Proyecto de Ley N°...7279/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
13 MAR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 09:15

MARGOT PALACIOS HUAMÁN
Congresista de la República

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 – LEY DEL SERVICIO CIVIL

Los congresistas que suscriben, la iniciativa de la Congresista Margot Palacios Huamán y otros integrantes del Grupo Parlamentario Perú Libre (PL), en ejercicio de sus facultades de iniciativa legislativa consagrada en los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú y en observancia de lo dispuesto en los artículos 75° y 76°, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 – LEY DE SERVICIO CIVIL

Artículo 1° Objeto y alcance de la Ley

Modificar la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, para garantizar el derecho de los servidores a contar con igualdad remunerativa y de beneficios sociales a través del ingreso al régimen del servicio civil, y de la aplicación de reglas no regresivas para el traslado de los servidores de las entidades públicas señaladas en su artículo 1 de la Ley 30057, así como de los servidores de los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057, de manera garantista, ordenada y oportuna.

Artículo 2° Modificatoria de la ley 30057.

Modifíquese el artículo 67°, la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30057, modificada por el artículo 2 del Decreto Legislativo N°1602, publicado el 21 de diciembre de 2023, y el articulo 24 *modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo N°1602,* cuyos textos quedan redactados así:

2.1. "Artículo 67. Incorporación al grupo de servidores civiles de carrera

El concurso público de méritos abierto es el proceso por el que se accede a un puesto propio de la carrera pública y al que puede postular cualquier persona sea o no servidor civil de carrera siempre que cumpla con el perfil del puesto, ***observando la prelación preferente a favor del servidor público activo.***
(…)"

2.2. "DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Cuarta. Traslado de servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057 al régimen del Servicio Civil

Estos servidores no están sujetos al período de prueba previsto en la presente Ley.

Los servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057 que ganen los concursos y opten voluntariamente por el traslado al nuevo régimen previsto en la presente Ley, dejan de pertenecer a los regímenes señalados con la respectiva liquidación de sus beneficios sociales, según corresponda, y no tienen derecho a ninguna de las condiciones y beneficios establecidos en ellos, ***salvo a que se reconozca su tiempo de servicio y el derecho de haber obtenido una plaza o puesto en la administración pública mediante concurso público precedente****; a partir de su traslado al nuevo régimen, cualquier disposición, resolución administrativa o judicial (*) que contravenga esta disposición es nula de pleno derecho o inejecutable por el Sector Público.* ***Los servidores que no ganen los concursos se mantienen en sus regímenes de origen manteniendo a salvo sus derechos y beneficios reconocidos por cada régimen laboral en referencia****. Esta disposición no incluye los planes de seguros médicos familiares u otros de naturaleza análoga, que estén percibiendo los trabajadores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N°s. 276, 728 y 1057.*
Estos servidores no están sujetos al período de prueba previsto en la presente Ley."

Quinta. Gestión de servidores bajo diferentes regímenes en entidades públicas en el régimen del Servicio Civil.

A fin de optimizar el funcionamiento de las entidades públicas y únicamente adecuarlas a la nueva organización y perfiles de puesto, las mismas están autorizadas, desde la aprobación del CPE, a reubicar de puesto ***sin concurso de méritos*** *a quienes presten servicios en ellas,* ***limitándose al cumplimiento del perfil establecido para el puesto preservando experticia y perfiles de origen****, bajo cualquiera de los regímenes laborales, comprendidos en los Decretos Legislativos N°s. 276, 728 y 1057, o cualquier carrera o régimen especial.*

El proceso de implementación de las entidades al régimen del Servicio Civil no configura ninguna ***la*** *causal de terminación prevista en* ***~~el inciso k del artículo 49 de~~*** *la presente Ley."*

2.3. "Artículo 24. Factores de evaluación

24.1 La evaluación se realiza tomando en cuenta, principalmente, factores o metas individuales relacionadas a la función que desempeña el servidor. ***En ningún caso servirá para determinar su permanencia en el Servicio Civil".***

Artículo 3° Modificatoria de la ley 30647.

Modifíquese el artículo único de la ley 30647, cuyo texto final quedará redactados así:

Artículo único. Régimen laboral del Congreso de la República, del Banco Central de Reserva del Perú, de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria y de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones

1.1 *Precísase que el Congreso de la República, el Banco Central de Reserva del Perú, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones como organismos autónomos y sus trabajadores, se rigen por el régimen laboral de la actividad privada y no están comprendidos dentro de los alcances de las normas que regulan la gestión de recursos humanos del servicio civil.*

Artículo 4° Derogatoria de artículos y disposiciones de la Ley 30057

3.1. Deróguense el inciso d), el párrafo PRIMERO[1], CUARTO[2] y SÉPTIMO[3] párrafos del artículo 26°[4] de la Ley 30057.

3.2. Deróguense los incisos i), j), k) y l) del artículo 49°, sobre las causales de término del Servicio Civil;

3.3. Deróguense el inciso a) de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30057, *modificado por el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1337,* sobre prohibición de progresión del Decreto Legislativo 276.

***Artículo 5° Derogatoria** de normas opuestas*

4.1. **Deróguense** todas las leyes, disposiciones y toda norma que se opongan a la presente Ley.

Artículo 6° Vigencia de la ley

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/02/2024 14:06:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/02/2024 11:59:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/02/2024 18:46:52-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CERRON ROJAS Waldemar Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/02/2024 13:54:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/02/2024 17:43:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MITA ALANOCA Isaac FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/02/2024 09:50:32-0500

---

[1] "*y la determinación de la permanencia en el Servicio Civil"*

[2] *"Las entidades solo pueden calificar como personal de rendimiento distinguido hasta el diez por ciento (10%) de los servidores civiles en cada evaluación."*

[3] «Si habiendo recibido formación laboral el servidor fuera evaluado por segunda vez como personal de rendimiento sujeto a observación, es calificado como personal "desaprobado"».

[4] "Consecuencias de la evaluación"

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGÜERO GUTIERREZ Maria Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/02/2024 15:19:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/02/2024 11:59:44-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **14** de **marzo** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7279/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; y**
2. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

Caracterizado el Estado como burocrático, pobre e ineficaz, pese a ello, entre 1985 y 1990, la planilla pública creció dramáticamente de 614,837 a 736,000 empleados públicos. Producto de la crisis económica, la caja fiscal no podía proseguir costeando el sobredimensionamiento de la planilla pública. A consecuencia de ello, en 1992, se estableció un programa semestral obligatoria de evaluaciones de los servidores públicos a fin de declarar excedente a quienes no calificaran encima de los niveles mínimos.

