Proyecto de Ley N° 8170/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO
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"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
13 JUN. 2024
RECIBIDO
Firma: ____ Hora: 2:40 PM

PROYECTO QUE CREA LA LEY DE CARRERA DEL TRABAJADOR DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT)

El grupo parlamentario **Bloque Magisterial de Concertación Nacional**, a iniciativa del congresista que suscribe, **PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY DE LA CARRERA DEL TRABAJADOR DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

TÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene como objeto regular un régimen de carrera especial y exclusivo para los trabajadores de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.

A efectos de la presente ley toda referencia a la SUNAT debe entenderse a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. Así mismo la referencia al Servicio Tributario y Aduanero se podrá referirlo como el Servicio.

Artículo 2. Finalidad

La presente Ley tiene por finalidad garantizar el ingreso, permanencia y ascenso de personal idóneo sobre la base del mérito y capacidad, en el marco de un sistema de carrera pública y promover su especialización y eficiencia en favor del mejor desempeño de las funciones de la administración aduanera y tributaria.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

Quedan comprendidos bajo la presente ley todos los servidores civiles de la administración aduanera y tributaria de sus distintas unidades orgánicas u órganos

pertenecientes a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT, independientemente de su régimen laboral o modalidad contractual.

Artículo 4. Principios que rigen la carrera laboral

La carrera del trabajador de SUNAT se rige por los siguientes principios:

a. **Legalidad.** - Mediante el cual todos los trabajadores de la SUNAT adecuan su actuación al ordenamiento jurídico y a las normas internas que adopte la SUNAT en consulta con las organizaciones de trabajadores.
b. **Probidad.** - Impone una actuación recta y honesta, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal y del propósito de servicio a la comunidad.
c. **Ética pública.** - Conlleva la adecuación de la actuación del personal de acuerdo a los principios y valores desprendidos de la Constitución y las leyes.
d. **Neutralidad.** - Mediante el cual todos los trabajadores de la SUNAT actúan con total independencia y autonomía en el desempeño de sus funciones y con prescindencia de los sujetos alcanzados por las acciones de control, fiscalización, recaudación y auditoría aduanera o tributaria.
e. **Eficiencia.** - Conlleva el logro de resultados institucionales en beneficio de la comunidad con un uso óptimo de los recursos y sobre la base de una capacitación especializada y permanente del personal de carrera.
f. **Mérito y capacidad.** - En virtud del cual el ingreso en la carrera del trabajador de la SUNAT se basa las aptitudes y conocimientos de los postulantes, acreditados en evaluaciones objetivas y sometidas a los más altos requerimientos académicos y en consideración a las responsabilidades del puesto en el grupo ocupacional a postular.
g. **Igualdad de oportunidades.** - Las reglas de la presente Ley son generales, impersonales, objetivas, públicas y previamente determinadas, sin discriminación alguna por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.
h. **Exclusividad en la función.** - Implica que los trabajadores de la SUNAT se encuentran prohibidos de percibir cualquier tipo de remuneración o beneficio económico por brindar asesoría aduanera o tributaria en temas relacionados a las funciones propias de la SUNAT, en el sector privado o público, salvo las excepciones de ley.
i. **Compromiso y responsabilidad.** - En base al cual todos los trabajadores de la SUNAT incrementan sus conocimientos, habilidades y destrezas en el marco de modelos de gestión pública modernos.

Artículo 5. Participación

Las organizaciones sindicales tienen derecho de participar en los procesos que influyan en las condiciones de empleo de los trabajadores de la SUNAT desde su discusión, implementación y evaluación vinculadas al quehacer tributario y aduanero, resumidamente el Servicio.

TÍTULO II
DE LOS TRABAJADORES DE LA SUNAT

CAPÍTULO UNICO
DEL INGRESO A LA CARRERA

Artículo 6. Ingreso

a. El ingreso a la carrera del trabajador de la SUNAT se lleva a cabo únicamente mediante concurso público de méritos para cubrir plazas vacantes y presupuestadas del nivel inicial de los Grupos Ocupacionales de Ejecutivos, Especialista y Apoyo
b. El ingreso del trabajador se formaliza con su asignación a un puesto de trabajo incluido en el Cuadro de Puestos de la SUNAT.
c. Se encuentra prohibido el acceso por concurso público de méritos a un nivel de carrera que no sean del nivel inicial del respectivo Grupo Ocupacional.

Artículo 7. Requisitos

Para participar en el concurso público de méritos para ingresar a la Carrera del Trabajador de la SUNAT se requiere:

a. Ser ciudadano peruano y encontrarse en ejercicio pleno de sus derechos civiles.
b. No tener condena firme por delito doloso o haberse acogido al principio de oportunidad.
c. No estar inhabilitado administrativa o judicialmente para el ejercicio de la profesión, para contratar con el Estado o para desempeñar la función pública.
d. No encontrase consignado en el Registro Nacional de Sanciones y Despido de SERVIR.
e. No incurrir en ninguna prohibición o incompatibilidad regulada en la normativa pertinente.
f. Aprobar con calificación mínima de 13 sobre 20 el Curso de Administración Aduanera y Tributaria requerido para el ingreso grupo Ocupacional Ejecutivo.
g. Contar con los requisitos establecidos para el grupo ocupacional al cual se postula.
h. Título Académico Universitario acreditado por el SUNEDU para los grupos Ejecutivo y Especialista.
i. Acreditación del idioma inglés en nivel intermedio para los grupos Ejecutivo y Especialista.

Artículo 8. Concurso público de méritos

El concurso público de méritos garantiza su calificación para acceder a la SUNAT además del cumplimiento de los principios de mérito, capacidad, competencia y probidad mediante la selección objetiva de personal idóneo para la carrera del trabajador de la SUNAT.

Artículo 9. Criterios para la realización de los concursos públicos de méritos

a. Los concursos públicos de méritos se convocarán en el mes de marzo de cada año y constaran de la evaluación curricular, de conocimientos, psicológica y psicotécnica además la entrevista personal, la que deberá ser registrados y/o grabado en soporte informático para su posterior control.
b. El peso de la etapa de entrevista personal en los concursos públicos de méritos no podrá ser superior al 20% del puntaje total de la evaluación.
c. Las organizaciones sindicales actuarán como veedoras en los concursos públicos de méritos

TÍTULO III
DE LA CARRERA DEL TRABAJADOR DE LA SUNAT

CAPÍTULO I
DE LA CLASIFICACIÓN DE LOS GRUPOS FUNCIONALES

Artículo 10. Clasificación los trabajadores de la SUNAT

10.1 Los trabajadores de la SUNAT se clasifican en cuatro grupos:

a) Grupo Directivo Superior
b) Grupo Ocupacional Ejecutivo
c) Grupo Ocupacional Especialista
d) Grupo Ocupacional de Apoyo

10.2 Cada Grupo Ocupacional tiene varios niveles de carrera en los que pertenecen cada uno de los puestos compatibles. Los puestos de libre designación y remoción, así como los servidores confianza no forman parte de la carrera del trabajador de SUNAT.

Artículo 11. Puestos excluidos de la carrera del trabajador de la SUNAT

11.1. Los puestos directivos de libre designación y remoción y los servidores de confianza no forman parte de la carrera del Servicio. No conforman un Grupo

Ocupacional y se sujetan a las reglas específicas que correspondan al puesto que ocupan.

11.2. Los puestos directivos de libre designación y remoción son los siguientes:

a. Superintendente Nacional;

b. Superintendente Nacional Adjunto;

c. Intendente Nacional o jefe de Oficina Nacional;

11.3. Son servidores de confianza aquellos que forman parte del entorno directo e inmediato de los funcionarios públicos, cuya permanencia en el Servicio está determinada y supeditada a la confianza de quien los designó, de acuerdo a criterios objetivos previamente establecidos.

11.4. En ningún caso, el número total de servidores de confianza podrá ser mayor al 2% de los puestos de libre designación y remoción.

Artículo 12. Adscripción de los puestos de trabajo a los niveles de carrera

Dependiendo de su ingreso por concurso público y la aprobación de los cursos de especialización exigidos por la SUNAT, los puestos de trabajo son incluidos en los niveles de carrera del Grupo Ocupacional respectivo.

CAPÍTULO II
GRUPO DIRECTIVO SUPERIOR

Artículo 13. Naturaleza

13.1 El Grupo Directivo Superior comprende a los trabajadores que desarrollan funciones administrativas relativas, entiéndase por ellas, a la dirección, organización, toma de decisiones dentro de una unidad orgánica u órgano de la SUNAT, la supervisión de empleados públicos, la elaboración de políticas de actuación administrativa y la colaboración en la formulación de políticas de gobierno institucional. No conforman grupo ocupacional.

a. A este grupo se ingresan por concurso de méritos y capacidades entre los trabajadores provenientes del grupo ocupacional ejecutivo o especialistas, debido a la experiencia y alta especialidad profesional en el ejercicio de las funciones aduaneras y tributarias. Su porcentaje no excederá del 10% del total de empleados de la entidad. La ineficiencia en este cargo da lugar al regreso a su grupo ocupacional.

b. Una quinta parte del porcentaje referido en el párrafo anterior (2% del total de empleados) puede ser designada o removida libremente por el titular de la entidad. Tales no podrán ser contratados como servidores ejecutivos o

especialistas, ni ingresarán a la carrera, si no es en cumplimiento de las normas de ingreso reguladas en la presente Ley.

c. Esta norma no incluye a los funcionarios públicos de libre designación y remoción ni a los servidores que ocupan cargos de confianza, incluido el propio titular de la entidad.

13.2. El plazo máximo de desempeño como Directivo Superior es por un período de tres (3) años, prorrogables por un periodo adicional, midiendo desempeño y resultados.

13.3. Para ser designado Directivo Superior se requiere haber obtenido cuando menos el nivel de Ejecutivo 4 o Especialista 4, además de contar con título o grado académico universitario y grado académico de Maestría.

Artículo 14. Niveles

Los niveles del Grupo Directivo Superior en la SUNAT son los siguientes:

Nivel de Grupo Directivo	Denominación
3	Intendente
2	Gerente/jefe de División /jefe Zonal
1	Jefe de Sección/ jefe de Oficina

CAPÍTULO III
GRUPO OCUPACIONAL EJECUTIVO

Artículo 15. Naturaleza

A este grupo pertenecen los servidores que desarrollan funciones administrativas, entendidas como ejercicio de autoridad, sean estas las de ejercer atribuciones resolutivas, otorgar fe pública, brindar asesoría legal preceptiva, o ejecutar función de supervisión, fiscalización o auditoría y, en general, aquellas que requieran la garantía de actuación administrativa objetiva, imparcial e independiente en favor del ciudadano, contribuyente o usuario del comercio exterior. Conforman un grupo ocupacional.

Artículo 16. Niveles

Los niveles de carrera del Grupo Ocupacional Ejecutivo son los siguientes:

Nivel	Denominación
5	Ejecutivo 5
4	Ejecutivo 4
3	Ejecutivo 3
2	Ejecutivo 2
1	Ejecutivo 1

Artículo 17. Requisitos por niveles de carrera

Los requisitos por nivel de carrera de este son los siguientes:

Denominación	Tiempo de Servicio/Experiencia	Conocimientos
Ejecutivo 5	El mismo del Ejecutivo 4	Grado Académico de Maestría
Ejecutivo 4	5 años en el nivel anterior	110 horas de Especialización Aduanero o Tributario
Ejecutivo 3	5 años en el nivel anterior	90 horas de Especialización Aduanero o Tributario
Ejecutivo 2	5 años en el nivel anterior	70 horas de Especialización Aduanero o Tributario
Ejecutivo 1	No aplica	Título Académico Universitario. CAT o equivalente

a. **Ejecutivo 1**, primer nivel al cual el servidor ingresa mediante concurso público conforme a las normas de la presente ley, cumpliendo con los requisitos de dicha convocatoria, luego de aprobar el Curso de Capacitación Aduanero y Tributario o equivalente, dictado por la entidad. Solo mediante el ingreso a este primer nivel se accede al Grupo Ocupacional Ejecutivo.
b. **Ejecutivo 2**, para este nivel se requiere contar con 5 años de permanencia en el nivel Ejecutivo 1.
c. **Ejecutivo 3**, requiere 5 años de permanencia en el nivel Ejecutivo 2.
d. **Ejecutivo 4**, requiere 5 años de permanencia en el nivel Ejecutivo 3. Este nivel podrá desarrollar funciones de Supervisor.
e. **Ejecutivo 5**, para acceder a este nivel se debe contar con el nivel Ejecutivo 4, junto al grado académico de magister. Este nivel podrá desarrollar funciones de Supervisor.
f. **En caso el trabajador**, acceda a la función de Supervisor además de su remuneración de origen, percibirá un bono por dicha responsabilidad en tanto dure dicha designación. A su término retornará a su nivel remunerativo original. La función de supervisor tendrá un plazo máximo de desempeño de tres (03) años,

prorrogables por un período adicional, midiendo desempeño y resultados. Se accede a este nivel vía concurso interno en procesos donde podrán participar como veedores las organizaciones sindicales.

CAPÍTULO IV
GRUPO OCUPACIONAL ESPECIALISTA

Artículo 18. Naturaleza

Forman parte de este grupo los trabajadores que desempeñan labores especializada para la ejecución del Servicio. No ejercen función administrativa, es decir no ejercen autoridad en representación de la institución. Conforman un grupo ocupacional.

Artículo 19. Niveles

Los niveles de carrera del Grupo Ocupacional Especialista son los siguientes:

Nivel	Denominación
5	Especialista 5
4	Especialista 4
3	Especialista 3
2	Especialista 2
1	Especialista 1

Artículo 20. Requisitos por niveles de carrera

Los niveles de carrera y requisitos de este Grupo son los siguientes:

Denominación	Tiempo de Servicio/Experiencia	Conocimientos
Especialista 5	El mismo del Ejecutivo 4	Grado Académico de Maestría
Especialista 4	5 años en el nivel anterior	110 horas de Especialización en Informática o Administración Publica
Especialista 3	5 años en el nivel anterior	90 horas de Especialización en Informática o Administración Publica
Especialista 2	5 años en el nivel anterior	70 horas de Especialización en Informática o Administración Publica
Especialista 1	No aplica	Título Académico Universitario

a. **Especialista 1**, primer nivel al que se ingresa mediante concurso público conforme a las normas de la presente ley, cumpliendo con los requisitos de dicha convocatoria, dictado por la entidad. Sólo a través de este primer nivel se ingresa al Grupo Ocupacional Especialista.
b. **Especialista 2**, para este nivel se requiere contar con 5 años de permanencia en el nivel Especialista 1.
c. **Especialista 3**, requiere 5 años de permanencia en el nivel Especialista 2.
d. **Especialista 4**, requiere 5 años de permanencia en el nivel Especialista 3. Este nivel podrá desarrollar funciones de Supervisor.
e. **Especialista 5**, para acceder a este nivel se debe contar con el nivel Ejecutivo 4, junto al grado académico de magister. Este nivel podrá desarrollar funciones de Supervisor.
f. **En caso el trabajador** acceda a la función de Supervisor, además de la remuneración de su nivel de origen, percibirá un bono por dicha responsabilidad en tanto dure dicha designación. A su término retornará a su nivel remunerativo original. La función de supervisor tendrá un plazo máximo de desempeño de tres (03) años, prorrogables por un periodo adicional, midiendo desempeño y resultados. Se accede a este nivel vía concurso interno en procesos que podrán tener como veedores a las organizaciones sindicales.

CAPÍTULO V
GRUPO OCUPACIONAL DE APOYO

Artículo 21. Naturaleza

Forman parte de este grupo los trabajadores que desarrollan labores auxiliares de apoyo, complemento y/o soporte administrativo a las funciones propias de la SUNAT.

Artículo 22. Niveles

Los niveles de carrera del Grupo Ocupacional de Apoyo son los siguientes:

Nivel	Denominación
3	Asistente 3
2	Asistente 2
1	Asistente 1

Artículo 23. Requisitos por niveles de carrera

Los niveles de carrera y requisitos de este Grupo son los siguientes:

Denominación	Tiempo de Servicio/Experiencia	Formación
Asistente 3	4 años en el nivel anterior	Título profesional técnico vinculado al puesto por 03 años como mínimo. 60 horas de capacitación.
Asistente 2	4 años en el nivel anterior	Título técnico vinculado al puesto por 01 años como mínimo. 50 horas de capacitación.
Asistente 1	No aplica	Estudios secundarios completos y oficios concluidos con estudios de 04 meses, o; acreditación de oficinista, chofer almacenero, u otros. 40 horas de capacitación.

a. **Asistente 1:** Comprende funciones *auxiliares* a la función técnica y administrativa, y son transversales a las *líneas* de servicio de la institución.
b. **Asistente 2:** Comprende funciones de *apoyo* a la función administrativa vinculadas a los *procesos* que cumplen las diferentes líneas de servicio de la institución.
c. **Asistente 3:** Comprende funciones de *complemento* para la gestión del flujo *documentario* de una unidad orgánica, así como la atención, coordinación y asistencia administrativa. Dichas labores son transversales a las líneas de servicio de la institución.

TÍTULO IV
DE LA MOVILIDAD DEL TRABAJADOR DE LA SUNAT

CAPÍTULO I
DE LA PROGRESIÓN EN LA CARRERA

Artículo 24. Progresión en la carrera del trabajador de la SUNAT

24.1. La progresión en la carrera del trabajador de la SUNAT permite al servidor el ascenso a una plaza vacante de nivel inmediato superior del mismo Grupo Ocupacional.
24.2. La progresión mediante el acceso a otro Grupo Ocupacional supone el cumplimiento de los requisitos básicos propios de dicha categoría.
24.3. La SUNAT, en concordancia con los pactos y convenios internacionales suscritos por el estado peruano reconoce el derecho de todos sus trabajadores al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría

superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad.

24.4. Las horas de capacitación por nivel serán las previstas en la presente ley, según la pertenencia del grupo ocupacional de cada servidor, las cuales serán exigibles una vez culminada la etapa de implementación y adecuación de la presente ley.

Artículo 25. Del acceso al grupo directivo superior

25.1. Es requisito indispensable para acceder a una plaza en el grupo directivo superior encontrarse asignado en plazas de los dos niveles más altos del grupo ocupacional ejecutivo o especialista.

25.2. Las plazas vacantes en el Grupo Directivo Superior serán cubiertas a través de concurso interno de méritos y capacidades al que podrán postular los servidores de Grupo Ocupacional Ejecutivo o Especialista.

25.3. La remuneración diferencial por acceso al puesto de directivo superior, por concurso o por libre designación, respecto de su grupo ocupacional de origen, será considerado como un bono temporal por función en tanto y en cuanto dure la designación. Culminada la designación el trabajador deberá regresar a su grupo ocupacional de origen con los mismos derechos que tuvo antes de la designación.

