



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Oficina
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

INFORME LEGAL Nº 085 -2010-SERVIR/GG-OAJ



A : **JORGE ARRUNATEGUI GADEA**
Gerente de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento

De : **MANUEL MESONES CASTELO**
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

Asunto : Consulta realizada por el Sindicato de Trabajadores Obreros de la
Municipalidad de Arequipa – SOMA

Ref. : Oficio Nº 008-2010-SOMA/GA

Descriptor : a) Competencia de Servir.
b) Ámbito de aplicación del Decreto Legislativo Nº 1025.
c) Criterios de evaluación de desempeño.
d) Evaluación de obreros municipales.

Fecha : Lima, **22 ABR 2010**

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia mediante el cual el Sindicato de Trabajadores Obreros de la Municipalidad de Arequipa, solicita la exclusión de los obreros municipales de las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo Nº 1025 y del TUO del Servicio Civil.

Al respecto, cabe indicar lo siguiente:

I Antecedentes y Base Legal

- 1.1 Mediante Oficio Nº 008-2010-SOMA/GA, el Sindicato de Trabajadores Obreros de la Municipalidad de Arequipa, solicita se excluya del ámbito de aplicación del Decreto Legislativo Nº 1025 y del Texto Único Ordenado del Servicio Civil a los obreros municipales al considerar que se estaría vulnerando sus derechos al modificar las reglas de juego lesionando el principio de seguridad jurídica y el carácter irrenunciable de sus derechos reconocidos por la Constitución y la Ley.
- 1.2 Conforme lo establece el artículo 37º de la Ley Nº 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 27 de mayo de 2003, los trabajadores obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen.
- 1.3 El Decreto legislativo Nº 1023 crea a SERVIR como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos – en adelante el Sistema,





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Oficina
de Asesoría Jurídica

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Consolidación Económica y Social del Perú”

encontrándose dentro de sus funciones el planificar y formular las políticas nacionales del Sistema en materia de recursos humanos, que comprende, entre otros, la capacitación y evaluación del personal al servicio del Estado, con la finalidad de brindar un mejor servicio al ciudadano.

- 1.4 Mediante el Decreto Legislativo N° 1025, se aprueban las Normas de Capacitación y Rendimiento para el Sector Público, con la finalidad de establecer reglas para la capacitación y evaluación del personal al servicio del Estado, como parte del Sistema.
- 1.5 Cabe señalar que mediante Decreto Supremo N° 009-2010-PCM, se aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1025, en el que se establece las normas y procedimiento aplicables a la ejecución de las acciones de capacitación y evaluación del desempeño de las personas al servicio del Estado que se encuentren comprendidos dentro del Sistema.
- 1.6 El literal h) del artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1023, establece como una de las funciones de SERVIR, opinar de manera vinculante sobre las materias de su competencia.

II ANÁLISIS

Sobre la competencia de SERVIR

- 2.1 Las competencias de SERVIR para emitir opiniones en materia del servicio civil están contextualizadas en el marco de las políticas que en materia de acceso, ascenso, concursos, evaluación, capacitación y rendimiento del servicio civil, entre otras, emita de manera progresiva.
- 2.2 Es por ello que siendo SERVIR el órgano rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado, entre las que se encuentran las referidas al acceso al servicio civil, progresión en la carrera, así como sobre **capacitación y rendimiento para el sector público**, debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa sobre el 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 de la presente opinión no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.
- 2.3 Por ello, SERVIR no constituye una instancia administrativa previa a las decisiones que adopte cada Entidad, más aún si es que tomamos en cuenta que cualquier opinión circunscrita a un caso concreto podría resultar sesgada según la información que el analista tenga a la vista al momento de opinar.

Sobre el ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N° 1025.

- 2.4 Para evaluar la aplicación del Decreto Legislativo N° 1025 a los obreros municipales, resulta indispensable evaluar el ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N° 1023, en particular, lo referido al Sistema.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Oficina
de Asesoría Jurídica

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Consolidación Económica y Social del Perú”

En efecto, conforme lo disponen los artículos 2º, 3º y 5º del Decreto Legislativo N° 1023, el Sistema comprende a todas las entidades de la administración pública previstas en el artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 28175 (incluido los Gobiernos Regionales y Locales), y respecto a los temas vinculados con la gestión del empleo, el rendimiento, la compensación, el desarrollo y la capacitación, entre otros.

Asimismo, la Tercera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 1023, establece que el Sistema comprende a todos los regímenes de carrera y otras formas de contratación de servicios de personal utilizados por las entidades públicas.¹

En ese sentido, el alcance del Sistema que establece, desarrolla y ejecuta la política del Estado respecto del servicio civil y que además comprende el conjunto de normas, principios, recursos y métodos, procedimiento y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de recursos humanos, es transversal a la organización del Estado, sin que ello implique injerencia en el ámbito de competencia de cada entidad pública que este bajo el ámbito del Sistema y por ende están comprendidos dentro del ámbito del Sistema el personal de las entidades públicas, incluyendo aquel que se encuentre bajo el ámbito del Decreto Legislativo N° 728 (régimen laboral de la actividad privada) por lo que también serán beneficiarios de las políticas de capacitación, compensación, desarrollo y rendimiento que implementará SERVIR como parte de sus competencias.