Compra de renuncias y Evaluaciones subjetivas para reducir el personal publico
Este personal excedente sería despedido sin incentivo, que solo se otorgaba a la renuncia voluntaria. La lección histórica fue que los criterios de evaluación fueron abstrusos y abrió un amplio rango de discrecionalidad (subjetividad) al evaluador, propiciando los subsiguientes ceses masivos. Dada la estabilidad laboral de los servidores públicos, no les fue fácil a los operadores del gobierno de entonces reducir la planilla rápidamente. Por ello se aplicaron un programa de compra de renuncias por el cual el servidor renunciaban 'voluntariamente' a cambio de una compensación extraordinaria, complementado con ceses colectivos.

El programa de compra de renuncias, si bien fue concebido como un sistema de incentivos para la renuncia voluntaria, en la práctica, se usó para instrumentar ceses colectivos compulsivos al personal declarado excedente en la administración pública. Entre 1990 y 1993, el número de servidores públicos se redujo en un 14% por ciento.

Cierre de la carrera administrativa
A partir de la Ley de Presupuesto de 1992 las sucesivas leyes de presupuesto incluyeron normas de austeridad a fin de mantener bajo control el gasto de las planillas del personal. Estas normas incluyeron las siguientes prohibiciones:

- Efectuar nombramientos y reasignaciones de personal,
- Celebrar nuevos contratos de personal bajo cualquier forma o modalidad,
- Crear, modificar o recategorizar plazas,
- Incrementar remuneraciones y efectuar gastos por concepto de horas extraordinarias,
- Efectuar pagos provisionales con cargo a remuneraciones, bonificaciones, pensiones y adelantos por compensación de tiempo de servicios (CTS),
- Acordar reajustes de beneficios sociales, mejoras de condiciones de trabajo u otros beneficios cualesquiera que fuera su modalidad y periodicidad y
- Realizar incrementos de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos, refrigerios y movilidad en los gobiernos locales sujetos a ingresos propios.

Introducción del régimen laboral privado al Estado
Se introdujo el régimen laboral de la actividad privada en la administración pública a fin de atraer personal calificado a determinadas entidades públicas llamadas 'claves' vinculadas

con el logro de los objetivos del programa económico, y dotar de una gestión de los recursos humanos más flexible y eficiente. Estas instituciones públicas, denominadas "islas de eficiencia" conformadas por técnicos de alto nivel, gozaron de mecanismos especiales para contratar nuevo personal y ofrecer remuneraciones por encima del margen de las restricciones presupuestarias aplicables a toda la administración pública, generándose tantas escalas remunerativas como entidades bajo el régimen laboral de la actividad privada existían.

Los Servicios No Personales (SNP)

Las entidades que no adoptaron el régimen laboral de la actividad privada recurrieron a una nueva modalidad de contratación conocida como servicios no personales (SNP) en un contexto de prohibición de incorporar personal permanente. Ambos tipos de contratación se sujetaban a principios, criterios y normas disimiles entre sí. Mientras que el primero está regulado por el derecho laboral Decreto Legislativo 728, los SNP no tenían ninguna regulación específica. Los SNP, de naturaleza civil al amparo del Código Civil y la Ley de contrataciones del Estado, constituían una relación civil autónoma sin beneficios de una relación laboral (ni social ni pensionario). Esta modalidad de contratación comenzó a proliferar desde los años 90, llegando en el año 2004 a representar el 10 por ciento (61 mil trabajadores) del total de servidores públicos activos. El pago de honorarios a trabajadores bajo la modalidad de SNP era desordenado, más que en las entidades regidas por el régimen laboral de la actividad privada, porque debido a que no constituía un régimen laboral, no obligaba a las entidades públicas a contar con escalas salariales para los SNP.

Contratación vía PNUD y FAG

Además de lo anterior, junto al régimen laboral de la actividad privada y a los contratos por servicios no personales, comenzaron a utilizarse modalidades de contratación efectuadas mediante organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo de Apoyo Gerencial (FAG). En cuanto al PNUD, los contratos se utilizaban para financiar gasto de personal que presten servicios profesionales al Estado, sobre todo, de funcionarios de alto nivel. El pago de planillas era administrado directamente por la propia entidad y, coexistían tantas formas de pago como entidades existentes. El FAG estuvo dirigido a financiar gastos de personal que prestase servicios técnicos y profesionales, sobre todo la plana directiva. El sistema de planillas era (es) administrada por el MEF, sin que existan requisitos mínimos para el personal FAG.

CAFAE, concepto no remunerativo de la carrera administrativa

Este Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE) se creó para apoyo a los trabajadores. Como consecuencia de la prohibición de mejoras remunerativas, fueron aprobándose conceptos no remunerativos (bonificaciones y beneficios ad hoc) en las distintas entidades, a fin de incrementar los ingresos de los trabajadores bajo el régimen laboral público administrativo. Ello produjo incrementos remunerativos en forma diferenciada, no homogénea. En casos, la diferencia de la planilla de pago respecto de esta modalidad de pago variaba en proporción de 1 a 10 y de 1 a 3, existiendo inclusive algunas entidades que no lo tenían. Los fondos lo constituían descuentos por tardanzas e inasistencia y los montos

presupuestales que cada entidad asignara anualmente, a efectos de recreación, los premios, asistencia familiar, inversiones para los trabajadores y las becas. El CAFAE se usó para pago complementario de conceptos diversos como, por ejemplo, incentivos, estímulos y bonos, para elevar las remuneraciones de los servidores públicos administrativos sujetos al Decreto Legislativo 276, sin afectar la planilla del Estado y la consecuente multiplicación de los costos laborales. MEF se convirtió en su fuente principal de financiamiento mediante transferencias presupuestales a cada entidad pública. Los pagos por CAFAE se exoneraron de descuentos por los aportes al seguro social (ESSALUD) y al sistema de pensiones. Es decir, se convirtió en una fuente de informalidad y caos remunerativo en la administración pública.

Los diferentes intentos de reforma del servicio civil

Desde 1990, se intentaron cuatro veces reformar el servicio civil. Un 1er intento, entre 1990 y 1992, propugnó reducir el tamaño del Estado y redefinir el papel del servicio público. El naciente régimen fujimorista implemento seis medidas principales:

- La reducción de personal y ceses colectivos a través de evaluaciones de servidores públicos y programa de compra de renuncias. Las evaluaciones semestrales, dieron lugar a los ceses colectivos, con poquísimos casos de quienes se acogieran al incentivo por la renuncia voluntaria.
- El cierre del ingreso a la carrera administrativa a partir de la Ley de presupuesto de 1992 con el argumento de mantener bajo control el gasto público en personal.
- La aprobación de la Ley de fomento del empleo (Decreto Legislativo 728), que flexibiliza el marco legal rígido que caracterizaba el régimen laboral de la actividad.
- Establecer la contratación por Servicios No Personales [SNP] al interior de las entidades públicas, dada la prohibición de incorporar personal permanente en ellas. El uso de esta última modalidad de contratación de personal publico llegó a representar el 10 por ciento del total de servidores públicos activos el año 2004.
- La quinta medida fue utilizar nuevas de contratación a través del PNUD[5] y Fondo de Apoyo Gerencial para el pago de funcionarios de alto nivel y personal que prestara servicios técnicos y profesionales.
- La sexta medida fue aprobar conceptos no remunerativos alternos para incrementar ingresos de los trabajadores bajo el régimen laboral público administrativo, CAFAE como el más significativo.