CAPÍTULO II
DEL DESARROLLO DE LA CARRERA

Artículo 26. De las retribuciones de los servidores

26.1. La remuneración básica se fija a través de niveles remunerativos acordes a la trascendencia de los procesos en el Servicio, así como en función del grado de responsabilidad, la complejidad de las funciones y la jerarquía, entre otros factores. A cada servidor le corresponde la remuneración básica establecida para el nivel de carrera al que pertenece.

26.2. Los complementos remunerativos contraprestan características específicas del servidor, responsabilidad, exclusividad, características y riesgo de la función, dificultad en el acceso territorial, responsabilidad del puesto de trabajo o el cumplimiento de metas de productividad. Su determinación debe basarse en factores objetivos y comprobables, aplicados sin discriminación de ningún tipo.

26.3. La Compensación por tiempo de Servicio (CTS), se aplica conforme al Decreto Legislativo N° 650 y demás normas complementarias.

Artículo 27. Fijación de las remuneraciones

La escala salarial respecto de la remuneración básica en todos los niveles de carrera, los complementos remunerativos, así como sus reajustes, se podrán redefinir por negociación colectiva con las organizaciones sindicales del ámbito de SUNAT, en el marco de los Convenio OIT 87, 98, 135, 151, 154 y sus correspondientes recomendaciones y, en específico, conforme a la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo Nº 010-2003-TR.

Artículo 28. Desplazamientos temporales y permanentes

28.1. El Reglamento Interno de Trabajo o los instrumentos de gestión correspondientes regulan el régimen de desplazamientos temporales y permanentes al interior del Servicio, así como las comisiones de servicios y encargaturas del Grupo Directivo Superior.
28.2. Las encargaturas del Grupo Directivo Superior no podrán exceder del plazo de un (1) año. Transcurrido el año la plaza sujeta a encargatura deberá ser sometida a concurso interno de méritos.

Artículo 29. Diferencial por desempeño de función directiva

29.1. El trabajador de la SUNAT al que se le asigna funciones transitorias en un puesto del grupo directivo superior tiene derecho a percibir durante dicho periodo una retribución adicional, que es igual a la diferencia entre el importe de la remuneración básica del nivel al que pertenece y el que corresponda al puesto desempeñado en condición de interino. Asimismo, le serán aplicables los complementos propios del puesto desempeñado.

29.2. Culminada la encargatura o designación temporal, el servidor tiene derecho a regresar a su nivel de origen, en el mismo nivel remunerativo que ostentaba antes del acto de encargatura o acceso al grupo directivo.

Artículo 30. Plan anual de Capacitación

30.1. Se denomina Plan Anual de Capacitación al conjunto de acciones permanentes, organizadas y sistemáticas, destinadas a que los trabajadores desarrollen, complementen, perfeccionen o actualicen sus conocimientos y destrezas necesarios para el eficiente desempeño de su puesto y el desarrollo de sus aptitudes para la carrera y para el logro de los objetivos institucionales.
30.2. Todo trabajador tiene el derecho de acceder, sin discriminación, a los programas de capacitación que brinde la SUNAT a fin de acreditar los requisitos previstos en la presente ley.

30.3. Todo trabajador del Grupo Ocupacional Ejecutivo o Especialista tiene el derecho a recibir capacitación necesaria en habilidades directivas a fin de desempeñar funciones en el Grupo Directivo Superior o funciones de supervisión conforme a lo previsto.

30.4. Los trabajadores de los diferentes grupos ocupacionales participan en el relevamiento de las necesidades de capacitación que sirve de base para la elaboración del Plan Anual de Capacitación.

30.5. Las organizaciones sindicales podrán participar en la definición de los criterios del Plan Anual capacitación, así como para la asignación de becas u otros tipos de medidas relativas a la Capacitación de los trabajadores.

Artículo 31. Evaluaciones

31.1. Los funcionarios y servidores de la carrera del trabajador de la SUNAT podrán ser evaluados una (1) vez cada año.

31.2. La evaluación versará respecto al desempeño laboral, según su grupo y nivel de carrera, sin carácter punitivo o de precondición ajena a la mejora de la propia función o cumplimiento del servicio, bajo responsabilidad de la Intendencia Nacional de Recursos Humanos.

31.3. Las evaluaciones de rendimiento laboral se basan en comprobaciones objetivas, mediante los diferentes registros e instrumentos de gestión

31.4. En el mes de enero del año sometido a evaluación, se pondrá en conocimiento formal, bajo cargo, de las metas objetivas individuales sujetas a evaluación a cada trabajador.

31.5. Las organizaciones sindicales tienen derecho a ser consultadas sobre los criterios para la fijación de las metas objetivas sujetas a evaluación, así como de los objetivos y resultados de las evaluaciones.

31.6. Los trabajadores que, por licencia por enfermedad, licencia por maternidad, licencia sindical, licencia por capacitación o licencia personal, no hayan podido realizar labor efectiva en el centro de trabajo por 3 meses o más, no serán sujetos a evaluación., sin que ello menoscabe sus derechos adquiridos.

Artículo 32. Evaluaciones de los trabajadores del Grupo Directivo Superior

32.1. En el caso de los trabajadores del Grupo Directivo Superior las evaluaciones son integrales y comprenden la percepción del desempeño del Directivo por parte de sus subordinados.

32.2. La ineficiencia en el desempeño de funciones directivas resultante de las evaluaciones da lugar a que el trabajador retorne a la plaza que ocupaba en el Grupo Ocupacional del que provenía.

CAPÍTULO IV

DE LA TERMINACIÓN DE LA CARRERA

Artículo 33. Término de la carrera

Son causas de terminación de la carrera del trabajador de la SUNAT:

33.1. El fallecimiento del trabajador
33.2. La renuncia o retiro voluntario del trabajador;
33.3. La invalidez absoluta permanente;
33.4. La jubilación, con las condiciones establecidas en las normas previsionales respectivas;
33.5. El despido por falta grave, previo proceso administrativo disciplinario.

TITULO V
RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Artículo 34. Régimen Disciplinario

Los trabajadores de la SUNAT están sujetos al régimen disciplinario del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

TÍTULO VI
DERECHOS, DEBERES, PROHIBICIONES E INCOMPATIBILIDADES

CAPÍTULO I
DERECHOS Y DEBERES DEL TRABAJADOR DE LA SUNAT

Artículo 35. De los derechos del personal

Todo trabajador de la SUNAT tiene los siguientes derechos:

1. Ser informado, oportuna y adecuadamente de las disposiciones que norman las condiciones de trabajo.

2. Ser respetado y tratado con dignidad.

3. A laborar bajo la modalidad de teletrabajo, el teletrabajador tiene los mismos derechos que los establecidos para los trabajadores que laboran bajo la modalidad presencial, de acuerdo al tipo de régimen laboral al que pertenezca.

4. Percibir oportunamente la remuneración, las bonificaciones, la compensación por tiempo de servicios y todos los beneficios que correspondan.

5. Gozar de descanso remunerado conforme al Decreto Legislativo N° 713 y sus normas reglamentarias. El régimen de permisos y licencias es desarrollado en el Reglamento Interno de Trabajo.

6. Contar con una jornada laboral no mayor a ocho (8) horas diarias o cuarenta (40) horas semanales. La extensión de la jornada laboral por necesidad de servicio o funcionamiento procede previo acuerdo entre el trabajador y la entidad y es compensable en contraprestación económica o con descanso físico.

7. Ser evaluado en forma objetiva en su desempeño laboral.

8. Ser informado sobre las reglas y procedimientos de evaluación de su desempeño al inicio del periodo evaluado.

9. A no ser trasladado a otra sede laboral ubicada fuera de la región donde viene laborando sin su consentimiento.

10. Participar, sin discriminación, en los programas de capacitación y en los eventos de inducción o especialización. La oportunidad de su participación puede estar sujeta a condiciones de prelación, en caso los cupos disponibles en los cursos respectivos sean inferiores al número de servidores que cumplen los demás requisitos de postulación. Dichas condiciones de prelación no constituyen concurso de mérito y se establecen en función al tiempo de permanencia del trabajador en el nivel de origen.

11. Permanecer en la carrera del trabajador de la SUNAT y gozar de la garantía de la categoría y nivel adquirido.

12. Gozar de los derechos a que hace referencia la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo.

13. Contar con una cobertura de salud para el trabajador -incluso posterior a su cese- y para sus dependientes, de acuerdo con la legislación de la materia y los instrumentos de gestión.

14. Tener un seguro de vida en los casos y con las condiciones y límites establecidos en la legislación sobre consolidación de beneficios sociales.

15. Contar con un régimen previsional, conforme a lo establecido en la legislación de la materia.

16. Ejercer el derecho de petición sobre toda situación derivada de la relación laboral y de presentar las reclamaciones e impugnaciones que considere pertinentes.

17. Contar, en los casos promovidos por terceros, con asesoría profesional con cargo a los recursos de la entidad, para su defensa en procesos judiciales, administrativos, constitucionales, arbitrales e investigaciones policiales, por actos realizados en el ejercicio de funciones, de conformidad con las disposiciones internas sobre la materia.

18. Ejercer los derechos de libertad sindical, de acuerdo con lo establecido en los artículos 28 y 42 de la Constitución Política del Perú, así como en los convenios internacionales y las normas legales sobre la materia. El régimen de derechos colectivos del trabajo aplicable es el regulado en el régimen laboral de la actividad privada.

19. Acceder al uso de los espacios de recreación y esparcimiento de la entidad empleadora, beneficio que es también aplicable a sus derechohabientes y a los trabajadores jubilados.

20. Ser recibido en los locales institucionales con posterioridad a su cese o desvinculación en igualdad de condiciones que un trabajador activo dentro de los 60 días posteriores a su salida y a recuperar todos sus enseres e información personal.

21. A percibir los beneficios contemplados en la Ley de Fortalecimiento de la SUNAT.

22. Los demás derechos previstos en las normas del régimen laboral de la actividad privada.

Artículo 36. Deberes

Todo trabajador de la SUNAT tiene los siguientes deberes:

1. Prestar servicios con exclusividad en el Servicio, salvo las excepciones de ley.
2. Desempeñar sus funciones asignadas con capacidad, experiencia, dedicación, transparencia, discreción y actuando con absoluta imparcialidad y diligencia, con el fin de contribuir con eficiencia y eficacia del Servicio, informando a su superioridad de las dificultades en el desempeño de su labor.
3. Mantenerse actualizado e informado en los temas inherentes a sus funciones, de acuerdo con el programa de capacitación del Servicio.
4. Cumplir las disposiciones de sus superiores jerárquicos respecto del ejercicio de sus funciones. Respetando el principio de autoridad y a cada nivel jerárquico, salvo supuestos de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, que deberán ponerse en conocimiento del superior del que emite la orden.
5. Observar buena conducta, respeto y cortesía con superiores, subordinados y con el público en general. Absteniéndose de actos de indisciplina, violencia, injuria,

faltamiento de palabra verbal o escrita, o presentar denuncias calumniosas, dentro o fuera del centro de trabajo derivado directamente de la relación laboral.

6. Acudir a laborar cuidando de su presentación personal. Al efecto debe observar las normas sobre vestimenta que rigen en esta entidad.
7. Cumplir con el horario de trabajo y de refrigerio establecidos en la SUNAT. Registrar en forma personal su ingreso y salida de los locales de la SUNAT, portando de manera visible el documento de Identificación Institucional o fotocheck. El trabajador debe permanecer en el local de la entidad o en la dependencia en la que le corresponde prestar servicios durante la jornada laboral.
8. Comunicar y justificar su inasistencia a laborar de conformidad con las normas señaladas para estos casos.
9. No atender, durante horas de trabajo, asuntos particulares, salvo autorización expresa de su jefe inmediato.
10. Guardar reserva absoluta, ante cualquier entidad o persona, durante y después de su período de trabajo en la SUNAT, sobre cualquier actividad e información confidencial del empleador. Los trabajadores no podrán entregar ni a terceros, ni a otros trabajadores, ni directa ni indirectamente, informaciones técnicas, sistemas de trabajo, programas de cómputo y/o documentos de cualquier naturaleza relacionadas con la SUNAT o información considerada como reservada, de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia, salvo que dicha entrega se justifique por la función del trabajador que la efectúe y, al mismo tiempo, por la del trabajador que la recibe, o por mandato legal o judicial expreso.
11. Usar racional y eficientemente las instalaciones, bienes y servicios (como electricidad, agua, etc.) y otros recursos particularmente aquellos que le hubieran sido entregados para facilitar el desempeño de sus funciones o los que se encuentran bajo su responsabilidad, así como contribuir a su conservación, comunicando cualquier irregularidad observada.
12. Al concluir su vínculo laboral, el trabajador devolverá a la SUNAT todo documento, información técnica, o de otra índole que haya sido puesta a su disposición para el cumplimiento de sus funciones.
13. Reintegrará a la SUNAT el valor de los bienes bajo su responsabilidad que se perdieran o deteriorasen por descuido, omisión o negligencia comprobada.
14. Comunicará los cambios de domicilio, las variaciones en la composición familiar (nacimiento, fallecimiento, estado civil o convivencia) y el centro de trabajo del cónyuge o conviviente; sin perjuicio de presentar anualmente, en enero, una declaración que contenga la información vigente y demás documentos que les sean requeridos para los fines y usos propios de la institución.
15. Abstenerse de realizar actos que afecten la imagen de la SUNAT y la ética de le entidad; y de efectuar declaraciones públicas a título personal, sobre temas respecto a la Administración Tributaria y Aduanera, sin autorización, y de utilizar el nombre de la institución en temas de índole personal; o aceptar o mantener situaciones o relaciones donde intereses personajes, laborales, económicos, financieros o cualquier otro, estén en conflicto con el cumplimiento de las funciones de la entidad.

16. Cumplir con las normas de seguridad e higiene ocupacional que impartan la SUNAT.
17. Contar con autorización de la entidad para dictar conferencias, charlas, efectuar publicaciones o participar activamente en eventos, cuando los temas estén relacionados con la Administración Tributaria y Aduanera.
18. Cumplir las disposiciones legales sobre uso y manejo de armas que deban portar determinados trabajadores en razón de la función que desempeñan, así como las disposiciones internas.
19. Someterse al examen médico en los términos, condiciones y periodicidad que determine la SUNAT. Se excluye de dicho examen la prueba del VIH y sus resultados, teniendo carácter confidencial en caso el trabajador decida. Sunat podrá exigir el examen médico, para el ingreso al servicio de la Institución, con la finalidad de determinar las condiciones de salud del postulante.
20. Permitir la revisión de sus efectos personales o paquetes cada vez que le sea exigido, al ingresar o salir de los locales de la Institución.
21. Cumplir con las normas de seguridad informática y obligaciones referidas al uso adecuado del internet del software que se imparten en la SUNAT.
22. Comunicar a la entidad o del Órgano de Control Institucional los actos de indebida conducta funcional de cualquier servidor de la institución, inmediatamente conocidos.
23. Abstenerse de proporcionar información falsa u omitir presentar la información requerida, en las formas y condiciones establecidas por la institución, de atribuirse la representación de la SUNAT ante terceros, sin estar premunida de ella, o usar indebidamente el documento de identificación institucional (fotocheck), de participar por sí mismo o a través de terceros, en los remates de bienes que realice la institución, cualquiera sea la modalidad en que se realice el remate.
24. Los trabajadores de la SUNAT deben actuar bajo los principios éticos establecidos por la Institución y las normas legales impartidas al respecto por el Estado. En consecuencia, se abstendrá de obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas, para, si o para terceros, mediante el uso de su cargo, influencia o apariencia de influencia, solicitar o aceptar retribuciones monetarias, obsequios, donaciones, atenciones, agasajos o similares de cualquier persona a institución vinculada al servicio de la SUNAT. Su incumplimiento será sancionado conforme a la ley aplicable.
25. Respetar las disposiciones contenidas en la presente Ley y los deberes derivados del Código de Ética de la Función Pública, incluyendo las normas internas referidas a las obligaciones que surgen de la relación laboral.

CAPÍTULO II
PROHIBICIONES E INCOMPATIBILIDADES

Artículo 37. Prohibiciones

El personal del Servicio está prohibido de:

a. Aprovechar la condición de servidor público para obtener indebidamente beneficio de cualquier índole.
b. Realizar durante la jornada laboral cualquier tipo de tareas que no corresponda con las funciones asignadas, con excepción de las actividades de capacitación, sindicales o aquellas autorizadas por el superior inmediato, o previstas por ley.
c. Intervenir indebidamente, en los resultados de las investigaciones y procesos seguidos dentro del Servicio.
d. Contravenir las demás prohibiciones contenidas en el Código de Ética de la Función Pública y del servidor de SUNAT.

Artículo 38. Incompatibilidades

El desempeño de un cargo en el Servicio, cualquiera sea su denominación, es incompatible con cargos remunerados dentro de otra institución pública, con las excepciones de ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

UNICA. Régimen especial de carrera y norma supletoria

La carrera de trabajador de la SUNAT que regula la presente Ley constituye un régimen especial dentro del sector público. Es de aplicación supletoria en todo lo no previsto por el presente dispositivo las normas del régimen laboral de la actividad privada establecida por la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, por lo que no están comprendidos dentro de los alcances de las normas que regulan la gestión de recursos humanos del Servicio Civil.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Incorporación a la carrera del trabajador activo de la SUNAT

Los trabajadores de la SUNAT de los regímenes del Decreto Legislativo N° 728 y del Decreto Legislativo N° 276, con plaza asignada en el Cuadro de Asignación de Personal son incorporados automáticamente al régimen de carrera previsto en esta norma. Los criterios para la incorporación de estos trabajadores en un Grupo Ocupacional y Nivel de Carrera específico se basarán en un régimen de equivalencias que considerará los años de experiencia, los títulos ostentados y el nivel remunerativo alcanzado. Dicho

régimen de equivalencias será aprobado por la SUNAT en un plazo no mayor a 90 días calendario desde la entrada en vigencia de la presente Ley.

En ningún caso, la incorporación de un trabajador al sistema de carrera implicará una reducción de sus ingresos percibidos. Los trabajadores que a la publicación de la presente Ley tenga asignadas plazas de técnicos o auxiliares, pero desarrollen funciones propias del grupo ocupacional ejecutivo o especialista, serán incorporados en el primer nivel de su grupo de categorías respectiva, siempre que cumplan con los requisitos propios requeridos por dicha Categoría.

