



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

INFORME TÉCNICO N° 813 -2019-SERVIR/GPGSC

De : CYNTHIA SÚ LAY
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Declaratoria de statu quo de la aplicación de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil

Referencia : Oficio N° 188-2019-GRA/CR-PCR

Fecha : Lima, 05 JUN. 2019

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia la Presidenta del Consejo Regional del Gobierno Regional de Ayacucho nos solicita opinión técnica sobre la Resolución Ejecutiva N° 459-2014-GRA/PRES, mediante la cual el Presidente (e) del Gobierno Regional de Ayacucho declaró en statu quo la aplicación de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil y normas conexas de resultados del proceso de inconstitucionalidad que se interpuso contra dicho dispositivo legal.

II. Análisis

Competencias de SERVIR

- 2.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es un organismo rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado. No puede entenderse que como parte de sus competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada entidad.
- 2.2 Debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa aplicable al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos. Por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.
- 2.3 Considerando lo señalado hasta este punto resulta evidente que no corresponde a SERVIR –a través de una opinión técnica– emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias de la presente consulta.

Sobre la consulta planteada

Sobre la declaratoria de statu quo la aplicación de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil materializada a través de la Resolución Ejecutiva N° 459-2014-GRA/PRES nos remitimos a lo desarrollado anteriormente por SERVIR a través del Informe Técnico N° 218-2015-SERVIR/GDGP (disponible en www.servir.gob.pe) cuya lectura recomendamos y del cual rescatamos los siguientes puntos:





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

«2.5. Para los fines del presente informe, podemos resaltar de las sentencias del Tribunal Constitucional, algunos aspectos derivados del carácter unitario de nuestro Estado. Estos son:

- *El Tribunal Constitucional ha establecido que la autonomía de los órganos previstos en la Constitución no puede ser ejercida de manera irrestricta, pues tiene ciertos límites que dichas entidades deben tomar en cuenta en su ejercicio.*
- *El principio de lealtad nacional y regional de los que se deriva el deber del Gobierno Nacional de cooperación y colaboración con los gobiernos regionales y el deber de los gobiernos regionales de cumplir el principio de lealtad nacional, en la medida en que no pueden afectar, a través de sus actos normativos, fines estatales.*
- *El principio de taxatividad y la cláusula de residualidad por las que las competencias regionales sólo serán aquellas que explícitamente estén consagradas en la Constitución y en las leyes de desarrollo de descentralización, de modo que lo que no esté señalado en ellas, será de competencia exclusiva del gobierno nacional.*
- *El principio de competencia por la que el ejercicio de las atribuciones asignadas a los Gobiernos Regionales debe efectuarse en los términos que establece la Constitución y la ley, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo, sin interferir en el ejercicio de las funciones y atribuciones de los gobiernos locales.*

[...]

2.7. El ejercicio de estas competencias se plasma – entre otros aspectos – en las normas que los niveles de gobierno emiten. Al respecto, el artículo 10 de la Ley No. 27783 – Ley de Bases de la Descentralización señala:

“Artículo 10. – Carácter y efecto de las normas

10.1. La normatividad que aprueben los distintos niveles de gobierno en el marco de sus atribuciones y competencias exclusivas, son de cumplimiento obligatorio en sus respectivas jurisdicciones.

10.2. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo, no pueden afectar ni restringir las competencias constitucionales exclusivas de los gobiernos regionales y locales.

10.3. Las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y los sistemas administrativos del Estado, referidos a presupuesto, tesorería, contaduría, crédito público, inversión pública, contrataciones y adquisiciones, personal y control, por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio para todos los niveles de gobierno.”

Si bien este artículo salvaguarda la obligatoriedad del cumplimiento de las normas que apruebe cada nivel de gobierno, también impone como condición de tal obligatoriedad, que tales normas se aprueben en el marco de sus atribuciones y competencias exclusivas.

Acto seguido, así como tal norma exige al Gobierno Nacional no afectar las competencias exclusivas de los otros niveles de Gobierno, obliga a estos a observar y dar cumplimiento a las normas técnicas referidas a los sistemas administrativos del Estado, entre estos, el de personal, lo cual evidencia el principio de lealtad nacional y regional antes tratado.

