distintas instituciones de América Latina (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador, Contraloría de Costa Rica, Procuraduría de Paraguay). Miembro de los grupos de investigación State and Nation Making in Latin America and Spain (Universidad de Princeton, Estados Unidos), Sustainable cities and communities (Universidades de Coimbra, Ioan Cuza, Jena, Pavia, Poitiers, Salamanca y Turku) y Next Generation EU (Universidad de Salamanca) e investigador de la Unidad de Investigación Consolidada de la Junta de Castilla y León (núm. 302). Autor de cuatro monografías, más de 30 artículos y más de 15 capítulos de libro en revistas y obras colectivas de Europa y América. Sus principales líneas de investigación son el urbanismo, la contratación pública y el empleo público y, en general, la reforma y modernización de la Administración pública en Europa y América Latina. Contacto: rastrollo@usal.es

Nota del Editor: El presente artículo fue recibido por el Consejo Ejecutivo de THÉMIS-Revista de Derecho el 4 de agosto de 2021, y aceptado por el mismo el 28 de enero de 2022.

## I. INTRODUCCIÓN

La inestabilidad política y social es una constante a lo largo de la historia del Perú. El siglo XIX se caracterizó por una larga sucesión de conflictos armados y políticos vinculados al caudillismo, que alcanzaron su máximo exponente durante la Guerra del Pacífico y terminarían por dejar al país en bancarota. El siglo XX se define a partir de la concatenación entre dictaduras y breves periodos democráticos para terminar con el mandato de Alberto Fujimori, condenado a veinticinco años de cárcel por crímenes de lesa humanidad. No es una excepción: será tan solo el primero de los cinco presidentes que durante el siglo XXI han sido condenados, tienen pendientes procesos ante la justicia o se han suicidado para no enfrentarlos.

La continua tensión a lo largo de las décadas se convirtió en generadora y consecuencia de la aparición de movimientos terroristas. Algunos, como Sendero Luminoso, especialmente sanguinarios. Todo ello, constata la brecha generada a lo largo de las décadas entre distintos segmentos sociales y el poder público, que tiene una de sus principales razones de ser en la acusada desigualdad social (Narváez Licerias, 2020, p. 229).

Por si fuera poco, el Perú ha sido uno de los países de América Latina más afectados durante la pandemia ocasionada por el COVID-19. A la cantidad de infectados y fallecidos —el mayor porcentaje en América Latina en relación al número de habitantes—, hay que sumarle los escándalos de corrupción derivados de la administración irregular de vacunas al presidente Vizcarra y otros altos cargos. Posiblemente una de las causas se encuentre en la confluencia entre la baja calidad de los servicios públicos y la falta de capacidad de acción del gobierno, superado ante la necesidad de encauzar una sociedad tan desigual en un momento de crisis (Delgado Pugley, 2020, p. 10).

La profesionalización de la función pública es un elemento clave para asegurar la estabilidad política, la fortaleza institucional y el crecimiento económico (Evans & Rauch, 1999; Dahlström, La-puente & Teorell, 2011). Comprende, desde una perspectiva jurídico-administrativa, la existencia de un régimen de la función pública que garantice el acceso igualitario basado en el mérito, el desarrollo de la carrera administrativa fundado en la evaluación y el cese en la condición de servidor público por razones estrictamente fundadas en la Ley. De esta manera, se pretende evitar la situación de *Spoils System*, en la que el grueso de los empleados públicos —entre los que no incluimos a aquellos de elección política— son designados y cesados arbitrariamente en paralelo al mandato del

dirigente político, lo que compromete la seguridad jurídica, la prestación de servicios de calidad o el desarrollo de políticas públicas a largo plazo.

Sin embargo, tradicionalmente no ha sido objeto de atención suficiente ni en las diferentes Constituciones ni en sus normas de desarrollo. La permanente inestabilidad, las tentaciones totalitarias de caudillos y militares y los excesos presidencialistas —justificados en una situación de conflicto constante—, han hecho de la falta de independencia y la maleabilidad del servicio público la base sobre la cual edificar algunos mandatos repletos de casos de corrupción, que han generado un hondo desencanto hacia las instituciones (Durand Arp Nissen, 2018).

Según las estadísticas del Banco Interamericano de Desarrollo, el índice de desarrollo del servicio civil peruano era de 14 en 2004, solo por encima de Panamá, Paraguay, El Salvador y Honduras, dentro de los países analizados, y por debajo de Ecuador, Nicaragua, Guatemala, Bolivia y República Dominicana. No obstante, el proceso de profesionalización iniciado a partir de 2008 supuso un importante revulsivo. Así, en 2013 se había incrementado hasta los 29 puntos, superando a Bolivia, Ecuador, Guatemala o Paraguay. Y en 2014 llegó a los 41 puntos, rebasando la media regional de 38 puntos (A & Strazza, 2014, p. 19; Iacoviello & Zuvanic, 2006, pp. 421-446; Iacoviello, 2015; Iacoviello & Chudnovsky, 2015).

Pese a su exponencial mejora, el servicio civil peruano desarrolla su proceso de profesionalización en un escenario complejo por la fragmentación política y la desigualdad, que se ha recrudecido aún más a partir de la crisis sanitaria de 2020. La situación del país —que registra el sexto producto bruto interior de América Latina en 2021, según datos del Fondo Monetario Internacional (International Monetary Fund, s.f.)— debe servir para asegurar la continuidad del proceso de profesionalización del servicio civil, asegurando el desarrollo económico del país en el futuro.

A lo largo del presente trabajo describimos el proceso de formación de la burocracia peruana a lo largo de la historia, examinando el fundamento constitucional y la evolución legislativa que está detrás de su conformación desde 1823. En segundo término, estudiamos la evolución de la función pública desde la aprobación de la Constitución de 1993, haciendo hincapié en algunas normas de referencia, como la Ley de Productividad y Competitividad Laboral o la Ley del Servicio Civil. Por último, apoyándonos en el estudio de la legislación y la jurisprudencia, revisamos determinados aspectos clave con relación a futuras

reformas del empleo público, como el acceso, la carrera administrativa, el cese o el funcionamiento de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (en adelante, SERVIR).

## II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y BASES CONSTITUCIONALES

La Constitución de 12 de noviembre de 1823, pese a su breve periodo de vigencia, es un claro exponente del ideario liberal de quienes la elaboraron. Como consecuencia de ello, tras aludir a la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, determinó que quedaban abolidos los empleos y privilegios hereditarios (art. 23). Para el acceso a estos sería necesario ser peruano –requisito característico de un proceso de construcción de una identidad nacional y un sistema institucional propios–, si bien este requisito se obviaba para los nacionales que aún no la tuvieran y ostentaran empleos que no exigieran edad legal (art. 22). Además, hizo una alusión expresa a la responsabilidad de los empleados cuando en su artículo 154 estableció que una ley reglamentaria de hacienda fijaría “la responsabilidad de los empleados y el modo de rendir y liquidar las cuentas”.

El siglo XIX se caracterizó por el carácter pendular de los textos constitucionales, que reflejan –como demuestran los distintos conflictos bélicos que se sucedieron–, una continua acción y reacción entre ideas liberales y conservadoras. Sea cual fuere el signo político de la Constitución, ninguna desterró el clientelismo de la política peruana, de tal manera que la llegada al poder de cada uno de los distintos presidentes suponía la selección de los afines para ocupar cargos. Posiblemente, una de las razones se encontraba en la debilidad de un Estado en proceso de construcción (Soriano, 1982, pp. 48-49). A lo largo del siglo, se distinguirá entre empleos perpetuos o en propiedad –a desempeñar indefinidamente, hasta la solicitud de la pensión de jubilación–, interinos, temporales y comisiones –a desempeñar siempre de manera temporal– (Quintana Sánchez, 1998).