Una 2° intento, 1995-1997, apuntó a flexibilizar los sistemas administrativos desregulando los mismos con el propósito de hacer más eficiente el aparato estatal. Este segundo intento no obtuvo respaldo político dado el incremento de gasto públicos en planillas producto de sincerar los contratos de Servicios No personales reconvertidos a contratos de naturaleza laboral.

El 3° intento, 2000-2006, tuvo como contexto crear espacios de concertación de políticas públicas para mejorar la confianza ciudadana en la administración pública y en su eficiencia.

[5] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Se inició así un proceso de modernización y descentralización del Estado. El 2004, se promulgó la Ley Marco del empleo público [LMEP] como norma transversal al empleo público a fin de establecer un solo marco general regulatorio de los empleados estatales y clasificar los grupos ocupacionales dentro del servicio civil. Uno de los aspectos resaltantes fue cambiar la clasificación de los trabajadores públicos a partir de las funciones concretas que desempeñaban, más que por el nivel académico alcanzado.

Implementar las políticas complementarias necesarias junto a la LMEP freno debido al incremento del gasto de la planilla pública dada una subsecuente variación en la política remunerativa.

El régimen de la carrera administrativa concebido como un sistema cerrado por niveles, al cual se ingresa por concurso público de méritos. Los directivos y los funcionarios no se encontraban afectos a carrera administrativa, aunque si a las disposiciones aplicables de la Ley de bases de la carrera administrativa. Los puestos de dirección eran ocupados por servidores de carrera, por designaciones discrecionales realizadas por la autoridad competente. La promoción diseñada para realizarse bajo criterios de antigüedad, capacitación y evaluación. Sin embargo, la promoción interna se redujo debido a que las plazas disponibles eran destinadas para reponer a exservidores públicos afectados irregularmente por los ceses colectivos y, en segunda instancia, cubiertas por concursos públicos. En cuanto a la desvinculación de servidores, no existe período de prueba y el cese solo se produce por causales de ley.

A contrapelo el régimen de la actividad privada en el sector estatal se constituía como un sistema abierto para incorporar personal capacitado en posiciones de responsabilidad, exonerados del requisito de ascender peldaño a peldaño en la estructura de niveles, bajo un sistema de puestos, por lo cual no preveía mecanismos formales de promoción o ascensos de personal. Al igual que en el régimen laboral público administrativo, muestra una disparidad de sueldos, originando brechas salariales por tipo de entidad. En el caso de ministerios, organismos reguladores, organismos técnicos y organismos ejecutores, esta brecha es alrededor de 15 mil soles, y en los organismos constitucionalmente autónomos, la diferencia es de hasta 31 mil soles. Respecto a la desvinculación de servidores, el régimen introdujo un periodo de prueba y compensación económica frente al despido arbitrario como única reparación.

Finalmente, el régimen especial de contratación administrativa de servicios [CAS] constituye un sistema abierto a un puesto determinado, con una contratación temporal por un periodo restringido a un año fiscal, renovable. A partir del año 2010, se le reconoce su naturaleza laboral y por Ley 29849 [2012], este régimen se considera dentro del ámbito de la Ley Marco del empleo público y la Ley del código de ética de la función pública, a fin de completar la regulación de sus derechos y obligaciones laborales. No ofrece promoción o ascenso pues es un sistema de puestos, ni escalas remunerativas. Las remuneraciones se negociadas contrato por contrato. La remuneración promedio cambia en atención al número de años de permanencia y por entidad. Pese a ello la dispersión de los ingresos es menor

que en los dos regímenes arriba referidos. Respecto a la desvinculación, cuenta con compensación económica frente al despido arbitrario y hay período de prueba.

La actual reforma del servicio civil[6], 4to intento se inició en el año 2008 habida cuenta la ausencia de una política pública respecto de la gestión de los recursos humanos, ella se trazó el reto de superar, ordenar o unificar:

- La coexistencia de más de 15 regímenes laborales en las entidades del Estado, entre generales y especiales[7]
- Más de 500 normas sobre el servicio civil,
- Más de 102 escalas remunerativas en 82 entidades del Poder Ejecutivo,
- Más de 400 reglas diferentes que regulan el pago a los servidores públicos y
- Más de 198 conceptos de pago, entre remunerativos y no remunerativos.
- El ingreso de cerca 42 mil personas por año al servicio público, pese las normas de austeridad y la no previsión racional entre las necesidades de personal frente a las políticas públicas y sus planes nacionales o sectoriales.

El Estado emplea aproximadamente 1 millón 300 mil servidores públicos. De ellos son tres los regímenes laborales generales: carrera administrativa (Decreto Legislativo 276), régimen de la actividad privada (Decreto Legislativo 728) y contratación administrativa de servicios - CAS (Decreto Legislativo 1057). Es evidente que el crecimiento de la cantidad de servidores públicos se produce a raíz de los contratos temporales. El presupuesto público destinado al pago de planilla del personal del Estado se concentra en el gobierno nacional (56%), seguido del gobierno regional (34%) y del gobierno local (10%). La concentración de servidores a nivel de los gobiernos regionales se explica porque el pago de planilla de las carreras especiales (como de profesionales de educación y salud) está a cargo de los gobiernos regionales.

Para atraer, retener y promover el talento humano al servicio público, es vital efectuar una revisión a la vigente Ley del servicio civil, la Ley 30057, pues próxima a cumplir 10 años de su promulgación el 04/jul/2013, ha mostrado evidentes límites para su implementación, especialmente porque ofrece adolece de vacíos y disposiciones regresivas vulneratorias de derechos fundamentales de los trabajadores públicos, y sobre todo porque su pretensión principal, la aplicación uniforme y universal a toda la administración pública sigue mostrando islas de privilegios[8], nítidamente contrapuesto a zanjamiento expreso del máximo intérprete

---

[6] Según informe sobre la gestión de recursos humanos (SERVIR, 2012: 89 y 90).

