



**Facultat de Dret**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y PROCESAL**

**MÁSTER OFICIAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**TRABAJO FINAL DE MASTER**

**“EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO EN EL PERÚ Y  
ESPAÑA”**

**[ANÁLISIS DEL DERECHO COMPARADO EN LA REGULACIÓN  
DEL EMPLEO PÚBLICO]**

**DEIVYS J. PÉREZ CHUQUIHUANCA**

**AUTOR**

**JUAN F. MESTRE DELGADO**

**TUTOR**

**Marzo, 2015**

# “EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO EN EL PERÚ Y ESPAÑA”

[ANÁLISIS DEL DERECHO COMPARADO EN LA REGULACIÓN  
DEL EMPLEO PÚBLICO]

*“En tiempos de modernidad, el estado también necesita el fortalecimiento de su potencial humano, en favor al crecimiento de una Administración Pública moderna, que genere mayor eficacia y eficiencia en su servicio”*

*Deivys Pérez.*

VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA

AGRADECIMIENTOS

*A Dios todo Poderoso, dador de vida;*  
*A mis padres Irma y Joaquín por educarme,*  
*guiarme, instruirme y amarme incondicionalmente;*  
*A Karol por ser mi mejor muestra de perseverancia,*  
*A Katherine por ser mi mejor compañía.*

*INDICE*

<i>AGRADECIMIENTOS</i> .....	<i>iii</i>
<i>INTRODUCCIÓN</i> .....	<i>vi</i>
<i>ABSTRACT</i> .....	<i>ix</i>
<i>CAPITULO I</i> .....	<i>10</i>
<i>NOCIONES BASICAS DE LA INVESTIGACIÓN</i> .....	<i>10</i>
<i>I.DE LAS NOCIONES BASES</i> .....	<i>10</i>
<i>1.1.DE LA NOCIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</i> .....	<i>10</i>
<i>1.2.DE LA NOCIÓN DE FUNCIÓN PÚBLICA</i> .....	<i>11</i>
<i>1.3.DE LA NOCIÓN DE FUNCIONARIO PÚBLICO</i> .....	<i>12</i>
<i>1.4.DE LA NOCIÓN DE EMPLEADO PÚBLICO</i> .....	<i>13</i>
<i>1.5.DE LA NOCIÓN DE SERVICIO CIVIL</i> .....	<i>13</i>
<i>1.6.APUNTES CARACTERÍSTICOS Y DIFERENCIADORES</i> .....	<i>14</i>
<i>CAPITULO II:</i> .....	<i>16</i>
<i>ANTECEDENTES NORMATIVOS</i> .....	<i>16</i>
<i>II.DE LOS ANTECEDENTES NORMATIVOS SOBRE LA REGULACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO</i> .....	<i>16</i>
<i>2.1.ANTECEDENTES NORMATIVOS Y SU DESARROLLO EN EL PERÚ</i> .....	<i>17</i>
<i>2.1.1. CONSTITUCIÓN DEL PERÚ DE 1979</i> .....	<i>17</i>
<i>2.1.2.DECRETO LEGISLATIVO N° 276: LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA</i> 18	
<i>2.1.3.CONSTITUCIÓN DEL PERÚ DE 1993</i> .....	<i>20</i>
<i>2.1.4.DECRETO LEGISLATIVO N° 728: LEY DE FOMENTO AL EMPLEO</i> .....	<i>22</i>
<i>2.1.5.LEY N° 28175: LEY MARCO DEL EMPLEO PÚBLICO</i> .....	<i>24</i>
<i>2.1.6.DECRETO LEGISLATIVO N° 1057: CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS</i> 26	
<i>2.2.ANTECEDENTES NORMATIVOS Y SU DESARROLLO EN ESPAÑA</i> .....	<i>27</i>
<i>2.2.1.CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA DE 1978</i> .....	<i>29</i>
<i>2.2.2.LEY 30/1984: MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (LMRFP)</i> ...	<i>32</i>
<i>CAPITULO III:</i> .....	<i>34</i>
<i>RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL DEL EMPLEO PÚBLICO</i> .....	<i>34</i>
<i>III.DEL RÉGIMEN ACTUAL DEL EMPLEO PÚBLICO</i> .....	<i>34</i>
<i>3.1.LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA</i> .....	<i>36</i>
<i>3.2.LA EXPERIENCIA PERUANA</i> .....	<i>38</i>
<i>3.3.APUNTES CARACTERÍSTICOS Y DIFERENCIADORES</i> .....	<i>42</i>
<i>CAPITULO IV:</i> .....	<i>50</i>
<i>SISTEMA DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO</i> .....	<i>50</i>
<i>IV.DEL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO</i> .....	<i>50</i>
<i>4.1.PRINCIPIOS GENERALES DEL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO</i> .....	<i>50</i>

4.2.DEL DERECHO DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO.....	52
4.3.DE LOS REQUISITOS DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO.....	54
4.4.DE LOS ÓRGANOS DE SELECCIÓN.....	62
4.5.DEL PROCESO O PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN.....	67
4.5.1.DE LOS MODELOS DE SELECCIÓN.....	67
4.5.2.APUNTES CARACTERISTICOS Y DIFERENCIADORES.....	73
CAPITULO V: .....	88
ANÁLISIS COMPARATIVO .....	88
5.1.SOBRE EL DERECHO DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO:.....	88
5.2.SOBRE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, MÉRITO Y CAPACIDAD:.....	89
5.3.SOBRE LOS REQUISITOS DE ACCESO: .....	90
5.4.SOBRE LA CLASE DE EMPLEADOS PÚBLICOS: .....	91
5.5.SOBRE LOS ÓRGANOS DE SELECCIÓN: .....	94
5.6.MODELOS DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO:.....	96
5.7.SOBRE LA PREVISIÓN PRESUPUESTARIA DEL EMPLEO PÚBLICO:.....	98
5.8.SOBRE LA CONVOCATORIA, PERIODO DE PRUEBA Y VINCULACIÓN:.....	99
CONCLUSIONES .....	101
BIBLIOGRAFIA.....	105
ANEXOS .....	111
1.GRAFICOS.....	111
a. Grafico N° 1: (Fuente: SERVIR).....	111
b. Grafico N° 2: (Fuente: SERVIR).....	111
c. Gráfico N° 3: (Fuente: creación propia).....	112

## INTRODUCCIÓN

Uno de los principales roles que mantiene el Estado con su población es la satisfacción de las necesidades –*sobre todo básicas*- a través de la ejecución de los servicios públicos prestados por las Administraciones Públicas que lo integran.

En esta nueva era de cambios las Administraciones Públicas que personifican al Estado no han sido ajenas a los procesos de evolución, sobre todo cuando las necesidades a satisfacer han aumentado, así como también ha aumentado la exigencia de un mejor servicio. En ese sentido, medidas reformistas incentivan la aplicación de nuevas políticas públicas que contribuyan a la construcción de una Administración Pública moderna con mayor eficiencia y eficacia en el logro de sus objetivos; así se plantea como parte fundamental de aquellas medidas, la reforma de la gestión del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

En esa línea, la mayoría de los Estados han impulsado y efectuado cambios reformistas sobre el personal - llámese función pública en términos generales- al servicio de sus Administraciones Públicas; así España y Perú no han sido la excepción, encaminándose con la esperanza en la construcción de una regulación capaz de eliminar los defectos de los que padecen sus regímenes de la función pública.

Consecuentemente, el objetivo del presente trabajo es el estudio de las características centrales implantadas en el régimen de la función pública de en ambos países focalizándose fundamentalmente en el ámbito del sistema de acceso a la función pública.

En la persecución de ese objetivo, hemos utilizado el método de investigación jurídica, haciendo uso del tipo de estudio descriptivo al desarrollar los antecedentes, su desarrollo legal y sus características propias de las regulaciones objeto de análisis; así como también el tipo de estudio explicativo para desarrollar nuestras posturas; tomando como fuentes de la investigación principalmente su regulación vigente, la doctrina y la jurisprudencia en menor grado. Todo esto tiene su justificación en razón del método de análisis del *Derecho Comparado* entre los ordenamientos jurídicos que vertebran el contenido del mismo, pretendiendo mantener constatare dicho enfoque comparativo.

Siendo concretos, nos hemos inspirado en el hecho de que el Perú afronta en la actualidad un reciente proceso de reforma del “*Servicio Civil*” como lo ha denominado bajo la

dación de la Ley N° 30057<sup>1</sup> “Ley del Servicio Civil (LSC)”, cuyo objetivo<sup>2</sup> es el establecimiento de un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado. Es en este contexto de la realidad legislativa de Perú, que nace la necesidad de realizar un análisis detallado de las nuevas reformas establecidas por la reciente legislación sobre el tratamiento del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su análisis comparado con la regulación en el Derecho Administrativo Español, especialmente con su regulación contenida la Ley 7/2007 el “Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)”<sup>3</sup>.

La idea central de este estudio gira sobre la importancia de construir un sistema de acceso a la función pública que permita a la Administración Pública dotarse de los efectivos “idóneos”, -concretizando- el personal más cualificado personal y profesionalmente que asegure -con mayor probabilidad de acierto- a la Administración Pública disminuir el margen de error en el ejercicio de sus funciones evitando pérdidas, y procure un mejor servicio público al ciudadano –hace falta decir, un servicio público de calidad, eficiente y eficaz- con mayores niveles de producción que sumen al logro de las metas trazadas por las Administraciones Públicas.

Así nuestra investigación contiene cinco apartados instrumentales, iniciando con la realización de un resumido análisis sobre las nociones bases sobre las instituciones relacionadas a la función pública, donde tratamos de unificar y a la vez diferenciar algunos conceptos en cada regulación para hacer entendible el desarrollo teórico de nuestra investigación; posteriormente repasamos de manera general y descriptiva los antecedentes normativos sobre la regulación de la función pública en ambos países, con el afán de identificar al lector con ambas regulaciones; seguidamente analizamos el actual régimen aplicable en el Perú y España, donde concentran nuestros esfuerzos por transparentar las diferencias y singularidades entre ambas regulaciones respecto de su sistema de acceso al empleo público; consecuentemente se analizan los sistemas de acceso al empleo público tratando en medida de lo posible de realizar un estudio que sea capaz de ventilar los desarrollos normativos de cada país; así estudiaremos en conjunto el contenido del régimen jurídico del empleo público directamente vinculado con acceso;

---

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial El Peruano el día 04 de Julio del 2013, reglamentada bajo el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM “Reglamento de la Ley del Servicio Civil” del 13 de junio del 2014.

<sup>2</sup> Artículo 1° del Título Preliminar de la Ley N° 30057 “Ley del Servicio Civil”

<sup>3</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, con fecha 13 de abril del 2007.

y finalmente hemos pretendido poner de manifiesto algunas concreciones en el análisis del derecho comparado sobre los aportes de cada régimen.

Se ha intentado así mismo, aproximarnos a la realización de un estudio reflexivo, sobre cada regulación, así hemos podido establecer diferencias estructurales entre ambas regulaciones como por ejemplo el destacable modelo de descentralización pública, que hace de regulación española una construcción singular, formada por un grupo de disposiciones de contenido básico aplicable a nivel nacional a cargo de la Administración General del Estado y por otra parte un desarrollo específico por cada Administración Autonómica; distinta a la regulación peruana que se caracteriza por ser unitaria, centralista y exclusiva, de aplicación en toda la Administración del Estado.

Además, nos encontramos con semejanzas y diferencias sustanciales, como por ejemplo el reconocimiento a nivel constitucional de los principios que rigen la regulación del empleo público en España, frente a la construcción a nivel legal de los mismos en la regulación peruana; también tenemos en cuenta las diferencias frente a las garantías de control de imparcialidad de los órganos de selección, o los modelos de sistemas aplicables para el acceso a la función pública, entre otros.

Finalmente, se pretende dejar por sentada la necesidad de la construcción de un sistema de acceso a la función pública garantista del respeto de los derechos de igualdad, mérito y capacidad, haciendo realmente eficaces los procesos por los cuales se seleccione al personal idóneo, que recubra su empleo público de una asentada presencia de profesionalidad en sus efectivos, minimizando los costes que generan el mantenimiento de un personal apático e improductivo y maximizando las posibilidades de obtención de un servicio eficiente y de calidad.

Culminamos el trabajo de investigación, esperanzados de lograr la aceptación de las ideas desarrolladas y con el optimismo de que estas líneas sean de aporte para el público lector en la reflexión del estudio del derecho administrativo en general y la función pública en especial.

El Autor.

## ABSTRACT

Dear lector, in the sequential lines that illustrate this research you will find an analysis of Comparative Law regarding to the access system to the public employment in Peru and Spain, including from the principles that rule them, their access modes, types and processes of evaluation and selection, the selection structures, and other many aspects that integrate the access system to public employment into the regulation of each country.

In that sense, in the former part of our investigation we find a different structural and organizational civil service regime, which introduced us into the necessity of establish basics notions so as to allow the reader to get in the context of each public service scheme. In the latter part, we use descriptive tools to develop the study of regulatory records of both systems, which generally have formed the regime of their civil service and found themselves with relevant aspects to deal with, by trying to form an idea of it. Then we proceed to analyse the current regulation of public employment in each country, gathering their experiences which mark the beginning of their reforms.

The interesting point of the research is focused on analysing in explanatory way the singularities of civil service access contained in each field of study; with the main aim to highlight their successes and underline their differences, including aspects that from our perspective must be criticised and others congratulated.

**KEYWORDS:** *Public Employment, Civil Service, Public Administration, Comparative Law, Administrative Law, access system to public employment, equality principles, merit and ability, Access to Civil Service in Peru, Access to Public Employment in Spain.*

## CAPITULO I

### NOCIONES BÁSICAS DE LA INVESTIGACIÓN

#### I. DE LAS NOCIONES BASES

Debemos resaltar en orden primordial que el planteamiento que se efectúa a lo largo del presente trabajo de investigación se justifica por razón del *método comparativo* entre los ordenamientos jurídicos que vertebran el contenido del mismo, pretendiendo mantener constante el enfoque comparativo, describiendo y analizando sus características comunes y también sus singularidades que logran diferenciar a cada regulación.

Así, creemos que existe la imperiosa necesidad de realizar un estudio general y sintetizado de las nociones básicas de las instituciones relacionadas con el empleo público y la función pública, antes de abordar el estudio detallado en cada una de las regulaciones en análisis, con la finalidad de familiarizarnos con los términos utilizados a lo largo del trabajo y en cada uno de los ordenamientos de manera indistinta, ubicándonos en un mejor panorama dentro de su exposición.

Antes de albergar las nociones de las bases teóricas de la institución de la función pública e instituciones afines, parte necesaria sería conocer su evolución a lo largo de la historia<sup>4</sup> dentro de los diferentes tipos de organización política y social en los que la humanidad se ha enrumado; empero, sin restarle la debida importancia, no es preciso incardinar en la presente investigación por razones metodológicas.