La Constitución de 1826 o Constitución Vitalicia, de sesgo conservador, no fue especialmente ambiciosa en lo relativo a los empleos públicos. Sin embargo, determinó en su artículo 83, inciso 28 que era una competencia del presidente “suspender hasta por tres meses a los empleados”, siempre que hubiera causa para ello. La sumisión del cese al principio de legalidad se reiteraba con relación a los magistrados y jueces, a los que se reservaban además fueros especiales (el de la Cámara de los Senadores y las Cortes del distrito a los primeros y el previo conocimiento del Gobierno con relación a los segundos).

Antes de elaborar y dictar la norma de 1826, Simón Bolívar había dejado latente su pretensión de hacer partícipes del ejercicio de potestades públicas únicamente a los afines. Así, mediante el Decreto de 28 de octubre de 1824 –dictado a consecuencia del levantamiento de sargentos encabezado por Dámaso Moyano por la falta de salarios y el desacuerdo con las órdenes de ir a la guerra– determinó que los empleados subordinados no tenían derecho a conservar sus destinos, al ser de la República y tener esta la obligación de distribuir los empleos públicos entre los ciudadanos (Quintana Sánchez, 1998, p. 330).

Habría que esperar hasta 1828 para encontrar en la Constitución, en paralelo a la caída del régimen bolivariano, la vuelta del ideario liberal a la norma fundamental. Así se refleja en la proclamación del acceso igualitario al empleo público del artículo 158, según el cual “todos los ciudadanos pueden ser admitidos a los empleos públicos, sin otra diferencia que la de sus talentos y virtudes”, estableciendo, por tanto, talentos y virtudes como fundamento de este. No es esta la única referencia de interés sobre el empleo público que encontramos en la norma fundamental de 1828. Con el objeto de cortar los hilos entre la república y el antiguo gobierno colonial y evitar la ‘patrimonialización’ del empleo público por ciertos grupos sociales, advirtió en su artículo 160 que no se reconocían “empleos ni privilegios hereditarios, ni vinculaciones laicales”.

Estas referencias pueden encontrarse en los artículos 159 y 170 la Constitución de 1834, también de carácter liberal y especialmente orientada a limitar cualquier tentación totalitaria, que además incorpora una mención expresa a la responsabilidad de magistrados, jueces y demás empleados del Poder Judicial por no actuar conforme a la ley (art. 128) y de los administradores del tesoro por cualquier cantidad extraída para fines distintos a los efectos e inversiones ordenadas por esta (art. 172). Poco antes de su promulgación, Luis José de Orbegoso decidió premiar a quienes se habían rebelado contra el levantamiento de Pedro Bermúdez mediante un Decreto en el que literalmente se recogió que:

[...] todos los ciudadanos que hubieran servido con decisión a la lucha que se había sostenido y se sostenía contra los enemigos de las libertades patrias serían colocados en los empleos de libre elección, calificados que fueran sus servicios y las aptitudes que se requirieran para las plazas a que aspiraran (Oviedo, 1861, citado por Saravia Salazar, 2018).

La etapa de la Confederación Perú-Boliviana se caracterizaría por un incremento del caudillismo

o, mejor dicho, por su evidente proyección en las normas fundamentales y, por tanto, por una limitación del carácter liberal-regenerador que nos encontramos en las Constituciones de 1823, 1828 y 1834. Ello se justifica en el interés por mantener las cuotas de poder más amplias posibles en la administración, intención que no le era ajena a personajes históricos como Andrés de Santa Cruz o Felipe Santiago Salaverry. De hecho, ni en el Decreto de 28 de octubre de 1836 (que establece la Confederación), ni en las Constituciones de los Estados Sud-Peruano (1836) y Nor-Peruano (1836) se hace alusión alguna al empleo público, mientras que el artículo 30 de la Ley Fundamental de la Confederación (1837), le atribuía al ‘Protector’ la potestad de “nombrar y remover a los Ministros de Estado de la Confederación y a los demás empleados del gobierno general”.

Sin embargo, por la especial tensión política y bélica de fondo, pueden encontrarse normas durante el periodo de la Confederación que son un claro exponente de las tentaciones patrimonialistas sobre el empleo público, especialmente presentes en un escenario de caudillismo exacerbado. Así, más allá de que se llegara a exigir mediante circular el enrolamiento en la guardia nacional para acceder a empleos, cargos y comisiones, se destituyó a todos los magistrados y funcionarios firmantes del Acuerdo para el establecimiento del orden constitucional (Acuerdo del 24 de agosto de 1838) –que dio lugar a la elección de Gamarra como presidente– y al año siguiente, en sentido opuesto, se declaró interinos a todos los empleos civiles y de hacienda mediante el Decreto de 14 de febrero de 1839, facilitando su posible separación del cargo (Quintana Sánchez, 1998, p. 331).

La llegada de la restauración trajo consigo el regreso de las referencias constitucionales a la responsabilidad de magistrados y jueces, la igualdad en el acceso al empleo y la eliminación de privilegios en los términos que encontramos en la Constitución de 1828, a partir de los artículos 130, 161 y 163 de la Constitución de 1839, de signo conservador.

Tras el triunfo de la revolución liberal de 1854, la Constitución de 1856 supone un paso más, en la medida en que la referencia a la proscripción de privilegios hereditarios, fueros personales y empleos en propiedad se incorpora en el artículo 6 y la referencia a la responsabilidad de los empleados públicos “en todo tiempo, con arreglo a las leyes” en el artículo 12, entre las garantías constitucionales. Además, supone un importante cambio con relación al acceso igualitario al empleo público, toda vez que deja atrás la genérica referencia a los talentos y virtudes como base para la garantía de igualdad al determinar, en el artículo 38, que “to-

dos los ciudadanos pueden optar a empleos públicos, siempre que reúnan las cualidades especiales que la ley exija para cada cargo”.

La Constitución de 1860, pese a reproducir las referencias contenidas en la norma anterior respecto a la abolición de privilegios y la responsabilidad (arts. 6 y 11), omite hacer referencia alguna al acceso igualitario al empleo público, base de cualquier proceso de profesionalización. Posiblemente es ese carácter mesurado del texto –que se refleja en la moderación de las referencias que incorpora–, el que permitió su vigencia durante sesenta años y la prolongación de la paz, tras la sangrienta guerra civil que había asolado al país de 1856 a 1858. Cabe destacar que el 11 de abril de 1861 se reintegró por ley a los cesantes resultantes del ajuste de cuentas de la revolución de 1855.

La Constitución de 1867, con apenas cinco meses de vigencia, recuperó las referencias a la proscripción de privilegios en el artículo 5, pero incorporó la referencia genérica en ese artículo a la prohibición de que se removiera a empleados judiciales, civiles y de hacienda, excepto por causa legal comprobada judicialmente. También alude a la responsabilidad de los empleados en general (art. 11). Sin embargo, evita –como su antecesor– hacer referencia alguna al acceso igualitario al empleo público. Por tanto, pese a su carácter liberal y restaurador de la democracia, no supone un avance tan significativo como el que hubiera podido esperarse.

Llegados al siglo XX, la Constitución de 1920, aunque vuelve a referirse a cuestiones como la prohibición de privilegios (art. 6) o la responsabilidad (art. 14) y pese a su carácter progresista, siguió obviando la proyección del principio de igualdad en el acceso. No obstante, incorpora como novedad la referencia a la incompatibilidad, al determinar el artículo 12 que “nadie podrá gozar más de un sueldo o emolumento del Estado sea cual fuere el empleo o función que ejerza” y el artículo 77 que “hay incompatibilidad entre el mandato legislativo y todo empleo público, sea de Administración Nacional, sea de la local.”