SEGUNDA. Implementación de la ley de carrera del trabajador de la SUNAT

Dentro de los noventa días (90) días de publicada la presente Ley en el Diario Oficial "El Peruano", la SUNAT por única vez y con cargo a sus propios recursos, adecuará la presente ley a todos los trabajadores de la SUNAT que a la fecha de promulgación de la ley tengan cumplido con los requisitos previstos para pertenecer a cada Grupo Ocupacional, estableciendo las siguientes equivalencias entre las categorías de origen con las contempladas en la presente ley, aplicándose como nivel remunerativo el tope superior del rango salarial de la escala vigente, conforme el siguiente detalle:

Grupo Ocupacional Ejecutivo

Conocimientos	Tiempo de Servicio	Adecuación
Título Universitario y CAT (*) o equivalente	12 años	Ejecutivo 4
Título Universitario y CAT (*) o equivalente	09 años	Ejecutivo 3
Título Universitario y CAT (*) o equivalente	06 años	Ejecutivo 2
Bachiller Universitario y CAT (*) o equivalente	03 años	Ejecutivo 1

(*) Curso Aduanero y Tributario (CAT), Curso de Aduanas y de Administración Tributaria (CAAT), Básico de Administración Tributaria (BAT) o Básico de Administración Aduanera (BAA) dictados por el IAT; el Curso de Formación de Especialistas en Aduanas, Curso Modular de Especialistas en Aduanas, Curso de Oficiales de Aduanas, o sus equivalentes; el Curso para Oficiales del Resguardo Aduanero del Perú o el curso de Técnico Aduanero, Técnico Valorador, Técnico Aforador, u equivalentes dictados por la ex Escuela Nacional de Aduanas o Escuela de Capacitación Aduanera, cuyos servidores con nivel de Especialista 4 serán adecuados como Ejecutivos 4.

Su nivel remunerativo será el siguiente:

Nivel de carrera actual	Nivel Remunerativo

Ejecutivo 5	Máximo del rango salarial de la categoría remunerativa: Especialista 6 (Resolución de Superintendencia N° 081-2016/SUNAT). + bono por supervisión.
Ejecutivo 4	Máximo del rango salarial de la categoría remunerativa: Especialista 5 (Resolución de Superintendencia N° 081-2016/SUNAT).
Ejecutivo 3	Máximo del rango salarial de la categoría remunerativa: Especialista 4 (Resolución de Superintendencia N° 081-2016/SUNAT).
Ejecutivo 2	Máximo del rango salarial de la categoría remunerativa: Especialista 3 (Resolución de Superintendencia N° 081-2016/SUNAT).
Ejecutivo 1	Máximo del rango salarial de la categoría remunerativa: Especialista 2 (Resolución de Superintendencia N° 081-2016/SUNAT).

Grupo Ocupacional Especialista

Conocimientos	Tiempo de Servicio	Adecuación
Título Universitario, CAT (*) o equivalente	12 años	Especialista 4
Bachiller Universitario, CAT (*) o equivalente	09 años	Especialista 3
Título Profesional Técnico (**)	06 años	Especialista 2
Título Profesional Técnico (**)	03 años	Especialista 1

(*) Curso Aduanero y Tributario (**CAT**), Curso de Aduanas y de Administración Tributaria (**CAAT**), Básico de Administración Tributaria (**BAT**) o Básico de Administración Aduanera (**BAA**) dictados por el IAT; el Curso de Formación de **Especialistas** en Aduanas, Curso Modular de Especialistas en Aduanas, Curso de **Oficiales** de Aduanas, o sus equivalentes; el Curso para Oficiales del **Resguardo** Aduanero del Perú o el curso de Técnico Aduanero, Técnico Valorador, Técnico Aforador, u equivalentes dictados por la ex Escuela Nacional de Aduanas o Escuela de Capacitación Aduanera, cuyos servidores con actual nivel de Especialista 2 serán adecuados como Especialista 4.
(**) Título a nombre de la Nación (duración mínima de estudios de 3 años).

Su nivel remunerativo será el siguiente:

Nivel de carrera actual	Nivel Remunerativo

Especialista 5	Máximo del rango salarial de la categoría remunerativa: Especialista 6 (Resolución de Superintendencia N° 081-2016/SUNAT). + bono por supervisión.
Especialista 4	Máximo del rango salarial de la categoría remunerativa: Especialista 5 (Resolución de Superintendencia N° 081-2016/SUNAT).
Especialista 3	Máximo del rango salarial de la categoría remunerativa: Especialista 4 (Resolución de Superintendencia N° 081-2016/SUNAT).
Especialista 2	Máximo del rango salarial de la categoría remunerativa: Especialista 3 (Resolución de Superintendencia N° 081-2016/SUNAT).
Especialista 1	Máximo del rango salarial de la categoría remunerativa: Especialista 2 (Resolución de Superintendencia N° 081-2016/SUNAT).

Grupo Ocupacional Apoyo

Tiempo de Servicio	Conocimientos	Nivel de Adecuación	Nivel Remunerativo
+ de 13 años	Título Profesional Técnico	Asistente 3 (**)	Tope superior del rango salarial del actual Técnico 5, al 31/12/2017
7 a 13 años	Título Profesional Técnico	Asistente 2(**)	Tope superior del rango salarial del actual Técnico 4, al 31/12/2017
Hasta 7 años	Título Técnico	Asistente 1(*)	Tope superior del rango salarial del actual Técnico 3, al 31/12/2017

(*) Título a nombre de la Nación (duración mínima de estudios de 1 año).
(**) Título a nombre de la Nación (duración mínima de estudios de 3 años).

TERCERA. Asignación de Categoría Ejecutivo 5 o Especialista 5, Supervisores

En la etapa de implementación, se evaluará a todos los supervisores a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art 13° y 16° de la presente ley. Quienes no cumplan los requisitos, deberán regresar a su grupo ocupacional respectivo, cumpliendo los requisitos de cada nivel.

Los trabajadores que hayan cumplido tres (3) años de manera continua o discontinua como supervisores, contados desde su ingreso a la institución, deberá regresar a su grupo ocupacional de ejecutivos o especialistas, según corresponda y en la medida que cumplan con los requisitos previstos en la presente ley, las plazas vacantes serán cubiertas por concurso interno de méritos.

Los supervisores que no alcancen a cumplir el periodo de tres (3) años de ejercicio continuo o discontinuo, contados desde su ingreso a la institución, podrán mantener sus puestos como supervisores, sólo hasta cumplir con el periodo de tres (3) años previsto en el presente artículo, cumplido dicho periodo, deberán regresar a su grupo ocupacional de ejecutivos o especialistas, según sea el caso y en la medida que cumplan con los requisitos previstos en la presente ley, las plazas vacantes serán cubiertas por concurso interno de méritos.

CUARTA. Designación de directivos superiores

En la etapa de implementación, se evaluará a todos los directivos superiores a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art 9° de la presente ley, los que no cumplan los requisitos, deberán regresar a su grupo ocupacional respectivo, cumpliendo los requisitos de cada nivel.

Los trabajadores que hayan cumplido tres (3) años de manera continua o discontinua como directivos superiores, contados desde su ingreso a la institución, deberá regresar a su grupo ocupacional según sea el caso y en la medida que cumplan con los requisitos previstos en la presente ley, las plazas vacantes serán cubiertas por concurso interno de méritos.

Los directivos superiores que no alcancen a cumplir el periodo de tres (3) años de ejercicio continuo o discontinuo, contados desde su ingreso a la institución, podrán mantener sus cargos como directivos, solo hasta cumplir con el periodo de tres (3) años previsto en el presente artículo, cumplido dicho periodo, deberán regresar a su grupo ocupacional de ejecutivos o especialistas, según sea el caso y en la medida que cumplan con los requisitos previstos en la presente ley, las plazas vacantes serán cubiertas por concurso interno de méritos.

QUINTA. Acreditación del idioma inglés

La acreditación del idioma inglés como condición para ocupar una plaza en el grupo directivo superior, Ejecutivo 5 o Especialista 5, será obligatoria luego de transcurrido un año de la publicación de la presente Ley. Durante este lapso, que no podrá exceder de 18 meses, la SUNAT deberá brindar a los trabajadores la capacitación apropiada en el idioma en función a las necesidades específicas de cada puesto de trabajo, salvo los que ya lo hayan acreditado en su oportunidad ante la institución.

SEXTA. Incorporación a carrera de todas las plazas orgánicas

Los servidores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 que tengan vínculo laboral indefinido, ya sea al amparo de la Ley 31131 o la Ley 24041 - concordado con la Ley 31115 - respecto de la desnaturalización de su contrato individual, serán incorporados al régimen de carrera previsto en la presente Ley, siempre que, a la fecha

de su promulgación, acrediten haber laborado un mínimo de dos (02) años de forma continua o tres (03) años en modo discontinuo, e ingresado a la institución mediante concurso público.

Dichos servidores serán asignados a plazas orgánicas con recursos directamente recaudados, sin trasgredir las normas del servicio civil ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia. La asignación se efectuará de manera progresiva, en un plazo no mayor de tres años, conforme a las necesidades y requerimientos de la entidad, y en base a la meritocracia y al orden de prelación temporal en el contrato, en cada grupo ocupacional que le corresponda conforme a su perfil funcional previo.

La implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto y recursos propios de la entidad, sin demandar recursos al tesoro público, ni afectar el gasto e inversión en material, infraestructura y demás elementos necesarios para la prestación idónea de los servicios y respetando las disposiciones legales presupuestales. En concordancia con ello, los trabajadores que hayan interpuesto demanda por desnaturalización del Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), quedan incluidos entre sus beneficiarios.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS

PRIMERA. Novena Disposición Complementaria Final de la Ley 29816

Deróguese la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT y toda norma que se oponga a lo establecido en la presente Ley.

SEGUNDA. Derogatoria

Derógase, modifícase o déjase sin efecto, según sea el caso, toda disposición normativa que se oponga a la presente Ley.

Lima, trece de junio del año dos mil veinticuatro

CONGRESISTAS

PROYECTO QUE CREA LA LEY DE CARRERA DEL TRABAJADOR DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS[1]

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Introducción

La presente iniciativa legislativa tiene por finalidad crear la ley de carrera del trabajador de la SUNAT, precisando que dichos servidores no están comprendidos dentro de los alcances de las normas que regula la gestión de recursos humanos del servicio civil, por encontrarse entre los supuestos de *excepción* a dicho régimen, conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional, por tratarse de un **servicio que exige un alto nivel de especialización técnica de su personal para el cumplimiento de su función** institucional, por cuya particularidad ha sido dotada de personería jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa[2] y, fundamentalmente, porque al personal se le aplican criterios de progresión meritocrática, vigentes en su propio sistema o política de carrera laboral.

Los criterios del TC rechazaron excluir a ciertas entidades de los alcances del régimen de la Ley 30057, por ausencia de debida justificación de la naturaleza y la particularidad de las funciones que desempeñan. En este rechazo se incluyó también a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. Sin embargo, las funciones[3] del trabajador de SUNAT si poseen una distinción y un carácter especial: administrar la recaudación de los tributos del gobierno nacional y los conceptos tributarios y no tributarios que se le encarguen por Ley o por convenios interinstitucionales, proporcionando los recursos para la solvencia fiscal y la estabilidad macroeconómica; y el aseguramiento del cumplimiento de las normas sobre la materia, junto con el combate de los delitos tributarios y aduaneros. SUNAT, es la única instancia recaudadora de ingresos, a fin de que el Estado cuente con los recursos indispensables para cumplir sus fines.

A dicho efecto, implementa inspecciones y controles para el cumplimiento de la política aduanera en el territorio nacional, del tráfico internacional de mercancías, personas y

---

1 La iniciativa legislativa ha sido elaborada a propuesta y en base a la información proporcionada por la Federación Nacional de Trabajadores Aduaneros y Tributarios del Perú, mediante OFICIO N° 018-2024-FENTATSUNAT/ISP.

2 Ley de creación N° 24829 y su Ley de Fortalecimiento N°29816.

3 Artículo 3° del ROF SUNAT, aprobado por R. Sup. N° 122-2014/SUNAT y modificatorias.

medios de transporte; facilitar las actividades aduaneras del comercio exterior y asegurar la correcta aplicación de los tratados y convenios internacionales y normas sobre la materia. También combate la minería ilegal y el narcotráfico, mediante el control y fiscalización del ingreso, permanencia, transporte o traslado y salida de los productos de la actividad minera, de insumos químicos y maquinarias que puedan ser utilizados en la minería ilegal, así como del control y fiscalización de los insumos químicos, productos y sus sub productos o derivados, maquinarias y equipos que puedan ser utilizados directa o indirectamente en la elaboración de drogas ilícitas; así como otras funciones que se le encarguen por Ley. Así mismo provee a los administrados los servicios necesarios que les faciliten el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, aduaneras y otras vinculadas al servicio que cumple la SUNAT, así como brinda servicios a la ciudadanía en general dentro del ámbito de su competencia.

La presente propuesta legislativa tiene, entre uno de sus fundamentos la **Ley de Fortalecimiento N°29816**, cuya finalidad es fortalecer el Servicio , por cuanto resulta plenamente consistente con el marco legal y constitucional vigente, que la **gestión de recursos humanos de SUNAT sea una materia de su propia competencia**, correspondiéndole aprobar su planificación, organización interna, régimen disciplinario, y la gestión del empleo, rendimiento, compensaciones, capacitación y relaciones humanas.

En esta línea, es menester dotar a la SUNAT de una Ley que regule la carrera (ingreso, progresión y fin de la relación) del servidor de la administración aduanera y tributaria, considerando, adicionalmente, que el TC establece una exclusión legitima a determinadas entidades[4] de aplicación del régimen del Servicio Civil.

Es pertinente resaltar que la Resolución de Superintendencia N° 342-2015/SUNAT, que aprueba la versión vigente de la Política de Carrera Laboral de la SUNAT, que regula la política de carrera laboral de los servidores de SUNAT, no ostenta rango legal y a ella aún se debe desarrollar el ingreso, progreso, y los casos de extinción de la relación. No obstante, trilla criterios necesarios para arribar a una Ley de carrera del Servidor Aduanero y Tributario con predictibilidad y meritocracia.

Un elemento de juicio adicional es que, en la legislación comparada de los regímenes de carrera para estos servidores en otros países, se observa que la tendencia es mantenerla independiente del régimen general aplicado al resto de la administración pública.

Propiciar o permitir imprecisiones en el régimen laboral de SUNAT que ofrezcan resquicios para injerencias ajena a su gestión técnica y autónoma de la institución y sus

[4] Ejemplos: la Ley Universitaria N°30222; la Ley 23536, que regula la carrera de los profesionales de la Salud; la Ley 29944, de la Carrera Pública Magisterial; el Decreto Legislativo 1149, de la carrera del personal de la Policía Nacional, entre otros.

recursos humanos, sería impredeciblemente oneroso para el país. A dicho efecto las dramáticas lecciones del pasado deben ser debidamente valoradas y tenidas en cuenta.

1.2. Criterios de excepción a la pertenencia al régimen de servicio civil establecidos por el Tribunal Constitucional

El Pleno Jurisdiccional[5] del Tribunal Constitucional recaído en los Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC, Caso Ley del Servicio Civil, del 26 de abril de 2016, el Tribunal Constitucional emitió sentencia respecto de la demanda de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 30057. A los fines de la presente exposición traemos a colación los fundamentos que señalan la ausencia de justificación válida o base objetiva, o inexistente naturaleza especial o particularidad en la prestación del servicio civil que sustente la exclusión de la SUNAT del régimen de Servicio Civil:

> *«B. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE FONDO DE LA LEY IMPUGNADA*
> *B-2. AMBITO DE APLICACIÓN DEL SERVICIO CIVIL*
> *B-2.2. Entidades y trabajadores que forman parte del Servicio Civil*
> *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 las 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. En resumen, el legislador ostenta la calidad de supremo intérprete en el marco -amplio, por cierto- de lo constitucionalmente posible.*
>
> *62. Pero el hecho de que el legislador tenga libertad de acción dentro del margen de su discrecionalidad está condicionado a que no incumpla un mandato o transgreda una prohibición constitucional en general y, en particular, a que respete el principio de razonabilidad (artículos 3 y 200 de la Constitución). Este principio, según la doctrina consolidada de este Tribunal Constitucional, implica encontrar una justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan la actuación de los poderes públicos, constituyéndose en un mecanismo de control o de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales, a efectos de que las decisiones que se tomen en ese contexto*

[5] Negrillas, subrayados, énfasis son añadidos.

respondan a criterios de racionalidad y no sean arbitrarias (fundamento 9 de la STC 0006-2003-AI/TC; fundamento 12 de la STC 1803-2004-AA/TC, entre otros).