En ese sentido y sin la necesidad de llegar a ser exhaustivos, nos permitimos establecer ciertas nociones básicas de la siguiente manera:

#### 1.1. DE LA NOCIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Es fácil relacionar históricamente a la Administración Pública vista hoy en día, con el producto de la revolución francesa, y el nuevo modelo de Estado Constitucional, Democrático y Social, del que hemos heredado. En la actualidad, podemos concebir a la Administración Pública, como el conjunto de autoridades, agentes y organismos, que

---

<sup>4</sup> Para profundizar, se puede analizar los estudios del repaso de la función pública a lo largo de la historia, precisados con una condensación destacable, en la obra del profesor BARRACHINA JUAN, EDUARDO. “*La función pública, su ordenamiento jurídico*”. Parte General I.

conforman una estructura, encargados de asegurar el ejercicio de la función administrativa en base a los poderes públicos conferidos, regulados por las normas del Derecho Administrativo.

Pero además la Administración Pública, es desde un ámbito estructural, una organización que ejerce la actividad pública -intervención del Estado- como organización en sus múltiples manifestaciones; y desde otro ámbito es finalista, es decir que tiene como misión el bienestar<sup>5</sup> de la población mediante la ejecución del servicio público como el resguardo y satisfacción de los intereses generales. Finalidades que dependen en mucho, de la formulación de su *burocracia pública moderna*,<sup>6</sup> profesional e imparcial, que pudiese ser implantada, pues ésta interviene como el frente regulador del ejercicio del poder de las organizaciones políticas al mando del gobierno que encabeza y dirige la administración del Estado.

Es ésta burocracia moderna constituida por el personal a cargo de las Administraciones Públicas, la que encuentra sus matices en cada Estado de acuerdo a sus regulaciones específicas y sistemas duales o mixtos que se implantan; ahora bien, teniendo en cuenta la vinculación con el Estado que se plasme, tanto en el régimen jurídico administrativo como en el laboral, se torna versátil las denominaciones respecto del personal al servicio de la Administración Pública: *funcionario público, empleado público, servidor público*.

En ese sentido, las regulaciones sobre el empleo público van a regir la relación jurídica del personal y su vínculo con la Administración Pública como organización, determinado en cada regulación por su ámbito de aplicación en las diversas Administraciones Públicas; dicho ámbito de aplicación sugiere matices singulares en cada Estado por su forma de organización administrativa y las competencias conferidas.

## 1.2. DE LA NOCIÓN DE FUNCIÓN PÚBLICA

Desde un punto de vista amplio podemos afirmar que la función pública es toda actividad vinculada directamente con el ejercicio de la potestad administrativa pública, en

---

<sup>5</sup> En ese sentido, “El bienestar se manifiesta en la Administración Pública a través de las actividades de los servicios públicos que el Estado proporciona. Los servicios públicos se desenvuelven por acción honesta y eficaz de los diversos organismos que integran toda la gama de la Administración Pública, es decir, educación, salud, alimentación, trabajo, vivienda, justicia, economía, comunicación, transporte, etc.” PATRON FAURA, PEDRO. “*Derecho Administrativo...*”. Editora Jurídica Grijley. Lima. Pág. 24-25.

<sup>6</sup> Para profundizar sobre el concepto y evolución a una *burocracia pública moderna*, se puede observar la obra de PARADA RAMÓN. “*Derecho Administrativo II: ...*”. Vigésima Edición. Pág. 347-370.

persecución de un bien común y dirigida a satisfacer el interés general, colectivo y social. Pero debemos añadirle elementos sustanciales como el elemento personal y jurídico; así podemos establecer que la función pública es aquella actividad o servicio ejecutada por una persona en la Administración Pública, en virtud de un vínculo jurídico en su condición de *Estado empleador*, cuyas actividades están encaminadas a satisfacer los intereses generales.

Sobre la “función pública” diversos entes y organismos internacionales y supra nacionales han establecido sus significancias; así tenemos: Para la Organización de Estados Americanos (OEA) la *“función pública es toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado, o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”*; para la Organización de las Naciones Unidas, conjuntamente con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en su Carta Iberoamericana de la Función Pública, otorgan una visión mucho más amplia, así *“La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una Administración Pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.”*, otorgándole una significancia equiparable al concepto de *“servicio civil”*.

### 1.3. DE LA NOCIÓN DE FUNCIONARIO PÚBLICO

En una primera aproximación, podemos conceptualizar al funcionario público como aquella persona relacionada a la Administración Pública, que presta sus servicios de carácter profesional y de manera permanente, en virtud de una relación jurídica regulada por el Derecho Administrativo. Esta primera conceptualización nos conlleva a la diferenciación con aquel sector del cuerpo “político” que, en virtud de elección popular, cargo representativo o de designación política, que también presta sus servicios con poder de mando o *autoridad* en la Administración Pública, que coinciden con los “órganos de gobierno”, los que ejercen función pública, pero con una determinante singularidad y cualificación dentro del ámbito de sus competencias legalmente establecidas.

Luego, enriqueciendo la conceptualización del funcionario público, podemos agregar que la vinculación de éste con la Administración Pública se consolida mediante un vínculo jurídico en régimen público (no privado-contractual), estableciendo de manera general su tratamiento respecto del acceso, derechos y deberes, permanencia, incompatibilidades, retribuciones, régimen disciplinario, entre otros. Y un último acercamiento, se puede consolidar que es funcionario público aquel que, en virtud de un vínculo jurídico, ejerce funciones que están directa o indirectamente vinculadas con el ejercicio de potestades públicas.

Finalmente, nos permitimos consolidar la idea de que no existiría una conceptualización estática sobre el *funcionario público* en todos los regímenes normativos, puesto que son las normas y principios jurídicos, además de los sistemas aplicables en cada Estado los que concretizan una conceptualización propia en su desarrollo legislativo.

#### 1.4. DE LA NOCIÓN DE EMPLEADO PÚBLICO

Aunque alguna parte de la doctrina asuma que no hay justificación para establecer diferencias entre funcionario público y empleado público pues ejercen las mismas funciones; en nuestro criterio existiría una diferenciación en su sentido formal; puesto que por “*Empleado Público*”, podemos entender el conjunto del personal que presta servicios a cargo de la Administración Pública, regulado por normas del Derecho Público, y que engloba dentro de su tratamiento legal tanto un régimen funcional y conjuntamente regula otros regímenes de las diversas personas que prestan servicios a la Administración Pública, como lo es el régimen laboral (vínculo contractual) u otros regímenes específicos. Así, se puede coincidir dentro del mismo concepto de empleado público, tanto la persona que ejerce sus servicios de manera profesional como “funcionario público” y como “empleado laboral”.

#### 1.5. DE LA NOCIÓN DE SERVICIO CIVIL

La utilización del término de Servicio Civil en las actuales regulaciones, es una mera concreción del proceso de modernización de las Administraciones Públicas con visiones a una gestión pública moderna, y por el cual estas buscan dotarse de mayores instrumentos, sistemas e instituciones articuladas que buscan garantizar un servicio público eficiente y de calidad.

Aunque siendo un término acuñado por la doctrina anglosajona “*civil service*”, la mayoría de países latinoamericanos han introducido en sus ordenamientos jurídicos este término, cuya evolución moderna ha significado la consolidación de un Estado con miras a la modernización de su Administración Pública, recogiendo en la gestión de su recursos humanos, matices de la gestión en la actividad privada; cuya noción según FRANCISCO LONGO<sup>7</sup>, puede resumirse como “*el sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan con enfoques, sistema e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de Administraciones Públicas profesionales*”, destacando por *administración profesional* una Administración Pública dirigida y controlada por la política dentro de los principios democráticos, que preserva una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento (protección frente al padrinazgo y clientelismo político), exigiendo que las regulaciones del empleo público trascienda no solo a la existencia de normas reguladoras, sino a su verdadera articulación; donde se pueden incluir uno o más tipos de relación de empleo público.

#### 1.6. APUNTES CARACTERÍSTICOS Y DIFERENCIADORES

En este apartado de apuntes diferenciadores, queremos resaltar las iniciales disparidades entre los ordenamientos jurídicos de los países analizados.

- a) España por su parte, cobija en su ordenamiento jurídico la noción de “*Empleo Público*” pues combina en su regulación un régimen dual; dotando de un tratamiento paralelo entre el funcionario público en régimen estatutario y el personal laboral en el régimen laboral<sup>8</sup>. Entendiendo de manera amplia al empleado público como “*quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales*” [Art.8º. EBEB].
- b) Perú por su parte, después de haber intentado de todo en sus numerosos cambios regulatorios, tales como función *pública*, *empleo público*; para la actual reforma no ha tenido mejor idea que utilizar en su regulación el término de *Servicio Civil*; sin presentar dos regímenes paralelos (administrativo y

---

<sup>7</sup>LONGO, FRANCISCO. “*La Reforma del Servicio civil en las democracias avanzadas...*”. BID. Pág. 6

<sup>8</sup> Acotación también producida por PARADA, RAMÓN “*hace unos años venimos dedicando una obra a la organización administrativa y al empleo público, en España, eludiendo la expresión función pública, porque la admisión de un régimen laboral paralelo para los servidores públicos, tan distinto ya del modelo tradicional, obligaba a un cambio terminológico*”. En “*Derecho Administrativo II*”. Pág. 371.

laboral). Entendiendo por Servicio Civil como “*el conjunto de personas que están al servicio del Estado, llamados servidores civiles. Servicio Civil también son las medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, que debe armonizar los intereses de la sociedad y los derechos de las personas al servicio del Estado*”. [Art. I, literal h) del Título Preliminar del Reglamento de la LSC]

- c) Es nuestra apreciación que España tiene a bien diferenciar entre su funcionarios como “cargos de representación” y sus “funcionarios públicos profesionales”<sup>9</sup> como personal al servicio de la Administración Pública; mientras que el Perú haciendo mala praxis de la terminología legal, confunde entre sus clases de servidor civil al “funcionario público” concebido como “*el representante político o cargo representativo que ejerce funciones de gobierno en la organización del Estado*”<sup>10</sup>.

Teniendo en cuenta las consideraciones citadas anteriormente; en el desarrollo de la presente investigación en los apartados bajo cuales abordemos cada uno de los países materia de análisis, utilizaremos la terminología legal utilizada en sus respectivas regulaciones, evitando provocar confusiones. Así para Perú utilizaremos el término del “*servicio civil*”, puesto que su regulación actual está determina por la “Ley del Servicio Civil” (LSC); y por su parte en España utilizaremos el término “*empleo público*”, puesto que su regulación actual está determinada por el “Estatuto Básico del Empleado Público” (EBEP). Además de utilizar el término “*empleado público*” al referirnos de manera genérica al personal al servicio de la Administración Pública.

---

<sup>9</sup> Ya lo esclarecía PULIDO QUECEDO, MANUEL: “...que bajo la expresión cargos y funciones públicas, caben dos nociones diversas: cargo representativo y cargo funcionarial, o más ampliamente no representativo. El primero-fruto de la intelección de los apartados 1 y 2 del precepto-hace referencia a los cargos que expresan una representación política, lo que se predica de los cargos de parlamentarios nacionales, autonómicos, diputados provinciales y concejales. El segundo contempla los llamados cargos funcionariales”. En la obra “*El acceso a los cargos y funciones pública públicos*”. Pág. 71.

<sup>10</sup> Entre ellos se clasifican en: Funcionario públicos de elección popular directa y universal (Presidente, Vicepresidentes, Alcaldes, Congresistas, Presidentes regionales; entre otros); Funcionarios de designación o remoción regulada (Magistrados tribunal constitucional, Defensor del pueblo; entre otros) y Funcionarios de libre designación y remoción (Ministros de Estado, Secretarios generales de Ministerios; entre otros) [Art. 52° de la LSC].

## CAPITULO II:

### ANTECEDENTES NORMATIVOS

#### II. DE LOS ANTECEDENTES NORMATIVOS SOBRE LA REGULACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

Las nuevas regulaciones del empleo público van a venir marcadas de la influencia de los cambios sociales y políticos contemplados en el momento, del que no podemos dejar de lado los factores históricos de la sociedad, pues en palabras de SÁNCHEZ MORÓN<sup>11</sup>: *“Es la historia la que ha hecho surgir distintos modelos burocráticos en unos y otros países y la que explica sus características, sus virtudes y defectos y su evolución, pues es evidente que no hay modelos estáticos.”*

En todos los países, el empleo público ha sido construido por el poder político; utilizándose como instrumento para favorecer los intereses políticos de quienes llegan al poder y satisfacer intereses particulares; así el clientelismo<sup>12</sup> con el que se manejaba la burocracia, hacía a la administración más propensa a ser blanco de actividades corruptas; siendo la corrupción del poder político la mayor barrera para construir un empleo público profesional<sup>13</sup>, sólido y eficaz, capaz de contribuir a la modernización del Estado; dificultad con la que nos hemos tropezado tanto en Perú como en España.

A continuación, en este capítulo abordamos el estudio de los antecedentes normativos más cercanos a las regulaciones actuales que hoy rigen el servicio civil, con algunas citas históricas en el Perú y España, con la finalidad de hacernos capaces de entender el proceso de evolución del régimen del servicio civil que se ha implantado en los citados países.

---

<sup>11</sup> SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. *“Derecho de la Función Pública”*. Pág. 24.

<sup>12</sup> “El clientelismo institucional necesita tener empleado fieles en los puestos de análisis y presupuestación para poder justificar técnicamente decisiones irracionales fundadas en intereses electorales inmediatos o mediatos. El Clientelismo burocrático requiere de un sistema de servicio civil sin garantías de permanencia para evitar la presencia de puntos de veto para sus actividades corruptas. En esencia, requiere de un conjunto disperso de funcionarios dependiente cada uno del patrón político correspondiente y dispuesto a apoyar y encubrir ese uso de la información y los fondos públicos para apoyar a los clientes financiadores. Finalmente, el Clientelismo de partido demanda puestos en la Administración para colocar a los fieles de la corriente interna a la que pertenece el patrón correspondiente...”. VILLORIA MENDIETA, MANUEL. *“El Servicio Civil de Carrera en Latinoamérica...”*. INAP. Colección Iberoamérica. Primera Edición. Madrid 2007. Pág. 99-100.

<sup>13</sup> Como lo rescata ARRISUEÑO, GABRIEL: “cuando los servidores públicos no poseen la calidad profesional requerida, el margen de error en los actos administrativos se incrementa, lo cual conspira contra la predictibilidad de las decisiones del gobierno, y la seguridad jurídica de los derechos de propiedad y relaciones contractuales. En *“Apuntes para una reforma del empleo público”*. Pág.155.

## 2.1. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y SU DESARROLLO EN EL PERÚ

La concepción en el mundo de un nuevo Estado el: “Estado Social y democrático de Derecho”, en la segunda mitad del siglo XX, hace reformular la visión del empleo público; por lo que, la mayoría de países contempla una evolución en su tratamiento normativo. Así el Perú no es ajeno a esta progresión evolutiva del empleo público bajo el nuevo sistema de Estado, el empleo público en la regulación peruana como lo percibimos hoy, empieza a manifestarse desde la dación de la Constitución del Perú 1979, incorporando a su texto constitucional un capítulo dedicado a la “Función pública”, texto normativo que lo heredó con algunas modificaciones la vigente Constitución del Perú de 1993. Así mismo, la Constitución establece que es por medio de norma con rango de ley que se debe regular la función pública, y que es la base constitucional primigenia de donde partimos; a continuación estudiaremos en detalle las principales normas que regularon el servicio público en el Perú<sup>14</sup>:

### 2.1.1. CONSTITUCIÓN DEL PERÚ DE 1979

Es con la dación de la Constitución del Perú de 1979, donde por primera vez se logra expresar en norma constitucional la exigencia de *reserva de ley* al regular la función pública; estableciendo en su artículo 59° perteneciente al Capítulo VI denominado “De la Función Pública” del Título I sobre “Derechos y deberes fundamentales de las personas”; lo siguiente: “*La ley regula lo relativo al ingreso, derechos y deberes que corresponden a los servidores públicos así como los recursos contra las resoluciones que los afectan.*”

Por lo que, desde la vigencia de la Constitución de 1979, el tratamiento normativo que regula el servicio público debe establecerse mediante ley; así se cumplió y en lo sucesivo se ha venido respetando.