La Constitución de 1933, tras el oncenio –que había dado lugar a un incremento considerable del aparato administrativo (Saravia Salazar, 2018, p. 152)–, supone pocos avances, más allá de incorporar la referencia a que el mandato de dedicación exclusiva a los empleados públicos no se lesiona al compatibilizarlo con la enseñanza. No obstante, inaugurará una etapa que, dividida en varios periodos, estará marcada por un incesante incremento de la burocracia, primero por la planificación y el incremento sostenido del carácter

prestacional del Estado y después, durante el gobierno dictatorial del general Juan Velasco Alvarado, por la militarización.

Este periodo no se caracteriza por una señalada profesionalización de la función pública, que en su última etapa está tomada por la cúpula militar, con la permeabilidad a prácticas corruptas y las limitaciones a la profesionalización del empleo público que ello suele suponer. En 1937 se creó la Intendencia General de Hacienda, con la finalidad de gestionar los recursos humanos del sector público que después sería sustituida por la Dirección General de Escalafón y Listas pasivas (Alonso *et al.*, 2007, p. 104).

Sin embargo, no puede negarse que detrás de la regulación del empleo público durante este periodo no hubiera cierta intención ‘profesionalizante’, al menos sobre el papel. En este sentido, hay que destacar el Decreto Ley 11377 del Estatuto y Escalafón del Servicio Civil de 1950 que, dictado durante el ‘ochenio’ –y por tanto en plena época de represión militar–, partió de la consideración de que el Estado debía garantizar la estabilidad en sus cargos a los empleados públicos, crear la carrera administrativa y garantizar la igualdad en el acceso a todos los ciudadanos. Este distinguió entre empleados de carrera –con carácter estable que tenían acceso a la carrera administrativa–, de contrata –con carácter transitorio–, adscritos –cargos de confianza cerca de altos funcionarios públicos– e interinos –que definía como servidores manuales con plaza de presupuesto en una repartición del Estado– (art. 6). Para formar parte del primer grupo, era preciso “presentarte y ser aprobado en el concurso sobre las materias que determinaban los Reglamentos de las respectivas Reparticiones” (art. 22, inciso f). Además, con relación a la carrera administrativa, el ascenso se identificó como recompensa “a la capacidad, idoneidad y comportamiento”, si bien entre las posibles causas de destitución se incorporaba un concepto jurídico indeterminado tan genéricamente interpretable como el de la “inmoralidad comprobada” (art. 39, inciso c) (Hopkins, 1969a & 1969b).

También en 1950, la Dirección General del Servicio Civil vino a sustituir a los órganos que anteriormente se habían dedicado a la gestión de recursos humanos. Posteriormente, tomarían el relevo de esta la Oficina Nacional de Personal, dependiente del Primer Ministro y, en 1973, el Instituto Nacional de la Administración Pública, que pese a configurarse desde los inicios como una entidad independiente, nunca lo fue por completo, toda vez que los salarios no dejaron de ser una competencia del Ministerio de Economía y Finanzas (Alonso *et al.*, 2007,

p. 104). Este periodo se caracterizará por un proceso de impulso a la prestación de servicios, que implicará la creación de una considerable cantidad de empresas públicas encargadas de su gestión a partir de 1969 (Reyna Alfaro & Ventura Saavedra, 2008, p. 598).

La Constitución de 1979 es la que, por primera vez, regula con detalle el régimen de la función pública en el Perú en su Capítulo VI. Como principales novedades, incorpora la referencia a la carrera administrativa, conceptualizándola como un derecho exclusivamente concerniente a determinados empleados públicos (art. 58) –excluyendo a los funcionarios que desempeñan cargos de confianza y a trabajadores de empresas del Estado o sociedad– y la extensión a estos del derecho de sindicación y huelga, excepción hecha de los funcionarios con poder de decisión o de elección política y los miembros de las fuerzas armadas y policiales (art. 61).

Sin embargo, sigue sin encontrarse en la norma fundamental referencia alguna al acceso igualitario al empleo público, más allá de la mención (que ya se encontraba de una u otra manera en constituciones anteriores) a que “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”. Tan solo se hace alusión a la necesidad de hacer previo concurso de méritos y evaluación personal con relación al nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema y de las Cortes Superiores.

La norma de referencia sobre el empleo público en esta etapa será el Decreto Legislativo 276, que reguló la carrera administrativa y el sistema único de remuneraciones. Esta se define como “el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que le corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente a la Administración Pública”, con el objeto de “permitir la incorporación del personal idóneo, garantizar su permanencia, asegurar su desarrollo y promover su realización personal en el desempeño del servicio público”, expresada en una estructura orientada a la ubicación de los servidores públicos según calificaciones y méritos. La norma recogió la igualdad de oportunidades, la estabilidad, la garantía de nivel adquirido y la retribución justa y equitativa como principios de la carrera administrativa, proyectados desde el ingreso y durante la prohibición, y apostó por “una burocracia profesionalizada con base en el mérito para el acceso y el ascenso” (Díaz Roncal, 2019, p. 304).

### III. LA “LABORALIZACIÓN” DEL EMPLEO PÚBLICO

La Constitución de 1993 se pronuncia en términos muy similares, sin suponer ningún avance significativo en la materia. Sin embargo, la década de los noventa se caracterizará por ser especialmente convulsa en lo referente a la función pública. Para comenzar, la llegada al poder del presidente Alberto Fujimori supondrá la aprobación de un conjunto de medidas de austeridad fiscal (Martinelli & Vega, 2018, p. 32), que incluyeron la prohibición de procesos de contratación y dieron lugar al incremento desmesurado de contratos bajo la modalidad de servicios no personales, como apuntó el informe de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la Administración Pública Central creada durante el gobierno transitorio de Valentín Paniagua mediante Decreto Supremo 004-2001-TR (2001, p. 70).

En esta etapa, la norma de referencia será la Ley de Productividad y Competitividad Laboral que, pese a ser una norma orientada al sector privado, extrapoló sus efectos al ámbito de la administración, lo que supuso un proceso de ‘laboralización’ de la función pública con los efectos que ello entraña (Decreto Supremo 003-97-TR, 1997). En consonancia con esta política, el Instituto Nacional de la Administración Pública se disolvió en 1995 a través de la Ley 26507, pasando las competencias de gestión a depender de cada entidad del sector público (Alonso *et al.*, 2007, p. 104).

De esta manera, comenzaron a convivir en el país los empleados públicos bajo el régimen estatutario del Decreto Legislativo 276, los regidos por lo determinado en el Decreto Legislativo 728 bajo el régimen laboral privado –que empezó a ser la vía de entrada normal en la administración a partir de ese momento– y los contratados mediante servicios no personales, que no tenían tan siquiera legislación aplicable.

La extensión sin más de los efectos previstos en la normativa laboral al empleo público supuso un torpedo en la línea de flotación del proceso, lento e irregular, de profesionalización de la función pública peruana. La ausencia de procedimientos administrativos que regularan el acceso, la carrera y la terminación de la relación entre el empleado y la administración para una gran cantidad de empleados, conllevó la limitación de la igualdad sobre la base del mérito como criterio para el acceso y el ascenso y la negación de su independencia respecto al poder ejecutivo. Todo ello, en clara conexión con el reforzamiento del carácter clientelar de la burocracia en un periodo de amplia mayoría fujimorista en el congreso.