Sobre las características de la capacitación y evaluación previstas en el Decreto Legislativo N° 1025 y su Reglamento.

- 2.5 De otro lado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2º del Decreto Legislativo N° 1025, la finalidad del mencionado dispositivo es la **capacitación y el rendimiento** de los servidores que prestan servicios en las entidades públicas, buscando con ello la mejora de la calidad de los servicios que recibe el ciudadano, así como una adecuada gestión de los recursos públicos asignados a las entidades de los distintos niveles de gobierno (nacional, regional o local).

Asimismo, la capacitación y evaluación del servidor público tiene dos objetivos concretos: i) estandarizar el conocimiento de los operadores administrativos de manera tal que las decisiones que adopten las entidades sean comunes respecto a aquellos requerimientos y necesidades que resulten similares, lo que permita la predictibilidad de las decisiones administrativas, así como la institucionalidad de las políticas públicas, independientemente de los partidos políticos que accedan al poder o la rotación de personas que ocupen cargos públicos; ii) identificar las brechas entre las competencias con las que actualmente cuentan los servidores o funcionarios públicos, con el conocimiento, habilidades y destrezas que el cargo requiere para una adecuada atención a los intereses y objetivos estatales.

1. Efectivamente, tal como lo señala el SOMA en su escrito de la referencia, con la promulgación de la Ley N° 27972, quedó establecido que el régimen laboral que les corresponde a los obreros municipales, es el régimen laboral de la actividad privada con todos los beneficios, derechos, y deberes que el mismo contempla, lo cual no es óbice para que sean sujetos a la capacitación y evaluación que prevé el Decreto legislativo N° 1025 y sus normas reglamentarias.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Oficina
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

En ese sentido, junto a la capacitación, la evaluación de los méritos individuales y desempeño del cargo es fundamental para la mejora de la eficacia de la administración pública, por lo que la evaluación de desempeño deviene en un proceso integral, sistemático y continuo de apreciación objetiva y demostrable del conjunto de actividades, aptitudes y rendimiento del trabajador.

En efecto, la finalidad del texto normativo antes citado es establecer reglas para la capacitación y la evaluación del rendimiento del personal al servicio del Estado, **como parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**. (Artículo 1º del Decreto Legislativo N° 1025).

Como podemos ver la capacitación y evaluación del personal al servicio del estado, no implica en modo alguno vulneración o la renuncia a los derechos que le confiere el ordenamiento legal vigente, pues el sentido de la norma es brindarle al trabajador la capacitación que coadyuve no sólo a su crecimiento personal sino a mejorar la calidad del servicio que brinda al ciudadano como parte del ejercicio de sus funciones como servidor público.

- 2.6 Ahora bien, es de tener en cuenta lo señalado por el artículo 31º del Reglamento del Decreto legislativo N° 1025, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2010-PCM, la evaluación de desempeño que implementen las entidades públicas deberá seguir las disposiciones establecidas por SERVIR.

En ese contexto, la evaluación de desempeño que prevé el citado Reglamento, es un instrumento de gestión para mejorar continuamente la calidad de los servicios brindados por las personas al servicio del Estado, el cual tiene dos objetivos: **i) la identificación de las necesidades de capacitación, y ii) la verificación y calificación de los logros de manera individual y cuando corresponda de manera grupal de acuerdo a la función de metas establecidas institucionalmente y acordadas en el ejercicio de las funciones inherentes al cargo (artículo 29º).**

En ese orden de ideas, el artículo 32º del Reglamento, ha definido dos tipos de evaluación complementarias: **i) medición de competencias**, la cual tiene por objetivo identificar la brecha entre competencias óptimas para el puesto y las actuales con el fin de identificar las necesidades de capacitación de las personas al servicio del Estado y que no conlleva las consecuencias de previstas en el artículo 41º del Reglamento; **ii) medición del logro de metas**, que implica medir el cumplimiento de las metas con la finalidad de identificar la contribución del personal a alcanzar las metas institucionales y conocer las áreas donde se requieren ajustes para el desempeño.

Como se puede apreciar, la evaluación de competencias tiene por objeto formular políticas de capacitación acordes a las auténticas necesidades de la institución, mientras que la evaluación de logros de metas, supone que previamente a la evaluación, se han establecido metas y objetivos plenamente verificables y cuantificables.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Oficina
de Asesoría Jurídica

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Consolidación Económica y Social del Perú”

Por ello, sólo la evaluación por medición de logro de metas puede conllevar a la clasificación por categorías de desempeño que incluyen al personal de rendimiento distinguido, de buen rendimiento, de rendimiento sujeto a observación e ineficiencia comprobada, solamente la última de estas categorías tiene como resultado final la extinción del vínculo laboral.