[7] Decreto Legislativo N°276; Ley 24029 1984 y Ley 29062 para profesores; Ley 29277 para magistrados; Ley 23733 para docentes universitarios; Ley 23536 para profesionales de la salud; Ley 28561 para asistenciales de la salud; Decreto Legislativo 052 para Fiscales; Ley 28091 para Servicio Diplomático de la República; Decreto Legislativo N° 1057 y modificatorias del régimen CAS; Ley 28359 y 27238 para militares y policías; Ley 29709 para servidores penitenciarios;

[8] Ley 30647 que precisa que el Congreso de la República, el Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones como organismos autónomos y sus trabajadores, se rigen por el régimen laboral de la actividad privada y no están comprendidos dentro de los alcances de las normas que regulan la gestión de recursos humanos del servicio civil.

de la constitución conforme lo ha precisado el Tribunal Constitucional[9] cuando afirma que 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 tiene dos condiciones (fundamentos 59 al 62) que:

- no se incumpla o transgreda el marco constitucional y
- se respete el principio de razonabilidad

Consideró constitucionalmente admisible que la Ley contenga excepciones, esto es que no comprenda a determinados servidores públicos en razón de la especial naturaleza o particularidad del servicio que prestan. Sin embargo, dado que su objeto es establecer un régimen *único y exclusivo para todas las personas que prestan servicio en las entidades públicas del Estado*, toda exclusión se debe fundar razonablemente en la especial naturaleza o la particularidad del servicio (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, carece de una especial naturaleza o particularidad en relación con otros servidores civiles, en merito a lo cual lo declaró inconstitucional dicho extremo de la ley.

II. EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD (O IRREVERSIBILIDAD), EN MATERIA LABORAL

No todo el derecho está contenido en los textos escritos (derecho positivo), Tratados Internacionales, Constitución, leyes. También existen otras normas, superiores a aquéllas, en las que se deben inspirarse, de las que deriva en definitiva su validez. Se trata de los principios, que pueden o no estar enunciados en textos expresos, pero que determinan la existencia de lo justo y el deber de hacer algo.

Afirma dice Bidart Campos, "...los principios, valores y derechos no dependen inexorablemente de que la constitución contenga cláusulas explícitas que los mencionen, y menos aún de que los reconozcan o proclamen con tales denominaciones expresas." Por su parte, Cianciardo afirma que "los jueces aplican no sólo principios que se encuentran

[9] STC 0025-2013-PI-TC y acumulados

consagrados en la Constitución, sino también otros que carecen de positivación expresa en el texto constitucional", lo que requiere "distinguir tajantemente entre los viejos principios generales del Derecho y los principios que se manejan en el llamado constitucionalismo de principios.".

El principio de progresividad

El principio de progresividad, también denominado principio de irregresividad se incorporó a nuestro derecho interno a través del Pacto de San José de Costa Rica, tratado de los derechos humanos denominado de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales [DESC] cuyo Artículo 26 dispone:

"Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica para ***lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos*** *que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".*

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que:

"Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".

Este no solo es un principio del derecho del trabajo, sino que es un paradigma de los derechos humanos como puede inferirse de los 10 principios del pacto mundial sobre derechos humanos. Este principio funciona como una válvula dentro del sistema, que no permite que se pueda retroceder en los niveles de conquistas protectorias logrados.

El fundamento del principio, la realización progresiva de los derechos, es que los gobiernos tienen la obligación de asegurar condiciones que, de acuerdo con los recursos materiales del Estado, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la más plena realización de tales derechos. Además, el desarrollo progresivo de los derechos no se limita a los económicos, sociales y culturales.

El derecho internacional de los Derechos Humanos es, por definición, imperativo, de manera que la obligación de los Estados miembros de observar y defender los derechos humanos de los individuos dentro de sus jurisdicciones, como lo establecen la Declaración Americana y la Convención Americana, los obliga a garantizar un umbral mínimo de esos derechos, independientemente del nivel de desarrollo económico.

El principio de progresividad exige que, por el contrario, a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. Y, ello, porque garantizar los derechos económicos, sociales y culturales exige en la mayoría de los casos un gasto público destinado a programas sociales. De otro lado, el hecho que el principio de que los derechos económicos, sociales y culturales deben alcanzarse progresivamente no implica que los gobiernos no tengan la obligación **inmediata** de empeñarse por lograr la realización plena de tales derechos.

Importancia y aplicación práctica de este principio.

En el ámbito laboral el principio de progresividad establece que **ningún cambio** en el marco del contrato de trabajo debe implicar una disminución o pérdida de un derecho, y en su caso, los cambios o modificaciones son sólo admisibles si son más beneficiosas para el trabajador.

Aún más, el Estado debe promover mejoras o reformas que contribuyan a respetar los derechos enunciados por el sistema legal (leyes de fondo, estatutos especiales, convenios colectivos y laudos con fuerza de tales), en cuanto a su calidad y extensión, y debe adicionar los medios o mecanismos para que gradualmente, los derechos no sólo se apliquen, sino que además incorporen nuevos derechos a los trabajadores.

En función a lo regulado por los instrumentos internacionales antes descritos anterior se ha llegado a considerar que el principio de progresividad de los DESC contiene una doble dimensión:

- La primera, que podemos denominar positiva, que se expresa a través del avance gradual en orden a la satisfacción plena y universal de los derechos tutelados, que supone decisiones estratégicas en miras a la preeminencia o la postergación de ciertos derechos por razones sociales, económicas o culturales;
- y la otra, a la que podemos denominar negativa, que se cristaliza a través de la prohibición del retorno, o también llamado principio de no regresividad[10] .

Siguiendo a Barbagelata, en lo que se refiere a la dimensión que denominamos *positiva* la progresividad de las normas sobre derechos humanos puede ser interpretada en dos sentidos:

*"En un **primer sentido** la expresión se refiere al gradualismo admitido por varios instrumentos internacionales y textos constitucionales para la puesta en aplicación de las medidas adecuadas, como admitía el artículo 427 del Tratado de Versalles ... y ...en un **segundo sentido** la progresividad puede ser entendida como una característica de los derechos humanos fundamentales, perfectamente aplicable a los laborales. Se sostiene a*

[10] Ildemer de Boleso, Marta y Boleso, Hèctor Hugo: "Principio protectorio (art. 14 bis C.N.). Derechos Humanos proceso laboral", XIX Congreso Nacional de Derecho Procesal, El derecho procesal en el umbral del Tercer Milenio, Corrientes, 1997, T I-236; Bidart Campos, Germàn: "El Derecho de la Constitución y su fuerza normativa", pàg. 94; Cornaglia, Ricardo: "Efectos jurídicos de la ratificaciòn del programa social incumplido en la reforma constitucional", DT 1996-A-22 y ss. En Rev. Der.LAb., t. XLI, pags. 843 y ss.

ese respecto, que el orden público internacional tiene una vocación de desarrollo progresivo en el sentido de mayor extensión y protección de los derechos sociales'[11]

La Constitución Política del Perú hace referencia a la progresividad de los derechos sociales en su artículo 10 cuando establece que "*El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida*", lo cual esencialmente implica que en el ámbito de la seguridad social se debe avanzar gradualmente hacia mejores condiciones con el objeto de lograr la elevación de la calidad de vida de las personas. Más allá de esta referencia este principio resulta de plena de aplicación en nuestro medio por la previsión contemplada en el **Cuarta Disposición Final y Transitoria de nuestra Carta Política** según la cual las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

De otro lado, teniendo en cuenta que el principio de progresividad y no regresividad de los derechos laborales tiene su base y sustento en el principio protector es pertinente citar el primer párrafo del artículo 23 de la misma Constitución que establece que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan y especialmente el tercer párrafo que sentencia que **ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador**.