63. Así pues, resulta admisible en términos constitucionales que la Ley 30057, objetada tras señalar que el régimen del servicio civil se aplica a las entidades del sector público (artículo 1) prevea, a modo de excepción, una disposición que establezca que no están comprendidos en él determinados servidores ***en función de la especial naturaleza o particularidad de la prestación del servicio civil.*** *Una regulación en ese sentido ya fue establecida, desde un inicio, en la Ley 28175, Marco del Empleo Público, que contempla que un determinado grupo de trabajadores, por la especial naturaleza o la particularidad de la prestación de los servicios,* ***deben regularse mediante leyes específicas*** *(artículo III de su Título Preliminar). Este criterio fue seguido por el Decreto Legislativo 1023, al establecer que los regímenes especiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, y del Servicio Diplomático se rigen por sus propias normas y bajo la competencia de sus propias autoridades, en todo lo que no sea regulado o les sea atribuido por la Autoridad con carácter específico. La Carrera Judicial y la correspondiente al Ministerio Público se rigen por sus propias normas (Tercera Disposición Complementaria Final). (sic)*

64.Las ***excepciones*** *(o exclusiones) que prevé la Ley 30057 en función de la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio se evidencia en el primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final, en el extremo en que se refiere a los trabajadores de las* ***empresas del Estado*** *(exclusión que además se sustenta en el artículo 40 de la Constitución), y en el segundo párrafo de la misma disposición. Ello en tanto establece que determinados servidores no están comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley: el* ***Servicio Diplomático de la República*** *(Ley 28091); la* ***derogada ley universitaria*** *(Ley 23733); los* ***profesionales de salud*** *(Ley 23536); la* ***carrera pública magisterial*** *(Ley 29944); los* ***oficiales de las Fuerzas Armadas*** *(Ley 28359); el personal de la* ***Policía Nacional*** *(Decreto Legislativo 1149); los miembros de la* ***carrera pública penitenciaria*** *(Ley 29709); los* ***fiscales*** *(Decreto Legislativo 052) y los* ***jueces*** *(Ley 29277); aunque eso sí, con la precisión de que a tales servidores les resulta aplicable supletoriamente "el artículo III del Título Preliminar, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; el Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y el Título V, referido al Régimen Disciplinario y Proceso Administrativo Sancionador, establecidos en la presente Ley" (Primera Disposición Complementaria Final).*

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.***

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 las entidades públicas del Estado" (artículo I de su Título Preliminar), lo que obviamente supone que dicho sistema alcanza a las personas que prestan servicios a las entidades públicas del Estado (artículo 1). Entonces, si la ley del servicio civil debe ser, en principio, aplicable a todos los servidores públicos, ***toda exclusión debe estar razonablemente fundada en la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio****. Sólo de esta manera estaría justificada la exclusión de un determinado grupo de servidores públicos de los alcances de la ley.*

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****.*

68. Mediante Resolución Legislativa 002-2015-2016-CR, el Congreso aprobó el Estatuto del Servicio Parlamentario, pretendiendo crear una carrera especial que mantenga a sus servidores al margen de la Ley del Servicio Civil pero este Tribunal Constitucional entiende que la actividad de los trabajadores de ese poder del Estado no tiene una ***progresión específica ni carácter especial*** *que justifique el tratamiento diferenciado.*

69. 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.*

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.*

(...)

iii. La supuesta naturaleza especial o particular de la prestación de los auxiliares jurisdiccionales

78. Los demandantes implícitamente sostienen que los servidores del Poder Judicial deberían estar excluidos de los alcances de la Ley 30057, del Servicio Civil ***dada la naturaleza especial de la prestación de servicios*** *que realizan. La Ley Orgánica del Poder Judicial reconoce la carrera auxiliar jurisdiccional, la cual, comprende a los Secretarios y Relatores de Salas de la Corte Suprema, de las Cortes Superiores, de Juzgados especializados o Mixtos y de Paz Letrados, así como a los Oficiales Auxiliares de Justicia (artículos 249 al 272).*

79. Al respecto, este Tribunal considera que el hecho de que un servidor público pertenezca o labore en un determinado poder del Estado, órgano constitucional u órgano descentralizado ello no implica que este necesariamente tenga que estar comprendido dentro de un régimen laboral especial, sino que, bien entendidas las cosas, dicho régimen solo comprende a aquellos servidores que realizan ***labores de naturaleza especial o debido a la particularidad de la prestación del servicio****. En ese sentido, si bien se afirma que la actividad de los auxiliares jurisdiccionales es especial,* ***lo regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre la carrera auxiliar jurisdiccional no refleja de manera integral y suficiente la aludida naturaleza especial o particular de la prestación de servicios*** *de los auxiliares jurisdiccionales. Por lo demás, es sabido que la atribución para impartir justicia corresponde al Poder Judicial, a través de los órganos jurisdiccionales y, concretamente, a través de los jueces, mientras que la función de los auxiliares jurisdiccionales consiste en coadyuvar a la función sustantiva de aquellos que les ha sido encomendada por la Constitución, por lo que, la demanda debe ser desestimada en este extremo.*

B.8. ANÁLISIS DE SUPUESTOS DE TRATO DISCRIMINATORIO

B-8.1. Entre servidores del sector privado y público, así como, entre los servidores públicos a los que se aplicará la Ley del Servicio Civil y a los que no

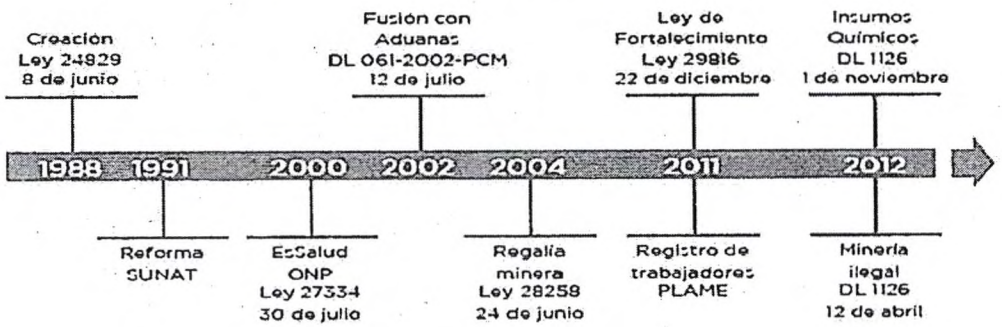
253. De otro lado, con relación a la diferencia de trato entre los servidores que laboran en las entidades públicas sujetas a la Ley del Servicio Civil y los servidores que laboran en las entidades públicas excluidas de dicho régimen, este Tribunal reitera los argumentos expuestos supra por los que declaró la inconstitucionalidad de dicha disposición legal respecto de los servidores civiles de las entidades excluidas y que están referidos a la ***ausencia de justificación válida o base***

objetiva alguna que sustenten la exclusión. *En tal sentido, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30057 resulta inconstitucional, en el extremo que establece "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" y "tampoco se encuentran comprendidos los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales"; en consecuencia, la demanda debe ser declarada fundada en este extremo. »*

El Tribunal Constitucional dejó así establecido los criterios para que una entidad sea exceptuada del régimen general de la carrera administrativa o Servicio Civil, establecida en la Ley 30057, dos factores concurrentes:1. La NATURALEZA ESPECIAL de la función o el servicio; y 2. Constituir una CARRERA desde la perspectiva de la PROGRESIÓN.

1.3. SUNAT cumple con el requisito de naturaleza especial de la función y del servicio tributario aduanero

CUADRO 1: Evolución Institucional de SUNAT



Organismo Técnico Especializado

Respecto del primer factor la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria- SUNAT, cumple con esta condición o requisito, toda vez desde su creación hasta la actualidad, posee autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa, conforme lo demostraremos en la breve referencia a la evolución de las Leyes que ha venido regulando su funcionamiento:

La Ley N° 24829, de fecha 07 de junio de 1988, en su artículo 1° creó la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE **ADUANAS** como Institución Pública Descentralizada del Sector Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho

público, con patrimonio propio y autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa.

Lo propio a través del artículo 2° de la citada norma, se creó la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN **TRIBUTARIA** como Institución Pública Descentralizada del Sector Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa.

Su Ley General fue aprobada por el Decreto Legislativo N.° 501 del 1 de diciembre del mismo año. Con la aprobación del Decreto Legislativo N.° 639, en el año 1991, se implementó la reforma estructural del servicio junto a la simplificación del Sistema Tributario Nacional.

La Ley 29816, publicada en el diario oficial El Peruano, el 22 de diciembre de 2011, en su artículo 3°, le otorgó a la SUNAT la naturaleza de Organismo Técnico **ESPECIALIZADO**[6] adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con personería jurídica de derecho público con autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, en su artículo 33 señala con absoluta claridad que los Organismos Técnicos Especializados se crean por excepción, cuando se cumplen los siguientes requisitos:

a. Exista la necesidad de planificar, supervisar o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren de un alto grado de independencia funcional;
b. Exista la necesidad de *establecer instancias funcionalmente independientes, así como otorgar y reconocer derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas;*

Estos dos requisitos los cumple la SUNAT, razón por el cual se le otorgó dicho carácter a través de la Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, Ley 29816. Dicha naturaleza técnica se expresa en las siguientes funciones:

- SUNAT a través de sus servidores, aplica la política tributaria y aduanera a nivel nacional y a todos los sectores de la economía;

[6] Según el artículo 33 de la Ley 29158, los *"Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de: 1. Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional. 2. Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado."*

- Otorga, y reconoce derechos a los particulares para el desarrollo de actividades económicas, acreditándoles autorizaciones a los agentes de aduanas, depósitos aduaneros, despachadores oficiales, entre otros;
- Igualmente tiene la facultad de emitir normas en materia tributaria y aduanera de obligatorio cumplimiento para los contribuyentes y operadores del comercio exterior, característica más afín a los Organismos Técnicos Especializados.

De otro lado, la SUNAT, si bien como organismo adscrito al sector Economía y Finanzas, debe seguir los lineamientos de la política tributaria y aduanera de corto, mediano y largo plazo que formula dicho sector y alinear sus objetivos y metas con las del sector, debe, sin lugar a dudas, actuar con total independencia técnica para garantizar al contribuyente, a los usuarios y operadores del comercio exterior y a la ciudadanía en general que las decisiones y actos que los afecten se adoptarán ciñéndose exclusivamente a criterios técnicos. Los especialistas reconocen la independencia técnica como una característica fundamental que debe tener toda administración tributaria y aduanera, lo que garantiza que su actuación no afectará la neutralidad del sistema tributario ni vulnerará los derechos de los deudores tributarios y usuarios del comercio exterior.

Régimen laboral

Así también, conforme al artículo 14 de la Ley 29816, su régimen laboral es el régimen laboral de la actividad privada, salvo las excepciones de los servidores que se mantienen en el régimen laboral, regulado por el Decreto Legislativo 276. Esta disposición es concordante con el Decreto Legislativo 673 que establece que el régimen laboral aplicable al personal de SUNAT es el régimen laboral de la actividad privada.

Servicio encargado de recaudar tributos laborales (ONP y Essalud)

Dada la excelencia de su servicio recaudatorio, entre los años 1998 y 2000 se encargó a SUNAT nuevas funciones, la recaudar también los aportes a la ONP y, en el año 1999 de la contribución al ESSALUD. Asimismo, el año 2000, mediante la Ley N.° 27334, se determinó que la SUNAT también ejerza facultades de administración respecto de otras obligaciones, no tributarias, de ambas entidades, de acuerdo a lo que se establezca en los convenios interinstitucionales correspondientes.

Fusión SUNAT-Aduanas

Otro hecho importante en la historia de la SUNAT es la fusión del servicio Tributario con el Aduanero, dispuesto por Decreto Supremo N.° 061-2002-PCM el 12 de julio de 2002. En este contexto, mediante el Decreto Supremo N.° 115-2002-PCM, publicado el 28 de octubre de 2002, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) como entidad integrada.

Ley de fortalecimiento

Luego de la aplicación progresiva de medidas normativas que fueron reduciendo la capacidad de gestión del servicio, el año 2011 se promulgó la Ley N.° 29816 - Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, con la finalidad de mejorar su particular labor de lucha contra la evasión y elusión tributaria, el contrabando y el tráfico ilícito de mercancías, la facilitación del comercio exterior, la ampliación de la base tributaria y el crecimiento sostenido de la recaudación fiscal.

Las principales condiciones de gestión y de estabilidad institucional que introdujo dicha Ley fueron:

a. Estabilidad en el cargo del Superintendente Nacional por un periodo de cinco (5) años.
b. Elimina restricciones para el gasto e inversión asociados al cumplimiento de los objetivos y metas previstas en su Plan Estratégico Institucional (PEI) y Plan Operativo Institucional (POI), así como de las condiciones para garantizar la sostenibilidad de proyectos de largo plazo.
c. Otorga facultades para establecer herramientas que permitan instituir un modelo de gestión por resultados, incluyendo compensaciones y beneficios asociados a los logros.

Insumos Químicos y bienes fiscalizados

En marzo y abril del año 2012, mediante los Decretos Legislativos N.° 1103 y 1107, se asignó otra función adicional a SUNAT, de controlar y fiscalizar el ingreso, permanencia, transporte o traslado y salida de insumos químicos, maquinarias y equipos utilizados en la actividad **minera**, y de los productos mineros; así como su distribución, hacia y desde el territorio aduanero y en el territorio nacional.

En octubre del 2012, mediante la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N.° 1126, que establecieron medidas para el registro, control y fiscalización de los Bienes Fiscalizados, que directa o indirectamente puedan ser utilizados en la elaboración de **drogas** ilícitas, se asignó la SUNAT también funciones y facultades conferidas al Ministerio de la Producción por la Ley N.° 28305, a fin de registrar, controlar y fiscalizar los insumos químicos y bienes fiscalizados.

1.4. La reforma que introdujo la naturaleza especializada del servicio tributario y aduanero[7]

Casi a fines de los años 80 la Dirección General de Contribuciones -órgano de línea del MEF responsable de la administración de los impuestos internos– estaba considerada

[7] Cortázar Velarde, Juan Carlos, "La Reforma de la Administración Pública Peruana" (1990-97).

como una de las áreas más ineficientes y corruptas del sector público peruano. A fin de atacar este problema, se dispuso en 1989 la creación de la SUNAT como un organismo con autonomía; se le asignó el 2% de todos los ingresos tributarios que recaudara y se dispuso un proceso de evaluación y selección del personal[8]. Pero los cambios a nivel normativo no se ejecutaron ni implementaron, la administración tributaria siguió funcionando igual y compartiendo las instalaciones físicas con el MEF; sus recursos siguieron administrados por la Oficina General de Administración del MEF y no se evaluó al personal.

Si bien dicha norma asignó recursos propios a SUNAT, las normas presupuestarias de gasto ralentizaban la gestión de modo que la entidad sólo gastó un tercio de los recursos asignados. La entidad tampoco dispuso de ninguna autonomía efectivamente para diseñar y aplicar una política salarial distinta[9] [5]. En el marco de la recesión e hiperinflación generada en los últimos años de la gestión de García, la recaudación cayó en el primer semestre de 1990 hasta sólo el 4.9% del PBI.

En julio de 1990 el gobierno vigente se trazó elevar la recaudación como medida fundamental para reducir el déficit público y viabilizar el éxito del programa de estabilización. El nuevo gobierno procuro mantener a SUNAT en su entorno de influencia directa, en perjuicio del manejo de MEF. Sin embargo, pese a contar con facultades legislativas delegadas por el Congreso el gobierno no implementó una reforma del sistema tributario y/o el avance fue mínimo. El segundo semestre de 1990, la recaudación tributaria alcanzó el 8.6% del PBI, mejora considerada muy lenta y pequeña. Para el equipo del MEF y la misión del FMI que negociaban nuestra reinserción a los medios financieros internacionales, era indispensable recuperar la recaudación rápidamente a su nivel histórico de 15% del PBI, a fin de reducir el déficit público y viabilizar las reformas económicas. Faltaba la propuesta técnica y un equipo para mejorar la administración tributaria[10].

La reforma "desde adentro"

El gobierno invitó a Manuel Estela, funcionario del Banco Central de Reserva, a hacerse cargo de la SUNAT. Quien promovió dos ideas cruciales: efectiva autonomía técnica y financiera de la SUNAT frente al MEF y profunda reorganización del personal[11]. Estela conformó un equipo constituido por funcionarios de carrera del BCR, con amplia

---

[8] DL 501 Ley General de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (mayo de 1989).

[9] Fuentes Acurio, Sandro y otros. 1995. "La reforma del sistema y la administración tributaria peruana", en: *Reforma de la Administración Tributaria en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

[10] En términos del modelo explicativo desarrollado por Kingdon (1995), la corriente de problemas y la corriente política habian coincidido, generando conciencia respecto a la necesidad de enfrentar un problema y un contexto político propicio para hacerla. Faltaba, sin embargo, un enganche con la corriente de políticas, es decir, con el proceso de elaboración y proposición de alternativas de solución y creíbles.

[11] Thorp, Rosemary. 1995. "The Reform of Tax Administration in Perú", en: Silva, Antonia (Ed). Implementing Policy Innovations in Latin America. Politics, Economics and Techniques. Washington D.C., Social Agenda Policy Group/ InterAmerican Development Bank. Págs.35-36.

experiencia en la gestión del Estado y la defensa de la autonomía institucional de dicha entidad durante el gobierno de García. Este equipo diseñó una estrategia en dos planos, el relativo al sistema tributario y el relativo a la administración tributaria

En relación a lo primero, propuso una simplificación radical del sistema tributario, que incluía aproximadamente 15 impuestos y tasas, junto con un vasto conjunto de complicadas exoneraciones. En relación a lo segundo, la reforma desde dentro representó:

a. renovar el personal para combatir la corrupción e ineficiencia;
b. usar directa y autónomamente los recursos propios de la SUNAT (2% de la recaudación);
c. establecer una escala salarial que atraiga a profesionales calificados y;
d. autonomía operativa respecto al MEF, en términos tanto físicos (infraestructura propia) e informáticos (base tecnológica propia).

El plan combinó una simplificación severa del sistema tributario, una reforma institucional profunda y la búsqueda de resultados concretos e inmediatos. Ello demandó mayor autonomía para una gestión eficaz y rápida para los cambios propuestos. La rigidez y lentitud de la administración pública era un obstáculo. Para superarlo se creó una situación de excepción en relación a los sistemas administrativos reguladores de la gestión de los recursos humanos, financieros y materiales de la administración pública[12]. Era indispensable ampliar el espacio de maniobra gerencial respecto del MEF como de los sistemas administrativos públicos, a cambio de mejoras en el desempeño de la SUNAT y el ansiado objetivo de elevar la recaudación fiscal.

Exceptuar a SUNAT de los sistemas administrativos del Estado y modificar el sistema tributario exigían acudir al Congreso para su aprobación. Coyuntura compleja porque el gobierno no contaba con mayoría propia, y estaba confrontado con las representaciones políticas en él. Sorprendentemente, el Congreso escuchó las propuestas de Estela con interés y concedió las facultades legislativas solicitadas para reformar el sistema y la administración tributaria[13].
Se autorizó así una severa racionalización del personal, el cambio de la estructura organizativa, la adquisición de un edificio y la aplicación de nuevos mecanismos de fiscalización.

La necesidad de introducir el régimen laboral del sector privado a la SUNAT

[12] La excepción de determinadas entidades de los marcos regulatorios propios de la administración pública había sido un recurso utilizado anteriormente por otros gobiernos, mediante la creación de proyectos especiales e instituciones descentralizadas dentro de los sectores del Poder Ejecutivo. El gobierno de Fujimori fue, sin embargo, el que ha hecho un uso más sistemático y frecuente de este tipo de mecanismos.

[13] Ley 25289 (marzo 1991).

Dicho cambio permitió ofrecer una escala salarial muy superior a la de la mayor parte de entidades de la administración pública[14]. Reclutar contingente de nuevos profesionales a quienes se iba brindando capacitación especializada. SUNAT se mudó a un edificio propio y desarrolló un sistema informático independiente del MEF. Salió del ámbito de los sistemas de gestión de la administración pública supervisados por el INAP[15] y fue autorizada a aplicar los sistemas aplicados a las empresas del Estado. Estos sistemas eran lo necesariamente flexibles que no era el resto de la administración pública especialmente en temas de gestión financiera y adquisiciones, siendo su aplicación supervisada por la Corporación Nacional de Desarrollo (CONADE)[16]. La aprobación del Estatuto de la SUNAT en febrero de 1992 consolidó la autonomía institucional, administrativa y financiera de la entidad[17]. Con estos resultados en julio de 1992 el gobierno presentó a la SUNAT y a la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD) –ambos en proceso de reforma- como "instituciones signadas por la honestidad y el profesionalismo"[18]. Esta reforma de la SUNAT quedo vinculada a la idea de una alta calificación técnica, eficiencia y moralización, fortaleciendo la imagen de un gobierno eficiente. La renovada entidad gozó en los siguientes años del apoyo de la opinión pública, que reconocía en ella una entidad modelo[19].