A finales de la última década del siglo XX, el Perú carecía de un sistema de centralización de datos en lo referido al número, los puestos de trabajo ocupados y el salario de los empleados públicos (que estaba en buena medida condicionado a una serie de pagos adicionales). Se calculaba que el 45% de empleados pertenecían al régimen laboral público, 15% al privado y 40% al régimen de servicios no personales. Como apuntó la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la Administración Pública Central creada en el año 2000, se hacían imprescindibles una serie de reformas tales como impulsar de nuevo una carrera administrativa fundada en criterios de igualdad o crear un órgano rector y centralizador de la función pública y un tribunal administrativo llamado a resolver los litigios relacionados con el personal de la administración.

Como respuesta a lo anterior, el Decreto Legislativo 1057 de 2008, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, incorporó por primera vez, durante el mandato del presidente Alan García, la referencia a los principios de “mérito y capacidad, igualdad de oportunidades y profesionalismo de la administración pública” (art. 1) como principios a garantizar, si bien con relación a un nuevo tipo de contrato –el contrato administrativo de servicios–, con un carácter temporal y ajeno a la carrera administrativa. Tanto su contenido como su relevancia fueron limitadas en el tiempo. Sin embargo, a finales de la primera década del siglo XXI –y especialmente a partir del año 2008, con la aprobación del Decreto Legislativo 1023 que creó SERVIR–, la profesionalización del servicio público empezó a tomar relevancia dentro de la agenda política (Cortázar Velarde, 2014, p. 30).

### IV. SERVIR O EL INTENTO DE PROFESIONALIZAR EL SERVICIO CIVIL

La Ley 30057, Ley del Servicio Civil, del 4 de julio de 2013, aprobada durante el mandato del presidente Ollanta Humala, es también esencial para entender el nacimiento de un nuevo régimen del empleo público en el Perú, caracterizado por el impulso a la profesionalización y al principio de mérito, al establecer que “el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles” (art. III del Título Preliminar).

Respecto al acceso, establece la necesidad de llevar a cabo procesos de selección para todos los tipos de empleados públicos –que no son de elección política– previstos en la norma (directivos públicos, servidores civiles de carrera y ser-

vidores de actividades complementarias) “sobre la base del mérito, competencia y transparencia, garantizando la igualdad en el acceso a la función pública” (art. 8). No obstante, no desarrolla con detalle el contenido de estos procesos, lo que deseablemente debería haberse fijado en sus aspectos básicos.

Con relación a la carrera, impulsa decisivamente la evaluación del desempeño, a la que le dedica todo el Capítulo III, estableciendo como requisito mínimo para participar en procesos de progresión haber calificado previamente como personal de rendimiento distinguido o de buen rendimiento (art. 26), si bien se restringe el número máximo de servidores civiles que pueden contar con esta calificación en cada evaluación a un 10%. El exceso de celo que se puso con relación a su regulación e implementación fue quizá uno de los principales problemas derivados de la norma. En tal sentido, hay que recordar que la obtención de la calificación ‘desaprobado’ (por segunda vez después de recibir formación o por no participar en procesos de evaluación), da lugar a la terminación del vínculo laboral con la administración.

En cuanto a la terminación de la relación laboral, contiene un catálogo de faltas de carácter disciplinario (art. 85) a graduar por el órgano encargado de imponer la sanción sobre la base de determinados criterios (art. 91), la regulación completa del procedimiento disciplinario (arts. 93 y siguientes) y la creación del Tribunal del Servicio Civil, con la función de resolver controversias (art. 7).

No obstante, las aportaciones más importantes al régimen del servicio civil peruano son, en primer lugar, la creación del cuerpo de gerentes públicos y, en segundo lugar, la regulación del catálogo completo de funciones atribuidas a SERVIR. Los primeros, se seleccionan sobre la base de exigentes criterios meritocráticos y se destinan a las entidades públicas que lo soliciten para ocupar cargos directivos y de mando intermedio, tanto en el nivel nacional como en el nivel regional y local (Chudnovsky, 2017). Por su parte, SERVIR cuenta con múltiples competencias reconocidas a lo largo de todo el texto (art. 5).

Con carácter general, se determina que:

[...] formula la política nacional del Servicio Civil, ejerce la rectoría del sistema y resuelve las controversias de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo 1023 y sus normas modificatorias, garantizando desde su elección como órgano técnico su autonomía, profesionalismo e imparcialidad (Ley 30057, 2013, art. 5).

Pero además, de forma más concreta, el texto identifica distintas funciones que le corresponden a la entidad, como:

- Establecer “las disposiciones, lineamientos, instrumentos o herramientas de gestión” en materia de recursos humanos (art. 6, inciso a).
- Acoger el Tribunal del Servicio Civil como un órgano integrante de la Autoridad (art. 7).
- “Planificar, priorizar, desarrollar, así como gestionar y evaluar la política de capacitación para el sector público” (art. 12).
- Certificar “los programas de capacitación laboral y profesional ofrecidos en universidades, institutos y otros centros de formación profesional y técnica, preferentemente sobre los temas de Gestión Pública, Políticas Públicas, Desarrollo y Gestión de Proyectos para los tres niveles de gobierno” (art. 15).
- Establecer las formas para llevar a cabo procesos de evaluación (art. 21).
- Enviar anualmente a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General del Congreso y a la Contraloría “un informe sobre los resultados obtenidos en las evaluaciones de desempeño realizadas en el Estado” (art. 21).
- Establecer “criterios objetivos para definir el tipo de evaluación de desempeño que corresponde en cada caso” (art. 23).
- Establecer por resolución los “métodos y criterios de evaluación” para llevar a cabo la evaluación de los empleados (art. 26).
- Aprobar “los lineamientos y las metodologías para el desarrollo de los procesos de evaluación” así como su supervisión (art. 27). Coordinar con el Ministro de Economía y Finanzas la emisión de un decreto supremo que apruebe la “distribución de la valorización Principal por familia y la Ajustada”, dentro de las compensaciones económicas (art. 31).
- Emitir opinión técnica con relación a la supresión del puesto o de la entidad dentro de las causales de término del servicio civil (art. 49), emitir resoluciones de cara a determinar el nivel orgánico que pueden desempeñar los directivos públicos (art. 59).
- Realizar los concursos de selección de directivos en representación de las entidades

- del sector público por autorización expresa (art. 60).
- Establecer límites con relación al número total de servidores civiles previstos en el cuadro de puestos de la entidad y su naturaleza y funciones, así como publicar cada tres años la lista de directivos públicos existentes en cada entidad las plazas que puedan ocupar servidores de confianza (art. 64).
  - Establecer mediante resolución de Presidencia Ejecutiva debidamente justificada los topes mínimos o máximos en cuanto a los servidores de confianza que pueden existir en cada entidad (art. 77).
  - Administrar el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido (art. 98).
  - Aprobar, mediante resolución del Consejo Directivo, el cuadro de puestos (Disposición Complementaria Final Cuarta).
  - Registrar títulos y grados obtenidos en el extranjero, administrar el registro y fiscalizar la legalización del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre los documentos registrados (Disposición Complementaria Final Octava).
  - Proponer normas reglamentarias con relación a distintos aspectos del servicio civil (Disposición Complementaria Final Décima).
  - Colaborar en la elaboración de los instructivos con relación a la publicación electrónica de metas, indicadores de desempeño y compromisos de mejora por parte de las entidades públicas (Disposición Complementaria Final Duodécima).