Esta norma constitucional dejó sentadas características básicas sobre las que descansa el servicio público, en las que podemos resaltar<sup>15</sup>:

- a) Se habla de funcionario y servidor público como dos posiciones jurídicas distintas.

---

<sup>14</sup> Ver además los artículos Servat Pereira, Roberto. “Análisis de la ley del Servicio Civil”;

<sup>15</sup> Artículos 58°, 59°, 60° y 61° de la Constitución del Perú de 1979; respectivamente.

- b) Expresa que tanto los funcionarios como los servidores públicos brindaran servicio al estado de manera exclusiva, con excepción expresa por función docente.
- c) Los funcionarios de confianza o de cargos políticos, los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedad de economía mixta, no están comprendidos dentro de la carrera administrativa pública.
- d) Declara la existencia de un sistema único que homologa las remuneraciones, bonificaciones, y pensiones de los servidores del Estado.
- e) Reconoce los derechos individuales y colectivos de los servidores públicos, como el derecho a sindicalización, y huelga, con excepción expresa de los funcionarios con poder de decisión o que desempeñan cargos de confianza, ni los miembros de las Fuerzas Armadas ni a la Policía Nacional.

Además de establecer que los funcionarios o servidores públicos que administren recursos del Estado, están en la obligación realizar declaración jurada de sus bienes y rentas, en su oportunidad; con la finalidad de prevenir y evitar el enriquecimiento ilícito<sup>16</sup>, y por último no presenta ninguna construcción específica alrededor del sistema de acceso a la función pública.

#### 2.1.2. DECRETO LEGISLATIVO N° 276: LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

La ley de Bases de la Carrera Administrativa (en adelante Ley de Bases) es una norma con rango de ley, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 276, del 24 de marzo de 1984; e implementada a través de su reglamento el Decreto Supremo N° 005-90-PCM del 22 de enero de 1990.

Es a través de la Ley de Bases, que se define a la Carrera Administrativa, como “*el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública*”<sup>17</sup> su objeto es:

---

<sup>16</sup> Artículo 62° de la Constitución del Perú del 1979.

<sup>17</sup> Artículo 1° de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa.

*“permitir la incorporación de personal idóneo, garantizar su permanencia, asegurar su desarrollo y promover su realización personal en el desempeño del servicio público”, expresada en “una estructura que permite la ubicación de los servidores públicos según calificaciones y méritos”.*

Esta norma, desarrolló en base a la Constitución del Perú de 1979, características específicas dirigidas especialmente al servicio público, de las que podemos resaltar<sup>18</sup>:

- a) Estableció los principios que sostienen la carrera administrativa en: a) Igualdad de oportunidades; b) Estabilidad; c) garantía del nivel adquirido; y d) Retribución justa y equitativa, regulada por un sistema único homologado.
- b) La Carrera Administrativa está dirigida a los servidores públicos con las excepciones expresadas por la Constitución<sup>19</sup>; y se encuentra dividida en grupos ocupacionales y niveles; y cada nivel tendrá un conjunto de cargos compatibles.
- c) Los grupos ocupacionales se dividen en: a) Profesional: constituido por servidores con título profesional o grado académico reconocido por la Ley Universitaria, y el profesional titulados en los Institutos Superiores Tecnológicos (le corresponde ocho (8) niveles de carrera superiores); b) Técnico: constituido por servidores con formación superior o universitaria incompleta o capacitación tecnológica o experiencia técnica reconocida (le corresponden diez (10) niveles de carrera, entre el tercero y décimo segundo); y Auxiliar: constituido por servidores que tienen educación secundaria y experiencia o calificación para realizar labores de apoyo (le corresponden siete (7) niveles de carrera inferiores)<sup>20</sup>. Comprendiendo 14 niveles en total.
- d) El servidor público tiene derecho a: Estabilidad; gozar de vacaciones; ejercer la docencia; derechos económicos y beneficios como: asignación por 25 (dos

---

<sup>18</sup> Artículo 4°, 8°, 9° de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa; respectivamente.

<sup>19</sup> Es decir: Los funcionarios de confianza o de cargos políticos, los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedad de economía mixta.

<sup>20</sup> Artículos 18°, 19° y 20° del Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, Decreto Supremo N° 005-90-PCM.

remuneraciones) y 30 (tres remuneraciones) años de servicio; aguinaldos por fiestas patrias y navidad; compensación por tiempo de servicios [CTS].

Además de reconocer como derecho al servidor público a hacer una carrera administrativa de acuerdo al mérito, sin alguna clase de discriminación, a gozar de estabilidad laboral, el reconocimiento de ejercer sus derechos colectivos de sindicalización y huelga; entre otros<sup>21</sup>.

Es necesario apreciar la connotación conceptual que le otorga el reglamento de la Ley de bases, el Decreto Supremo N° 005-90-PCM al definir el término servidor público: “... *entiéndase por servidor público al ciudadano en ejercicio que presta servicio en entidades de la Administración Pública con nombramiento o contrato de autoridad competente, con las formalidades de Ley, en jornada legal y sujeto a retribución remunerativa permanente en períodos regulares*”<sup>22</sup>; así como también define al funcionario público como: “*considérese funcionario al ciudadano que es elegido o designado por autoridad competente, conforme al ordenamiento legal, para desempeñar cargos del más alto nivel en los poderes Públicos y los organismos con autonomía. Los cargos políticos y de confianza son los determinados por Ley.*”; en otras palabras, constituyéndose al servidor público como el *género* conformado por todo personal al servicio de la Administración pública y los funcionarios públicos como una *especie* de servidor público pero que ejerce cargos del más alto nivel y de confianza.

### 2.1.3. CONSTITUCIÓN DEL PERÚ DE 1993

Se debe tener en cuenta que la Constitución Política del Perú de 1993, se promulga bajo una coyuntura política inestable en el país, donde se denuncian actos de autoritarismo por parte del presidente Fujimori, por perpetuar un Autogolpe de Estado<sup>23</sup> al disponer la disolución del Congreso de la República; sumando a ello la reciente vísperas de paz social al finalizar la guerra civil interna del terrorismo con la captura de su cabecilla principal<sup>24</sup>, que le otorgaba un cierto nivel de blindaje político al actual presidente; e incidiendo en

---

<sup>21</sup> Artículo 24° de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa.

<sup>22</sup> Artículo 3° del Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa.

<sup>23</sup> Acontecimiento con fecha 5 de abril de 1992, dentro del primer gobierno de Alberto Fujimori F.

<sup>24</sup> Acontecimiento con fecha el 12 de Setiembre de 1992, captura de Abimael Guzmán Reinoso [Alias Camarada Presidente Gonzalo-cabecilla principal de la banda terrorista “Sendero Luminoso”].

mayor medida la toma de decisiones económicas en las políticas de gobierno con la finalidad de disminuir el alto nivel de hiperinflación que padecía el país.

La Ley de Presupuesto para el Sector Público de 1992- Ley N° 25388 del 8 de Enero de 1992, es una de esas medidas económicas que incide directamente con el servicio público, pues el gobierno de turno establece “Normas de Austeridad” en la ejecución del presupuesto público, en la que se determina: *“En la ejecución del gasto en remuneraciones, está prohibido realizar las siguientes acciones: a) Efectuar nombramientos de personal y celebrar nuevos contratos de persona bajo cualquier forma o modalidad; b) Crear, modificar o recategorizar plazas con relación a las que están ocupadas al 31 de Diciembre de 1991, en los organismos del gobierno central, instituciones públicas descentralizadas y organismos descentralizadas autónomos, así como en los gobiernos regionales, gobiernos locales, sociedades de beneficencia pública y empresas del Estado; c) Incrementar remuneraciones cualquiera sea la denominación, sistema, modalidad o periodicidad, excepto las bonificaciones personales y familiares y ascensos a plazas presupuestadas, así como las derivadas de pactos colectivos previstos en el presupuesto correspondiente; [...<sup>25</sup>]”*, disposición que será replicadas en lo sucesivo.

Aun viendo estas circunstancias, la Constitución del 1993, no dispone un régimen de la función pública muy distinto al anterior, ni mucho menos más restrictivo, cerrado o limitado; pues, ésta norma suprema casi copia textualmente lo remitido en la norma constitucional derogada; su semejanza en la redacción utilizada salta a la vista con su simple lectura y puesta en comparación; salvo retoques muy sencillos y explícitos como por ejemplo<sup>26</sup>:

- a) Además de reafirmar la más alta jerarquía del Presidente de la República, individualiza cargos que vienen detrás de él, y que no habían sido tomados en cuenta en la anterior Constitución.
- b) Publicación periódica de los de los ingresos por todo concepto de los altos funcionarios y servidores públicos por razón de su cargo.

---

<sup>25</sup> Artículo 64° de la Ley de Presupuesto, Ley N° 25388.

<sup>26</sup> Artículos 39°, 40°, 41° y 42° de la Constitución del Perú de 1993; respectivamente.

- c) La declaración jurada de bienes y rentas durante el ejercicio del cargo de los funcionarios y servidores públicos señalados por ley.
- d) Establece la inhabilitación<sup>27</sup> cuando el funcionario público incurre en responsabilidad.
- e) Se duplica el plazo de prescripción en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado.

Es nuestro parecer que ambas constituciones han pretendido plasmar reglas generales de juego respecto al tratamiento respecto del funcionario público; dejando que los gobiernos pretendan resolver mediante normas con rango de ley las circunstancias que se produzcan alrededor del servicio público; por lo que coincidimos con RUBIO, MARCIAL<sup>28</sup>: en el sentido que “..., la función pública se ha vuelto extraordinariamente grande y compleja en los Estados contemporáneos. Por ello requiere de una regulación complicada que se hace mediante normas de rango de ley y otras muchas de carácter reglamentario. Esta regulación de la función pública se ha abierto paso dentro de la Constitución y si uno analiza el contenido del capítulo le da más la impresión de ser un conjunto de reglas de escalafón de organización administrativa que de regulación de un derecho ciudadano...”; siguiendo esa línea la Constitución de 1993, al igual que su antecesora tampoco se ocupa de algo tan esencial como reconocer como derecho fundamental el acceso a la función pública, ni mucho menos los principios que lo rigen, ello es causa de tantas preservas prácticas políticas en la Administración Pública.

#### 2.1.4. DECRETO LEGISLATIVO N° 728: LEY DE FOMENTO AL EMPLEO

Es mediante un proceso de laboralización del empleo público -producido por diversos factores en los que se pueden destacar, la imposibilidad de nombramiento establecido por la Ley de Presupuesto del Estado de 1992 y las sucesivas, que dispusieron restricciones que generaron mayor necesidad de contratación y mayores políticas restrictivas de retribuciones a cargo del estado- que el Estado empieza a contratar mediante el régimen laboral de la actividad privada existente, por lo que muchos empleados públicos ingresaron al servicio civil brindando servicios al estado conforme al régimen de la

---

<sup>27</sup> También regulado en el artículo 36° del Código Penal Peruano.

<sup>28</sup> RUBIO CORREA, MARCIAL. “*Estudio de la Constitución Política de 1993*”. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Primera Edición. Tomo II. Lima 1999. Pág. 411.

actividad privada establecido en el Decreto Legislativo N° 728 “Ley de Fomento al Empleo”. La aplicación de este régimen produjo un tratamiento diferenciado entre los empleados del sector público y la alteración del régimen del servicio público en el país. Empero se debe reconocer que es el régimen que mejor tratamiento le brinda al empleado público por parte del Estado; así podemos resaltar las siguientes características:

- a) El ingreso, selección y contratación se realiza mediante concurso público y abierto, en base al mérito y capacidad de los postulantes -al menos en letra de ley-; sin embargo, como al existir un desorden y vacío respecto a la Constitución y designación del órgano de selección, y sumado a esto la no existencia de garantías de una convocatoria transparente, fácilmente se podían filtrar padrinazgos y prebendas políticas.
- b) Le otorga al ganador de la plaza en concurso un contrato a plazo indeterminado, obteniendo su derecho de permanencia luego de superar el periodo de prueba de tres meses.
- c) Derecho a inducción en el trabajo, derecho de capacitaciones.
- d) Remuneración está constituida por el íntegro de lo acordado en el contrato, además del otorgamiento de beneficios por gratificaciones de fiestas patrias y navidad (dos remuneraciones); escolaridad; compensación por tiempo de servicios (una remuneración anual); vacaciones anuales de 30 días, seguro social; pago de pensiones en el sistema privado o nacional; compensación por despido arbitrario.
- e) El término del servicio mediante causales explícitas, causales relacionadas a la capacidad del trabajador y las propias a la conducta dentro del ejercicio de las funciones.

Debe precisarse que la contratación mediante este régimen se accionó mediante la Ley Marco del Empleo Público promulgada con posterioridad, es decir por medio de la modalidad del concurso público, dentro de un proceso de selección que cumpla con los requisitos establecidos por la norma citada; sin embargo, como la citada ley nunca se reglamentó como lo veremos a continuación; esto produjo que cada Entidad Pública manejara sus procesos de selección a su libre albedrío y antojo, generando una

inestabilidad profesional terrible, y la generaliza desconfianza de la ciudadanía en la “transparencia del proceso de selección”.

#### 2.1.5. LEY N° 28175: LEY MARCO DEL EMPLEO PÚBLICO

Estando con las prohibiciones expresadas por la Ley de presupuesto del Sector Público y la aplicación del régimen de la actividad privada en la contratación pública señaladas anteriormente; se produjo durante más de 10 años un embarullado sistema de gestión del servicio civil; por lo que, era necesario establecer instrumentos que comiencen a ordenar el panorama; con esa finalidad nació la Ley N° 28175 “Ley Marco del Empleo Público”, publicada el 19 de Febrero del 2004, la cual viene a sentar las bases de la visión de un régimen del empleo público propio del siglo XXI, que tiene por finalidad<sup>29</sup> promover, consolidar, y mantener una administración moderna, con mayores niveles de eficiencia en el aparato estatal y el logro de una mejor atención a las personas.