En función a esta previsión en la Constitución Política del Estado, el Tribunal Constitucional del Perú ha efectuado pronunciamientos en determinados casos donde precisa y hace referencia al principio de progresividad y no regresividad. Principio de progresividad que se integra con el otro principio de primacía de disposición más favorable a la persona humana o cláusula de individuo más favorecido[12], como consecuencia del criterio de conservación o no derogación del régimen más favorable para el trabajador, el cual puede reputarse un principio o regla general en el ámbito del derecho del trabajo, desde su consagración en el inciso 8° del art. 19 de la Constitución de la OIT, y aceptado universalmente.

De esta forma constituiría afectación de este principio la expedición de alguna medida legislativa tendiente a retrotraer o menoscabar un derecho ya reconocido o desmejorar una situación jurídica favorable al trabajador pues se estaría afectando derechos fundamentales ya que, como el profesor citado sentencia "la aplicación de este principio en el ámbito del derecho laboral resulta indiscutible pues los derechos laborales constituyen derechos fundamentales" 5.

Breve análisis jurisprudencial

---

[11] En "La Renovación del Nuevo Derecho", Revista Derecho y Sociedad N° 30, Año XIX, Lim a 2008, pag.63

[12] Reputado principio o regla general en el ámbito del derecho del trabajo, a partir de su reconocimiento en el inciso 8° del art. 19 de la Constitución de la OIT.

El principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales se encuentra contemplado en el artículo 26° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo del 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, (DESC), obliga a los Estados partes de garantizar la *progresividad* de los mismos de lo que se desprende como consecuencia la *prohibición de regresividad* de ellos. En función a lo regulado por los instrumentos internacionales antes descritos anterior se colige del principio de progresividad de los DESC una doble dimensión: la primera a la que podemos denominar ***positiva***, lo cual "está expresado a través del avance gradual en orden a la satisfacción plena y universal de los derechos tutelados, que supone decisiones estratégicas en miras a la preeminencia o la postergación de ciertos derechos por razones sociales, económicas o culturales"[13] y la otra a la que podemos denominar **negativa** que se cristaliza a través de la prohibición del retorno, o también llamado principio de no regresividad"[14]

En función a lo previsto en la Constitución Política del Estado, el Tribunal Constitucional del Perú ha efectuado pronunciamientos en determinados casos precisamente haciendo referencia al principio de progresividad y no regresividad.

CASO: EXP. N.° 03477-2007-PA/TC.

Se trata de la demanda de amparo interpuesta por la Asociación de Técnicos y Suboficiales de Procedencia de Reserva del Ejército Peruano (ATSOPRE) contra el Ejército del Perú, solicitando que a favor de sus asociados, se inaplique la Sexta Disposición Complementaria del Decreto Supremo 040-97/DE/CCFFAA **por adolecer de un vicio de nulidad y ser discriminatoria**.

En función a la consideración del principio materia de análisis el máximo intérprete de la constitución ha declarado fundada la demanda de amparo expresando en uno de sus considerandos que "*En consecuencia, la disposición contenida en la Sexta Disposición Complementaria del Decreto Supremo 040-DE/CCFFAA establece una disposición que vulnera la prohibición de regresividad del derecho fundamental a la seguridad social asumida por el Estado peruano, al haber establecido sin justificación alguna, una excepción a la regla contenida en el artículo 2 del referido decreto supremo, respecto de los Técnicos, Suboficiales, Oficiales de Mar y Especialistas <u>provenientes de la reserva</u>, que además de peyorativa, evidencia un trato discriminatorio y desigual respecto de este sector del personal de las Fuerzas Armadas y Policiales.* "**(fund.20)**

CASO: EXP. N.° 0029-2004-AI/TC

En esta sentencia, si bien el Tribunal Constitucional ha declarado infundada la demanda efectúa un desarrollo muy interesante acerca del derecho a la seguridad social y principio de progresividad en los siguientes términos:

---

[13]Equipo Federal de Trabajo. Bs. As. Edición N° 37, en http://www.newsmatic.e-pol.com.ar/index.php?pub_id=99&sid=1174&aid=30931&eid=37&NombreSeccion=Notas%20de%2 0c%C3 %83%C2%A1tedra%20universitaria&Accion

[14] idem

"51. De otra parte, aun cuando los demandantes no lo hayan alegado, cabe preguntarse si el tributo regulado por la ley cuestionada ***vulnera el principio objetivo de progresividad*** *que informa todo derecho de contenido social. En efecto, es necesario analizar si al dictarse la ley en cuestión, el Estado peruano se encuentra desconociendo el compromiso asumido conforme al artículo 26° de la Convención, que establece el deber de los Estados partes de adoptar las providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos sociales, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.*

52. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, creado por el Consejo Económico y Social de la Naciones Unidas, en su Observación General N.° 3 ("La índole de las obligaciones de los Estados Partes, pár. 1 del art. 2° del Pacto", 5to. Período de Sesiones, 14/1290), estableció que "el concepto de progresividad efectiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales en general, no podrá lograrse en un breve período de tiempo. Sin embargo, [...] [l]a frase [progresividad] debe interpretarse a la luz del objetivo general [...], que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este ***impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo****. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga." (negrillas agregado).*

El principio de progresividad y no regresividad en materia laboral constituye un planteamiento fundamental en la defensa de los derechos laborales, en este caso de los servidores públicos frente a su ingreso al nuevo régimen de la ley de servicio civil, los cuales constituyen derechos humanos y cuya tutela no se restringe al ámbito del derecho nacional sino a lo que se ha denominado el bloque de constitucionalidad.

SENTENCIA CAS. LAB. N° 2168 – 2012 LIMA
Pronunciamiento NO CASA la sentencia de vista que declaró fundada la demanda del Sindicato de Empleados de la Administradora Clínica Ricardo Palma Sociedad Anónima, sobre Incumplimiento de Disposiciones Legales.

El principio dé progresividad de los DESC, contiene una doble dimensión: la primera, a la que denomina positiva, lo cual está expresado a través del avance gradual en orden a la satisfacción plena y universal de los derechos tutelados, que supone decisiones estratégicas en miras a la preeminencia o la postergación de ciertos derechos por razones sociales, económicas o culturales y la otra a la que denomina negativa que indica se cristaliza a través de la prohibición del retorno, o también llamado principio de no regresividad; asimismo, citando al profesor Héctor Hugo Barbagelata refiere que en un segundo sentido la progresividad puede ser entendida como una característica de los derechos humanos fundamentales, perfectamente aplicable a los laborales y que en tal orden de ideas, la orientación de la legislación se debe concretar al desarrollo progresivo de mayor protección a los derechos fundamentales de las personas, en este caso en materia laboral, interpretando así el artículo 1° de la Ley N° 28561, en cuanto señala que la ley en mención se aplica tanto al sector público como al sector privado, en lo que no sea contrario o incompatible con el régimen laboral de la actividad privada.