## V. PROPUESTAS DE MEJORA EN UN ENTORNO DE CRISIS

### A. Construir un régimen jurídico homogéneo de la función pública

El Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto que, dentro del ordenamiento jurídico peruano, la función pública debe entenderse como la realización de funciones en una entidad pública, al margen del contrato laboral que vincule a la persona con el Estado (Expediente 05057-2013-PA/TC, 2015, fundamento 8). En tal sentido, hay que destacar que “si por autorización legal se posibilita que una determinada institución estatal se pueda regir por el régimen laboral de la actividad privada, ello no implica convertir a los funcionarios y servidores de dicha institución en trabajadores de la

actividad privada” (sentencia recaída en el Expediente 05057-2013-PA/TC, 2015, fundamento 8).

Aludiendo a la doctrina peruana, podemos destacar que el derecho administrativo es el régimen aplicable a las funciones administrativas, con independencia del sujeto que las realice (Abruña Puyol & Baca Oneto, 2014, p. 5), lo que implica la necesidad de hacer del derecho de la función pública una rama con sustantividad propia dentro del derecho administrativo peruano (Díaz Roncal, 2019), de aplicación preferente en lo relativo a la regulación de la función pública.

Aunque el ordenamiento jurídico en la materia se conforma en sus aspectos básicos por los Decretos Legislativos 276 y 1057 y la Ley 30057, estas no son las únicas normas referidas a los regímenes laborales en el sector público peruano. Las anteriores normas se complementan por otras que dejan de manifiesto su carácter atomizado, como la Ley de Productividad y Competitividad Laboral o el Decreto Legislativo 1024 de gerentes públicos. Pero además existe un conjunto de normas en vigor en lo referido a Carreras Especiales (Ley 28091, del Servicio Diplomático de la República; Ley 23733, del régimen de los profesionales que se rigen por la Ley Universitaria; Ley 23536, del régimen de los profesionales de la salud; Ley 28359, de oficiales de las Fuerzas Armadas; Decreto Legislativo 1148, del personal de la Policía Nacional del Perú; Ley 29709, de la Carrera Especial Pública Penitenciaria; Decreto Legislativo 052, de servidores del Ministerio Público o Ley 29277, de magistrados adscritos a la carrera judicial). Asimismo, hay que sumar otros casos *sui generis* como los vinculados a la Ley 29806, que regula la contratación del personal altamente calificado en el sector público y dicta otras disposiciones, y el Decreto Ley 25650, de contratación bajo el Fondo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Díaz Roncal, 2019, p. 307).

Este exceso de regímenes dificulta impulsar una política homogénea con relación al empleo público en el Perú que evolucione de forma paralela al proceso de modernización de la Administración que se pretende impulsar desde el año 2008 (Torres Balcázar, 2018, p. 172). Más allá de principios y aspectos genéricos, la Ley 30057 regula de forma excesivamente genérica ciertos aspectos tan relevantes como el acceso, que se contiene fundamentalmente en la normativa reglamentaria. Por ello, en primer término, sería fundamental asegurar una regulación general, pormenorizada y lo más completa posible de la función pública, que garantice unas bases mínimas con relación a los aspectos que entendemos son clave para asegurar una profesionalización continua.



Ello no implica que no tengan que regularse especialidades, pues como ha indicado el Tribunal Constitucional:

[...] la sola existencia de diferencias entre este régimen especial y el establecido por la Ley SERVIR no significa per se que el primero sea manifiestamente inconstitucional. Más allá de ello, y en atención a lo previamente expuesto, [...] la exclusión de los servidores del [...] ámbito de la Ley SERVIR solo será legítima si se respeta lo establecido supra, respecto a la existencia de particularidades en la función y progresión en el ascenso” (sentencia recaída en el Expediente 00029-2018-PI/TC, 2020, fundamento 62).

Pero sí implica que los aspectos más relevantes –como el ingreso, la carrera administrativa y el cese– se regulen con el mayor detalle posible, como ocurre fundamentalmente con la evaluación del desempeño.

## B. Favorecer un ingreso realmente igualitario

Pese al reconocimiento expreso del derecho al acceso en condiciones de igualdad al empleo público por el artículo 21, inciso 2, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el artículo 23, inciso 1, numeral c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los que el Perú es signataria, este no se expresa con suficiente claridad en la Constitución de 1993 (sentencia recaída en el Expediente 05057-2013-PA/TC, 2015). Su consagración constitucional debe extraerse de la conjunción del artículo 40, que indica que “la ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos”, y el inciso 1 del artículo 26, que habla de la necesidad de respetar en la relación laboral el principio de “igualdad de oportunidades sin discriminación”.

No obstante, como ha reconocido el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 05057-2013-PA/TC, forma parte del catálogo de derechos de la Constitución peruana por reconocerse en tratados internacionales de derechos humanos de los que forma parte el Estado (2015).

Concretando aún más su sentido y alcance en el ámbito del ordenamiento peruano, la sentencia recaída en los expedientes 00025-2005-PI/TC y 00026-2005-PI/TC determinó que tal derecho está a su vez conformado por los de i) acceder o ingresar a la función pública; fi) ejercerla plenamente; iii) ascender en la función pública; y iv) condiciones iguales de acceso” (2006, fundamento 43). El Tribunal ha señalado, además, que el derecho de

acceso a la función pública tiene “como principio consustancial el principio de mérito, el cual vincula plenamente al Estado y a toda entidad pública en general” (sentencia recaída en el Expediente 05057-2013-PA/TC, 2015, fundamento 8). A su vez, la sentencia recaída en el Expediente 04250-2016-AA/TC vino a reconocer, vinculando el principio de mérito al objetivo constitucionalmente marcado de conseguir la calidad en la prestación de servicios públicos, lo siguiente:

[...] el establecimiento de criterios objetivos como los meritocráticos para el ingreso y la permanencia [...] coadyuva de manera directa y decidida a la consecución de la idoneidad [...] así como contribuye de manera importante en la mejora de la calidad [...], fines constitucionalmente legítimos exigidos por el segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución (2018, fundamento 40).

Sin embargo, es la normativa especial, y fundamentalmente la reglamentaria, la que determina el contenido y el desarrollo de los concursos de acceso a la función pública. Para regular el acceso en un entorno ‘profesionalizante’, y en el marco del derecho administrativo, se hace imprescindible tener en cuenta una serie de elementos que servirán para dar cumplimiento al mandato del Tribunal Constitucional cuando en la sentencia recaída en los expedientes 00025-2005-PI/TC y 00026-2005-PI/TC determinó que el contenido esencial del derecho de acceso o ingreso a la función pública es el ejercicio pleno de la función pública, el ascenso y las condiciones de igualdad en el acceso (2006).

En primer término, consagrar legislativamente que el acceso debe producirse a través de un procedimiento administrativo, en el que dos órganos administrativos independientes participen: uno encargado de la instrucción –o lo que es lo mismo: de la comprobación de los méritos– y otro de la resolución, esto es, de la toma de la decisión final sobre la base de las conclusiones extraídas en la fase anterior. La independencia de estos órganos y su alejamiento del poder político es una garantía imprescindible para evitar que la politización de la función pública permanezca. Este procedimiento debe contar con las máximas garantías de publicidad y transparencia. En este sentido, es preciso tener en cuenta tanto la particular idiosincrasia del Perú y el grado de alfabetización digital de la población (con lo que posiblemente no sea suficiente la publicación de ofertas laborales en la plataforma digital única del Estado), como la necesidad de establecer recursos accesibles y gratuitos ante SERVIR.

En segundo término, es preciso regular que, en la medida de lo posible, las prácticas dentro de los

concursos no se alejen de los principios de publicidad y transparencia, como ocurre con la realización de entrevistas no grabadas —y por lo tanto difícilmente recurribles— y con un peso ponderado excesivamente alto dentro de la puntuación final, aminorando una parte del que debería atribuirse a la realización de pruebas adaptadas a la naturaleza del puesto a ocupar.