Por lo que propone nos parece el primer paso importante que dio el estado peruano frente a la modernización de la Administración Pública, con la finalidad de solucionar los problemas alrededor del empleo público peruano. Así podemos resaltar las siguientes características:

- a) Es una ley reguladora de bases del empleo público, con carácter general aplicable a todas las entidades del Estado respecto de la prestación del servicio personal, subordinado y remunerado con el empleado público; así como sus exclusiones<sup>30</sup>.
- b) Enuncia los principios que rigen el empleo público: Principio de Legalidad; principio de modernidad; principio de imparcialidad; principio de transparencias y rendición de cuentas; principio de eficiencia, principio de probidad y ética pública, principio de mérito y capacidad; principio de provisión presupuestaria; principio de preservación en la continuidad de las políticas de Estado; y así como también reconoce la sustracción de los principio del Derecho Laboral en la aplicación al régimen del empleo público;

---

<sup>29</sup> Artículo I del Título preliminar de la Ley N° 28175 “Ley Marco del Empleo Público”.

<sup>30</sup> Artículo III del Título preliminar de la Ley N° 28175 “Ley Marco del Empleo Público”

la construcción aquí enunciada a nuestro criterio es la más completa que hasta ese tiempo tuvo la regulación peruana.

- c) Clasifica al empleo público en: Funcionario Público, que puede ser: de elección popular directa y universal o confianza política originaria; de nombramiento y remoción regulados; y de libre nombramiento y remoción; Empleado de confianza; y Servidor Público, este último a su vez en: Directivo superior; Ejecutivo; Especialista; y de Apoyo.
- d) Crea por primera vez un ente Rector del empleo público, el Consejo Superior del Empleo Público-COSEP como organismo público descentralizado.
- e) Así mismo por primera vez crea un tribunal independiente y especializado en la Administración Pública, que resuelva desde el ámbito administrativo todas las controversias respecto del empleo público y la relación de servicio del empleado público con el Estado, llamado Tribunal del Empleo Público.

Se debe tener en cuenta además la definición que asume sobre el funcionario público, al que lo define como: *“El que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representa al Estado o a un sector de la población, desarrollan políticas de Estado y/o dirigen organismos o entidades públicas”*; peculiar distinción con la definición dada por la Ley de bases de la carrera administrativa; es aquí donde se inicia con la distinción dentro del lenguaje normativo y su tratamiento en las posteriores regulaciones sobre el servicio público.

Debe resaltarse que la ley establecía que la misma debía ser reglamentada, disponiendo que el Poder Ejecutivo propusiese al Congreso la dación de reglamentos que la complementen, conformada por: Ley de la carrera del servidor público, Ley de los funcionarios públicos y empleados de confianza, Ley del sistema de remuneraciones del empleo público, Ley de gestión del empleo público, Ley de incompatibilidades y responsabilidades. Como se puede apreciar, este modelo se concebía como una regulación básica general, aplicable a todas las administraciones, recogiendo un modelo mixto, pues dentro de la condición de empleo público, comprende el nombrado y el contratado bajo los principios del derecho laboral; además de la reglamentación independiente de la condición de funcionario como aquel “cargo político o representativo” y por otro lado su “servidor público *profesional*”; propuestas que finalmente y de manera lamentable nunca

llegaron a aprobarse por el pleno del congreso, gracias a las impertinencias políticas del cambio de gobierno; consecuentemente, hicieron de esta ley una norma sin eficacia práctica.

#### 2.1.6. DECRETO LEGISLATIVO N° 1057: CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS

Esta modalidad de contratación en el sector público se inició con la publicación del Decreto legislativo N° 1057 el 28 de Junio del 2008, y su reglamento el Decreto Supremo 057-2008; este Contrato Administrativo de Servicios<sup>31</sup>, sirvió para que muchos empleados bajo contrato de Servicios No Personales [SNP] regulados por el código civil, tengan un régimen algo más beneficioso el mismo que se rige mediante las normas del derecho público, por lo que las disposiciones contenidas en la ley Marco del Empleo público son de aplicación supletoria en cuanto a su naturaleza le sea aplicable. Así podemos considerar sus principales características:

- a) Su ámbito de aplicación comprende a todas las entidades que comprenden la Administración Pública del Estado; excepcionando las empresas del Estado.
- b) El procedimiento de contratación se realiza mediante la superación de una convocatoria pública y abierta, siguiendo los requisitos y etapas que la propia norma establece como: Preparatoria, Convocatoria, Selección [evaluación curricular, escrita y entrevista]; y suscripción del contrato; cuyas consecuencias son las mismas que tuvo el régimen del D. Leg N° 728.
- c) La duración del contrato es a plazo determinado, que no puede superar el año fiscal dentro del cual se efectúa la contratación. El contrato puede ser prorrogable de acuerdo a las necesidades de la Entidad. La jornada laboral máxima es de 48 horas semanales respetando el derecho laboral.
- d) Presentan beneficios como vacaciones anuales correspondientes a 15 días, cuentan con afiliación al régimen contributivo de seguridad social de salud-Salud; afiliación obligatoria al régimen de pensiones, sea público o privado;

---

<sup>31</sup> Se puede apreciar en profundidad el análisis sobre el CAS en HUAMÁN ORDÓÑEZ Y JARA BAUTISTA. “*La ley del Servicio Civil y el pronóstico de vida del régimen laboral administrativo especial de contratación de servicios*”, donde concibe además el progreso respecto de la actual legislación.

licencias por maternidad o paternidad según las normas legales; derechos colectivos a sindicalización y huelga<sup>32</sup>.

Cabe citar que este régimen de contratación se da bajo las reglas del derecho administrativo, conforme su denominación lo establece. Este tipo de modalidad generó y aún genera, la indigencia del empleo público en el país, los beneficios irrisorios y la extremada temporalidad del servicio, son causas que no permiten atraer los mejores profesionales calificados para un puesto determinado -problemática que sigue aquejando nuestro empleo público-; y por último el uso político en su mayoría de esta clase de contrataciones, hacen que el servidor contratado sea altamente vulnerable a corromperse, por la protección y aseguramiento de la renovación de su contrato.

Hasta aquí, hemos descrito los principales regímenes generales que se entremezclan en el sector público respecto de su gestión de recursos humanos en el Perú –régimen de la Ley de bases de la carrera administrativa (D.L N° 276), régimen de la actividad privada (D.L N° 728); régimen de la contratación administrativa de servicios (D.L. N° 1057)- y entre numerosos estudios el cual destaca el elaborado por el actual órgano rector del servicio civil en el Perú la Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR], se concluye<sup>33</sup> que esta situación conllevó a un desorden en la Administración Pública en la medida que cada régimen implica distintos derechos y deberes para los servidores públicos; por lo que se hacía necesaria y urgente una reforma integral del servicio civil en el Perú, reforma que según SERVIR<sup>34</sup> se ha empezado a implementar desde el año 2008 -cuarta y actual reforma- justamente con la creación de un ente rector del servicio civil que tenía como misión formular la *Ley del Servicio Civil*, norma en vigor que rige el actual régimen del servicio civil en Perú.

## 2.2. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y SU DESARROLLO EN ESPAÑA

Por su parte, España también ha transitado por paisajes históricos similares al nuestro, así la transición al régimen democrático de España produjo la reforma de su Estado tras la caída de la dictadura Franquista, consolidándose en la aprobación de la Constitución de España de 1978, recuperando así la soberanía en el pueblo español y constituyéndose en

---

<sup>32</sup> Artículo 2°, 3° y 6° del Decreto legislativo N° 1057 y sus modificatorias; respectivamente.

<sup>33</sup> SERVIR. “*El Servicio Civil Peruano: Antecedentes, marco normativo actual, y Desafíos para la Reforma*”. Mayo 2012. Pág. 19.

<sup>34</sup> Ob. Cit. Pág.16-18.

un Estado Social y democrático de Derecho. Es justo con esta Constitución de 1978, donde se sientan las bases del sistema de la Función Pública que hoy rige en España; y que, sin restarle importancia a las normas jurídicas anteriores a ésta, se configura como nuestro punto referencial de partida.

Hay un antes y un después del régimen de la función pública a partir de la Constitución de 1978; el antes<sup>35</sup> está caracterizado por una función pública plagada con prácticas perniciosas de *favoritismo* y *el corporativismo* y de implantaciones jurídicas copiadas de otros sistemas, en particular el francés, cuyas reformas no llegaron a implantarse eficientemente. En el siglo XIX se destaca el primer Estatuto general de la función pública regulado por el Real Decreto del 18 de junio de 1852 (Estatuto de Bravo Murillo), que diseñaba la carrera administrativa en base a categorías personales, fija sueldos, unifica escalas y considera la inclusión de militares en la administración civil; en este enredado panorama, se empezó a brillantar una práctica que hizo singularizar el tratamiento de algunos funcionarios públicos, el *corporativismo* se hizo tendencia. No es hasta la dación de la Ley de Bases del 22 de julio de 1918 (El famoso Estatuto de Maura), con el que se trata de paliar la situación crítica del sistema, este estatuto buscó entre otras cosas apostar por la inamovilidad de los funcionarios y estandarizar las oposiciones como forma de ingreso a la función pública, así se llega al periodo más duro de España y sensible del régimen; pues es con la Guerra Civil donde se destruye y empantana lo escasamente conseguido, en correspondencia con la destrucción de un pueblo se sumó el desmembramiento de un régimen de la función pública de opaco desarrollo. La postguerra convirtió la Administración Pública en trofeo de guerra, y su función pública en prebenda de los políticos fomentando las recomendaciones como práctica usual en las oposiciones; así el corporativismo alcanzó su máximo apogeo; frente a todo esto intentos fallidos de ordenar el régimen se dieron a través de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado del 20 de julio de 1963, cuyo texto articulado fue aprobado por el Decreto 315/1964: “Ley de Funcionarios Civiles del Estado”, logrando escasos pero importantes<sup>36</sup> resultados en el intento de enmendar el diacronismo perturbador de la función pública.

---

<sup>35</sup> Sobre los antecedentes normativos de la función pública en España se puede profundizar en la obra de: SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. “*Derecho de la Función Pública*”. Madrid 2013. Pág41-63.

<sup>36</sup> Todo esto, bien lo explica de manera detallada el profesor SÁNCHEZ MORÓN, donde destaca entre otras cosas que la reforma creó nuevas *estructuras horizontales* de gestión y coordinación de la función pública; introdujo competencias en el Ministerio de Presidencia y en el Ministerio de Hacienda derivando en una especie de *separatismo interministerial*, se intentó la reforma al problema del corporativismo; dio un paso

### 2.2.1. CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA DE 1978

La Constitución de 1978, vino acompañada de grandes reformas estructurales del país - como su colosal proceso de descentralización- y de acontecimientos importantes -como lo fue su incorporación a la unión europea- consiguiendo así construir un Estado moderno, que asumiría en adelante una posición importante dentro de la Unión Europea.

Así también dentro de todos los cambios que produjo la dación de una nueva Constitución, como la garantía de independencia de los poderes públicos, su proclamación como un Estado Democrático y Social<sup>37</sup> que promueva un *Estado de Bienestar* para sus ciudadanos, y entre otras reformas; se reescribe un nuevo futuro para el régimen de la función pública en España.

El desarrollo normativo de la Constitución Española, se resume en cortos articulados, sin ejercer una copiosa creación normativa (similar al sistema peruano), pero consolidando un modelo garantista del régimen de la función pública; así tenemos:

- a) La Constitución reconoce claramente el derecho de todo ciudadano español de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que se señalen en las leyes específicas; reconociéndose como *derecho fundamental* el acceso a la función pública y constituyéndose como una concreción directa del derecho de igualdad (Art. 23.3 CE).

Este derecho fundamental tal como lo expresa PULIDO, MANUEL<sup>38</sup>, al estar incluido dentro de la Sección 1º, del Capítulo II del título I de la Constitución “*núcleo duro de los derechos fundamentales*” goza, según el artículo 53º CE

---

más haciendo *desaparecer las categorías personales* e introduciendo las plantillas orgánicas; y algunas mejoras técnicas como la *regulación de incompatibilidades*; concluyendo: “*En resumidas cuentas, la legislación de funcionarios civiles del Estado del último periodo franquista demostró las dificultades de abordar un proceso de modernización burocrática en el marco de un régimen cada vez más sentado en la propia burocracia administrativa y escasamente proclive a la innovación. No obstante, lo cual, en el plano de nuestra cultura administrativa supuso, como otras leyes del mismo periodo, un punto de inflexión, una apertura hacia la renovación de las estructuras en el espeso panorama preexistente*”. SÁNCHEZ MORÓN, M. “*Derecho de la Función Pública*”. Madrid 2013. Pág. 47.

<sup>37</sup> Artículo 1.1º de la Constitución de España de 1978.

<sup>38</sup> PULIDO QUECEDO, MANUEL. “*El acceso a los cargos y funciones pública públicos*”. Pág. 55/78. Sobre la interrelación entre el principio de igualdad y el de acceso a la función o cargo público, debería también verse las especificaciones que hace bajo el ámbito de igualdad ante la ley y el ámbito de igual en la ley; sintetizando, el primero vinculado al concepto clásico de igualdad del hombre ante la ley previendo la igualdad en su aplicación sin prever su contenido, mientras el segundo dirigido sobre la expresión de interdicción del trato discriminatorio. Pág. 140-141.

de una protección jurisdiccional preferente y sumaria ante los Tribunales Ordinarios y ante el Tribunal Constitucional por vía de recurso de amparo, reconocido en el artículo 161<sup>o</sup>.1.b CE, por considerarlo como una progresión concreta del derecho de igualdad *-como derecho fundamental-* que en palabras del citado autor, se manifiesta de manera compleja, teniendo en cuenta los alcances de la igualdad en el acceso a cargos representativos y/o funcionarios profesionales, *-importándonos el alcance de este último-* destaca que sobre los cargos no representativos está vedado al legislador cualquier reserva explícita o encubierta de funciones públicas *ad personam...*, debiendo por tanto, el legislador al configurar el derecho, establecer los requisitos de una manera general con criterios razonables y en términos que excluyan toda idea de discriminación personal.

- b) La Constitución Española reconoce un régimen estatutario de la función pública, con carácter básico general aplicable a todos los funcionarios públicos; además determina la *reserva legal* en la materia, pues es por norma con rango de ley que se regula dicho Estatuto, su acceso de acuerdo a los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho de sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (art. 103.3 C.E); sumando la competencia exclusiva en la regulación de las condiciones básicas del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, (...) sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.18 CE).

Sobre la reserva legal además cabe resaltar como bien lo explica PULIDO, MANUEL, siguiendo los criterios del Tribunal Constitucional Español donde conciben al derecho fundamental de acceso a la función pública como una concreción del derecho de igualdad y al no constituir éste último un derecho subjetivo autónomo en sí mismo, sino que requiere de su incidencia en relaciones jurídicas concretas, viene protegido por el recurso de amparo, vedándose su regulación de carácter general por Ley orgánica; lo que finalmente en materia de acceso a la función pública profesional, al ser un derecho de configuración legal requiere su desarrollo por medio de Ley

Ordinaria (como lo es el EBEP) por remisión expresa del artículo 103.3 CE citado anteriormente<sup>39</sup>.

- c) La Constitución establece un nuevo esquema-modelo descentralizado de la organización territorial del Estado, apunte directamente vinculado con la singularidad de su régimen de la función pública; así España se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas, municipios y provincias, a las que reconoce autonomía en su gestión y organización, asegurando la igualdad de sus ciudadanos en todo el territorio, y la actuación con objetividad a los intereses generales del pueblo de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho<sup>40</sup>.
- d) Reconocida la auto-organización de las Comunidades Autónomas, la Constitución también reconoce sus facultades de autogobierno de sus Administraciones Públicas, que se materializa en la competencia para legislar sobre materias específicas de gestión y organización, principalmente sobre acceso de su función pública.
- e) Establece el tratamiento diferenciado entre miembros de Gobierno y/o “cargos políticos de representación” y empleados de la Administración Pública, cuya finalidad es servir con objetividad a los intereses generales, y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho (Art.103.1 CE).