Sin perjuicio de lo expuesto, debemos señalar que la Tercera Disposición Complementaria Final del citado Reglamento establece expresamente que la evaluación de desempeño será progresiva, y en el caso de la evaluación de logro de metas, SERVIR propondrá progresivamente metodologías e instrumentos, que serán validados mediante pruebas piloto el año 2010, las mismas que no conllevarán las consecuencias de la clasificación del rendimiento antes señaladas.

En ese sentido, en el caso que las entidades públicas del gobierno nacional, regional o local hubiesen programado evaluaciones, teniendo en cuenta sus funciones y necesidades, así como haber definido el método que aplicarían en dichas evaluaciones, estas no podrán conllevar la clasificación del personal y menos conllevarán las consecuencias indicadas en el Decreto Legislativo N° 1025 y su Reglamento, en tanto SERVIR como ente rector del Sistema Administrativo de Recursos Humanos no difunda las metodologías e instrumentos de su implementación, los cuales vienen siendo elaborados e implementados como pilotos por la Gerencia de Capacidades y Rendimiento de SERVIR.

Asimismo, ponemos en vuestro conocimiento que a la fecha SERVIR no ha emitido disposición alguna sobre la evaluación a obreros municipales.

Como lo hemos señalado anteriormente, el Sistema incluye a los Gobiernos Locales, sus órganos y entidades por lo que el hecho que el régimen laboral de un obrero municipal corresponda al de la actividad privada sólo implica que le son aplicables las normas de dicho régimen, más no que se encuentre excluido del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y por ende que le son aplicables las normas de capacitación y evaluación de rendimiento previstas por el Decreto Legislativo N° 1025.

En virtud a lo expresado, consideramos que el Decreto Legislativo N° 1025 y sus normas reglamentarias, las cuales se encuentran recogidas a su vez en el Texto Único Ordenado del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2010-PCM², no sólo no vulneran los derechos de los trabajadores al servicio del Estado sino que brinda una oportunidad de mejora personal y profesional a los servidores del Estado a través de la capacitación para el mejor desempeño de sus labores, independientemente de cuáles sean las funciones que desempeña, porque de excluirlos significaría no sólo un trato discriminatorio sino generar una brecha desventajosa entre los propios trabajadores.

² El Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2010-PCM, sólo compila los dispositivos de rango legal que regulan los aspectos sustantivos del régimen jurídico – legal de los servidores que prestan servicios al Estado, con la finalidad de contar con texto armónico sobre el Servicio Civil que facilite su lectura y aplicación.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Oficina
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

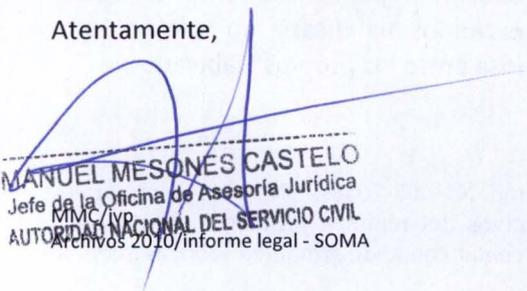
III Conclusiones

- 3.1 De acuerdo a las normas analizadas, se concluye que las normas y procedimientos referidos a la capacitación y evaluación son aplicables a las personas al servicio de las entidades públicas que se encuentren bajo el ámbito del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, que incluye al Gobierno Nacional, Regional y Local que conforman el Estado.
- 3.2 Considerando que el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos abarca también a los trabajadores de los gobiernos locales, independientemente del régimen laboral al cual pertenece, que incluye a los trabajadores obreros municipales independientemente de que pertenezcan al régimen laboral de la actividad privada.
- 3.3 El Decreto legislativo Nº 1025 que norma la capacitación y evaluación del personal al servicio del Estado es de aplicación, también, a los obreros municipales, considerando que su objetivo es la mejora de la calidad de los servicios que recibe el ciudadano lo cual implica también los servicios (funciones operativas) que ellos desarrollan, y en modo alguno implica la vulneración o la renuncia a los derechos de los trabajadores que les confiere el ordenamiento legal vigente.
- 3.3 El Decreto Legislativo Nº 1025 y su Reglamento, señalan que SERVIR, como ente rector del Sistema, es el encargado de establecer y difundir las metodologías e instrumentos para la implementación de la evaluación de desempeño, en ese sentido las entidades públicas que programen evaluaciones de desempeño no podrán utilizar los criterios de calificación o categorización de su personal sujeto a evaluación, así como tampoco podrán extinguir los vínculos laborales y/o contractuales del personal al servicio del Estado, como consecuencias de dicha evaluación, en tanto SERVIR no emita las disposiciones acerca de la metodología e instrumentos que se utilizarán para dicho propósito.

En ese contexto, advertimos que SERVIR no ha dictado alguna norma o directiva para realizar la evaluación de desempeño sobre la base del método de medición de logro de metas, es más tampoco ha emitido directiva alguna sobre la evaluación a los obreros municipales.

Finalmente, remito para su consideración el proyecto de Oficio de respuesta respectivo para vuestra visación y de estimarlo pertinente, trámite correspondiente ante la Presidencia Ejecutiva.

Atentamente,


MANUEL MESONES CASTELO
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
Archivos 2010/Informe legal - SOMA