Por último, se debe tener en cuenta que la función pública peruana debe ser reflejo de la diversidad social. Esto sobre la base de que constitucionalmente se ha establecido que el principio de “igualdad de oportunidades sin discriminación” debe regular la relación laboral (art. 26, inciso 1, Constitución Política del Perú, 1993). Por ello, es importante evitar que la falta de una regulación suficiente del ingreso favorezca un exceso de discrecionalidad administrativa en la elección y restrinja las posibilidades de acceso al empleo público de mujeres o minorías (como los miembros de pueblos indígenas o afrodescendientes) creando, si es preciso, programas orientados a promocionar su acceso al empleo público.

La función pública, que es un elemento clave para asegurar el establecimiento y permanencia de las clases medias y debe ser fiel reflejo de la sociedad a la que sirve para garantizar su actuación conforme al principio de eficacia, puede ayudar, de esta forma, a paliar la desigualdad y el desarraigo social que tradicionalmente han caracterizado al país.

En este sentido, es reseñable la aprobación por parte del Congreso de la eliminación del régimen del contrato administrativo de servicios en 2021, en consonancia con lo establecido por el Tribunal Constitucional al indicar, entre otras ocasiones, mediante la sentencia recaída en el Expediente 05057-2013-13A/TC, que “existen suficientes y justificadas razones para asumir que el ingreso a la administración pública mediante un contrato a plazo indeterminado exige necesariamente un previo concurso público de méritos para una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada” (2015, fundamento 9). Ello, en conexión con el artículo 3, inciso d de la Ley 30057, que alude a la meritocracia y que, como se reconoce en la sentencia, “constituye un criterio objetivo fundamental en el ingreso y permanencia en la actividad estatal para la prestación de un servicio público” (sentencia recaída en el Expediente 05057-2013-13A/TC, 2015, fundamento 10).

### C. Garantizar una carrera administrativa gestionada desde la independencia

Como indica el artículo 1 del Decreto Legislativo 276, la carrera administrativa es “el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingre-

so, los derechos y los deberes que le corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente a la Administración Pública”, para “permitir la incorporación del personal idóneo, garantizar su permanencia, asegurar su desarrollo y promover su realización personal en el desempeño del servicio público”. Hace referencia, por tanto, a cuestiones muy diferentes entre sí. Además, se trata de “un bien jurídico garantizado por la Constitución cuyo desarrollo se delega al legislador” (sentencia recaída en el Expediente 00008-2005-PI/TC, 2005, fundamento 44).

El Tribunal Constitucional se ha encargado de hacer una serie de concreciones relevantes a este respecto. La sentencia recaída en el Expediente 00019-2010-AI/TC dejó de manifiesto que ascenso y acceso “son dos situaciones jurídicas distintas” (2011, fundamento 27). Asimismo, en tal sentencia se sostuvo que el Estado cuenta con “una vinculación positiva para con ambas posiciones iusfundamentales, consistente en no menoscabar, restringir o limitar ilegítimamente el ejercicio pleno de ambas facultades de este derecho fundamental” (2011, fundamento 27). Por ello, la sentencia recaída en el Expediente 00019-2010-AI/TC justificó la validez del subsistema cerrado dentro de la carrera judicial, en la medida en que

[...] el ascenso en la función pública era una posición iusfundamental distinta del acceso o ingreso a la función pública, aun cuando ambas puedan pertenecer a un mismo derecho fundamental [que tiene por objeto la promoción del funcionario] en base a los méritos (capacidad e idoneidad) que se pueda observar en su desempeño del cargo mismo (2011, fundamento 25).

La Ley 30057 impulsó una regulación de la función pública basada en buena medida en la gestión del rendimiento y la evaluación del desempeño, a la que dedica el Capítulo III. Esta se define en el artículo 22 de la norma como:

[...] proceso obligatorio, integral, sistemático y continuo de apreciación objetiva y demostrable del rendimiento del servidor público en cumplimiento de los objetivos y funciones de su puesto [...] llevada a cabo obligatoriamente por las entidades públicas en la oportunidad, forma y condiciones que señale el ente rector.

Es acertado el estímulo a la evaluación del desempeño para impulsar una carrera administrativa basada en el mérito y evitar la ‘patrimonialización’ de la función pública —es decir, que la posición asegurada de los empleados públicos de carrera en la administración constituya un obstáculo que evite

procedimientos de modernización en el empleo público— que se liga a la supervisión de SERVIR y a la capacitación (Rastrollo Suárez, 2018). La evaluación del desempeño debe configurarse como un derecho y un deber de los empleados públicos, al igual que la capacitación (bien definida en el artículo de la norma como procedimiento enfocado a)

[...] buscar la mejora del desempeño de los servidores civiles para brindar servicios de calidad a los ciudadanos [así como] fortalecer y mejorar las capacidades de los servidores civiles para el buen desempeño y es una estrategia fundamental para alcanzar el logro de los objetivos institucionales (art. 10).

La evaluación es un derecho en la medida en que está directamente ligada a otros, como el ascenso a la carrera y la capacitación pero, a su vez, es un deber en la medida en que es requisito necesario para asegurar el funcionamiento de la función pública sobre la base de los principios de eficacia y eficiencia recogidos en el artículo 2, inciso b de la Ley 30057. Es decir, lo mismo que ocurre con la capacitación.

No obstante, no podemos perder de vista que para que este engranaje funcione es preciso asegurar la profesionalización e independencia de todos los implicados en el proceso, desde las oficinas de recursos humanos y los directivos públicos —habiendo de ser una referencia en este sentido el cuerpo de gerentes públicos— hasta SERVIR.

#### D. Garantizar un cese basado en causas objetivas

Un cese basado en causas objetivas recogidas expresamente en la ley tras un procedimiento con todas las garantías es la forma última de asegurar que este no se produce por causas políticas.

El derecho disciplinario, como el sancionador, es una rama del ordenamiento jurídico-administrativo particularmente compleja y en continuo proceso de construcción. No resulta sencillo modular las garantías características del derecho penal de un Estado democrático en el marco de la autoorganización administrativa, en el entorno de la relación estatutaria que vincula al empleado público con su empleador y asegurando además la protección de la buena imagen y la eficacia administrativas como bienes jurídicos a tutelar. Si una de las razones de ser fundamentales del derecho administrativo es, desde su nacimiento, la limitación de la discrecionalidad y la proscripción de la arbitrariedad, resulta singularmente complicado conseguir este objetivo en el ámbito del derecho disciplinario, especialmente dado a asumir relevantes márgenes

de discrecionalidad y el uso de conceptos jurídicos indeterminados (Rastrollo Suárez, 2020).

En el ámbito del ordenamiento jurídico peruano, específicamente, en la Ley del Servicio Civil, podemos encontrar un catálogo completo de faltas en el artículo 85, de infracciones en el artículo 87 y la regulación del procedimiento administrativo disciplinario en los artículos 93 y siguientes (Ley 30057, 2013).

Si hay un rasgo característico de la referencia al derecho disciplinario en la norma de 2013 es el de la generalidad. Con el objeto de mejorar la regulación existente, sería aconsejable que las normas sobre empleo público reflejen claramente y con carácter general una distinción entre distintos tipos de faltas sobre la base de las cuales se pudiera establecer un margen a partir del cual determinar la posible sanción, toda vez que el ámbito de decisión que se le otorga al órgano administrativo a partir de determinados criterios es demasiado amplio.