Es realmente apreciable la coherencia de las disposiciones constitucionales con respecto al sistema que construye, así plantea un régimen de la función pública asentada bajo los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y en base de un Estatuto que determinará las bases de su tratamiento jurídico, conforme a los principios en los que se nutre su nuevo Estado, señálese: principio de igualdad del ciudadano en todo el territorio, descentralización territorial, coordinación y cooperación interadministrativa, bienestar

---

<sup>39</sup> No negándose que, en otros ámbitos como la naturaleza de cargo representativo, por remisión expresa del art 81.1º CE, cuyo desarrollo está direccionado a las leyes orgánicas en materia de derechos fundamentales y libertades públicas; PULIDO QUECEDO, MANUEL. *“El acceso a los cargos y funciones pública públicos”*. Pág. 80 y ss.

<sup>40</sup> Artículos 137, 139, 103.1 de la Constitución de España de 1978.

social en base a la satisfacción de intereses generales, presupuesto del gasto público; en ese sentido, no cabe duda que la Constitución Española de 1978 es el primer gran paso a la gestación de una nueva función pública en España.

### 2.2.2. LEY 30/1984: MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (LMRFP)

El impulso de la nueva democracia y el inicio de la gestación de un nuevo régimen descentralizado de la función pública en la Constitución de España de 1978, vino a ser asumida como plan de Estado a favor de una reforma de sus administraciones y siendo propicio el panorama político-social; empezó así la transformación desde el principal engranaje que es la función pública, y que para estos fines se dictó la Ley 30/1984 “Medidas para la Reforma de la Función Pública” del 02 de agosto, siendo carácter transitorio pero que sin embargo fue modificando el sistema en un largo lapso en más de dos décadas; cabe precisar además que aunque siendo precedida de importantes intentos de reforma de la función pública que entre ellas tenemos al “*Anteproyecto de la Ley de Bases de la función Pública*” de enero 1979, el “*Proyecto de Ley Orgánica de 1980*” y el “*Proyecto de Ley de Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos*” del 18 de setiembre de 1981; los mismos que no llegaron a concretizarse, pero que significaron en gran medida ayuda respecto al impulso reformista; en ese sentido, la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, recoge y asume las ideas más destacadas de los citados intentos y formula su reforma con las siguientes características:

- a) Su ámbito de aplicación comprende al personal de la Administración civil del Estado (descentralizado), personal civil de la Administración militar, al personal funcionario de la administración de Seguridad Social y sus correspondientes organismos autónomos.
- b) Consolidó y reforzó las competencias de los entes superiores de la Función Pública, que gestionan el régimen, tales como el Ministerio para las Administraciones Públicas, -el Ministerio de Economía y Hacienda, el Consejo Superior de la Función Pública (anteriormente creado), la Comisión de Coordinación de la Función Pública, la Comisión Superior de Personal.

- c) El acceso se lleva a cabo mediante la convocatoria de posición, concurso o concurso oposición, previa Oferta de Empleo Público, garantizando los principios constitucionales de mérito y capacidad, igualdad y publicidad.
- d) Mantiene la provisión de personal mediante la Oferta de Empleo Pública (Proyecto de 1981); y facilita la movilidad de los funcionarios adscribiéndolos a un sistema de puestos determinado (Relación de Puestos de Trabajo-RPT), sin dejar de lado y manteniendo su articulación a través de los cuerpos y escalas; lo que derivó en un sistema mixto de carrera.

Así entre otras medidas, reconoció el derecho de negociación colectiva; fija la jubilación forzosa y de oficio; regula el régimen disciplinario y la discrecionalidad de la determinación de los puestos reservados a los funcionarios (con reforma incluida). Hasta aquí culminan todos los mayores intentos anteriores de reforma en España hasta llegar al actual régimen encabezado por el Estatuto Básico del Empleo Público (EBEB).

Hasta aquí, cabe destacar como un primer apunte importante, la diferencia en la construcción constitucional en general del régimen de la función pública y en particular del sistema de acceso a la función pública, en la regulación española, respecto de la regulación peruana. Así a nuestro criterio garantiza mucho en defensa de todos los ciudadanos el reconocimiento en su constitución del derecho fundamental de acceso a la función pública y aún mayor con el reconocimiento constitucional de los principios de igualdad, mérito y capacidad que inciden directamente en el acceso a la función pública.

Sin embargo, dicha concreción garantista no servirá de mucho –como lo veremos más adelante- si no viene acompañada por una regulación básica –como lo determina la constitución- que determine su eficiencia en el plano real, y con mayor profundidad los desarrollos de las leyes de las funciones públicas descentralizadas -Comunidad Autonómicas- en cada una de sus ámbitos competenciales; pues como es sabido es justo en esta sección de la Administración Pública donde se concentra con mayor grado las practica clientelista, partidistas y de prebendas políticas que siguen haciendo daño tanto al régimen del empleo público español, como al peruano.

## CAPITULO III:

### RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL DEL EMPLEO PÚBLICO

#### III. DEL RÉGIMEN ACTUAL DEL EMPLEO PÚBLICO

Los movimientos reformistas del siglo XXI, vienen acompañados por una idea central: “*La modernización de la Administración Pública*”, y dentro de esta no cabe duda el rol fundamental que presenta su personal a cargo, pues es por medio de éste instrumento mediante la cual, aquella se manifiesta y se relaciona con su principal *cliente*: el ciudadano.

En la búsqueda de una Administración Pública moderna, con elevados niveles de eficacia y eficiencia del servicio al ciudadano; es necesario el fortalecimiento de su capital humano que le otorgue consistencia de una administración profesional, liberada del clientelismo político, transparente y leal con la protección de los intereses generales.

Dicho fortalecimiento de su empleo público resulta un objetivo fundamental dentro de las buenas prácticas de gobierno, cuyos resultados se ven materializados en los mayores niveles de producción, el logro de objetivos institucionales y el desarrollo de un mejor servicio, lo que genera mayor crecimiento económico, disminución de sus niveles de corrupción, y la permanente búsqueda del bienestar social.

Hacia estos objetivos y ambiciones se han encaminado los Gobiernos de Perú y España, en diferentes contextos y circunstancias que desarrollaremos posteriormente; pero antes veamos algunas consideraciones respecto de los títulos habilitantes en el ámbito constitucional para la regulación del empleo público en ambos países.

- a) *Reserva de Ley*: Ambos países establecen la *reserva de ley* para el ámbito de la regulación de su función pública. Pero, sobre la reserva de ley en base al desarrollo del derecho fundamental en la CE, nos remitimos a lo señalado anteriormente, cuya naturaleza de la función pública profesional determina la oportunidad de su regulación mediante Ley Ordinaria.

*Perú:*

*Artículo 40° CP: “La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos”*

*España:*

*Artículo 103°.3 CE: “La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad”*

- b) *Descentralización:* España presenta un proceso de descentralización muy avanzado respecto de Perú; por lo que, su regulación de la Administración Central tiene carácter básico, dando cabida al desarrollo en sus ámbitos de la Administración Autonómica y organización y gestión en el ámbito local; en tanto, Perú concibe una regulación de la función pública netamente centralizada, sin lugar a mayor desarrollo normativo, pero sí de organización y gestión en ámbito local.

*Perú:*

*Artículo 191° CP: “Las municipalidades, provinciales y distritales (...). Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. (...).”*

*Artículo 192° CP: “Las municipalidades tienen competencia para:*

- 1. Aprobar su organización interna.”*

*Artículo 197° CP: “Las regiones tiene autonomía, política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (...).”*

*España:*

*Artículo 149°.1.13 CE: “El estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*

- 1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.*

*18. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, (...), sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización<sup>41</sup> propia de las Comunidades autónomas.”*

Así es fácil apreciar, que Perú por su parte busca la *uniformidad* del régimen del empleo público en todo el ámbito nacional, destacando su aún alto nivel asolapado de centralización; y España; por el contrario, respetando su alto nivel de descentralización, busca la *articulación y coordinación* del régimen

---

<sup>41</sup> Carta Europea de Autonomía Local: Art. 3°. - “Capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos”

del empleo público conjuntamente con las Administraciones Autonómicas y Administraciones Locales.

### 3.1. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

España, tuvo que ver pasar buen tiempo para que la regulación estatutaria propugnada por su nueva Constitución de 1978, se materialice e inicie el tan esperado proceso de reforma de su función pública; así tras un largo proceso de vaivenes en informes de “comisiones<sup>42</sup>” para la reforma, propuestas, marchas y contramarchas, se aprobó el Estatuto Básico del Empleo Público (EBEP)<sup>43</sup>.

España sufría los mismos embates sub-desarrollistas de su empleo público, que aquejaban y aqueja a la mayoría de países latinoamericanos; la falta de una planificación y estrategia de sus recursos humanos y un modelo débil de gestión, niveles pobres de productividad en su servicio público, incongruencia entre número de efectivos y necesidades en el servicio, faltas de garantías objetivas en los procesos de acceso y la influencia política, desigualdad en entre los trabajadores; entre otros.

Coyunturas políticas y sociales sumaron finalmente a la reforma encabezada por el EBEP, inicialmente con la buena voluntad política del gobierno del Partido Socialista Obrero Español, encabezada por el ex presidente José Luis Rodríguez Zapatero en el 2004 con mayoría absoluta en su primera gestión para incorporarlo en la agenda prioritaria del Estado, conformando la Comisión de expertos para su estudio y preparación y culminando en el 2007 en su segunda gestión aún con el panorama en contra pues disponía de una minoría absoluta.

El Informe de la comisión sustentaba que el Estatuto abordaba propuestas de cambio sobre tres orientaciones generales: a) Unificación sustancial del régimen general aplicable al personal funcionarial y laboral de las Administraciones Públicas, reuniendo normas comunes y específicas; b) Reconocimiento de una mayor autonomía de los legisladores autonómicos y de cada Administración para ordenar su sistema; c) la introducción de un conjunto de medidas de modernización del régimen de la función pública, reforzando los

---

<sup>42</sup> Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleo Público, constituida el 16 de Setiembre del 2004 por orden de APU/3018/2004.

<sup>43</sup> Aprobada el 12 de abril del 2007 y publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) con fecha 13 de abril del 2007.

factores de profesionalidad, mérito y flexibilidad<sup>44</sup>; pero que finalmente algunas de sus propuestas fueron dejadas de lado y remitidas su extensión en las leyes de desarrollo.

Definitivamente, el empleo público resultó reformulado -al menos cuantitativamente hablando- desde la nueva Constitución descentralizadora, así con cifras de 1 millón 400 mil empleados en 1982, de los cuales 1 millón 150 mil (90% aprox.) a cargo de la Administración central, pasó a formularse en el 2007 a un total de 2 millones 519 mil empleados aproximadamente, y de los cuales sólo 554 mil corresponden a la administración central<sup>45</sup> (22% aprox.), las Comunidades Autónomas ostentaban 1 millón 260 mil (50,1%), y la Administración Local con 607 mil (24%), dejando aparte las Universidades 97 mil (3,9 %); así se puede apreciar que antes de la dación del EBEP la Administración Pública de España estaba sobredimensionada en su personal, gracias al buen momento económico que se había presentado; sin embargo, meses posteriores se daba inicio a la gran crisis que hasta la actualidad aqueja a España, generando graves minusvalías al sector del empleo público, se presentaron reducción de retribuciones, ceses y despidos del funcionario interino, personal eventual y el personal laboral; sólo medianamente se vieron protegidos los funcionarios de carrera, aunque se produjo la ya tan conocida declaratoria de las simples expectativas de los derechos funcionariales.

La crisis no ha pasado, se ha ralentizado junto con los ajustes y las medidas en base a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y aunque el sentido común nos diga que las cifras serían menores comparadas a los años pasados, la realidad nos reflejaría lo contrario, dejando un empleo público bajo cifras que según el último reporte del Registro Central de Personal a julio del 2014 presenta un total 2 millones 522 mil empleados, de los cuales 540 mil empleados comprenden la Administración Central (21,4%), las Comunidades Autónomas ostenta 1 millón 277 mil empleados (50,6%) y la Administración local con 556 mil empleados (22,1%) y las Universidades con 148 mil (5,9%).

Un proceso extraño pasó en España, la misma que está próxima a cumplir ocho años con su reforma y las cifras demuestran que no han podido superar una superpoblación de

---

<sup>44</sup> SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. “*Derecho de la Función Pública*”. Tecnos. Madrid, 2013. Pág. 59.

<sup>45</sup> Comprende la Administración General del Estado, Fuerzas y Cuerpos de seguridad, Fuerzas Armadas, administración de Justicia, Entidades públicas empresariales.

empleados públicos en el aspecto cuantitativo<sup>46</sup>; pero ¿qué cambios en aspectos cualitativos ha representado la dación del EBEP para el empleo público en España?; resulta pues, que el EBEP se encuadró en un marco de *contenidos mínimos*, resultando de su ámbito y naturaleza sólo el tratamiento de los presupuestos básicos del modelo implantando, que permita garantizar una esencial uniformidad de la estructura del régimen, capaz de mantenerlo estable, protegiendo el tratamiento igualitario a sus empleados públicos, y además respetando la amplitud de las competencias autonómica que por ningún motivo puede vaciar.

Según MANZANA, RAFAEL<sup>47</sup> del debate de lo básico surge la constatación de: 1°.- Cada Comunidad Autónoma tiene necesidades diferentes en relación con la adaptación del aparato burocrático a los cometidos propios de su gestión autonómica; y 2°.- Que la gran mayoría de los servicios a la ciudadanía son proporcionados por efectivos de las Administraciones Autonómicas y Local. De lo dicho, se puede consolidar según nuestro criterio, que si el EBEP en concordancia con los preceptos constitucionales, y respetando el límite establecido por este, coadyuva a la convalidación de un autogobierno descentralizado, y da carta abierta al uso irrestricto y amplio de las facultades y poderes conferidos a la Administración Autónoma, es esta última la que no ha ejercido de manera prudente y eficaz sus obligaciones<sup>48</sup> dentro de sus potestades constitucionales y legalmente conferidas; así los resultados poco favorables en pro de una Administración Pública moderna con mejores niveles de eficiencia y calidad, es responsabilidad de estas últimas<sup>49</sup>.

### 3.2. LA EXPERIENCIA PERUANA

---

<sup>46</sup> Sobre la superpoblación del empleo público en España, se puede apreciar el estudio de la problemática del empleo público en los Gobiernos Locales, donde se puede apreciar el aumento de sus servidores públicos incluso en épocas de mayor crisis económica, aun incluso frente a las medidas de ajuste contra los círculos de mayor vulnerabilidad (personal eventual, empleados laborales temporales y funcionarios interinos) como los denomina RAFAEL JIMÉNEZ ASENCIO. En “¿Qué hacer? El empleo público local ante la crisis: políticas de ajuste en un marco de reformas”. Pág. 54-58.