III. EVALUACION ¿PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO O PARA DESPEDIR?

Evaluación Punitiva

En contraposición a la evaluación centrada en el crecimiento profesional der servidor público la evaluación punitiva pone el acento en el castigo o la penalización como factor de aprendizaje. Esta se introdujo mediante la aprobación del D.Leg. 1025 Aprueba normas de Capacitación y Rendimiento para el Sector Público, tenor textual:

> *El procedimiento de cese está a cargo de la entidad y requiere de una comunicación escrita a través de la cual se exprese la causa, las razones del cese y la documentación que sustente la calificación.*

El sentido punitivo de la Evaluación de desempeño, cuya determinación da a lugar al término del Servicio Civil, es consagrado en la Ley de Servicio Civil [aunque ya había sido introducido por el art.20 D.Leg. 1025], con el siguiente tenor textual:

> ***Artículo 26. Consecuencias de la evaluación***
> *La evaluación es la base para la progresión en el grupo de servidores civiles de carrera, las compensaciones y la determinación de la permanencia en el Servicio Civil.*
>
> *Por la evaluación, se califica a los servidores como:*
> *a) Personal de rendimiento distinguido;*
> *b) Personal de buen rendimiento;*
> *c) Personal de rendimiento sujeto a observación; y,*
> *d) Personal desaprobado.*

Solo los servidores que califiquen como personal de rendimiento distinguido o personal de buen rendimiento tienen derecho a participar en los procesos de progresión en la carrera que se convoquen en el Estado.

Las entidades solo pueden calificar como personal de rendimiento distinguido hasta el diez por ciento (10%) de los servidores civiles en cada evaluación. En caso de empate, se pueden plantear mecanismos que permitan cumplir con lo señalado en el presente artículo.

Por resolución de Servir se establecen los métodos y criterios de evaluación, debiéndose tomar en cuenta el número total de servidores de la entidad, el tipo de puestos existentes, el nivel de gobierno, el sector al que pertenece, la naturaleza de las funciones que cumple, la naturaleza de sus servicios o el rango de recursos presupuestarios.
Las oficinas de recursos humanos, o las que hagan sus veces, desarrollan actividades de capacitación para atender los casos de personal evaluado en la categoría de personal de rendimiento sujeto a observación, que garantice un proceso adecuado de formación laboral, en los seis (6) meses posteriores a la evaluación.

Si habiendo recibido formación laboral el servidor fuera evaluado por segunda vez como personal de rendimiento sujeto a observación, es calificado como personal "desaprobado".

Artículo 49. Causales de término del Servicio Civil
Son causales de término del Servicio Civil las siguientes:
a) (...)
i) Cese por causa relativa a la capacidad del servidor en los casos de desaprobación.
j) No superar el período de prueba. La resolución administrativa que declare el cese debe estar debidamente motivada.
k) Supresión del puesto debido a causas tecnológicas, estructurales u organizativas, entendidas como las innovaciones científicas o de gestión o nuevas necesidades derivadas del cambio del entorno social o económico, que llevan cambios en los aspectos organizativos de la entidad. El decreto supremo, la resolución del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, la resolución del titular de la entidad constitucionalmente autónoma, y la ordenanza regional u ordenanza municipal que autoricen la supresión de puestos deben estar debidamente fundamentadas acreditando las causas y la excepcionalidad de su adopción, y contar con la opinión técnica favorable de Servir y de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), de modo previo a su aprobación. Dicha norma establece un plazo mínimo de seis (6) meses contados a partir de su publicación para ejecutar la supresión. Para efecto del reingreso, se les aplica lo dispuesto en el artículo 68 de la presente Ley.

Esta misma norma reitera el sentido punitivo de la Evaluación de desempeño esta vez mediante el Decreto Legislativo 1602, ajustando su tenor textual así:

Artículo 2. Modificación de los artículos 24, 84, 95, la Cuarta y Quinta Disposiciones Complementarias Transitorias de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil

Modificar los artículos 24, 84, 95, la Cuarta y Quinta Disposiciones Complementarias Transitorias de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, en los términos siguientes:

"Artículo 24. Factores de evaluación

24.1. La evaluación se realiza tomando en cuenta, principalmente, factores o metas individuales relacionadas a la función que desempeña el servidor.

24.2. Las metas de los directivos públicos en el marco de la presente ley, son definidas a partir de los indicadores de gestión institucional, vinculados a los resultados esperados por la entidad pública o a la optimización de la gestión interna.

24.3. Para el caso de los directivos públicos de las entidades del Poder Ejecutivo comprendidas en los literales a) y g) del artículo 1 de la presente Ley, cuando corresponda, se definen adicionalmente indicadores de gestión institucional, que son establecidos por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF y la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, considerando las políticas de gobierno".

Evaluación del desempeño laboral

Toda evaluación del desempeño tiene como objetivo proporcionar una descripción lo más exacta y confiable posible del desempeño de un servidor respecto de sus responsabilidades y labor.

A este fin los sistemas de evaluación de desempeño deben estar directamente relacionados con el cargo/puesto y ser prácticos y confiables. Los trabajadores de dirección del servidor deben recibir una retroalimentación o feedback adecuado a fin de reducir desacuerdos con respecto a su actuación en la entidad pública. La evaluación del desempeño no es un fin sino un instrumento, un medio, una herramienta para mejorar los resultados de los recursos humanos de la entidad. Los principales objetivos de la evaluación del desempeño no pueden restringirse a un simple juicio superficial y unilateral del jefe respecto del comportamiento funcional del subordinado es necesario descender más profundamente, localizar las causas y establecer perspectivas de común acuerdo con el evaluado.

Los objetivos fundamentales de la evaluación del desempeño pueden ser presentados en de la siguiente manera:

- Permitir condiciones de medida del potencial humano en el sentido de determinar su plena aplicación.
- Permitir el tratamiento de los Recursos Humanos como un recurso básico de la organización y cuya productividad puede ser desarrollada indefinidamente, dependiendo, por supuesto, de la forma de administración.
- Proporcionar oportunidades de crecimiento y condiciones de efectiva participación a todos los miembros de la organización, teniendo presentes por una parte los objetivos organizacionales y por la otra, los objetivos individuales.