Cuando el artículo citado alude a “normas técnicas” se refiere a las normas que regulan tales sistemas administrativos y que son técnicas, por su carácter especializado y general, condiciones inherentes a su naturaleza.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

2.8. En el mismo sentido, la Ley No. 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en el primer párrafo de su artículo 36 también desarrolla los principios de lealtad – en este caso regional – y competencia al establecer:

“Artículo 36.- Generalidades

Las normas y disposiciones del Gobierno Regional se adecuan al ordenamiento jurídico nacional, no pueden invalidar ni dejar sin efecto normas de otro Gobierno Regional ni de los otros niveles de gobierno.”

Queda claro entonces que tanto la Constitución Política del Perú como las demás normas del bloque constitucional proscriben la posibilidad que un Gobierno Regional pueda invalidar o dejar sin efecto normas de otros niveles de gobierno pues al ser parte de un Estado unitario tal posibilidad afectaría la estructura de competencias sobre la cual este se erige.

[...]

2.34. Conforme a lo presentado líneas arriba el Acuerdo Regional resulta ser abiertamente inconstitucional e ilegal y, una acción particularmente grave, adoptada por los miembros del Consejo Regional.

2.35. El Artículo 15° inc. A) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala que constituye una atribución del Consejo Regional: “aprobar, modificar o derogar las normas que regulen o reglamenten los asuntos y materias de competencia y funciones del Gobierno Regional” (énfasis nuestro). Adicionalmente, El Artículo 17° inc b) de la misma Ley Orgánica, establece que los Consejeros Regionales son responsables solidarios por los acuerdos que adopten (salvo que voten expresamente en contra) y, por los actos violatorios del sistema jurídico.

En ese sentido, los Consejeros Regionales que aprobaron el Acuerdo Regional habrían incurrido en responsabilidad por dictar una disposición que es abiertamente inconstitucional e ilegal».

En tal sentido, es factible afirmar que la Resolución Ejecutiva N° 459-2014-GRA/PRES ha sido emitida excediendo las facultades reconocida a un Gobierno Regional y obviando el marco jurídico aplicable por lo que deviene en inconstitucional e ilegal.

Sobre la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil

2.5 El 4 de mayo de 2016 fue publicada en el Diario Oficial “El Peruano” la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC; 0008-2014-PI/TC; 0017-2014-PI/TC a través de la cual el máximo intérprete normativo se pronuncia sobre la constitucionalidad de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, de la cual citaremos los siguientes fundamentos:

«36. En virtud de la distribución del poder, el Estado ejerce sus funciones a través de un conjunto de órganos que gozan de un determinado ámbito de autonomía, en el cual resulta imprescindible la fijación o existencia de un sistema predeterminado de funciones y competencias que sirvan para controlar y limitar el poder de cada uno de ellos en todo el territorio estatal. Sobre esta base, la doctrina reconoce una doble naturaleza al principio de unidad del poder estatal, el cual, por un lado, funge como origen de la autonomía de las entidades del Estado; y, de otro lado, como fundamento de los límites a la actuación de éstos. En concreto, si bien dicho principio da vida a los diferentes órganos que resultan necesarios para el desarrollo de las funciones básicas del Estado, estos no deben encontrarse en contraposición con el ordenamiento general.

[...]





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

40. Por último, la Constitución también reconoce autonomía política, económica y administrativa a los gobiernos subnacionales en los asuntos de su competencia: gobiernos regionales (artículo 191 de la Constitución y artículo 2 de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales) y gobiernos locales (artículo 194 de la Constitución y artículo II del Título Preliminar de la Ley 27972, Orgánica de Municipalidades). La autonomía política se ve reflejada en la elección de sus representantes y su capacidad de autorregulación a través de normas de ámbito territorial (fundamento 38 de la STC 0020-2005-PI/TC). Su autonomía económica se materializa en la facultad de contar con una reserva presupuestal mínima y de percibir rentas propias. Por último, su autonomía administrativa está referida a la asignación de funciones debidamente delimitadas, que permite dirigir y orientar política y administrativamente su comunidad en base a directrices propias que pueden ser distintas de las adoptadas por los órganos estatales.

41. De lo anterior, se desprende que la Constitución reconoce autonomía de los entes estatales con diferentes alcances, de cara a la naturaleza y funciones que cada uno de ellos cumple en la vigencia del Estado constitucional. Ahora bien, sin perjuicio de los alcances propios de la autonomía de las entidades, este Tribunal considera que la garantía institucional de la autonomía protege cuando menos dos ámbitos esenciales en las entidades a las que se le reconoce: i) el ámbito administrativo, donde se considera a la autonomía como aquella capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste (STC 0012-1996-AI/TC); y, ii) el ámbito funcional, donde la autonomía supone la prohibición de toda injerencia ilegítima en las funciones esenciales y especializadas que competen a cada una de las instituciones que diagraman la organización del Estado (fundamento 17 de la STC 0006-2003-AI/TC). Dicho con otras palabras, en virtud de esta autonomía los entes estatales tienen la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, las actividades inherentes a sus atribuciones o competencias, lo cual, no supone, ni debe suponer, autarquía funcional de algún ente estatal, al extremo que, de alguna de sus competencias pueda desprenderse una desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno (fundamento 5 de la STC 0010-2003-AI/TC).