Aunque en la Ley 30057 no abundan los conceptos jurídicos indeterminados, es necesario limitar su número en la normativa reglamentaria de desarrollo aplicable a las distintas instituciones públicas, estando llamado el Tribunal del Servicio Civil a jugar un papel relevante en la interpretación y fijación de su contenido.

#### E. Repensar la Autoridad Nacional del Servicio Civil

Una entidad con tantos poderes, para servir eficazmente a un proceso de profesionalización, ha de estar provista de la suficiente capacidad técnica e independencia. Examinando el Decreto Legislativo 1023 del 21 de junio de 2008, vemos que su Consejo Directivo está conformado como órgano colegiado cuyos miembros son nombrados directa o indirectamente por el Ejecutivo —bien por el Ministerio de Economía o por el Consejo de Ministros—. Aunque la norma habla de determinados requisitos previos (designación de los tres consejeros en mérito a sus calificaciones profesionales y “reconocida trayectoria en sus campos de trabajo; con sólida experiencia en gestión pública y/o en gestión de recursos humanos” (art. 8) y de la duración de su mandato por plazos de cuatro años renovables por idénticos periodos, no se perfila cual debe ser el alcance de esos méritos, ni se establece que el mandato no debe coincidir con el del Ejecutivo.

Asegurar la independencia del órgano y su capacidad para desarrollar una política de profesionalización de la función pública sostenida en el tiempo y no condicionada por proyectos políticos cortopla-

cistas, exige repensar el diseño de la institución. Pareciera más lógico incorporar la referencia al texto constitucional (como ocurre, por ejemplo, con el caso de la Comisión Nacional del Servicio Civil colombiana). A su vez, hubiera sido aconsejable hacer depender los nombramientos de sus miembros a la Cámara de Representantes en lugar del Gobierno –asegurando así una mayor contribución al sistema de pesos y contrapesos– y exigir una mayoría cualificada para la elección de los consejeros, que asegurara en su dirección el reflejo de un consenso suficiente. También, sería deseable la referencia expresa a la necesidad de que los mandatos del Consejo Directivo no coincidieran con los del Congreso o el presidente de la República.

No se entiende que un órgano tan relevante como el Tribunal del Servicio Civil, encargado de conocer recursos de apelación con relación al acceso al servicio, el pago de retribuciones, la evaluación y progresión en la carrera, el régimen disciplinario y la terminación de la relación de trabajo, se encuentre inserto en el organigrama de SERVIR. Si bien no se trata, pese a su nombre, de un órgano jurisdiccional, sino de una última instancia administrativa, asegurar en la medida de lo posible su independencia pasa por eliminar, siquiera formalmente, los hilos que le vinculan al Ejecutivo, evitando tanto la dependencia indirecta con el Gobierno y la presión que ello puede suponer –si bien sus vocales se seleccionan por concurso público por el Consejo Directivo, este último es elegido por el Consejo de Ministros–, como la posición de juez y parte que debe adoptar en los distintos procesos.

## VI. CONCLUSIONES

Pese a su exponencial mejora a lo largo de la segunda mitad del siglo XXI, el servicio civil peruano viene profesionalizándose en una coyuntura difícil, caracterizada por la fragmentación política y la desigualdad. Estos problemas se han acentuado más aún a partir de la crisis sanitaria de 2020. No obstante, la situación del país –que registra el sexto producto interior bruto de América Latina en 2021, según datos del Fondo Monetario Internacional– supone un marco idóneo para consolidar la continuidad del proceso. La profesionalización de la función pública resulta clave para asegurar aspectos tan relevantes como la lucha contra la corrupción, la confianza de la ciudadanía en las instituciones, la eficacia en la actuación de los poderes públicos o la seguridad jurídica y, por lo tanto, el desarrollo económico del país en el futuro.

La historia de la burocracia en el Perú a partir del examen de sus constituciones y su normativa revela la tensión constante ente las pretensiones de perpetuar el *spoils system* y los intentos de refor-

ma. Posiblemente, la expresión más firme de estas ansias reformistas se encuentre en la creación de SERVIR en 2008.


No obstante, el análisis de la legislación sobre el empleo público peruano revela la necesidad de abordar una serie de mejoras con relación a distintos aspectos.

En primer lugar, el impulso a un régimen jurídico más homogéneo. Pese a que en sus aspectos básicos la función pública se regula por los Decretos Legislativos 276 y 1057, y la Ley 30057, existen un exceso de normas sectoriales. Esta diversidad de regímenes dificulta impulsar una política homogénea que evolucione de forma paralela al proceso de modernización de la administración.

En segundo lugar, garantizar un acceso realmente igualitario, lo que debe plasmarse en distintos puntos. En primer término, en la consagración de un procedimiento administrativo transparente, que garantice la objetividad y la independencia de los órganos competentes. En segundo término, en la garantía de que las pruebas incorporadas a los concursos no se alejen de los principios de publicidad y transparencia y estén adaptadas a la naturaleza del puesto a ocupar. En tercer término, en la obligación de asegurar que el procedimiento no resulta discriminatorio para ninguna persona o colectivo dentro de la sociedad peruana.

En tercer lugar, garantizar la independencia en la gestión de la carrera administrativa –por parte de órganos que actúen con plena separación de cualquier criterio político–. Esta debe girar en torno a la evaluación del desempeño y la capacitación, configuradas como derecho y deber de los empleados públicos.

En cuarto lugar, asegurar que el cese se produzca siempre sobre la base de causas objetivas, limitando tanto el exceso en los márgenes de discrecionalidad, como el abuso de los conceptos jurídicos indeterminados en el ámbito –especialmente sensible a su existencia– del derecho disciplinario.

Por último, impulsar la independencia política y la suficiencia de medios técnicos por parte de SERVIR para, de esta manera, garantizar un proceso de profesionalización y reforma sostenido en el tiempo y desligado de intereses políticos cortoplacistas. Ello toda vez que viene conformado como órgano colegiado cuyos miembros son nombrados directa o indirectamente por el Ejecutivo –bien por el Ministerio de Economía o por el Consejo de Ministros–. A su vez, en aras de garantizar su independencia, resulta preciso desligar al Tribunal del Servicio Civil de la entidad. 