- El trabajador con la evaluación, conoce los aspectos de comportamiento y desempeño que la entidad más valoriza en sus funcionarios.
- Conoce cuáles son las expectativas de su jefe respecto a su desempeño y asimismo, según él, sus fortalezas y debilidades.
- Conoce cuáles son las medidas que el jefe va a tomar en cuenta para mejorar su desempeño (programas de entrenamiento, seminarios, etc.) y las que el evaluado deberá tomar por iniciativa propia (auto corrección, esmero, atención, entrenamiento, etc.) Tiene oportunidad para hacer auto evaluación y autocrítica para su auto desarrollo y autocontrol.
- Estimula el trabajo en equipo y procura desarrollar las acciones pertinentes para motivar a la persona y conseguir su identificación con los objetivos de la entidad. Mantiene una relación de justicia y equidad con todos los trabajadores.
- Estimula a los empleados para que brinden a la organización sus mejores esfuerzos y vela porque esa lealtad y entrega sean debidamente recompensadas. Atiende con prontitud los problemas y conflictos, y si es necesario toma las medidas disciplinarias que se justifican. Estimula la capacitación entre los evaluados y la preparación para las promociones.
- El directivo obtiene los siguientes beneficios con la evaluación, al constatar mejor el desempeño y el comportamiento de los subordinados, teniendo como base variables y factores de evaluación y, principalmente, contando con un sistema de medida capaz de neutralizar la subjetividad.

Neutralizar la subjetividad en la evaluación

Beneficios para el Director puede Evaluar mejor el desempeño y el comportamiento de los subordinados, teniendo como base variables y factores de evaluación y, principalmente, contando con un sistema de medida capaz de neutralizar la subjetividad. Tomar medidas con el fin de mejorar el comportamiento de los individuos. Alcanzar una mejor comunicación con los individuos para hacerles comprender la mecánica de evaluación del desempeño como un sistema objetivo y la forma como se está desarrollando éste. Planificar y organizar el trabajo, de tal forma que podrá organizar su unidad de manera que funcione como un engranaje. Beneficios para las compañías es que tiene oportunidad de evaluar su potencial humano a corto, mediano y largo plazos y definir la contribución de cada individuo, puede identificar a los individuos que requieran perfeccionamiento en determinadas áreas de actividad, seleccionar a los que tienen condiciones de promoción o transferencias.

Retroalimentación del empleado

Una vez que se ha realizado la evaluación formal a través del método seleccionado por la entidad y se ha obtenido un resultado, se procede a realizar la entrevista de evaluación y retroalimentación. El objetivo de esta entrevista es proporcionar comunicación y retroalimentación al empleado respecto a los resultados obtenidos en el último periodo de evaluación. Para muchas personas, esta entrevista y las principales tendencias que afectan su auditoría es el 'talón de Aquiles' del proceso de evaluación, debido a que, por lo general, estas crean hostilidad y pueden deteriorar más que beneficiar la relación entre subordinado y superior, es por esto que, para minimizar este riesgo y la posibilidad de sentimientos negativos, es necesario que la entrevista personal y la revisión escrita tengan como fin el mejoramiento del desempeño y no la crítica. En esta actividad es necesario que se logre tener una comunicación clara y fluida con el empleado a fin de que se le pueda dar a

conocer su evaluación provechosamente y se logre conocer cuáles podrían ser las causas que afectan su desempeño. El evaluador debe analizar estas causas y deberá finalizar la entrevista con conclusiones específicas que tengan como finalidad la realización de acciones que le permitan al empleado mejorar su desempeño, alentarlo cuando éste es satisfactorio, u otras medidas más radicales cuando su desempeño es reiterativamente insatisfactorio.

Retroalimentación del sistema de evaluación

Finalmente, y una vez que se han realizado todas las etapas anteriores del proceso, éste se termina (en cierta forma, no olvidemos que es un proceso continuo) con la retroalimentación del proceso de evaluación como un todo. En esta etapa, la organización debe verificar si se alcanzaron los objetivos que perseguía con el proceso, si la planificación fue adecuada y efectiva, si el proceso se llevó a cabo de la forma en que se planificó y, en definitiva, si cada una de las actividades que se realizaron ayudaron efectivamente a realizar un proceso de evaluación efectivo. También será necesario que la organización identifique si las acciones que decidió implementar para mejorar el desempeño fueron adecuadas para mejorarlo, y si no lo fueron, determinar por qué no. Todo esto con el propósito de que poco a poco el sistema se perfeccione, y de esta forma, la organización en su totalidad se beneficie con su aplicación.

Conclusión de la Evaluación de desempeño

El sistema de evaluación que enfatiza el desarrollo profesional continuo mejora el desempeño general de una entidad. Sin embargo, el proceso de evaluación del desempeño debe ser continuo durante todo el año, incluso si una evaluación formal se realiza solo una vez al año, un empleado debe conocer su estado y rendimiento de forma periódica durante todo el año. Además, hay que recordar que la evaluación no se basa únicamente en el desempeño del empleado en el período de dos a tres semanas antes de la evaluación, si no que se basa en el trabajo del empleado durante el período de evaluación, ya sea de tres, seis o 12 meses.

El sistema de evaluación del desempeño de los empleados generalmente se considera esencial en las organizaciones y es utilizado para varios propósitos diferentes, tales como aumentos de sueldo, mejora y capacitación, transferencias, Compensaciones, consejería, promoción, reconocimiento de empleados, despidos (evaluación punitiva), etc.

IV. Pleno Jurisdiccional: Demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley 30057, del Servicio Civil, Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC; 0008-2014-PI/TC; 0017-2014-P1/TC

En las líneas siguientes se evidencia los errores de razonamiento que la procuraduría del congreso no defendió eficientemente, fundamentos en que se basó el Tribunal Constitucional para re incluir a Sunat luego de la exclusión del Régimen de servicio civil conforme al texto original de la 1ra disposición complementaria y final de la ley 30057; principalmente relevantes son los fundamentos 66, 67 y 70 de la resolución del TC.

Fundamento 57

B-2.2. Entidades y trabajadores que forman parte del Servicio Civil

En este extremo, analizó la constitucionalidad de los criterios elegidos por el legislador respecto de qué entidades y servidores públicos forman parte del régimen del Servicio Civil y cuáles no. Así, se objeta la constitucionalidad de la Primera Disposición Complementaria Final, cuyo texto es el siguiente:

Primera Disposición Complementaria Final.- 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.

Fundamento 58

Para los demandantes, esta disposición legal contraviene el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación, puesto que no existen razones objetivas que j justifiquen un trato diferenciado entre los servidores que pertenecen al régimen del l servicio civil y los que no pertenecen a él. Asimismo, los demandantes invocan la inconstitucionalidad por omisión en tanto la ley impugnada excluye de este régimen únicamente a los obreros de los gobiernos regionales y omite excluir al resto de servidores públicos de dichas entidades, lo cual, también contraviene el principio de igualdad. El demandado, por su parte, sostiene que el recurso a la inconstitucionalidad por omisión es excepcional y solo procede cuando una ley objeto de control genere una arbitrariedad manifiesta, lo cual, no se configura en este caso.