1.5. Cambio organizacional orientado a la modernización del servicio

En el marco de la Ley N.° 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, y las facultades conferidas en la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2014, como parte del proceso de modernización institucional adoptado por la SUNAT, en el marco de su misión de incrementar la eficiencia y eficacia de los procesos internos para mejorar la recaudación tributaria del gobierno nacional, incrementar la presión tributaria ampliando la base tributaria, reducir la evasión y elusión y facilitar el comercio internacional, adoptó medidas de fortalecimiento y simplificación organizacional plasmadas en los cambios al Reglamento de Organización y Funciones aprobado por la Resolución de Superintendencia N.° 122-2014/SUNAT. El Gráfico 1 muestra la estructura orgánica vigente desde el 09.07.2017 mediante DS.198-2017-EF:

---

14 Decreto Legislativo N° 673 (setiembre de 1991).

15 Entidad creada por el Art. 1 del Decreto Ley N° 20316 "Ley Orgánica del INAP" del 11/12/1973 entidad rectora del proceso de Reforma de la Administración Pública. En 1995 por Ley N° 26507 se desactivó y nombró una Comisión de Disolución y Transferencia, transfirió el acervo documentario a la PCM por Resolución Nº 001-CDT/PRES del 04/01/1996.

16 Estas funciones de supervisión fueron luego asumidas por la Oficina de Organismos e Instituciones del Estado (OIOE) que se creó en el MEF para tales fines (Ugarte 2000,401).

17 DS 032-92-EF (18/2/1992).

18 Mensaje a la Nación Pronunciado ante el Congreso de la República el 28 de julio de 1992, p. 31.

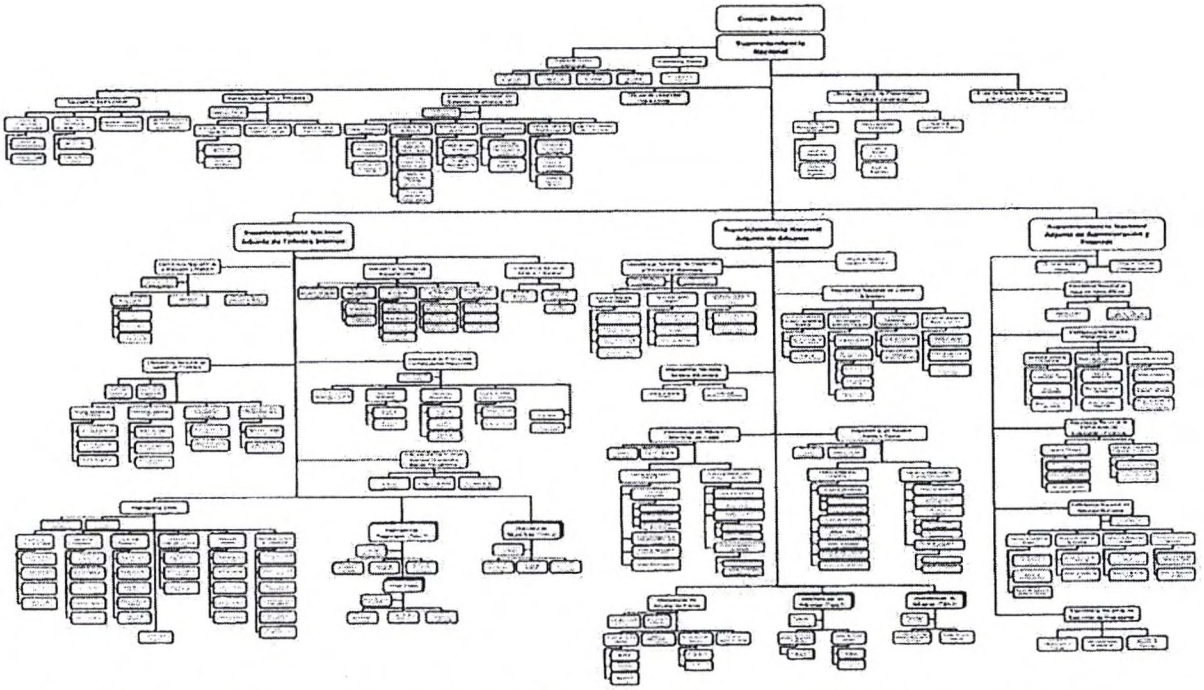
19 Así, por ejemplo, según las encuestas anuales que la revista Debate realizó entre personalidades formadoras de opinión pública en los años 1994 y 1995, la SUNAT quedó calificada como la institución de mayor eficiencia en el país. En un dato coincidente, los sondeos de opinión encargados por la SUNAT entre 1993 y 1994 mostraron que la mayoría de entrevistados (73.8% y 67.3% respectivamente) percibían que la SUNAT estaba mejorando su imagen y labor (Instituto de Administración Tributaria, 1994).

Las medidas de política económica, especialmente en el ámbito tributario, se soportan en la estrategia de formalización, es decir de la ampliación de la base de contribuyentes a través del registro de transacciones antes no registradas, y que, para ello, es claves el Régimen MYPE (RMT) y el uso de facturas y comprobantes de pago electrónicos. Otra fuente de ampliación de base tributaria identificada es la formalización de rentas antes no declaradas, lo que permitirá mejorar el control de patrimonio no justificado; y que, para este fin se ha adoptado medidas de amnistía y repatriación de capitales. Estos cambios de política tributaria se aúnan a la simplificación administrativa y la reducción de costos de cumplimiento como instrumentos de formalización tributaria.

Bajo el contexto descrito, considerando el proceso de integración con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Perú se ha trazado proseguir implementando medidas de política tributaria que combatan esquemas de evasión y elusión internacional que erosionan la base y trasladan beneficios (BEPS), así como mecanismos que faciliten el intercambio de información y otros tipos de asistencia entre las administraciones tributarias, a fin de mejorar el cumplimiento y ampliar la base tributaria.

A mérito de estas consideraciones, SUNAT modificó su estructura orgánica de la SUNAT, adoptando las siguientes medidas como las principales:

a) suprimir la Superintendencia Nacional Adjunta de Desarrollo Estratégico y redistribuir y reubicar sus competencias y funciones en las Superintendencias Nacionales Adjuntas de Tributos Internos y de Aduanas.
b) crear la unidad orgánica responsable de implementar las disposiciones sobre la repatriación de capitales previstas en el Decreto Legislativo N° 1264.
c) crear la unidad orgánica responsable de la asistencia administrativa mutua en materia tributaria, acorde con los estándares y parámetros definidos por la OCDE a nivel internacional.
d) el órgano responsable de los sistemas de información, por su rol estratégico y transversal, pasa a depender directamente de la Superintendencia Nacional, y;
e) se suprime el Gabinete de Asesores de la Alta Dirección, para fortalecer el rol de asesoría de las áreas especializadas.



https://www.sunat.gob.pe/institucional/quienessomos/igo/dofp/2022/organigrama.pdf

1.6. Mejora progresiva de los procesos tributarios y aduaneros[20]

SUNAT cuenta con un Modelo de Gestión por Resultados, que se soporta en un moderno Sistema de Planeamiento y de Control de Gestión. El Sistema de Planeamiento de la SUNAT está constituido por dos componentes principales:

- El primero conformado por la cartera de Programas de Cambio y sus respectivos Proyectos Componentes, así como por Proyectos Independientes; mediante esta cartera se gestiona el cambio y la modernización institucional.
- El segundo componente es un completo set de indicadores y metas de resultado, para cada proceso, tanto de tributos internos, de aduanas, como de los procesos de apoyo y de soporte.

Además, un fundamental Control de Gestión, que se soporta en el sistema de monitoreo, control y seguimiento del desempeño de cada proceso y de los resultados obtenidos, dirigido y supervisado por la Alta Dirección. Cuenta con una sofisticada herramienta informática para el registro y control de los resultados, así como un protocolo predefinido para su evaluación, con reuniones mensuales dirigidas por el Superintendente Nacional, con los directivos a nivel nacional, y donde se toman las medidas correctivas necesarias para lograr el cumplimiento de las metas.

20 Memoria SUNAT 2016.

SUNAT, en desarrollo de su política de gestión del cambio, el año 2016, viene modificando progresivamente los procesos institucionales tanto en tributos internos como en aduanas. A continuación, los principales avances:

1.7. Desarrollo del servicio y gestión del recurso humano

La SUNAT tiene trabajadores en los tres regímenes laborales:

- nombrado bajo el Decreto Legislativo N.° 276,
- bajo el Decreto Legislativo N.° 728 y
- bajo el régimen especial del Decreto Legislativo N.° 1057 -Contrato Administrativo de Servicios (CAS).

En 2016 siguió la tendencia decreciente desde el año 2013, respecto al total general de trabajadores en la SUNAT, por la reducción del personal CAS, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 12: Evolución de trabajadores por régimen laboral[21]

Régimen	2012	2013	2014	2015	2016	Variación 2012 - 2016
D. Leg. 276	104	102	94	85	74	-29%
D. Leg. 728 P.I.	6,789	6,919	7,507	7,382	7,385	9%
D. Leg. 728 S.M.	106	708	151	84	79	-25%
D. Leg. 728 T.P.	1,059	1,582	313	155	137	-87%
D. Leg. C.A.S.	3,613	3,780	4,571	4,530	3,660	1%
TOTAL GENERAL	**11,671**	**13,091**	**12,636**	**12,236**	**11,335**	-3%

728: PI, Plazo indeterminado. SM, Sujeto a Modalidad. TP, Tiempo Parcial.

POR REGIMEN LABORAL	Nº TRABAJADORES a JUNIO 2021 (*)
Decreto legislativo 728 y 276	7306
Decreto legislativo 1057	3364
TOTAL	**10670**

21 Elaboración: SUNAT (Fecha de corte: 31 de diciembre de 2016).

(*) https://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/rrhh/rrhh_informacion_personal.html

1.8. Especialización técnica previa al ingreso al servicio y a la carrera laboral

Capacitación requerida para servir en materia aduanera y tributaria

El Instituto Aduanero y Tributario (IAT), como antes fue la Escuela Nacional de Aduanas (ENA) en materia aduanera, es el único centro que brinda capacitación especializado laboral en materia de Servicio en el país. El IAT, es un órgano dependiente de la Superintendencia Nacional, encargado de realizar los cursos que se requieren para el ingreso del personal a la SUNAT, así como de aquellos que exige la formación, capacitación y especialización permanente del personal aduanero y tributario.

De la ENA al IAT [22]

La ENA fue creada por Resolución Suprema del 28 de marzo de 1957 y desde su fundación se encargó de capacitar a los servidores públicos que pasaban a formar parte de la Administración Aduanera. Pero también ha brindado también capacitación a otras entidades como la Policía Nacional de Perú, Ministerio de Economía y Finanzas, Poder Judicial, Ministerio Público, Contraloría y demás entidades vinculadas con el quehacer aduanero. Es importante resaltar que la Escuela fue respaldada por el Proyecto de Cooperación Técnica suscrito con la República Federal de Alemania (1983), el cual consistió en el establecimiento de líneas educativas definidas (Reglamento de capacitación), formación de profesores en temas aduaneros (como docentes estables), preparación del personal para el manejo administrativo, organizacional y de planeamiento educativo de la Escuela mediante cursos de especialización en técnicas aduaneras y el equipamiento de un moderno local propio

A fines de los noventas lograda la certificación de calidad a la Norma ISO 9002 por ADUANAS, fue necesario reforzar la capacitación especializada aduanera, y dentro de ese contexto los países miembros de la Comunidad Andina la declararon sede de la Escuela Andina de Capacitación Aduanera. Antes, a mediados del año 1991 se suscribió el Proyecto de Cooperación Técnica de Costos Compartidos entre ADUANAS y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (PER/91/012). Este proyecto estuvo orientado a apoyar el proceso de reestructuración aduanera, buscando que ADUANAS se beneficie en el aspecto técnico de equipamiento y con el concurso de asesores extranjeros y nacionales.

Cabe destacar la firma del Convenio de Cooperación Técnica sustentado en el Proyecto 665/OC-PE con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), permitió desde el año 1992 a 1994 entre otros aspectos, perfeccionar los sistemas de selección, evaluación y promoción del personal aduanero y actualizar sus planes de estudio y formación. Así,

22 http://magoyarse.blogspot.pe/2014/09/de-la-ena-al-iat.html

durante dicho periodo previo riguroso concurso público de ingreso se capacitó a profesionales en los Cursos anuales (duración anual) para Especialistas de Aduanas y para Oficiales de Aduanas, quienes aprobado dichos cursos de especialización pasaban a servir en ADUANAS formando parte del grupo de profesionales especialista en Despacho y Control Aduanero.

A partir del año 2003 como consecuencia de la fusión entre SUNAT y ADUANAS la Escuela fue absorbida al nuevo Instituto de Administración Tributaria y Aduanera (IATA) ampliando sus planes de capacitación interna al personal de ambos negocios, aduanero y tributario, que ya venían laborando en ambas entidades. Posteriormente con la Ley del Fortalecimiento de la SUNAT – Ley N° 29816 cambia su denominación a Instituto de Desarrollo Tributario y Aduanero (INDESTA). La Escuela Nacional de Aduanas, antes de pasar a ser IATA, desarrolló a lo largo de su existencia (1957-2002) los siguientes cursos de formación especializada[23], dirigidos al personal seleccionado para ingresar al servicio aduanero:

ITEM	AÑO	CURSOS
01	1957-1971	Vistas
02	1971-1973	Técnicos Aduaneros
03	1974-1975	Vistas aforadores Vistas Valoradores
04	1975-1981	Técnicos Aduaneros
05	1983-1991	De Nivelación Básica y Complementaria para Personal con Título o Grado Académico Técnicos Aduaneros
06	1991-2002	Especialista en Aduanas y Oficial de Aduanas para Personal Profesional

La aprobación de estos cursos certificados mediante su titulación permitía el desempeño del personal en el servicio especializado aduanero, pues desarrollaba una estructura curricular semejante, con asignaturas y duración equivalentes, diferenciándose sólo en los contenidos temáticos porque cada uno respondió a la doctrina y legislación aduanera vigente al momento de dictarse el curso.

Los referidos cursos estaban comprendidos como cursos de Especialización con valor académico conforme lo establecido en la primera disposición final del Reglamento del CAT aprobado por R.S. N° 116-2009/SUNAT.

23 Memorándum 084-2010-SUNAT71D0000 de IATA.

Asimismo, la norma precitada[24] en su Art. 1°, señaló que el CURSO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y ADUANERA (CAT) es el curso de formación integral orientado al desarrollo de los conceptos técnicos propios del marco legal, ético y funcional de la administración del servicio de aduanas y tributos internos, con una duración mínima de 320 horas, incluyendo sesiones académicas, tutorías, prácticas, exámenes y otros recursos de capacitación; y comprende los siguientes ejes curriculares:

a) Contenidos legales y/o normativos.
b) Contenidos relativos a la operatividad tributaria y aduanera, y
c) Desarrollo y fortalecimiento ético, institucional y del servidor público.

El CAT se dictó en su versión Aduanas (CAT- Aduanas) y Tributos Internos (CAT-Tributos Internos) y su aprobación era condición necesaria para el ingreso a la SUNAT como profesional con contrato a plazo indeterminado, a fin de encargarse de funciones y procesos de la administración tributaria y aduanera. A la fecha se han dictado sesenta y cuatro (LXIV) Cursos de Administración Tributaria.

Cabe resaltar además que el IAT, es la única institución que ofrece capacitación y formación especializada a personal **externo** mediante cursos para obtener el título de Agentes de Aduana y Auxiliares de Despacho Aduanero a través de:

1. Cursos de Agente de Aduana, solo quienes aprueben son AUTORIZADOS por la Administración a ejercer funciones de acuerdo a lo previsto en los Artículos 23° y 25° de la Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo 1053 y modificatorias, como auxiliares de la función pública en los despachos que intervengan.
2. Curso de Auxiliares de Despacho Aduanero, para formar personal de alta competencia, comprometidos a contribuir en la facilitación del Comercio Exterior.

1.9. Línea de carrera y progresión laboral

Mediante Resolución de Superintendencia N° 342-2015/SUNAT, se aprueba la versión vigente de la Política de Carrera Laboral (**(PCL)** de la SUNAT. Los principios en que se sustenta son: transparencia, probidad, mérito, imparcialidad, equidad, legalidad y sostenibilidad, definidos en el Modelo de Gestión de los Recursos Humanos de la SUNAT. Su funcionamiento toma en cuenta el número de plazas (puestos) vacantes y presupuestadas aprobadas en el CAP y previstas en el Presupuesto Analítico de Personal. El marco normativo vigente lo define como el conjunto de instrumentos de gestión, políticas, procedimientos y demás normatividad que permite generar oportunidad de desarrollo laboral a los trabajadores de la SUNAT, cuyo objetivo que los trabajadores de la institución puedan planificar y acceder, de manera progresiva, a una

24 R.S. N° 116-2009/SUNAT. Reglamento CAT

mayor oportunidad de desarrollo laboral sobre la base de la formación, los conocimientos y el aporte de valor. Comprende a los trabajadores sujetos a los regímenes laborales del Decreto Legislativo N° 276 y del Decreto Legislativo N° 728, con contrato a plazo indeterminado.

Las siguientes son las normas conexas a la norma de carrera del servicio:

1) Ley N° 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y modificatorias.
2) Decreto Supremo N° 004-2013-PCM – Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
3) Ley N° 28175 – Ley Marco del Empleo Público.
4) Ley N° 29816 – Ley de Fortalecimiento de la SUNAT y modificatoria.
5) Decreto Supremo N° 084-2016-PCM – Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
6) Resolución de Superintendencia N° 117-2012/SUNAT – Aprueba el Modelo de Gestión de los Recursos Humanos de la SUNAT.
7) Resolución de Superintendencia N° 122-2014/SUNAT – Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAT, y modificatorias.
8) Resolución de Superintendencia N° 179-2015/SUNAT – Aprueba actualización de los cargos estructurales de los Grupos Ocupacionales Especialista y de Apoyo de la SUNAT.
9) Resolución de Superintendencia N.° 322 -2016/SUNAT - Modifica nueva versión de la Política de Carrera Laboral de la SUNAT.

1.10. Sistemas de carreras meritocrática en servicios tributarios de otros países[25]

Argentina

La Administración Federal de Ingresos Públicos (**AFIP**), entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON), es el ente encargado de la recaudación de los tributos del Gobierno Federal, incluidos los de carácter aduanero y los recursos de la Seguridad Social. La AFIP goza de independencia administrativa y financiera. Al 2010, la AFIP tenía contabilizados un total de 23,170 funcionarios.