## REFERENCIAS

- Abruña Puyol, A., & Baca Oneto, A. (2014). *Notas al Curso de Derecho administrativo*. Universidad de Piura.
- Alonso, P., De La Cruz, R., Payne, M., Straface, F., Alonso, J., & Linder, A. (2007). *República del Perú. Evaluación de la gobernabilidad democrática* (informe). [https://www.researchgate.net/publication/41311468\\_Republica\\_del\\_Peru\\_Evaluacion\\_de\\_la\\_gobernabilidad\\_democratica](https://www.researchgate.net/publication/41311468_Republica_del_Peru_Evaluacion_de_la_gobernabilidad_democratica).
- Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la administración pública central (2001). *Informe de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la Administración Pública Central*. [https://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/empleo\\_publico/comision.pdf](https://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/empleo_publico/comision.pdf)
- Cortázar Velarde, J. (2014). *Perú: gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil* (Banco Interamericano de Desarrollo Informe IDB-TN-686). <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13805/peru-gradualidad-e-innovacion-en-la-reforma-del-servicio-civil>.
- Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. *Reforma y democracia*, (69), 5-40.
- Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2011). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, (16), 1-13. <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>
- Delgado Pugley, D. (2020). La covid en el Perú: una pequeña tecnocracia enfrentándose a las consecuencias de la desigualdad. *Análisis Carolina*, (26), 1-16. [https://doi.org/10.33960/AC\\_26.2020](https://doi.org/10.33960/AC_26.2020).
- Díaz Roncal, K. (2019). El empleo público como disciplina autónoma. La necesidad de superar el diletantismo entre lo laboral y lo administrativo. *Anuario de investigación del Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica*, 291-314.
- Durand Arp Nissen, F. (2018). *Odebrecht. La empresa que capturaba gobiernos*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Evans, P., & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structure on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765. <https://doi.org/10.2307/2657374>.
- Hopkins, J. W. (1969a). *The government executive of modern Perú*. University of Florida Press.
- (1969b) Comparative observations on peruvian bureaucracy. *Journal of Comparative Administration*, 1(3), 301-320.
- Iacoviello, M., (2015). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú* (Banco Interamericano de Desarrollo Informe IDB-TN-845). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico-institucional-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-Per%C3%BA.pdf>
- Iacoviello, M., & Chudnovsky, M. (2015). *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina* (Banco de Desarrollo de América Latina Working Paper 2015/02). <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/757/IACOVIELLO%20%26%20CHUDNOVSKY%202014%20CAF-Capacidad%20Estatal%20y%20Servicio%20civil.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Iacoviello, M., & Strazza, L. (2014). Diagnóstico del servicio civil en América Latina. En J. Cortázar Velarde, M. Lafuente, & M. Sanguinés (eds.), *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)* (pp. 13-58). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iacoviello, M., & Zuvanic, L. (2006). Síntesis del diagnóstico. Caso Perú. En K. Echebarría, (ed.), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina* (pp. 421-446). Banco Interamericano de Desarrollo.
- International Monetary Fund (s.f.). IMF DATA. <https://www.imf.org/en/Data>
- Martinelli, C., & Vega, M. (2018). *La historia monetaria y fiscal de Perú, 1960-2017: experimentos radicales de política, inflación y estabilización* (Departamento Académico de Economía PUCP Documento de trabajo 468). <http://doi.org/10.18800/2079-8474.0468>.
- Narváez Licerias, A. (2020). Desigualdad y hambre en el Perú: 2001-2017. *Investigaciones Sociales*, 22(42), 287-301.
- Quintana Sánchez, E. (1998). Empleos en propiedad en el Perú del XIX. *Boletín del Instituto Riva Agüero*, (25), 225-363.

Rastrollo Suárez, J. (2018). *Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*. Tirant lo Blanch.

(2020). El acceso a la función pública en Colombia: discrecionalidad del ejecutivo y control judicial de sus decisiones. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (23). <https://doi.org/10.18601/21452946.n23.03>.

Reyna Alfaro, L. M. & Ventura Saavedra, K. (2008). Los servicios públicos en el Perú: Una visión preliminar. En D. Cienfuegos Salgado, & L. G. Rodríguez Lozano, (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica* (pp. 589-600). Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Saravia Salazar, J. (2018). La gestión pública en el Perú en perspectiva histórica (siglos XIX-XXI). *En líneas generales*, (2), 143-161. <http://dx.doi.org/10.26439/en.lineas.generales2018.n002.2674>.

Soriano, G. (1982). Esquemas de interpretación para la historia política de Hispanoamérica. *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, (25), 25-52.

Torres Balcázar, T. (2018). La reforma del servicio civil en el Estado peruano: análisis de los factores que explican los avances de un proceso que sigue constituyendo un desafío. *Polítai*, (17), 147-175. <https://doi.org/10.18800/politai.201802.005>.

#### LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

Acuerdo para el restablecimiento del orden constitucional, 24 de agosto de 1838 (Perú).

Constitución Política del Estado Nor-Peruano [Const.] (1836).

Constitución Política del Estado Sur-Peruano [Const.] (1836).

Constitución Política del Perú [Const.] (1823).

Constitución Política del Perú [Const.] (1826).

Constitución Política del Perú [Const.] (1828).

Constitución Política del Perú [Const.] (1834).

Constitución Política del Perú [Const.] (1839).

Constitución Política del Perú [Const.] (1856).

Constitución Política del Perú [Const.] (1860).

Constitución Política del Perú [Const.] (1867).

Constitución Política del Perú [Const.] (1920).

Constitución Política del Perú [Const.] (1933).

Constitución Política del Perú [Const.] (1979).

Constitución Política del Perú [Const.] (1993).

Decreto Legislativo 052, Ley Orgánica del Ministerio Público, Diario Oficial *El Peruano*, 18 de marzo de 1981 (Perú).

Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, Diario Oficial *El Peruano*, 24 de marzo de 1984 (Perú).

Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, Diario Oficial *El Peruano*, 12 de marzo de 1991 (Perú).

Decreto Legislativo 1023, Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, Diario Oficial *El Peruano*, 21 de junio de 2008 (Perú).

Decreto Legislativo 1024, Decreto Legislativo que crea y regula el cuerpo de gerentes públicos, Diario Oficial *El Peruano*, 21 de junio de 2008 (Perú).

Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, Diario Oficial *El Peruano*, 27 de junio de 2008 (Perú).

Decreto Legislativo 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú, Diario Oficial *El Peruano*, 11 de diciembre de 2012 (Perú).

Decreto Ley 11377, Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, Diario Oficial *El Peruano*, 16 de junio de 1950 (Perú).

Decreto Ley 25650, Crean el Fondo de Apoyo Gerencial al Sector Público, Diario Oficial *El Peruano*, 11 de agosto de 1992 (Perú).

Decreto que establece la Confederación Perú-Boliviana, 28 de Octubre de 1836 (Perú).

Decreto Supremo 003-97-TR, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y

- Competitividad Laboral, Diario Oficial *El Peruano*, 27 de marzo de 1997 (Perú).
- Ley 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud, Diario Oficial *El Peruano*, 25 de diciembre de 1982 (Perú).
- Ley 23733, Ley Universitaria, Diario Oficial *El Peruano*, 17 de diciembre de 1983 (Perú).
- Ley 26507. Declaran en disolución al Instituto Nacional de Administración Pública, Diario Oficial *El Peruano*, 20 de Julio de 1995 (Perú).
- Ley 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República, Diario Oficial *El Peruano*, 19 de octubre de 2003 (Perú).
- Ley 28359, Ley de situación militar de los oficiales de las Fuerzas Armadas, Diario Oficial *El Peruano*, 13 de octubre de 2004 (Perú).
- Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial, Diario Oficial *El Peruano*, 7 de noviembre de 2008 (Perú).
- Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, Diario Oficial *El Peruano*, 17 de junio de 2011 (Perú).
- Ley 29806, Ley que regula la contratación del personal altamente calificado en el sector público y dicta otras disposiciones, Diario Oficial *El Peruano*, 24 de noviembre de 2011 (Perú).
- Ley 30057, Ley del Servicio Civil, Diario Oficial *El Peruano*, 4 de julio de 2013 (Perú).
- Ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana, 1 de mayo de 1937 (Perú).
- Tribunal Constitucional [T.C.], 12 de agosto de 2005, sentencia recaída en el Expediente 00008-2005-PI/TC (Perú).
- Tribunal Constitucional [T.C.], 25 de abril de 2006, sentencia recaída en los Expedientes 00025-2005-PI/TC y 00026-2005- PI/TC (Perú).
- Tribunal Constitucional [T.C.], 21 de junio de 2011, sentencia recaída en el Expediente 00019-2010-AI/TC (Perú).
- Tribunal Constitucional [T.C.], 16 de abril de 2015, sentencia recaída en el Expediente 05057-2013-PA/TC (Perú).
- Tribunal Constitucional [T.C.], 12 de diciembre de 2018, sentencia recaída en el Expediente 04250-2016-AA/TC (Perú).
- Tribunal Constitucional [T.C.], 20 de agosto de 2020, sentencia recaída en el Expediente 00029-2018-PI/TC (Perú).