<sup>47</sup> MANZANA LAGUARDA, RAFAEL S. “La nueva función Pública: Una injustificable demora”. Pág.32-33.

<sup>48</sup> Sobre la inactividad y el desarrollo truncado del EBEP, se puede revisar la obra de JIMÉNEZ ASENCIO, RAFAEL. “Una nueva ley de empleo Público para Euskadi...”. Pág. 16; donde el autor plasma la crítica bajo el cual la inercia viene impulsada desde la misma administración central por su falta de interés y abandono de la reforma, así dice: “El estado no ha dado ni una sola señal de que realmente se crea de verdad el nuevo modelo de empleo público aprobado por el legislador...no han gastado ni un miligramo de energía en renovar la institución y desarrollar el EBEP.”

<sup>49</sup> Constatable de esa realidad es la escasa producción de las leyes de desarrollo a nivel autonómico del EBEP no haciendo uso las CC. AA de las facultades conferidas en el artículo 6° del EBEP; pero entre las pocas la Comunidad Valenciana ha promulgado su Ley de Función Pública de manera integral.

El Perú desde el 2004 al 2013 en los índices de desarrollo presentados por estudios<sup>50</sup> del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), presenta un crecimiento nada destacable en la modernización de su *servicio civil*<sup>51</sup>; siendo así, nuestros resultados nos ubican en la clasificación de *nivel de bajo desarrollo*<sup>52</sup> del servicio civil en Latinoamérica; caracterizándose nuestro servicio civil por niveles importantes de discrecionalidad en las decisiones de GRH(Gestión de Recursos Humanos), una presencia del mérito muy reducida o inexistente, corrupción, severas dificultades para atraer y retener personal, y escasa coherencia estratégica general.

Desnudados los serios problemas alrededor del régimen del servicio civil en el Perú<sup>53</sup>, y con el impulso de numerosos estudios de entidades internacionales entre los que destacan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la cooperación española para el desarrollo mediante la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); se inició en la última década y dentro de los tres últimos gobiernos, acciones destinadas al fortalecimiento de servicio civil peruano; lográndose firmar la Carta Iberoamericana de la Función Pública posicionándose como un instrumento al servicio de estrategias de reforma que incorporan los criterios inspiradores de tales esfuerzos de modernización, y promueve la adopción de los mismos por los sistemas de función pública de los países de la comunidad iberoamericana (Capítulo segundo- criterios orientadores-ítem N°6).

Así el Perú, en coyunturas *políticas-económicas favorables* en el segundo gobierno del presidente Alan García (2006-2011), mediante el aprovechamiento de una ventana de oportunidad política (TLC-EE.UU) que permitió la incorporación de la problemática del empleo público en la agenda de gobierno, sumado al respaldo político a la “agenda

---

<sup>50</sup> CORTÁZAR VELARDE, JUAN CARLOS; LAFUENTE, MARIANO; SANGINÉS MARIO [Editores]. “*Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. 2014.

<sup>51</sup> El Perú en el 2004 presentaba un índice de 14 puntos en la evaluación de su servicio civil, transcurridos 10 años en el 2013 su nivel de desarrollo se encuentra con un índice de puntuación de 29 puntos, lo que nos arroja un nivel de desarrollo de 15 puntos porcentuales; ubicándonos según la clasificación del BID dentro de los países el nivel de bajo desarrollo de su servicio civil; muy por debajo de los resultados arrojados por los índices de destacable desarrollo del servicio civil de Brasil (65) y Chile (67). Ver Gráfico 2.2. Ob. Cit. 21.

<sup>52</sup> Ob. Cit. Pág. 20.

<sup>53</sup> Para profundizar se puede revisar los estudios de: IACOVIELLO, MERCEDES. “*Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú*”. Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. Washington, D.C. Setiembre 2014.

mínima”<sup>54</sup> de reforma; inició su reforma con la creación de un ente Rector del Servicio Civil -que ya se había estipulado en la Ley Marco del Empleo Público pero que nunca se consolidó- con la dación del Decreto Legislativo N° 1023<sup>55</sup> que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como ente rector del sistema de Gestión de recursos humanos<sup>56</sup>, con competencias a nivel nacional y disponiendo como entidades descentralizadas las Oficinas de Recursos Humanos (ORH) de cada entidad o las que hagan sus veces<sup>57</sup>. Se sumó además la creación de un Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) mediante el Decreto Legislativo N° 1024<sup>58</sup>, que tenía como misión dotar a las entidades de la Administración Pública servidores alta mente capacitados para puestos del más alto nivel, seleccionados de manera transparente; priorizando el mérito y la capacidad, que impulsen además la reforma del servicio civil<sup>59</sup>.

Con estos instrumentos previos, en el actual gobierno dirigido por el presidente electo Ollanta Humala Tasso, y principalmente desde julio del 2013, llega la actual ley abanderada de la reforma del servicio civil: el Decreto Legislativo N° 30057 y su posterior reglamento el Decreto de Supremo N° 040-2014-PCM<sup>60</sup>, que impulsan la implantación de un nuevo régimen, con el objetivo de unificar el servicio civil en el país; en medio de bonanza económica y contemplando cifras que alcanzan el 1 millón 300 mil servidores públicos<sup>61</sup> comprendidos entre los tres régimen generales, los ocho regímenes especiales y dos de otros regímenes<sup>62</sup>: de los cuales el 16% le corresponden al régimen del D. Leg N° 276; el 7% comprendidos dentro del régimen del D. Leg. N° 728; el 17% contratados bajo el régimen del d. Leg. N° 1057 (CAS); un amplio 59% comprendidos en los regímenes de las carreras especiales (Profesorado y Magisterial; Docentes universitarios; Profesionales de la salud; Asistenciales de la salud; Magistrados del Poder Judicial; Fiscales del Ministerio Público; Servicio Diplomático; Servidores

---

<sup>54</sup> Para profundizar: Sobre el alcances históricos y estudios técnico sobre el respaldo a la agenda mínima de reforma por parte del gobierno, en los estudios de: CORTÁZAR VELARDE, JUAN CARLOS. “*Perú: gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil*”; donde el autor analiza la gradualidad en el proceso de reforma, la toma de decisiones políticas y la innovación de la reforma del servicio civil en el Perú.

<sup>55</sup> Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el día 21 de junio del 2008.

<sup>56</sup> Artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1023.

<sup>57</sup> Artículo 4° del Decreto Legislativo N° 1023.

<sup>58</sup> Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el día 21 de junio del 2008.

<sup>59</sup> Artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1024.

<sup>60</sup> Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el día 13 de junio del 2014.

<sup>61</sup> Fuente SERVIR. En “El Servicio Civil Peruano: Antecedentes, marco normativo actual, y Desafíos para la Reforma”. Mayo 2012. Pág. 91.

<sup>62</sup> Ver Gráfico N° 1, en anexos.

penitenciarios; Militares y policías); y finalmente con un 1% otros régimen<sup>63</sup>, la ley del Servicio Civil emprende el camino y va encaminada hacer uno de los ejes principales para la contribución a la modernización del estado y el mejoramiento del servicio público, teniendo en cuenta los documentos que contienen planes políticos y acuerdos de reforma del estado a futuro<sup>64</sup>.

Superada la realidad descrita en los antecedentes del servicio civil en el Perú estudiados anteriormente, donde nos demuestra una intolerancia de nuestra clase política a asumir reformas de vital transcendencia que devengan en el despojo de cuotas de poder contrarias a los intereses particulares del grupo político gobernante; y asumiendo la teoría de que es la clase política y sus elevados índices de corrupción y de clientelismo político resultando uno de los principales impedimentos de iniciar una reforma del servicio civil como pilar fundamental para la modernización de la Administración Pública. La nueva Ley del Servicio Civil es prometedora por los principios<sup>65</sup> y las características que desarrollaremos en el bloque de análisis comparado, destacando que sus resultados ya han sido aplaudidos<sup>66</sup> por el BID según sus nuevas propuestas de gestión de recursos humanos.

Sin embargo, debe ser criticada la falta de voluntad política, para la aplicación directa de la LSC sobre todo servidor público en el país, es decir no es coherente con su sentido de “exclusividad” que sabiendo las graves deficiencias que causan algunos regímenes, la ley les siga permitiendo su existencia paralela, además no existe exigencia legal que los obligue a mantener vivos regímenes que perjudican tanto. Incluso, se cumplen casi dos años transcurridos desde su vigencia y la mayoría de gobiernos Regionales y Locales,

---

<sup>63</sup> Ver Gráfico N° 2, en Anexos.

<sup>64</sup> Entre estos documentos destacan: Ley Marco de modernización de la gestión del Estado (enero 2002); Acuerdo Nacional de Modernización del estado (Julio 2002); Compromisos internacionales celebrados por el Perú: La Carta Iberoamericana de Buen Gobierno, La Carta iberoamericana de Función Pública, La carta iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2003); Plan de Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

<sup>65</sup> Principios rectores del Servicio Civil: a) Interés general; b) Eficacia y Eficiencia; c) Igualdad de Oportunidades; d) Mérito; e) Provisión Presupuestaria; f) Legalidad, especialidad normativa; g) Transparencia; h) Rendición de cuentas, i) Probidad y ética pública; j) Flexibilidad; y k) Protección contra el término arbitrario. (Artículo II del T.P de la Ley del Servicio Civil).

<sup>66</sup> Sobre esta experiencia exitosa sobre gestión del recurso humano por parte de SERVIR, se puede apreciar lo señalado por CHENET ZUTA, MANUEL ENRIQUE. En *“La gestión del talento humano y su aplicación en las instituciones del sector público peruana. Pág.44-45; donde además resalta algunas debilidades, como por ejemplo tenemos influencias aún destacables de índole político, desde el punto de vista de la colocación de personas en puestos claves de gerencia; además denuncia intromisiones de grupos empresariales de poder generalmente desde las entidades locales; y la resistencia al cambio desde los colectivos sindicales y entes políticos.*

donde impera la corrupción y la prebenda de sus puestos públicos, no hay ni anuncios de su implementación, cuyo plazo máximo está establecida en 6 años –exorbitantemente amplio- si se quieren cambiar las cosas; menos aún decisión política para planificar presupuesto público para la reforma a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.

### 3.3. APUNTES CARACTERÍSTICOS Y DIFERENCIADORES

Visto las experiencias en ambos países, aprovechamos la oportunidad para resaltar los aspectos importantes alrededor de sus reformas. En el caso de España una reforma madura en el tiempo, y en el caso de Perú una reforma incipiente, pero que sin embargo encuentran razones analógicas respecto de lo que asumen superar y los objetivos que se pretenden.

Así, los principales rasgos generales como apuntes característicos y diferenciadores entre ambos sistemas que se deben destacar son los siguientes:

- a) *Modelo de Régimen*: Perú consolida un *régimen único y exclusivo* para su empleo público en el régimen jurídico administrativo. Por su parte España ha considerado apropiado establecer un *régimen dual* de empleo público que integren las bases del funcionario público y las disposiciones aplicables al personal laboral, buscando en un mismo Estatuto un justo tratamiento diferenciado y paralelo entre el personal en régimen jurídico administrativo y en el régimen laboral, consolidando la heterogeneidad de su empleo público.

*Perú:*

*Ley del Servicio Civil (LSC)*

*Artículo 1° T.P: Objeto de la ley:*

*“El objeto de la presente ley es establecer un régimen único y exclusivo<sup>67</sup>, para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de prestación de servicios a cargo de estas.”*

*España:*

---

<sup>67</sup> Como lo resaltamos anteriormente, resulta que “*único y exclusivo*” no tanto, pues los regímenes anteriores seguirán conviviendo con él hasta que se extingan los empleados públicos que lo integran; en tanto, la ley no ha derogado los regímenes anteriores. Además, grandes desilusiones suponen en los resultados efectivos que pretende, pues se seguirá contratando bajo estos regímenes (vr.gr. en régimen laboral) pues su implantación completa y forzosa se llevará a cabo como máximo en 6 años, aproximadamente en el 2019. (Artículo I del T.P, concordado con la segunda Disposición complementaria transitoria de la Ley del Servicio Civil y Reglamento de la Ley del servicio Civil.)

*Estatuto Básico del Empleo Público (EBEP)*

*Artículo 1º: Objeto:*

*“1.- El presente Estatuto tiene por objeto establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios incluidos en su ámbito de aplicación.*

*2.- Asimismo, tiene por objeto determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.”*

Claro está, que mientras Perú busca eliminar de su régimen único que persigue, empleados públicos contratados bajo el régimen del Derecho laboral a los que le correspondan mayores beneficios laborales (vr.gr retributivos) que se presentan comúnmente en este régimen de la actividad privada por ser *pro operario*; España convalida la idea de flexibilidad que le otorga contratar empleados públicos bajo régimen laboral, obteniendo de la experiencia privada mayor amplitud en la gestión y planificación de sus recursos humanos, respetando la prevalencia del modelo de relación funcional.

- b) *Ámbito de Aplicación:* Ambos países disponen de un ámbito de aplicación muy análogo y de exclusiones<sup>68</sup> igualmente similares. Pero el legislador de peruano particularmente, es un pésimo ejemplo, si de coherencia legislativa se trata, veamos:

*Perú:*

*Artículo 1º LSC: “El régimen del servicio civil se aplica a las entidades públicas de:*  
*a) El Poder Ejecutivo, incluyendo ministerios y Organismos Públicos; b) El Poder Legislativo; c) El Poder Judicial; d) Gobiernos Regionales; e) Gobiernos Locales; f) Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía; g) Las demás entidades, organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y por tanto, se*

---

<sup>68</sup> *Exclusiones Perú:* a) Los trabajadores de las empresas del estado, b) Los servidores sujetos a carreras especiales (Profesorado y Magisterial; Docentes universitarios; Profesionales de la salud; Asistenciales de la salud; Magistrados del Poder Judicial; Fiscales del Ministerio Público; Servicio Diplomático; Servidores penitenciarios; Militares y policías), c) Obreros de los Gobiernos regionales y locales; a todos estos se les aplica la ley supletoriamente cuando exista remisión expresa.

*Exclusiones España:* a) Personal funcionario de las Cortes generales y Asambleas legislativas, de las CCAA; b) Personal funcionario de los demás Órganos Constitucionales del Estado y Estatutario de las CCAA; c) Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal de la Administración de Justicia; d) personal militar de las Fuerzas Armadas, e) Personal de las Fuerzas y cuerpos de seguridad; f) Personal retribuido por arancel, g) Personal del Centro Nacional de Inteligencia; h) Personal del Banco de España y de Fondos de Garantías de Depósitos en Entidades de Crédito. (Artículo 4º EBEP).

*consideran sujetas a las normas comunes de derecho público sujetos a las normas de derecho público.”*

Hasta aquí todo bien, sin embargo, no es posible que en donde la norma incluye también se excluya; por lo que son amplia y razonablemente criticadas las exclusiones respecto de los servidores civiles del Congreso (*Poder Legislativo*); Banco Central de reserva (BCR), Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), Superintendencia de Banca, Seguros y AFP; y Contraloría General de la Republica (*todos estos Organismos Autónomos*); primero porque vulneran el principio de igualdad<sup>69</sup> y además porque se contradicen con su propio ámbito de aplicación (Artículo 1º, concordado con la primera disposición complementaria final de la Ley del Servicio Civil ).