[...]

46. El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos desarrollado por la Ley 30057, del Servicio Civil, reconoce de manera expresa como ente Rector del sistema, a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (artículos 4 y 5), en su calidad de organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de Derecho público interno (artículo 6 del Decreto Legislativo 1023). También forman parte de este sistema las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades o las que hagan sus veces, y el Tribunal del Servicio Civil. Las funciones de la Autoridad Nacional del Servicio Civil son las de formular la política nacional del Servicio Civil, ejercer la rectoría del sistema y resolver las controversias suscitadas, garantizando desde su elección como órgano técnico su autonomía, profesionalismo e imparcialidad (artículo 4 y 5 de la Ley 30057, del Servicio Civil).

47. El hecho de que el ente Rector del Servicio Civil responsable de dirigir, regular y operar la función civil del Estado, forme parte del Gobierno o Poder Ejecutivo, no supone per se la afectación de la autonomía de los demás poderes y organismos constitucionalmente autónomos del Estado, garantía institucional que, como se dijo supra, no implica una desvinculación política ni jurídica de estas entidades respecto del sistema de gobierno nacional. En rigor, bien entendidas las cosas, constituye una expresión de la dirección de la política general del Gobierno (artículo 118.3 de la Constitución y artículo 4.1 de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo), en este caso, de la función o servicio civil. Así las cosas, de cara a la finalidad de organizar, armonizar y uniformizar los regímenes laborales, criterios de ingreso, permanencia, progresión y salida del servicio civil, para todos los servidores del Estado, se hace necesario que la facultad de control de la reforma y de la aplicación de sus lineamientos recaiga en un ente Rector, en este caso, la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

[...]





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

49. Llegado hasta aquí, corresponde determinar si las disposiciones impugnadas que regulan determinadas facultades o competencias de la función o servicio civil vulneran o no la autonomía de los poderes del Estado, órganos constitucionales y gobiernos descentralizados. Al respecto, este Tribunal considera que los artículos 21 y 27, que facultan a SERVIR y a las oficinas de recursos humanos como entes competentes en los procesos de evaluación de los servidores públicos, así como la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 30057, del Servicio Civil, que crea el instrumento de gestión denominado Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), en reemplazo de los actuales Cuadros de Asignación de Personal (CAP) y Presupuesto Analítico de Personal (PAP), no vulneran la autonomía de los poderes y demás órganos constitucionales autónomos del Estado».

- 2.6 Siendo así, el Tribunal Constitucional ha validado la implementación de un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado a través de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, así como la rectoría que SERVIR ejerce sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos negando que ello represente una injerencia en la autonomía de entidades como los gobiernos regionales.
- 2.7 Por tal motivo, resulta necesario requerir al Gobierno Regional de Ayacucho dejar sin efecto la Resolución Ejecutiva N° 459-2014-GRA/PRES por ser inconstitucional e ilegal, máxime si las acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil ya han sido resueltas.

III. Conclusiones

- 3.1 Sobre la posibilidad de declaración del statu quo de la implementación de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil precisamos que la Resolución Ejecutiva N° 459-2014-GRA/PRES contraviene diversas disposiciones y principios constitucionales que rigen la organización del Estado, la atribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno y al interior de los propios órganos del Gobierno Regional así como el ejercicio de la rectoría de los Sistemas Administrativos por parte del Gobierno Nacional.
- 3.2 A través de la sentencia recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC; 0008-2014-PI/TC; 0017-2014-PI/TC el Tribunal Constitucional ha validado la implementación del régimen de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil y la rectoría de SERVIR sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, desechando el argumento de que ello represente una injerencia en la autonomía de entidades como los gobiernos regionales.
- 3.3 De no haberse hecho a la fecha del presente informe, se requiere al Gobierno Regional de Ayacucho que deje sin efecto la Resolución Ejecutiva N° 459-2014-GRA/PRES por ser inconstitucional e ilegal.

Atentamente,


CYNTHIA SÚ LAY
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/abs/iabe

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2019