La AFIP **cuenta con un sistema de carrera administrativa**, política de remuneración y beneficios fundamentalmente determinada por lo establecido en los Convenios Colectivos De Trabajo. A partir de la creación de la AFIP (julio de 1997), continúan vigentes los convenios laborales que regían en cada uno de los Organismos fusionados (ex - Administración Nacional de Aduanas y ex - Dirección General Impositiva).

[25] Tributación y Administración Tributaria -América Latina-, No. 1 marzo 2011, CIAT.

Bolivia

El Servicio de Impuestos Nacionales (**SIN**), institución dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), es el ente encargado de la recaudación de los tributos del Gobierno Central, excepto los de carácter aduanero que los recauda la Aduana Nacional de Bolivia (ANB).

El SIN es una entidad de derecho público, autárquica, con independencia administrativa, funcional, técnica y financiera, con personería jurídica y patrimonio propio. A Julio de 2010, el SIN registraba un total de 1,296 funcionarios a nivel nacional, de los cuales 1 160 era personal de planta y 136 personal eventual. Del personal de planta, un total de 594 ingresó al SIN a través de **Convocatorias Públicas Externas** y/o Internas.

Barbados

El personal de los niveles inferiores se recluta para los puestos de servicios generales. A través de su carrera, mediante capacitación **especializada**, en el puesto de trabajo, experiencia y el logro de otros conocimientos académicos y profesionales, pueden avanzar por los diversos niveles de las posiciones. La estructura de los departamentos permite a las personas avanzar progresivamente a través de diversos grados durante su carrera. Ejemplo: Oficial Tributario, Oficial Tributario Superior, Contador Profesional, Director, etc. La promoción acelerada se puede lograr mediante la adquisición de competencias profesionales/especializadas.

Bermuda

A pesar de ser una organización pequeña con 28 empleados permanentes, el personal es entrenado y capacitado en diversas funciones a nivel interno para futuros ascensos y se generan oportunidades de promoción a través de la reorganización estructural del Departamento.

Brasil

La Secretaría de Ingresos Federales de Brasil (**RFB**, Receita Federal do Brasil, sus siglas en portugués), es órgano dependiente del Ministerio de Hacienda, y ente encargado de la recaudación de los tributos del Gobierno Federal, inclusive los de carácter aduanero y las contribuciones sociales, con excepción de las que inciden sobre la nómina de pagos y el trabajo autónomo.

Al 2008, la RFB contaba con 31,719 servidores, de los cuales 12,847 eran Auditores Fiscales (AFRFB), 7,610 eran Analistas Tributarios (ATRFB) y 11,262 eran servidores de carreras administrativas y de apoyo.

El ingreso a la RFB se realiza mediante **concurso público** a través de la Escuela de Administración Hacendaria (ESAF, por sus siglas en portugués).

Los auditores fiscales tienen una **Carrera Especial Tributaria**.

El ingreso en la carrera de Auditor y de Técnico es por medio de Concurso Público abierto para cualquier— profesional de nivel superior. El Auditor y Técnico tienen que hacer un Curso de Formación de 4 meses, de carácter aprobatorio. Los ascensos son por tiempo de servicio (cada año y medio) o por merecimiento (cada año). Para cada nivel hay un padrón de remuneración fija. Los servidores reciben una Gratificación GDAT de 55% del salario mensual, también fija. Hay otra gratificación variable de hasta 30% del total y se determina según algunos parámetros establecidos en la ley.

Canadá

La Canadá Revenue Agency (**CRA**) en español Agencia de Ingresos de Canadá, por lo general contrata personal con buena formación, pero sin experiencia y brinda capacitación intensiva a lo largo de la carrera de sus funcionarios. Hay diversos planes de carreras:
* Dentro de cada área de negocios, los empleados pueden progresar hacia puestos técnicos de mayor nivel o pueden progresar hacia puestos supervisorios y gerenciales.
* La CRA también tiene una cantidad de programas de desarrollo para los gerentes, ejecutivos y para algunos puestos técnicos.

Las contrataciones realizadas a los empleados de la Agencia de Ingresos de Canadá están reguladas en el documento "*Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations*". Este documento contiene reglas generales de promoción, (numerales 23, 24, 27, 32).

Adicionalmente, las relaciones laborales y condiciones de empleo se regulan a través de un acuerdo entre la agencia de Ingresos de Canadá y la Alianza del Servicio Público de Canadá (Federación Sindical).

Chile

El Servicio de Impuestos Internos (**SII**), un organismo dependiente del Ministerio de Hacienda (MH), es el ente encargado de la liquidación y fiscalización de los tributos del Gobierno Central, con excepción de aquellos de carácter aduanero liquidados y fiscalizados por el Servicio Nacional de Aduanas (SNA). Al 2009, la dotación del SII estaba constituida por 3 995 funcionarios, de los cuales 2 405 eran servidores de planta y 1 590 contratados.

El **SII tiene una carrera administrativa** en la que contempla los siguientes cargos: Jefe de Departamento Tercer Nivel Jerárquico; Jefes de Oficina y Áreas; Jefe de Grupo de

Fiscalización y Avaluaciones y Jefe de Unidad; Fiscalizadores; Técnicos en Fiscalización; Administrativos y; Auxiliares. Cada uno de estos cargos tiene establecido los tipos de postulantes y forma de acceder a los mismos.

Colombia

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (**DIAN**), entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), es el ente encargado de la recaudación de los tributos del Gobierno Nacional, inclusive los de carácter aduanero.

La DIAN es una unidad administrativa especial del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio. Al 2009, la DIAN contaba con 9,454 servidores, de los cuales sólo 6.132 eran servidores de planta.

El servicio específico de **carrera administrativa** de los trabajadores de la DIAN, está establecido en el **Decreto N° 1072** (publicado el 26.06.1999) y normas modificatorias. El sistema específico de carrera contiene regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal. Esta carrera se *diferencia* de la carrera general que aplica a la mayor parte de las Entidades del Estado Colombiano.

El sistema específico de carrera en la DIAN tiene una estructura básica en función de líneas de carrera según los procesos de la administración tributaria, aduanera y cambiaria. Las líneas son:

I. Líneas de carrera en procesos sustantivos (recaudación, en Fiscalización, Jurídica, en Comercio Exterior);
II. Líneas de carrera en procesos de apoyo (en Desarrollo Corporativo, en Recursos Fisicos y Financieros)

Para garantizar el ingreso de personal idóneo a la DIAN y el ascenso de los servidores públicos de la contribución dentro del sistema específico de carrera existe un proceso de selección con base en el mérito y que debe de seguir las siguientes etapas: convocatoria, divulgación, reclutamiento, pruebas o instrumentos de selección, lista de elegibles y periodo de prueba. Los servidores pueden promocionarse dentro de la carrera mediante una movilidad vertical y una movilidad horizontal. Existe un sistema de valoración de desempeño para la definición de estrategias y metas de desarrollo personal e institucional.

Costa Rica

Tienen **carrera administrativa, Ley N° 1581** que regula la Carrera Administrativa para los funcionarios del Ministerio de Hacienda. Al igual que todas las Dependencias que conforman el Ministerio, Tributación tiene varios niveles de clases de puestos que

permite la carrera administrativa, la cual se maneja a través de ascensos directos, concursos internos (en primera instancia con los funcionarios de tributación).

Ecuador

El Servicio de Rentas Internas (**SRI**) es el ente encargado de la recaudación de los tributos del Gobierno Central, con excepción de aquellos de carácter aduanero que son recaudados por la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE). El SRI es una entidad técnica y autónoma, con personería jurídica, de derecho público, patrimonio y fondos propios. Al 2010, el SRI contabilizó 3 040 funcionarios.

La gestión de los recursos humanos está a cargo del SRI, pero manteniendo las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público.

El Estatuto Especial de Personal contempla el establecimiento de la **Carrera Tributaria**. A cada funcionario que ingresa a trabajar al SRI se le evalúa su desempeño, se estudia su perfil, se revisa constantemente su formación académica, y según los resultados obtenidos se brinda al funcionario la oportunidad de un desarrollo y crecimiento profesional dentro de la Institución conforme las escalas establecidas.

No pueden ser nombrados funcionarios del Servicio de Rentas Internas quienes no cumplieren con los requisitos obligatoriamente establecidos para cada puesto, no hubiere aprobado el curso de capacitación pertinente y no hubiere participado en el correspondiente concurso de oposición y merecimientos.

España

Tiene **carrera administrativa**. La misma se encuentra establecida en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), en su artículo 16, el cual establece el concepto, principios y modalidades de la carrera profesional de los funcionarios de carrera. Los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional. Las Leyes de Función Pública que se dicten regularán la carrera profesional aplicable en cada ámbito que podrán consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades: a) Carrera horizontal; b) Carrera vertical; c) Promoción interna vertical, d) Promoción interna horizontal.

Estados Unidos

Sí tiene carrera administrativa. Las posiciones a nivel de ingreso usualmente se llenan a un grado GS-5 ó 7. El empleado luego ingresa a un programa formal de capacitación y es promovido anualmente al grado GS-9 y finalmente a GS-11. Los empleados luego pueden competir por las posiciones a nivel superior, GS-12 13 y 14. GS= General Schedule (Plan General).

Francia

La **DGI** brinda un **plan de carrera** mediante promoción de grado (automática) o por cambio de rango, que se realiza mediante concurso o exámenes profesionales, o por selección.

Guatemala

La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) es el ente encargado de la recaudación de los tributos del Gobierno Central, inclusive los de carácter aduanero. A la fecha se tienen contabilizados un total de 4,066 funcionarios. La SAT cuenta con un Sistema de Gestión de Recursos Humanos que incluye la selección y reclutamiento del personal, el desarrollo y plan de carrera de los funcionarios, actividades de formación, capacitación y adiestramiento necesarios para el desarrollo del personal y la evaluación del desempeño, que puede derivar en una Bonificación por Buen Desempeño.

La Carrera Administrativa no opera actualmente, aunque existe la normativa según Acuerdo 7-98 que establece el Reglamento de Trabajo de la SAT en el cual se establece en el Capítulo VIII, la Carrera Administrativa. Sin embargo, como parte del proyecto Desarrollo del Recurso Humano, se desarrollará un manual de Carrera Administrativa, se modificará la normativa existente y se implementará acorde a la normativa que se establezca.

Honduras

La Dirección Ejecutiva de Ingresos (**DEI**), una entidad desconcentrada de la Secretaría de Finanzas (SEFIN), es el ente encargado de la recaudación de los tributos del Gobierno Central, inclusive los de carácter aduanero. La DEI goza de autonomía funcional, técnica, financiera, administrativa y de seguridad nacional. Al 2010, la DEI contabilizó un total de 2,690 funcionarios. De ellos, 1 809 eran trabajadores permanentes y 881 trabajadores contratados.

El Decreto N° 17-2010, estableció un Régimen Especial Laboral de la **Carrera Administrativa** Tributaria y Aduanera para la DEI.

Italia

La Agencia de Ingresos organiza las selecciones internas para: (1) cambiar el área funcional, (2) cambiar la posición económica, (3) ser coordinador de equipo y, (4) cambiar el tipo de funciones. Actualmente, los sistemas de selección usados por la Agencia se basan en: tiempo de servicio, capacitación, experiencia en el campo y centro de evaluación (actualmente solo para los numerales 3 y 4). Se están probando nuevos sistemas basados en evaluación de competencias en el trabajo para el empleado nuevo y coordinador de equipo

México

El Servicio de Administración Tributaria (SAT), es el ente encargado de la recaudación de los tributos del Gobierno Central, inclusive los de carácter aduanero. Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El SAT cuenta con un **Servicio Fiscal de Carrera**, que regula el ingreso, la permanencia, las oportunidades de desarrollo y la separación de los funcionarios fiscales de carrera, establecido en el Título Tercero de su Ley de creación. El régimen específico de este servicio ha sido regulado por un Estatuto y Disposiciones Reglamentarias. Se conforma por 7 Procesos: Ingreso, Certificación, Plan de Carrera, Evaluación del Desempeño, Formación, Otorgamiento de Beneficios y Separación

El SAT desarrolló en febrero del 2005 un Código de Conducta aplicable a todo el personal, el cual es revisado y actualizado periódicamente a fin de hacerlo congruente con las políticas de honestidad e integridad institucional.

Nicaragua

La Dirección General de Ingresos (DGI) es el ente encargado de la recaudación de los tributos del Gobierno Central, con excepción de aquellos de carácter aduanero que son recaudados por la Dirección General de Servicios Aduaneros (DGA).

Tanto la DGI como la DGA son organismos descentralizados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Gozan de autonomía técnica, administrativa y de gestión de recursos humanos. La DGI cuenta con aproximadamente 1 800 funcionarios.

Panamá

La Dirección General de Ingresos (DGI), una dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), es el ente encargado de la recaudación de los tributos de potestad del Gobierno Central, con excepción de aquellos de carácter aduanero (como los Impuestos de importación, el ITBMS sobre Importaciones, el ISC sobre importaciones, entre otros) que son recaudados por la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA).

República Dominicana

La Dirección General de Impuestos Internos (DGII) es el ente encargado de la recaudación de los tributos del Gobierno Central, con excepción de aquellos de carácter aduanero que son recaudados por la Dirección General de Aduanas (DGA). Ambas son instituciones descentralizadas del Ministerio de Hacienda (MH). Al 2010, la DGII contabilizó un total de 2 545 funcionarios activos. La gestión de los recursos humanos se rige por las normas reglamentarias de carácter interno dictadas al efecto por la DGII, en particular por el Reglamento Interno de Recursos Humanos – Decreto N° 166-10.

La **DGII** en su calidad de Institución descentralizada del estado, posee su propio sistema de ingreso a la Carrera instaurado sobre la base de dos caminos principales, Carrera Tributaria y Carrera Administrativa, llevándolo a Grupo ocupacional, Carrera Profesional y Carrera Técnica. Cada grupo y categoría de puestos dentro del grupo, posee su propio compendio y temario de formación requerida.

La DGII ha aprobado un sistema uniforme y equitativo de remuneración. Anualmente los salarios son ajustados en función de la inflación. Existe un régimen de incentivos, los cuales pueden ser de carácter material o económico y de carácter moral. La DGII proporciona bonos económicos trimestrales en función las evaluaciones de desempeño. Asimismo, puede otorgar un (1) bono extraordinario a partir de los resultados recaudatorios obtenidos en el año y/o de la reducción del costo de recaudación, atendiendo a la política vigente para tales efectos.

Portugal

En la **DGCI**, el 99,8% de los RRHH están dentro del régimen de la función pública. Actualmente, el personal de carrera se distribuye en: categorías (posición ocupada en el ámbito de las carreras relacionadas con las áreas funcionales de la administración fiscal), grados (determinación de la escala salarial en relación a la complejidad de las funciones ejercidas en el ámbito de las carreras) y, niveles (identifica las diferentes escalas dentro de una misma categoría). Se accede al grado superior a través de la aprobación de exámenes escritos sobre conocimientos específicos, precedidos de capacitación. El cambio de nivel se efectúa mediante una evaluación permanente, que implica la realización obligatoria de un examen en cada 1 de los 3 años de permanencia en el nivel anterior. En ambos casos, se considera obligatoria la respectiva evaluación de desempeño.

Uruguay

La DGI, una unidad ejecutora dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), es el ente encargado de la recaudación de los tributos del Gobierno Central, con excepción de aquellos de carácter aduanero que son recaudados por la Dirección Nacional de Aduanas (DNA).

Al 2010, la DGI contabilizó un total de a 1,254 funcionarios. El Decreto N° 166/005 (emitido el 30.05.2005), estableció un Régimen de Dedicación Exclusiva y de Incompatibilidades con tareas ajenas a la DGI. El Régimen de Incompatibilidades, alcanza a la totalidad de los funcionarios de la DGI, reconociendo como excepciones algunas pocas actividades como la docencia, la administración del patrimonio personal y la creación literaria. El Régimen de Dedicación Exclusiva por su parte requiere de los funcionarios la permanencia en el servicio y permite algunas excepciones a ciertas actividades, aunque más restrictivas. Asociado a este Régimen de Dedicación Exclusiva

se estableció un Régimen Extraordinario de Retribuciones de carácter mensual y una Prima por Rendimiento Grupal.

1.11. Sobre el pronunciamiento del Tribunal Constitucional

El propio Tribunal Constitucional reconoce en su sentencia que resulta admisible que se excluya a determinados servidores del alcance de dicha Ley del Servicio Civil, en función de la especial naturaleza o particularidad de las prestaciones del servicio que brindan, como ocurre con los trabajadores de las empresas del Estado. No están comprendidos en él determinados servidores en función de la especial naturaleza o particularidad de la prestación del servicio civil.

Una regulación en ese sentido ya fue establecida, desde un inicio, en la Ley N° 28175, Marco del Empleo Público, que contempla que un determinado grupo de trabajadores, por la especial naturaleza o la particularidad de la prestación de los servicios, deben regularse mediante leyes específicas (artículo III de su Título Preliminar).

Para el cumplimiento de sus funciones, la SUNAT tiene como política central en materia de recursos humanos, el atraer y retener profesionales calificados a quienes capacita para convertirlos en personal altamente competente en las tareas propias del Servicio con el concurso de personal que cumpla los estándares internacionales

Además de tener una línea de carrera adecuada qué le permita no sólo ascender e ir asumiendo mayores responsabilidades y responsabilidades; su especialización exige también transmitir sus conocimientos. Una entidad que basa su crecimiento técnico en la continua capacitación y perfeccionamiento de sus trabajadores, sería contraproducente aplicar lo que plantea la Ley SERVIR como objetivos deseables para entidades con menor desarrolló en estas materias. Un ejemplo es la propuesta de reemplazar funcionarios especializados por otros funcionarios del Estado, en el caso de vacancia del puesto, afectaría directamente la eficiencia y la línea de carrera de la institución, tanto al contratar profesionales de nivel gerencial sin experiencia en la materia como al rotar a los funcionarios especializados, en quienes se invirtieron recursos para capacitarlos acorde a las necesidades de la institución.

Es pertinente señalar que el Tribunal Constitucional no realizó un análisis razonado sobre los fundamentos para excluir a SUNAT del ámbito del régimen de la Ley Servir ni tomo en cuenta lo previsto en la Ley de Fortalecimiento respecto a los componentes de su autonomía

La Ley del Servicio Civil introduce la meritocracia en las instituciones públicas tradicionales, que constituye un avance en la reforma de Estado. Pero en el caso SUNAT, carrera, progresión y meritocracia se vienen aplicando desde hace años con resultados satisfactorios, por cuanto para cumplir sus funciones altamente especializadas, el personal es reclutado en procesos competitivos y sujeto a una capacitación permanente.