*España:*

*Artículo 2º EBEP: “Ámbito de aplicación:*

*1º.- Este estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones: La Administración General del Estado; Las administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla; Las Administraciones de las Entidades Locales; Los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas; y las Universidades Pública.*

Además, señalar el carácter supletorio del Estatuto a todo el personal de las Administraciones Públicas, se debe incluir aquí el personal docente y estatutario de los Servicios de Salud; y al personal investigador cuya aplicación es de carácter supletorio, cuando su norma especial así lo determine mediante remisión expresa.

- c) *Clases de empleados públicos:* Sobre este aspecto, sí encontramos diferencias significativas, que pasamos a detallar:

---

<sup>69</sup> Sobre la citada vulneración del principio de igualdad, se puede tener alcance de la Acción de Inconstitucionalidad incoada en contra de la LSC en el Expediente 00018-2013-PI/TC; de cuya sentencia resultaron votos dirimientes que declaraban su inconstitucionalidad. Fundamentos válidos existen a nuestro criterio, coincidiendo con los votos dirimientes del TC, debiendo ser observada con mayor detalle en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/00018-2013-AI.pdf>.

Perú:

*Artículo 2° LSC: “Los servidores civiles de las entidades públicas se clasifican en los siguientes grupos: a) Funcionario Público; b) Directivos públicos; Servidor Civil de Carrera; d) Servidor de Actividades Complementarias. En cualquiera de estos grupos pueden existir servidores de confianza”*

La Ley del Servicio Civil además los define<sup>70</sup> de la siguiente manera:

- a) *Funcionario Público: “Es un representante político o cargo público representativo, que ejerce funciones de gobierno en la organización del Estado. Dirige o interviene en la conducción de la entidad, así como aprueba políticas y normas”.*
- b) *Directivo Público: Es el servidor civil que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección, toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial. También comprende a los vocales de los Tribunales Administrativos.*
- c) *Servidor civil de Carrera: “Es el servidor civil que realiza funciones directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad”*
- d) *Servidor civil de actividades complementarias: “Es el servidor que realiza funciones indirectamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de la entidad”.*
- e) *Servidor de Confianza<sup>71</sup>: “Es un servidor civil que forma parte del entorno directo e inmediato de los funcionarios públicos o directivos públicos y cuya permanencia en el servicio civil está determinada y supeditada a la confianza por parte de la persona que lo designó. Puede formar parte del grupo de directivos públicos, servidor civil de carrera, o servidor de actividades complementarias. (...)”*

Desde nuestro punto de vista, no es merecedora de aplausos la clasificación asumida por el legislador peruano; pues, pareciéndonos un mal uso en la

---

<sup>70</sup> Artículo 2°, 3°, y título IV de la Ley del Servicio Civil, concordado con el Título VII del Libro II del Reglamento de la Ley del Servicio Civil.

<sup>71</sup> Ver, además, el análisis específico sobre el servidor de confianza en la legislación peruana de PUNTRIANO ROSAS; “*Nociones del Servidor de Confianza en la Ley del Servicio Civil*”, donde rescata algunas contingencias como la incorporación a los servidores de confianza en los programas de capacitación.

técnica jurídica y de traducción legal de funcionario público que vienen manteniendo el legislador peruano, al utilizar dentro de su tratamiento del personal profesional al servicio de la Administración Pública, y a sus “*cargos de representación y autoridad*” como ya lo habíamos puesto de manifiesto anteriormente.

Todos estos empleados públicos o “*servidores civiles*” como se les denomina en la regulación peruana, al establecer un régimen único y exclusivo, están regidos por la normativa de Derecho Público-Administrativo; por lo que cualquier controversia respecto de su vínculo, se ventilará primero en sede administrativa y luego en sede judicial bajo el proceso contencioso administrativo.

*España:*

*Artículo 8: Concepto y clases de empleados públicos: (...)*

*2° Los empleados públicos se clasifican en: a) Funcionarios de carrera; b) Funcionarios interinos; c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal; d) Personal eventual.*

El Estatuto Básico del Empleado Público los define<sup>72</sup>:

- a) Funcionario de Carrera<sup>73</sup>: “*Son funcionarios de carrera quienes, en virtud de un nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos con carácter permanente.*”

Además, sobre este grupo de funcionarios de carrera se les atribuye de manera exclusiva el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa en las potestades públicas o salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las demás Administraciones Públicas, como límite de acceso a ciudadanos de otras nacionalidades.

---

<sup>72</sup> Artículos del 9° al 13° del EBEP.

<sup>73</sup> Art. 9°. del EBEP.

- b) Funcionarios Interinos<sup>74</sup>: *“Son funcionarios interinos, los que por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera (...)”*

Es importante señalar, que las Administraciones Públicas tienen razones señaladas expresamente, y las circunstancias por las cuales puede utilizar el nombramiento de *Funcionarios interinos*, entre las que tenemos: a) *existencia de plazas vacantes sin posibilidad de cobertura a funcionarios de carrera*, b) *sustitución transitoria de los titulares*, c) *ejecución de programas de carácter temporal*, d) *exceso o acumulación de tareas por un plazo máximo de seis meses*.

- c) Personal Laboral: *“Es personal laboral el que, en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función del contrato este podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.”*<sup>75</sup>

Cabe indicar que, sobre este grupo, el EBEP designa a las “Leyes de desarrollo de la Función pública”, encargadas a las Comunidades Autónomas, determinar lo criterios para los puestos de trabajo que pueden ser ocupados por personal laboral, respetando las competencias exclusivas del personal funcional. Este personal está regulado por las normas del derecho laboral, por lo que las incidencias de su vínculo se ventilarán en sede judicial ordinaria.

- d) Personal Eventual<sup>76</sup>: *“Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial (...)”*
- e) *Personal Directivo: Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada administración.*

---

<sup>74</sup> Art. 10º. del EBEP.

<sup>75</sup> Art. 11º. del EBEP.

<sup>76</sup> Art. 12º Del EBEP.

Apreciamos con mejor criterio la clasificación que utiliza España de su empleo público, pues todos les corresponden la condición de trabajador al servicio de la Administración Pública; así mismo, es claro percibir la distinción de su régimen dual.

Si nos permiten atrevernos hacer una analogía del tratamiento jurídico sobre la clasificación del empleo público en ambos países, resultaría lo siguiente: “El funcionario de carrera de España es análogo con el servidor civil de carrera en Perú (ambos con carrera administrativa); el personal eventual de España, es análogo con el servidor de confianza (aunque no corresponda a una clasificación en concreto) en el Perú; el personal directivo de España (aunque no corresponda a una clasificación en concreto) es análogo al Directivo Público en Perú”; y dejamos fuera, el funcionario público de Perú (por ser autoridad y/o cargo de representación) y el Personal laboral de España (por estar dentro del régimen laboral-privado); claro está que todas estas analogías, son planteadas desde el plano general pues cada una tiene rasgos diferenciadores específicos<sup>77</sup>.

- d) *Autoridad del Empleo Público*: Perú desde su régimen centralizado, establece un único órgano superior como ente rector del sistema, encargado de su gestión; Perú así ratifica a la “*Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR (creado anteriormente) como ente rector del sistema de gestión de recursos humanos del servicio civil; el que está integrado por: a) SERVIR, b) Las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades o las que hagan sus veces, c) el Tribunal del Servicio Civil*”<sup>78</sup>. Sin embargo, España y aunque suene repetitivo citar su altos niveles de auto organización y gestión en base al respeto de una mayor autonomía de sus Administraciones Públicas, crea órganos de cooperación entre éstas: “*La conferencia Sectorial de Administración Pública como órgano de cooperación en materia de Administración Pública; y la Comisión de Coordinación de Empleo Público*

---

<sup>77</sup> Por dar un ejemplo; el personal eventual de España, es un personal de confianza y de asesoramiento, que no puede realizar actividades de funcionamiento ordinario de la entidad pública; sin embargo, el servidor de confianza de Perú, al poder pertenecer a cualquier grupo de servidores (por ejemplo: servidor civil de carrera) sí puede realizar actividades directamente vinculadas al funcionamiento ordinario de la entidad pública.

<sup>78</sup> Artículo 4° de LSC.

*como órgano técnico y de trabajo dependiente de la Conferencia de Sectorial de Administración Pública<sup>79</sup>”.*

Por supuesto que existen mayores características definitorias de ambos sistemas, y diferenciadores con sus regímenes anteriores y atribuciones específicas del nuevo régimen, como lo son: El tratamiento de los derechos individuales, sus beneficios y derechos laborales reconocidos, los derechos colectivos como sindicalización, negociación colectiva y huelga, el tratamiento de los procesos de capacitación y evaluación del desempeño, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades; entre muchas otras; que no es posible incardinar en la secuencia que ilustra esta investigación, pues su análisis en detalle nos alejaría de los límites focalizados para este estudio; máxime, si estamos convencidos que su desarrollo abordaría investigaciones mucho más amplias y pormenorizadas.

A continuación, nuestro estudio se centrará básicamente en el análisis comparado en la materia de empleo público en la que hemos delimitado nuestro estudio: El acceso al empleo público en Perú y España; abarcando entre otros: los principios que los rigen, sus modos de acceso, tipos y procesos de evaluación y selección, las estructuras de selección, y otros muchos aspectos que integran el sistema de acceso al empleo público en la regulación de cada país; teniendo en cuenta el rol y la importancia que juegan sus disposiciones para el fortalecimiento del empleo público; siendo así, a continuación estudiaremos y analizaremos en detalle sus alcances en ambos países materia de análisis.

---

<sup>79</sup> Artículo 99º, 100º del EBEP.

## CAPITULO IV:

### SISTEMA DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

#### IV. DEL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

La construcción de un empleo público sólido, con mayores niveles de eficiencia y eficacia, que sea capaz de proveer servicios de calidad a los ciudadanos, y que se constituya como una administración moderna, pasa en primer orden por la forma y las características por la que se accede al empleo público, el perfil de aquel que se reviste de empleado público, y su vinculación con la Administración Pública.

La captación de un empleado público profesional y apolítico hace que la administración mantenga una sólida posición frente a los intereses públicos y no se degenere en el interés particular; cabe resaltar en las palabras de RUBIO, MARCIAL<sup>80</sup>: *“Un Estado se fortalece y el sistema democrático sólo puede florecer en un contexto en el que la Administración Pública es un servicio público entrenado y apolítico que cumple las funciones que le son propias dentro de la conducción política de quien ejerce el gobierno. Cuando la administración se convierte en un instrumento político más el Estado pierde consistencia y se vuelve botín de trabajo cuando no de prebendas del grupo en el poder”*.

La pregunta es: ¿Cómo lo logramos?, intentaremos dar una respuesta a partir del estudio de lo que se ha implantado en ambos países:

#### 4.1. PRINCIPIOS GENERALES DEL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

Se debe tener en cuenta en primer orden los principios<sup>81</sup> establecidos en ambas regulaciones, y que de manera general están relacionados e inciden directamente en el acceso al empleo público; así se plantea:

- a) El Interés General: La incorporación de los empleados públicos es de interés general, fundamentándose en la necesidad de captar recursos humanos

---

<sup>80</sup> Ver la obra de RUBIO CORREA, MARCIAL. *“Estudio de la Constitución Política de 1993”*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Primera Edición. Tomo II. Lima 1999. Pág. 413.

<sup>81</sup> Principios del sistema: Perú: en el Artículo III del T.P de la Ley del Servicio civil. Y España: en el Artículo 1º.3 de su Estatuto Básico del Empleo Público.

idóneos que desarrollen una adecuada prestación del servicio público, claro está persiguiendo únicamente la satisfacción del interés general.

- b) Igualdad de Oportunidades<sup>82</sup>: Este es un principio fundamental también concebido como un derecho fundamental por el que se impide un trato discriminatorio frente al acceso a la función pública, así se destaca en la necesidad de asegurar el principio de igualdad reconocido constitucionalmente, asegurando un trato igualitario en los procedimientos de selección y la no discriminación por razón de raza, sexo, religión, creencia religiosa, posesión económica; entre otros.
- c) Mérito y capacidad<sup>83</sup>: En la incorporación al empleo público debe tener en cuenta el mérito, basado en las actitudes, aptitudes, y capacidad del postulante. Estos principios concebidos como conceptos jurídicos indeterminados buscan la exclusión de cualquier idea arbitraria fuera del margen de discrecionalidad técnica que alcanza a los órganos de selección.
- d) Legalidad: El respeto de las normas constitucionales y legales frente al acceso a la función pública es base fundamental de un estado de derecho así proclamado. Este principio vincula a todos los actores dentro de la relación jurídica que se crea en el acceso a la función pública quienes deben actuar conforme a los cánones exigidos en la Constitución y las leyes conforme a las facultades que son conferidos y de acuerdo con los fines con los que le son atribuidos.
- e) Transparencia: El mecanismo o proceso de acceso debe ser transparente, procurando extinguir toda sospecha o intento de injerencias que opaquen y tiñan de irregular un proceso de selección; mediante la publicidad,

---

<sup>82</sup> Ver, además, la obra de VIGNOLO CUEVA, ORLANDO: “*Acerca del principio de igualdad en las normas peruanas de empleo público*. Pág. 35; donde realiza un estudio del mismo respecto a su vinculación con los principios de mérito y capacidad, concluyendo grosso modo, que entre la igualdad y el mérito y capacidad existe una indudable complementariedad y unificación de aplicación en el caso concreto.

<sup>83</sup> Coincidimos que “En tanto atributo del empleo público, el mérito suele ser pensado fundamentalmente como una dimensión formal. Así concebido, un sistema de mérito se convierte en un conjunto de garantías formales cuyos efectos beneficiosos se producirían proyectándose hacia el exterior de los gobiernos y organizaciones públicas, y pensando en las necesidades y expectativas de la sociedad en su conjunto. Puesto que la sociedad necesita administraciones compuestas por profesionales capaces de emitir decisiones acordes con la legalidad y protegidas de la captura y la corrupción...” CORTÁZAR VELARDE, JUAN CARLOS; LAFUENTE, MARIANO; SANGINÉS MARIO [Editores]. “*Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*”. Pág.123.

oportunidad y confiabilidad del mismo, siendo así la administración debe prever los medios organizacionales, legales y procedimentales por los cuales cumple dichos fines.

De lo anteriormente expuesto, nos refleja una construcción inspiradora, que se debe hacer cumplir en la materialización del mecanismo utilizado para la incorporación al servicio público. Existe además una conexión e interrelación entre todos ellos, declarada en la necesidad de vinculación entre los mismos, la que puede expresarse en la presencia del interés general de la sociedad, de asegurarse que el mecanismo de incorporación utilizado por la administración, cumpla con el principio de transparencia en sus procedimientos, cuente con la debida publicidad y oportunidad en sus plazos y la confianza en el respeto de las reglas de juego, cubierto por el manto protector del principio de legalidad que no acarree su nulidad; mediante el cumplimiento de las normas constitucionales y legales que lo rigen, asegurando así el acceso sin restricciones a todas las personas interesadas, basándose en el principio de igualdad de oportunidades, y concienzudamente prevalezca en la selección del servidor civil el principio de mérito y capacidad, asegurando en mayor grado que la administración se dote del personal idóneo que aporte a la consecución de los objetivos en la prestación de un servicio civil de calidad con mayores niveles de eficacia y eficiencia, cuya actuación finalmente sea capaz de proteger los intereses generales, cerrándose así el círculo constante de vinculación.