Fundamento 61 El alcance general del régimen del Servicio civil y sus excepciones

61. El sistema del Servicio Civil, como dijimos supra, tiene un régimen laboral único \ y exclusivo, cuya regulación general alcanza a las personas que prestan servicio en la.s entidades públicas; sin embargo, a la luz de lo constitucionalmente posible, el legislador puede establecer diferenciaciones en función de la especial naturaleza o particularidad de la prestación del servicio. El ámbito de lo constitucionalmente posible concede al legislador un cierto grado o margen de apreciación para el desarrollo de su función principal: la de dar leyes, interpretarlas, modificarlas o derogarlas (artículo 102.1 de la Constitución). Se trata de un ámbito en el que el legislador tiene varias posibilidades de configuración del contenido legal con relevancia constitucional, todas ellas constitucionalmente posibles, lo cual puede ser atendido en la forma en que crea conveniente e incluso en el tiempo que juzgue necesario.

Fundamento 65

Ahora bien, y en relación a la exclusión de "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" de los alcances de la Ley 30057, del Servicio Civil, como dijimos supra, el legislador goza en el ámbito de lo constitucionalmente posible de un cierto grado de discrecionalidad para establecer qué servidores forman parte de un determinado régimen laboral y qué servidores no forman parte de él; sin embargo, 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.

Fundamento 66

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 . entidades públicas del Estado" (artículo í de su Título Preliminar), lo que obviamente supone que dicho sistema alcanza a las personas que prestan servicios 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 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 67

En el caso de autos, este Tribunal advierte que la prestación de los servicios que realizan los servidores civiles a que se refiere el primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria final de la Ley 30057 (con excepción de los trabajadores de las empresas del Estado y los servidores sujetos a las carreras especiales) no tiene la especial naturaleza o la particularidad requerida en relación con la prestación de servicios de los demás servidores civiles, de manera tal que, sea indispensable o necesaria la regulación de un tratamiento especial.

Fundamento 70.

En efecto, la función de los servidores públicos a que se refiere la disposición impugnada no son especiales como lo sería la prestación de servicios de los docentes de la carrera magisterial, los docentes universitarios, etc., ni tienen alguna particularidad, como la tendrían la prestación de servicios de los profesionales de la salud, el personal de la Policía Nacional, etc. No se evidencia justificación válida o base objetiva alguna que sustente la exclusión de aquellos servidores públicos de los alcances de la ley del Servicio Civil, por lo que dicha exclusión resulta arbitraria e irrazonable, y por lo mismo, el precepto legal impugnado \ deviene en inconstitucional.

Una constatación particularmente notoria es que ningún petitorio sometido al pronunciamiento del TC propugnó la re-inclusión de SUNAT a los plenos alcances de la LSC. Así también se observa que la procuraduría del Congreso de ese entonces no contestó bien la demanda de inconstitucionalidad, debiendo sustentar la naturaleza especial y particular del servicio de recaudación de los ingresos públicos del gobierno nacional que brindan y que lo diferencia respecto de la naturaleza del servicio que brindan las demás entidades estatales.

No sustentó debidamente que la recaudación tributaria y aduanera, la función principal de la entidad, requiere de una capacitación especializada y permanente que cumple internamente su organismo capacitador interno (Instituto Aduanero y Tributario) y lo convalidan organismos internacionales como la OMA (Organización Mundial de Aduanas) y la OMC (Organización Mundial del comercio), por lo que es vital que se mantenga en el mismo régimen laboral a fin de prevenir caídas irreversibles en la recaudación de los ingresos públicos.

Ello debe corregirse a través de incorporar una modificación a la ley 30647 norma que excluyó de los alcances de la Ley de Servicio Civil al BCR, SBS y AFP, y el propio Congreso de la República, sustentados en su naturaleza especializada y particular de su servicio, a fin de reincluir a Sunat dentro de estos mismos alcances.

V. MODIFICAR O DEROGAR LAS REGULACIONES REGRESIVAS

Modificatoria de la Ley del Servicio Civil

Corrigiendo los nefastos precedentes descritos líneas arriba una revisión pormenorizada de la LSC, que a su vez podrán facilitar su aplicación conforme a sus objetivos y propósitos originales debe comenzar por respetar los derechos obtenidos por los servidores que ya se encuentran ocupando una plaza (mas adelante Puesto) en la Administración Publica:

1. Que se respete su derecho precedente de haber ganado una plaza en la administración pública a fin que se les *reubique de puesto* ***sin tener que someterse a concurso de méritos*** *alguno puesto que ya viene prestando servicios en ella,* ***bastando que cumpla el perfil y experticia establecido para el puesto.***
2. Lo propio respecto de su foja o tiempo de servicios prestado hasta el momento de ganar o pasar a ocupar un puesto en caso que lo opte voluntariamente.
3. A mantenerse en su régimen de origen sin menoscabo alguno de sus derechos y beneficios de ley en caso opte por mantenerse en él, o en caso no obtenga un puesto (plaza) mediante concurso público de méritos.
4. A que se suprima el carácter compulsivo del tránsito de las entidades públicas al nuevo régimen y que la voluntariedad sea real para cuyo efecto esto debe estar vinculado al pleno ejercicio y respecto de los beneficios y derechos alcanzados por los trabajadores en sus regímenes precedentes, incluidos la progresión y los incrementos salariales.
5. A que las evaluaciones de desempeño sirvan para el crecimiento y preservación del capital humano que brida servicio público, desterrándose la arbitrariedad, la subjetividad y otras discrecionalidades que son moneda común en la administración publica en materia laboral, sobre todo a que se derogue los temas de evaluación de desempeño como causales de término del servicio civil. Los casos de inconductas por naturaleza disciplinaria deben ser los únicos mecanismos que den lugar a la terminación del servicio civil.

VI. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no vulnera o infringe ninguna norma de nuestro ordenamiento constitucional y marco jurídico nacional vigente, por el contrario, fortalece según lo establecido en la Constitución Política en su artículo 23, lo mismo que en el artículo 27.

VII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente proyecto no genera gasto público, ni contraviene el principio de equilibrio presupuestario, y la prohibición de iniciativa de gasto legislativa contemplada en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú que a la letra dice:

"Artículo 79. Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".

Además, de salvaguardar el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 1 de C.P.P:

Artículo 1. La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

VIII. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca dentro de las políticas de estado del acuerdo nacional, en el segundo objetivo, Equidad Y Justicia Social; en el punto 14. Acceso al empleo pleno, digno y productivo que tiene el propósito de mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna.

IX. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO DE LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley coincide con la agenda legislativa 2023-2024, aprobada con Resolución Legislativa del Congreso Nº 002-2023-2024-CR, objetivo: equidad y justicia social: 14. Acceso al empleo pleno, digno y productivo. Tema: 63. Modificación y desarrollo de la normativa laboral vigente.