Se requiere la actividad laboral de la SUNAT a fin de tener la flexibilidad que se requiere en materia de recursos humanos para atender adecuadamente las necesidades y competencias qué exige el servicio.

Es pertinente incidir que por el contrario, modificar el régimen laboral actual que es el adecuado a la actividad que realiza la SUNAT dando paso a la implementación de todas las disposiciones de la Ley Servir generará un alto costo para el país, pues esta Ley no ha considerado la naturaleza jurídica de la SUNAT y establecido requisitos y limitaciones en la gestión de recursos humanos que no resultan con el régimen laboral actual y que alterarían las funciones de esta entidad del Estado que generaría desincentivos en el personal, lo cual implicaría una pérdida de personal altamente competente, capacitado y experimentado, con el riesgo que implica que decaiga la recaudación y administración de los tributos.

Un aspecto fundamental para el cumplimiento de las funciones del servicio son los profesionales altamente especializados orientados al Servicio, así como los profesionales de las áreas de apoyo que facilitan la continuidad operativa. Estos profesionales, no tienen relación con la definición de un servidor civil, concebida servidores de ministerios, municipalidades, gobiernos regionales, que ofrecen servicios a la comunidad y al público en general.

En ese sentido, la rigidez del régimen del servicio civil resta flexibilidad y capacidad de gestión, lo que impide una administración oportuna del talento humano y la supedita a la Autoridad Nacional del Servicio Civil, afectando el cumplimiento de sus funciones, intentado calzar una estructura de gestión administrativa general a una entidad con componente altamente competitivo.

SUNAT cuenta con normativas y políticas relativas al número de plazas máximo fijado por la entidad, capacitación especializada, evaluación anual de desempeño, medición de clima laboral, gestión de compensaciones, Cuadro de Asignación de Personal (puestos y plazas) CAP, Clasificador de Puestos y Requisitos, Manual de Puestos, Manual de Procedimientos y Reglamento de Organización y Funciones, Reglamento Interno de Trabajo, Código de Ética, Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, normas todas acordes con la Ley de Fortalecimiento.

Asimismo, la capacitación no podría darse tal como se ha venido haciendo en los últimos 20 años, debido a que bajo el esquema del régimen del servicio civil se tendría que limitar la capacitación especializada por el costo de la misma, ya que establece que el costo no debe exceder el doble de la remuneración del trabajador.

Resulta fundamental para que SUNAT pueda cumplir cabalmente con todos y cada uno de los encargos recibidos, mantenga su régimen de organización, de gestión del empleo, rendimiento, compensaciones, formación, capacitación y régimen disciplinario de manera que se asegure un desempeño acorde a las delicada responsabilidades asignada en el marco del régimen de la actividad privada, a fin de tener la flexibilidad para atender adecuadamente las necesidades y competencias qué exige el servicio y

su correlato en materia de recursos humanos. Por tal motivo, la presente exposición de motivos exponer las razones que sustentan por qué sus trabajadores deben tener una línea de carrera propia compatible con el régimen laboral de la actividad privada, de manera que cumpla su misión a cabalidad, sin poner en riesgo la especialización y experiencia técnica adquirida.

La SUNAT ha sido dotada de los atributos y recursos necesarios para poder desarrollar su actividad de una manera eficiente lo que le ha permitido adquirir la capacidad y especialización necesaria para cumplir su misión, funciones y tareas.

1.12.Fundamentos sobre la necesidad de una carrera del trabajador de la SUNAT

La importancia de contar con una Administración Tributaria y Aduanera sólida, eficiente y transparente es ampliamente aceptada. Los sistemas fiscales constituyen normalmente la principal fuente de financiamiento del Estado y, así, permiten asegurar el correcto funcionamiento de los servicios públicos que, finalmente, repercuten en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

De esta manera, el sistema tributario y aduanero tiene como principal objetivo la recaudación de los tributos del Gobierno Nacional, así como los conceptos tributarios y no tributarios que se le encarguen por Ley u otro tipo de convenio. Así, por un lado, se garantiza solvencia fiscal y la estabilidad macroeconómica; y, por otro, se combate los delitos tributarios y aduaneros, como se ha puntualizado más arriba.

SUNAT, el ente encargado de gestionar y ejecutar el sistema aduanero y tributario en el Perú, debe tenerse en cuenta que es un organismo técnico especializado dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas. De acuerdo con el artículo 3° de la Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, Ley N° 29816, la SUNAT es una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa. De ahí que, para lograr los importantes fines que dicha institución persigue, se requiera contar con un conjunto de funcionarios con las capacidades suficientemente desarrolladas.

Cabe resaltar que la misma Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE), en el Informe mediante el cual se emitieron recomendaciones para el Estado peruano, señaló que

> "Ciertas **mejoras en la estructura tributaria** podrían complementar el sólido marco **macroeconómico** existente. La apuesta por políticas creíbles en el área fiscal y monetaria implementadas durante la pasada década continúa siendo clave para el desarrollo inclusivo. Las tasas de inflación y la deuda pública se mantienen en niveles bajos, lo que aumenta la confianza de los inversores nacionales e internacionales. Sin embargo,

sería **necesario un sistema tributario más efectivo** para atenuar las brechas socioeconómicas existentes. Un nivel de recaudo fiscal del 18% del PBI es bajo comparado con los países de la OCDE y de América Latina (34% y 21% del PBI, respectivamente), y **el sistema tributario no contribuye demasiado ni a la reducción de las desigualdades, ni al fomento del emprendimiento** y del crecimiento verde" (énfasis agregado) [26].

Es claro, entonces, que un elemento trascendental para mejorar el sistema tributario y aduanero en nuestro país consiste en fortalecer al cuerpo de funcionarios públicos al servicio de la SUNAT, dotándolos de las herramientas necesarias para que puedan ejercer adecuadamente su función.

En el presente Proyecto de Ley se propone que dicho fortalecimiento se dé mediante la regulación de una carrera pública especial para el personal al servicio del sistema tributario y aduanero, que parta por reconocer la labor particular que realizan dichos servidores, así como garantizar el respeto de los principios de mérito y capacidad (elementos vitales en toda carrera pública) en el acceso y progresión de la carrera; y, así, promover su especialización y eficiencia en favor del mejor desempeño de las funciones aduaneras y tributarias[27].

1.12.1. Sobre la regulación actual y la justificación de una Ley que regule la carrera del trabajador de la SUNAT

La Ley Marco del Empleo Público, LMEP

Esta norma respondió a las diversas presiones preocupada por introducir mejoras en el sistema del empleo público, que adolecía de graves deficiencias en diversos órdenes, siendo una de las principales la ausencia de un sistema institucionalizado de ordenación de los recursos humanos del Estado, que permita un desempeño óptimo y eficiente de la Administración en beneficio de la ciudadanía.

En tal sentido, la Ley Marco del Empleo Público, LMEP, inicia un proceso de reforma del empleo público. La norma desde el Título Preliminar enuncia que su finalidad es establecer los lineamientos generales para promover, consolidar y mantener una administración pública moderna, jerárquica, profesional, unitaria, descentralizada y desconcentrada, basada en el respeto al Estado de Derecho,

---

26 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO – OCDE. "Estudio multidimensional del Perú. Volumen 1. Evaluación inicial. Mensajes principales", 2015, p. 6.

27 Son varios los autores que coinciden en señalar que la única forma de lograr un servicio público eficiente es mediante la instauración y consolidación de carreras administrativas dentro del Estado. Al respecto, véase: DÍAZ, Kenny. "La necesidad de una carrera administrativa en el Perú". En: *Polemos. Portal Jurídico Interdisciplinario de la Asociación Derecho y Sociedad*. Consulta realizada el 11 de enero de 2018. Disponible en: http://polemos.pe/la-necesidad-una-carrera-administrativa-per/

los derechos fundamentales y la dignidad de la persona humana, el desarrollo de los valores morales y éticos y el fortalecimiento de los principios democráticos, para obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal y el logro de una mejor atención a las personas. En los países de Europa Occidental y en los países anglosajones los impulsores del cambio eran fundamentalmente la crisis fiscal y la expansión cualitativa y cuantitativa de la demanda de servicios públicos, en países como Perú, el cambio proviene de los problemas asociados a la debilidad del Estado y de sus sistemas democráticos, como por la presión de los organismos internacionales que ofrecían soluciones importadas para superar su situación. Desde los ochentas la modernización de las administraciones públicas se configura como un rasgo distintivo o consustancial a su propia existencia como país [28].

En la línea de la LMEP y con la finalidad de lograr priorizar y optimizar el uso de los recursos públicos, el Decreto Supremo N° 034-2004-PCM, ha aprobado los lineamientos para la elaboración y aprobación del Cuadro para Asignación de Persona - CAP de las Entidades de la Administración Pública a fin de generar la aprobación de un CAP que contenga una correcta definición de los cargos, acorde con la estructura orgánica de cada Entidad y con los criterios de diseño y estructura de la Administración Pública que establece la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

La Selección de Personal en la Ley Marco del Empleo Público

El proceso de selección se inicia cuando una entidad hace pública su intención de incorporar nuevo personal, el reclutamiento, aquel proceso mediante el cual una organización trata de detectar empleados potenciales que cumplan los requisitos adecuados para realizar un determinado trabajo y atraerlos en el número suficiente para que sea posible una posterior selección de algunos de ellos, en función de las exigencias del trabajo y de las características de los candidatos.[29] En suma, es un proceso cabo para incorporar la mayor cantidad de personal con la mayor calidad, es decir que se presenten los mejores y en un número suficiente para llevar a cabo una real selección (1 a 10 ó 1 a 20).

Análisis de los Procesos de Gestión del Ingreso

La LMEP consolida un sistema civil clásico, que se promuevan principios como la legalidad, igualdad, mérito, capacidad, imparcialidad y publicidad, a pesar que para algunos los mecanismos de selección son ineficientes, crítica que parece tener su origen en cierta interpretación de estos principios, considerando que son poco útiles para elegir a los mejores candidatos, este sería el caso de las oposiciones, donde las normas y valores que se desean promover como la

[28] RAMIO, Carlés y SALVADOR, Miquel. Servicio Civil en América Latina: Reflexiones y Propuestas Tentativas.

[29] PEIRO, J.M. Psicología de la Organización. Vol. 1, UNED, citado por GOMEZ RIVAS, J.V. La gestión de los recursos humanos.

igualdad, el mérito y la capacidad se concretan en un alto grado de formalismo que se proyecta en procesos selectivos basados en pruebas que evalúan habilidades teóricas y memorísticas, sin que ello tenga como consecuencia necesariamente conseguir una mejor adecuación de los candidatos seleccionados a las funciones que deberán desarrollar dentro de las entidades.

El modelo que recogió la LMEP lo definido en el artículo 5°, que establece que el acceso al empleo público se realiza mediante **concurso público y abierto**, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades, en concordancia con el artículo IV: Principio de Mérito y Capacidad, que señala que, *"el ingreso, la permanencia y las mejoras remunerativas de condiciones de trabajo y ascensos en el empleo público se fundamentan en el mérito y la capacidad de los postulantes y del personal de la Administración Pública. Para los ascensos se considera además el tiempo de servicio".*

Como observamos el modelo asumido por la LMEP es el de **concurso público**, abierto y por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades. Al respecto, en doctrina existen tres sistemas de selección:

Oposición: Celebración de una o más pruebas de capacidad para determinar la aptitud de los aspirantes y fijar el orden de prelación de los mismos en la selección.
Las pruebas tienen carácter eliminatorio y son anónimas en las pruebas escritas siempre que sea posible.

Concurso: Se basa en la calificación de los méritos de los concursantes y en la prelación de los mismos en el proceso selectivo. Las bases detallan los baremos de méritos y de sistemas de acreditación.

Concurso - Oposición: Conjuga los dos sistemas anteriores.

Sistema de Clasificación para el Personal del Empleo Público

Según el artículo 4° de la LMEP, el personal del empleo público se clasifica de la siguiente manera:

3.1. Funcionario público. - Es aquel que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representan al Estado o a un sector de la población, desarrollan políticas del Estado y/o dirigen organismos o entidades públicas.

El funcionario público puede ser:

a) De elección popular directa y universal o confianza política originaria.

b) De nombramiento y remoción regulados.
c) De libre nombramiento y remoción.

3.2. Empleado de confianza. - Es aquel que desempeña cargo de confianza técnico o político, distinto al del funcionario público. Se encuentra en el entorno de quien lo designa o remueve libremente y en ningún caso será mayor al 5% de los servidores públicos existentes en cada entidad. El Consejo Superior del Empleo Público podrá establecer límites inferiores para cada entidad. En el caso del Congreso de la República esta disposición se aplicará de acuerdo a su Reglamento.

3.3. Servidor público. - Se clasifica en:

a) Directivo Superior. - El que desarrolla funciones administrativas relativas a la dirección de un órgano programa o proyecto, la supervisión de empleados públicos, la elaboración de políticas de actuación administrativa y la colaboración en la formulación de políticas de gobierno.

A este grupo se ingresa por concurso de méritos y capacidades de los servidores ejecutivos y especialistas, su porcentaje no excederá del 10% del total de empleados de la entidad. La ineficiencia en este cargo da lugar al regreso a su grupo ocupacional.

Una quinta parte del porcentaje referido en el párrafo anterior puede ser designada o removida libremente por el titular de la entidad. No podrán ser contratados como servidores ejecutivos o especialistas salvo que cumplan las normas de acceso reguladas en la presente Ley.

b) Ejecutivo. - El que desarrolla funciones administrativas, esto es el ejercicio de autoridad, de atribuciones resolutivas, las de fe pública, asesoría legal preceptiva, supervisión, fiscalización, auditoría y, en general, aquellas que requieren la garantía de actuación administrativa objetiva, imparcial e independiente a las personas. Conforman un grupo ocupacional.

c) Especialista. - El que desempeña labores de ejecución de servicios públicos. No ejerce función administrativa. Conforman un grupo ocupacional.

d) De apoyo. - El que desarrolla labores auxiliares de apoyo y/o complemento. Conforman un grupo ocupacional.

En doctrina, existen dos sistemas de servicio civil, el sistema cerrado y el sistema abierto. El sistema cerrado según Carlés Ramio y Miquel Salvador, parte de considerar que el empleado público o funcionario va a estar vinculado de por vida a la Administración, donde prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo, configurándose de esta manera, su carrera profesional. Este modelo se basa en la polivalencia de los funcionarios para ocupar diferentes puestos, y en

una vinculación vitalicia con la Administración. Este planteamiento conduce a la elaboración de procesos de selección con carácter colectivo, que dan acceso no a un puesto de trabajo concreto sino a un cuerpo o una categoría, a partir de la cual desarrollar cierto tipo de funciones. La selección usualmente se apoya en el Plan de Acogida que facilita la adecuación de los empleados seleccionados a las distintas unidades de la organización.[30]

El sistema abierto de servicio civil se basa en la diferenciación de los diferentes puestos de trabajo de la Administración Pública, lo que significa hacer un estudio detallado de cada uno de los puestos de trabajo con el objetivo de reclutar a las personas más idóneas para cada uno de dichos puestos, por lo que tiene como elemento clave la correcta relación de puestos de trabajo o Cuadros Analíticos de Personal (CAP), partir de los cuales se establecen las necesidades de personal y de determinan los cargos a cubrir. En este modelo, las incorporaciones provienen del exterior de la organización y la vinculación termina con el cese en el puesto de trabajo.

Observamos que la LMEP establece grupos ocupacionales, adoptando un modelo denominado sistema mixto en tanto combina elementos del sistema cerrado de servicio civil con el sistema abierto, porque el acceso al sistema civil se realiza a través de grupos ocupacionales pero se permite la progresión a lo largo de la carrera administrativa, que implica la asunción de funciones y responsabilidades de dificultad o complejidad mayor a las del nivel de procedencia y porque entre los requisitos para postular al empleo público, indica que el postulante debe reunir los requisitos y/o atributos propios de la plaza vacante, es decir asumiendo que cada plaza vacante debe estar descrita. El modelo peruano resulta un sistema mixto, en el que el acceso se realiza a grupos ocupacionales, a partir de los cuales se ocuparán diversos puestos de trabajo a lo largo de la carrera administrativa. La norma pretende la aplicación del "principio de mérito y capacidad" recogido en el numeral 7) del Artículo IV de la LMEP.

De otro lado, el eje sistema abierto/ sistema cerrado, se puede agregar la dimensión de *politización/ profesionalización,* que hace referencia a la predominancia de la lógica que priorice la confianza política o los méritos profesionales en el reclutamiento y selección de los diferentes grupos de empleados públicos. La LMEP reconoce que existe personal de confianza que ocupan puestos en los altos cargos de las organizaciones públicas, que suelen ser ocupados por políticos o personas seleccionadas bajo criterios de confianza política, con una vinculación temporal con la Administración. En esa línea de análisis, la norma regula al empleado de confianza, denominado así porque desempeña un cargo de confianza técnico o político, distinto al de funcionario público, encontrándose en el entorno de quien lo designa y pudiendo ser

30 RAMIO, Carlés y SALVADOR, Miquel, Op. Cit. pág. 3

removido libremente, pero con la limitante que no puede ser mayor al 5% de los servidores públicos existentes en cada Entidad.

Modelo Retributivo en la Ley Marco del Empleo Público y los Principios de las Políticas Salariales

Así, la política retributiva persigue tres objetivos básicos: atraer a los funcionarios o servidores estatales, retenerlos y motivarlos.

En esa línea de análisis, el artículo 13° de la LMEP establece que el desempeño del empleo público se retribuye de acuerdo a un sistema de evaluación con equidad y justicia teniendo en cuenta como mínimo los siguientes criterios: **Universalidad, Base Técnica y Competencia Laboral**, en concordancia con el principio de mérito y capacidad contemplado con el inciso 7) del Artículo IV de la misma norma que señala que las mejoras remunerativas de condiciones de trabajo se fundamentan en el mérito y capacidad del personal de la Administración Pública. Por lo tanto, se advierte que en el modelo asumido por la LMEP se privilegia la igualdad como uniformidad y no se incorporan principios como la individualización o competitividad externa, por lo que puede presumirse que se tendrá dificultades para que el sistema así definido cumpla con los tres objetivos básicos de la política retributiva por ofrecer una reducida gama de ofertas salariales.

Evaluación de los Recursos Humanos en la Ley Marco del Empleo Público.

El interés por el desarrollo de la evaluación de los recursos humanos se asocia a su potencial como una herramienta de apoyo a la gestión de recursos humanos. De hecho, es un instrumento clave para retroalimentar el sistema de gestión de recursos humanos, ofreciendo información sobre diversos ámbitos como la selección, la formación, la promoción o la retribución, entre otros. Asimismo, es de utilidad para introducir cambios en la cultura organizativa, modificar el clima laboral y apoyar la planificación de personal.

En el Perú se han aplicado evaluaciones del desempeño como medios para reducir masivamente personal de la administración pública y buscar su reemplazo a través del ingreso de personal vinculado al partido político de turno.

En la LMEP, no se indica expresamente que el empleado público será evaluado en función a su desempeño personal o en función al grado de realización de las tareas asignadas, lo cual constituye una omisión por la importancia que tiene para cerrar el círculo del sistema de gestión de recursos humanos, más aun tratándose de una ley marco que debió indicar en qué consistirá la evaluación que se realice y la frecuencia de dicha evaluación. Sin embargo, podría entenderse que, en el principio de mérito y capacidad, ya explicado, se incluye la evaluación del desempeño.

La Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (LMEP) es un punto de partida

para desarrollar la presente propuesta legislativa.

La LMEP establece grupos ocupacionales, adoptando un modelo denominado sistema mixto en tanto combina elementos del sistema cerrado de servicio civil con el sistema abierto, porque el acceso al sistema civil se realiza a través de grupos ocupacionales pero se permite la progresión a la largo de la carrera administrativa, que implica la asunción de funciones y responsabilidades de dificultad o complejidad mayor a las del nivel de procedencia y porque entre los requisitos para postular al empleo público, donde el postulante debe reunir los requisitos y/o atributos propios de la plaza vacante, es decir asumiendo que cada plaza vacante debe estar descrita.

El modelo peruano resulta un sistema mixto, en el que el acceso se realiza hacia los grupos ocupacionales, a partir de los cuales se ocuparán diversos puestos de trabajo a lo largo de la carrera administrativa. Por lo tanto, se ha perfilado una dicotomía entre un acceso a través de cuerpos (modelo cerrado) y una carrera administrativa a través de puesto de trabajo (modelo abierto), cuya consecuencia es generar un equilibrio inestable donde los conocimientos y aptitudes exigidos para el ingreso al grupo ocupacional no son específicos para la ocupación de un puesto concreto, y así se llega a una peligrosa discrecionalidad en el sistema de ingreso, justamente lo que la propia norma pretende por lo menos disminuir, aplicando el "principio de mérito y capacidad".

A su vez el artículo 13° de la LMEP establece que el desempeño se retribuye de acuerdo a un sistema de evaluación con equidad y justicia teniendo en cuenta como mínimo los siguientes criterios: **Universalidad, Base Técnica y Competencia Laboral**, concordantes con el principio de mérito y capacidad. El modelo asumido por la LMEP privilegia la igualdad como uniformidad y no se incorporan principios como la individualización o competitividad externa.

Sin embargo, la LMEP no indica expresamente que el empleado público será evaluado.

La Ley del Servicio Civil, LSC

En el año 2013 se promulgó la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057 (en adelante, LSC), cuya finalidad fue *"que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran"* (artículo II de la LSC).

Sin perjuicio del fin perseguido por dicha norma, algunas de sus disposiciones fueron cuestionadas, en especial aquellas relacionadas a la regulación de la

estructura del servicio civil, así como las vinculadas al ejercicio de los derechos colectivos[31].

Es así que, luego de una serie de demandas de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional[32] declaró como inconstitucionales los artículos relacionados a las limitaciones para negociar colectivamente remuneraciones en el sector público, así como aquella vinculada a la falta grave de prevaricación. Asimismo, también se declaró inconstitucional ciertos extremos de la Primera Disposición Complementaria Final de la LSC, en concreto, aquellos que excluían de la aplicación del régimen del servicio civil de ciertas categorías de servidores.

Cuando se promulgó la LSC, esta desarrolló una exclusión de su aplicación a los servidores del Banco central de Reserva del Perú (BCRP), del Congreso de la República, de la SUNAT, de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, de la Contraloría General de la República y a los servidores de las carreras especiales, especificando las carreras que serían consideradas como tales.

En la sentencia referida, el Tribunal Constitucional consideró que la función de ciertas categorías de servidores "*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*"[33], deviniendo en inconstitucionales. Así, salvo el caso de los servidores de las empresas del Estado y de las carreras especiales, la exclusión del resto de categorías fue declarada inconstitucional por el referido Tribunal. Para justificar dicha decisión, el Tribunal Constitucional puso el ejemplo de los servidores del Congreso de la República. Al respecto, el Tribunal anotó que mediante la Resolución Legislativa 002-2015-2016-CR se aprobó el estatuto del servicio parlamentario, pretendiendo excluir a dicho personal de la aplicación de la LSC. Sin embargo, el Tribunal entendió "*que la actividad de los trabajadores de ese poder del Estado no tiene una **progresión específica** ni carácter especial que justifique el tratamiento diferenciado*"[34] (énfasis agregado). De esta manera, no consideró que la exclusión de los servidores del Congreso de la República de la aplicación de la LSC sea válida, declarando dicho extremo como inconstitucional.

Teniendo en cuenta el parámetro establecido por el Tribunal Constitucional, queda claro que el requisito esencial para que una categoría de servidores civiles pueda ser excluida del régimen del servicio civil recae en el hecho de encontrarse

31 Véase al respecto: NEVES, Javier. "Límites al contenido de la negociación colectiva impuestos por el Estado a sus trabajadores". En: *Themis. Revista de Derecho*, número 65, 2014, pp. 107-116.

32 Nos referimos a la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes N° 0025-2013-PI/TC, 003-2014-PI/TC, 008-2014-PI/TC, 017-2014-PI/TC.

33 De acuerdo al fundamento jurídico 67 de la Sentencia bajo comentario.

34 De acuerdo al fundamento jurídico 68 de la Sentencia bajo comentario.

ante funciones de especial naturaleza o particularidad, lo cual hace indispensable la regulación de un tratamiento especial o diferenciado.

De la sentencia bajo comentario, podríamos extraer ciertos rasgos que permitan identificar si es que nos encontramos frente a ese tipo de funciones especiales: (i) una exclusión que viene predeterminada por la misma Constitución (el caso de los servidores de las empresas del Estado); (ii) que se observe una "progresión específica" o "naturaleza especial" en la carrera que se pretende regular; o, (iii) estar frente a carreras que ya han sido identificadas como especiales por la propia normativa con rango de ley (judicial, policial, magisterial, etc.)

Tomando dichos parámetros, podremos ver cómo es que mediante el presente Proyecto de Ley se logra cumplir con, por lo menos, dos de los tres rasgos identificados. En primer lugar, el Tribunal justificó que el servicio parlamentario no podría ser considerado como una carrera especial por no observar una "progresión específica" ni "naturaleza especial" que justifique el tratamiento diferenciado.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la función aduanera y tributaria sí presenta ambos factores: (i) nos encontramos ante un sistema que cuenta con una estructura y funciones particulares, no observables en ningún otro servicio estatal; y, (ii) dicha estructura cuenta con una progresión específica, debidamente detallada en el presente Proyecto de Ley.

1.12.2. La insuficiencia de la carrera laboral de la SUNAT

Resolución de Superintendencia N° 222-2015/SUNAT

Como señalamos líneas arriba, el Servicio es el encargado de la recaudación de los tributos del Gobierno Nacional, así como los conceptos tributarios y no tributarios que se le encarguen por Ley u otro tipo de convenio, garantizando así la solvencia fiscal y la estabilidad macroeconómica y, además, combatiendo los delitos aduaneros y el contrabando. Para ello, se cuenta con una estructura particular de ejecutivos, especialistas, técnicos, directivos, Intendentes y Superintendentes organizada de manera tal que permita cumplir con dichas funciones.

En la actualidad, no existe, dentro del Estado, un organismo del tamaño, atribuciones y capacidad similar que la SUNAT, ni que tenga que desplegar la cantidad de funciones especiales (descritas anteriormente) que actualmente ejecuta dicha entidad.

Asimismo, si bien la normativa aprobada al interior de la SUNAT no reconoce expresamente una progresión mayor dentro de dicha entidad (al no incluir al grupo de directivos dentro de la normativa que regula la carrera laboral), ello no implica que dicho sistema sí haya previsto casos de progresión dentro de la entidad. Como se podrá apreciar en el Anexo de la Resolución de Superintendencia N° 222-2015/SUNAT "Política de Cargos Directivos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT", artículo 5.2.1. Modalidades de cobertura de cargos, prevé como los trabajadores de carrera pueden acceder a cargos directivos mediante cualquiera de las modalidades siguientes:

Modalidad de cobertura del cargo directivo	Cargos directivos **NO** considerados de confianza o de libre designación y remoción	Cargos directivos considerados de **confianza** o de libre designación y remoción	
	Trabajador de carrera	Trabajador de carrera	Profesional externo
Concurso interno abierto	X	X	
Concurso interno por **invitación**	X	X	
Invitación directa	X	X	X
Concurso **externo**			X

Como puede verse en dicho cuadro, determinados niveles de cargos directivos no están integrados a la carrera regulado por norma administrativa. Justamente ese es uno de los puntos que el presente Proyecto de Ley aborda.

Ahora bien, con la aprobación de la propuesta legal de este Proyecto, esta amplísima discrecionalidad será regularizada e institucionalizada en beneficio de un AUTÉNTICO SISTEMA DE MÉRITO.

De este modo, se cumplirá, sin problema alguno, con uno de los rasgos identificados como el Tribunal Constitucional que habilitan la regulación especial y que como y lo hemos indicado es progresión específica y naturaleza especial de las funciones desempeñadas.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional aceptó, sin cuestionar, la exclusión de las carreras denominadas por las propias normas con rango de ley como "especiales". Ese fue el caso de la carrera del servicio diplomático, la carrera de profesores universitarios, la carrera de los profesionales de la salud, la carrera especial pública penitenciaria, entre otras.

De aprobarse el presente Proyecto de Ley estaríamos frente a una nueva carrera especial, razón por la cual también nos encontraríamos frente a uno de los rasgos advertidos por el propio Tribunal Constitucional. De esta manera, la carrera del trabajador de la SUNAT entraría dentro del catálogo de supuestos de carreras especiales que ameritan una regulación especial y, por tanto, la exclusión de la aplicación del régimen del servicio civil.

Por las razones expuestas, queda claro que, en plena concordancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia, la propuesta contenida en este Proyecto de Ley de crear una carrera especial de trabajador de SUNAT es totalmente compatible con los estándares desarrollados por el máximo intérprete de la Constitución.

Resolución de Superintendencia N° 342-2015-SUNAT:

En diciembre de 2015, se aprobó la Resolución de Superintendencia N° 342-2015-SUNAT, mediante la cual se aprobó la "Nueva versión de la política de carrera laboral de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT".

Esta Resolución se emitió en respuesta a que, meses atrás, organizaciones sindicales de la SUNAT (mediante el oficio N° 088-2015-Sitratsunat/Fentat) dejaron en evidencia la versión precedente de la política de la carrera laboral, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 184-2015-SUNAT, por contener sesgo discriminatorio inconstitucional.

El principal cuestionamiento a dicha política consistió en su afectación a los derechos a la igualdad ante la ley, la legalidad y a la progresividad en la carrera pública de los servidores de la SUNAT, dado que dicho sistema de carrera excluía a los puestos directivos que no deben considerarse de confianza, perjudicando el ascenso y promoción del empleo de los servidores de dicha entidad.

A pesar de la aprobación de una nueva política, introducida con la Resolución N° 342-2015-SUNAT, la exclusión del acceso de puestos directivos no de confianza de la carrera laboral por personal de la SUNAT se mantuvo, afectando sus derechos fundamentales.

Chile	Carrera del Servicio Nacional de Aduanas	Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas – Decreto de Hacienda N° 329
	Carrera del Servicio de Impuestos Internos (escalafones)	Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos (1997)
Colombia	Sistema Específico de Carrera de los empleados de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN	Decreto Número 765 de 2005 (anteriormente regulado por el Decreto Número 1072 de 1999)
Ecuador	Estatuto Especial de Personal del Servicio de Rentas Internas (régimen de carrera)	Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas (Ley N° 41)
México	Servicio Fiscal de Carrera	Ley del Servicio de Administración Tributaria (DOF 06-05-2009)
Honduras	Carrera Administrativa Tributaria y Aduanera	Decreto N° 17-2010 Ley de Fortalecimiento de los Ingresos y Racionalización de los Gastos

Cuadro elaborado por el en base a la información proporcionada por la Federación Nacional de Trabajadores Aduaneros y Tributarios del Perú

En un informe del año 2006, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) destacó el avance de ciertos países en la institucionalización y profesionalización de la administración tributaria:

> "En algunos países existen desde hace varias décadas administraciones tributarias con un alto grado de profesionalización. En otros países, se ha dado un gran salto en el proceso de modernización de algunas de sus instituciones públicas. En efecto, con la ayuda de la cooperación internacional y bilateral, países como Bolivia, Guatemala y Perú disponen en la actualidad de un nivel de administración tributaria moderna, si bien en el caso de Bolivia los recientes cambios en las políticas de recursos humanos han hecho surgir dudas sobre la sostenibilidad de estos procesos. En otros países (Paraguay, Uruguay, la mayor parte de los países centroamericanos) estos procesos de profesionalización de sus

administraciones tributarias están en una etapa inicial luego de un largo periodo sin reformas.

Esta progresiva mejora en el grado de institucionalización de las administraciones tributarias en la región se ha caracterizado por un mayor grado de profesionalización de los dirigentes de la administración tributaria. En países como Argentina, Bolivia, **Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y México se ha avanzado de forma significativa** en este sentido creando estructuras organizativas a nivel central regidas por funcionarios con **conocimientos y un alto grado de profesionalidad**, con **independencia de los vaivenes políticos**" *(énfasis agregado)* [35].

Como se podrá observar, la gran mayoría de los países de la región cuyo sistema tributario destaca por su avance significativo en su profesionalización e independencia, son aquellos que adoptaron sistemas de carrera pública especiales, tal como se propone en el presente Proyecto de Ley.

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

La aprobación de esta iniciativa legislativa es coherente con la legislación nacional y destaca la autonomía de la SUNAT, que está protegida por la Ley de Fortalecimiento. Esta propuesta aclara que la SUNAT y sus empleados tienen un régimen laboral propio en lugar de las normas del Servicio Civil, ya que el Tribunal Constitucional los ha exentos de este régimen. Esto se debe a que, para cumplir con sus funciones, la SUNAT requiere un alto nivel de especialización técnica y cuenta con personería jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestaria y administrativa.

Las principales funciones del trabajador de la SUNAT incluyen administrar y recaudar los tributos del gobierno nacional, garantizar la aplicación de la normativa pertinente, combatir los delitos tributarios y aduaneros, llevar a cabo inspecciones y controles aduaneros, facilitar el comercio internacional y garantizar la aplicación adecuada de los tratados internacionales. Además, controlan los productos y equipos utilizados en estas actividades para combatir la minería ilegal y el narcotráfico. Además, brindan servicios que facilitan que los ciudadanos cumplan con sus obligaciones tributarias y aduaneras.

Para respetar la autonomía y especialización técnica de SUNAT, es fundamental aprender de las experiencias pasadas. Se debe justificar la implementación de un sistema laboral diferenciado de acuerdo con la regulación actual. Esta iniciativa legislativa tiene como objetivo fortalecer institucionalmente a la SUNAT y aumentar la

[35] COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL. *Tributación en América Latina. En búsqueda de una nueva agenda de reformas*, Santiago de Chile: CEPAL, 2006, p. 135.

meritocracia y profesionalismo de sus empleados, lo que aumentará los ingresos y beneficios para el país.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

De aprobarse esta iniciativa, generará los siguientes costos y beneficios:

3. 1. Costos

Costo	Sustento
Costos de implementación	Es probable que la SUNAT enfrente costos administrativos y logísticos significativos al adaptar a los trabajadores actuales al nuevo régimen de carrera y realizar concursos públicos de méritos. Sin embargo, ello se hará con los recursos propios, sin irrogar gastos adicionales al erario nacional.
Incremento de remuneraciones	Dependiendo de las escalas salariales que se establezcan, la incorporación de los trabajadores al nuevo régimen de carrera podría implicar un aumento en las remuneraciones, sin embargo, ello no irrogará gastos adicionales al Estado.
Costos de capacitación	La SUNAT deberá destinar recursos para la capacitación continua de sus empleados para cumplir con los requisitos de capacitación y especialización establecidos en la ley.

3.2. Beneficios

Beneficios	Sustento
Profesionalización y especialización de los trabajadores de la SUNAT	El establecimiento de un régimen de carrera permitirá contar con personal altamente calificado y especializado en las funciones aduaneras y tributarias, lo que resultará en una gestión más eficiente y efectiva.
Mayor predictibilidad y estabilidad laboral	Al regular de manera clara y objetiva los aspectos de ingresos, permanencia, ascenso y evaluación, se brindará mayor seguridad jurídica y estabilidad

	laboral a los trabajadores, lo que aumentará su compromiso y motivación.
Mejora de la gestión de recursos humanos	Con el fin de mejorar la gestión de los recursos humanos en SUNAT, el régimen de carrera se establece y, en un futuro, también se establecerá estándares claros para la selección, capacitación y evaluación del personal.
Fortalecimiento institucional	Una administración tributaria y aduanera sólida y profesional fortalecerá la SUNAT como institución, lo que mejorará el cumplimiento de sus funciones y la recaudación fiscal.

En conclusión, aunque la implementación del régimen de carrera implicará costos para la SUNAT, sin embargo, dichos costos se asumirán con recursos propio, sin irrogar gastos adicionales al Estado. Pero, además, los beneficios a largo plazo de contar con un personal altamente calificado, comprometido y motivado, así como una gestión de recursos humanos más eficiente, justifican la inversión.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se encuentra relacionada con la Primera Política de Estado "*Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho*", que establece lo siguiente:

> *"Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad."*

Asimismo, se encuentra relacionada con la Décima Primera Política de Estado *"Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación"*, que establece lo siguiente:

> *"Con este objetivo, el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; (b) fortalecerá la participación*

de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil; (c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; (d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; (e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas; y (f) promoverá y protegerá los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente".

Del mismo modo, se encuentra relacionada con la Décima Cuarta Política del Acuerdo Nacional referido a la "*Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente*", que establece lo siguiente:

"Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno; (e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; y (h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral".

Finalmente, la presente iniciativa se alinea con la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el Periodo Anual de Sesiones 2023-2024, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso Nº 002-2023-2024-CR, específicamente con los temas: uno (1) "*funcionamiento de los órganos y organismos del estado*"; sesenta y tres (63) *"modificación y desarrollo de la normativa laboral vigente"*; sesenta y cuatro (64) *"mejora en los derechos y condiciones laborales"*; y, finalmente, el presente proyecto se encuentra vinculada con el tema sesenta y ocho (68) *"regímenes especiales laborales"*.