#### 4.2. DEL DERECHO DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

Las previsiones sobre el acceso al empleo público en ambos países muestran diferencias que marcan la pauta en el desarrollo de todo el sistema de acceso, así tenemos:

*España:*

*Artículo 23.2 CE: “[los ciudadanos] Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”*

*Artículo 103.3 CE: “La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad...”*

Definitivamente una construcción jurídica a nivel constitucional de los principios que rigen el régimen de la “función pública” en un país tiene un carácter fundamental; en ese sentido, España reviste de garantía constitucional el derecho del ciudadano al acceso a la función pública bajo el principio de igualdad de condiciones, como lo hemos explicado

como *derecho fundamental*, y sumando a ello el principio de mérito y capacidad, elevados a rango constitucional mediante su reconocimiento en el artículo 103.3 CE. Por su parte, Perú carece de esta construcción garantista a nivel constitucional, la Asamblea constituyente –parafraseando– se preocupó más por podar las ramas del árbol<sup>84</sup>, sin percatarse que su tronco se estaba curvando, y una vez el tronco que nace torcido no hay “*milagro*” que pueda enmendarlo; y nos referimos a que la Constitución del Perú, se despreocupa por consolidar los principios que sostengan su régimen de su función pública y todo lo remite a su desarrollo a nivel legal.

Así encontraremos que mientras el régimen del empleo público en España se cimienta sobre sólidos principios constitucionales de *Igualdad, Mérito y Capacidad*, el Perú a duras penas y extremados esfuerzos logra sostenerse en base a principios legales, que claro no es lo mismo, pues dichos principios dependen de la vigencia de la ley y son fácilmente vulnerables. Aún frente a esta realidad, el Tribunal Constitucional del Perú<sup>85</sup>, llegó a enmendar el vacío normativo, mediante su reconocimiento en base a la obligatoriedad en la aplicación de Tratados Internacionales del que el Perú forma parte y los que han sido ratificados, optando sus disposiciones aplicación a nivel constitucional dentro de nuestro ordenamiento jurídico; en ese sentido, tanto la *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 23°. Derechos Políticos: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:(...) c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”* y bajo el mismo supuesto el “*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 25°*”; concluyendo el TC del Perú que: “*El acceso a la función pública, en cuanto derecho constitucional, vincula a los poderes públicos*”; cuyo contenido está integrado por: “*Este Tribunal entiende que los contenidos de este derecho son los siguientes: a) Acceder o ingresar a la función pública; b) Ejercerla plenamente; c) Ascender en la función pública; d) Condiciones iguales de acceso.*”.

---

<sup>84</sup> Nos referimos a las previsiones ajenas a un texto constitucional, y que bien pueden ser desarrolladas en la ley como, por ejemplo, las incompatibilidades de los funcionarios, la prohibición de doble percepción, los deberes de declaración de percepciones de los altos cargos, la condición y jerarquía del cargo de Presidente y demás cargos de elección popular que deberían ser tratados diferencialmente, entre otros. (Art. 39 y ss.)

<sup>85</sup> Fundamentos 39° al 45° de la sentencia recaída en los expedientes acumulados: Exp. N° 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC; del 25 del mes de abril de 2006.

A nivel legal el Perú, reconoce como principios que rigen su acceso al empleo público<sup>86</sup>, también a los de igualdad, mérito y capacidad de la siguiente manera:

*Perú:*

*Artículo 6° R.LSC: “El servicio civil se basa en el mérito, la igualdad de oportunidades y aseguramiento de capacidad de los servicios del Estado en beneficio de la ciudadanía.*

*a) El mérito busca que los puestos del servicio civil sean ocupados por las personas idóneas, en virtud a sus habilidades, aptitudes y capacidades. En consecuencia, el mérito es el fundamento de los procesos de selección...*

*b) La igualdad de oportunidades en el servicio civil es esencial para la incorporación...”*

Así, finalmente la prevalencia de los principios de igualdad, mérito y capacidad<sup>87</sup> en el acceso y selección del personal ha de convertirse en un compromiso absoluto para toda administración; todos los estudios, informes y recomendaciones sobre la mejora de un servicio público más eficiente están inclinados a enfocar dicha supremacía del “mérito y capacidad” como un *cliché* argumentativo; pero, para evitar que sólo represente una “idea bonita” y que su virtualidad se vea reflejada en la realidad, se hace preciso que el sistema busque herramientas concretas y fiables que garanticen su cumplimiento; en este sentido, debemos destacar en primer orden, el acierto del legislador español, en elevar a rango constitucional dichos principios para el acceso a la función pública, que recubre a todo su sistema de esta garantía de profesionalidad en su empleo público y concentra una enriquecida construcción constitucional.

#### 4.3. DE LOS REQUISITOS DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

Tanto las regulaciones de Perú y España, establecen requisitos generales cuyo cumplimiento habilita al postulante a acceder a los procesos de selección para cubrir un puesto de empleo público en la Administración Pública; dichos requisitos están dirigidos

---

<sup>86</sup> Se puede revisar además el artículo de QUISPE CHÁVEZ, GUSTAVO FRANCISCO. “*Los principios jurídicos que rigen el derecho laboral público*”; donde se podrá observar la incidencia de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el plano de la normativa del Servicio Civil en el Perú.

<sup>87</sup> Sobre el estudio detallado de los principios constitucionales y su relación en aplicación al empleo público en España, se puede observar la obra de: FONDEVILA, JORGE. “*La selección y pérdida de la condición de empleado público*”. Atelier. 2008. Pág. 101-120. El autor destaca su posición a favor de la aplicación del “principio de igualdad” tanto al régimen funcional como al empleado laboral, y el entendimiento de que entre los “principios de mérito y capacidad” existe una línea muy estrecha, que no da lugar a una diferenciación absoluta. Aspectos en los que coincidimos ampliamente, agregando que en nuestro juicio dichos principios deben aplicarse en el proceso de selección de manera conjunta, íntegra e indistinta, garantizando que el órgano de selección procure la suma de un candidato idóneo para la Administración Pública.

a asegurar el óptimo desenvolvimiento en el futuro ejercicio de las funciones a desarrollar, sin perjuicio del cumplimiento de las características exigidas de manera específica para el perfil del puesto convocado.

Así, nos encontramos con una regulación muy semejante en ambos países, salvo en algunos detalles específicos que pasamos a examinar de manera conjunta<sup>88</sup>:

a) *Requisito de Nacionalidad*: Es un requisito que responde sustancialmente a la capacidad del Estado en generar puestos de trabajo para sus ciudadanos; asimismo le corresponde la necesidad de asegurarse el ejercicio de las funciones públicas se realicen en satisfacción y protección de los intereses del Estado, y quién mejor para respaldar dicha protección que sus propios ciudadanos. Sobre el mismo, tanto la regulación peruana como española tienen unas singularidades:

- España, ha convertido el requisito de nacionalidad en una excepción tal como lo expresa SÁNCHEZ MORÓN<sup>89</sup> “*la regla general para acceder a la condición de funcionario ya no es ser español sino nacional de uno de los Estado miembros de la Unión europea...*” y además de otros contenidos que ha asumido España, en cumplimiento y vinculación con las exigencias del Derecho Comunitario de la Unión Europea, de la que forma parte; así tenemos el: “*Art. 56° EBEP: Para poder participar en los proceso selectivos será necesario reunir los siguientes requisitos: a) Tener la nacionalidad española, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente (...)*”; en concordancia el: “*Art. 57° EBEP: Los nacionales de los estado miembros de la Unión Europea podrán acceder, como personal funcionario, en igualdad de condiciones que los españoles a los empleos públicos con excepción de aquellos que directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder o en*

---

<sup>88</sup> Requisitos recogidos en la regulación correspondiente de: España, en el artículo 56° del EBEP; y Perú, artículo 9° de la LSC y 162° de su reglamento.

<sup>89</sup> SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. En “*Comentarios a la Ley del Estatuto Básico...*”. Pág.405.

*las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas*<sup>90</sup>. (...)”

Ciertamente, se puede diferenciar en la regulación Española, dos vertientes, una para la condición de funcionario donde el acceso a otros ciudadanos de la UE se limita a la excepción anteriormente descrita, es decir, la de aquellas funciones que estén directa e indirectamente vinculadas con el ejercicio del poder o salvaguardia de los intereses del Estado; y por otra parte, el acceso a la condición de personal laboral a la que no estipula algún límite, y por el que todo ciudadano extranjero con residencia legal en España, puede acceder en igualdad de condiciones.

- Perú por su parte, establece que: *Art. 162° R.LSC “ (concordado con Art. 9° literal e) LSC): La incorporación al Servicio Civil requiere: (...) e) Tener la nacionalidad peruana, sólo en los casos en que la naturaleza del puesto lo exija, conforme a la Constitución Política del Perú y las leyes específicas”*, entre la LSC y su reglamento existe una pequeña variación, y es que éste último agrega el término “sólo”, lo que otorga a este requisito la condición de ser la “excepción” mas no la regla general.

Lo que conllevaría a interpretar que al servicio civil puede ingresar cualquier extranjero establecido legalmente en el territorio peruano, al cual se le puede restringir únicamente cuando la “naturaleza del propio puesto” exija lo contrario, es decir ser de nacionalidad peruana; cuestión criticable, en cuanto al error en la técnica legislativa, hace que la regulación peruana sea dudosa, y que difícilmente se clarifique la intención del legislador; desde nuestro punto de vista, creemos que era conveniente que el legislador asumiera la necesidad de establecer como regla general la exigencia del requisito de nacionalidad, dando mayor coherencia con lo que se materializa en la práctica en el contexto de la

---

<sup>90</sup> El citado artículo continua, estableciendo: “...A tal efecto, los órganos de las Administraciones Públicas determinarán las agrupaciones de funcionarios contempladas en el artículo 76° a las que no puedan acceder nacionales de otros Estados”.

realidad peruana, cuestión que a nuestro parecer debería tenerse en cuenta como *primacía de la realidad*<sup>91</sup>, respecto del acceso al empleo público.

- Finalmente, lo que es una coincidencia en ambas regulaciones: primero, que su sentido parece estar dirigido a asegurar la igualdad de condiciones entre nacionales y extranjeros, garantizando el libre acceso a toda persona al empleo público; y segundo, establecer un límite necesario, consistente en restringir el acceso cuando se trate de funciones públicas que ameriten el ejercicio de autoridad, estando directa o indirectamente vinculados - *naturaleza del puesto*- con el ejercicio del poder público o la salvaguardia de los intereses generales del Estado y sus Administraciones.
- b) *Requisito de edad*: En ambas regulaciones tenemos disposiciones que limitan el acceso según la edad del postulante; así podemos distinguir.
- España, en su artículo 56.b del EBEB, establece su *edad mínima de acceso es 16 años*, lo que coincide con la edad mínima para emanciparse, según sus leyes de carácter civil; asimismo establece que la *edad máxima para el acceso es la edad de jubilación forzosa* establecida en la regulación, y que en la actualidad es de 65 años. Estos límites son comunes para la condición de funcionario público o empleado laboral, además de establecer que sólo por ley puede establecerse algún otro límite de edad en algunos ámbitos del empleo público, estableciéndolos de manera razonable y objetiva, conforme a los criterios establecidos en vía jurisprudencial.
  - Perú, en su art. 126.a del R.LSC, establece en su regulación que es requisito para el acceso, “*estar en ejercicio pleno de los derecho civiles*”, lo que corresponde haber cumplido la mayoría de edad según la regulación en materia civil, esto es al cumplir los 18 años de edad; sin

---

<sup>91</sup> Nos referimos a que la mayoría de los Perfiles de Puestos de Trabajo (Instrumento de gestión de Recursos Humanos) de las entidades públicas, establece el cumplimiento del requisito de nacionalidad, salvo cuando por razones de la naturaleza del puesto sea requerido lo contrario; máxime, cuando es la propia entidad pública la que desarrolla la “*naturaleza*” o sustantividad de las responsabilidades que se desempeñan en determinados puestos. Así por ejemplo tenemos: Traductor en el Ministerio de Relaciones Exteriores, que corresponde quizás al 01% del total de puestos de trabajo y donde no se tiene el ejercicio del poder público o interés general del Estado.

embargo, la regulación peruana carece de un límite máximo señalado explícitamente, pero siguiendo el razonamiento de España, es lógico conceder el acceso hasta el límite máximo de jubilación obligatoria en la regulación peruana establecida, que en la LSC es de 70 años.

c) *Capacidad funcional*: Este requisito está direccionado a prever que el postulante no padezca de alguna disminución física o mental que impida el desempeño de las correspondientes actividades a realizar; en ese sentido ambas regulaciones muestran disposiciones distintas; así tenemos:

- Principalmente, este requisito lo concibe la regulación española en su art. 56.b del EBEP, de manera específica: “*poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas*” sin perjuicio de las medidas que favorezcan la acción directamente relacionada con la *discriminación positiva* respecto de las personas con discapacidad, a las cuales se les reserva un porcentaje de 7% en las ofertas de empleo público (02% para personas con discapacidad intelectual y el resto para cualquier otro tipo de discapacidad), en correspondencia con el artículo 59° del EBEP, que establece “*En las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad*”; conforme a lo establecido en la Ley 51/2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de personas con discapacidad.
- Perú, no establece una disposición específica, y al mismo tiempo carece de la loable intención del legislador español, por la visión de integración de las personas con discapacidad; desde nuestro punto de vista, es criticable que en toda la regulación de la Ley del Servicio Civil no regule su tratamiento e inclusión, ni siquiera con citada remisión a la norma específica Ley 29973 “Ley General de la Persona con Discapacidad<sup>92</sup>”.

---

<sup>92</sup> Ley 29973: Ley General de la Persona con Discapacidad cuya finalidad se encierra en la idea principal del Estado de comprometerse a garantizar, promover y establecer un trato igualitario, protección y realización de las personas con discapacidad, que se sepa que existe igualdad de condiciones que las demás. Ser elegido y aceptado en un trabajo, con igualdad de oportunidades, remuneraciones, condiciones justas seguras y saludables. Promoviendo el desarrollo e inclusión plena y por tanto efectiva en la vida política, económica, social, cultural y tecnológica.

- Finalmente, asumimos la posición de SÁNCHEZ MORÓN<sup>93</sup>, en la aplicación de este principio en dos ámbitos; el primero, relacionado a la condición de discapacidad del postulante, la misma que no se agota con la simple acreditación del mismo, sino que además se deberá superar procesos selectivos -por medio de mecanismos idóneos establecidos por la administración- que permitan asegurar la compatibilidad de la discapacidad con las labores a realizar; y en un segundo ámbito, la pertinencia de que la capacidad funcional también se puede enfocar a la superación del postulante a cualidades específicas físicas (Vr.gr. los requerimientos de altura mínima para el ingreso a los cuerpos militares).
  
- d) *Inhabilitación para la función pública o contratar con la Administración Pública*: Este requisito responde a la necesidad de asegurarse la probidad y ética del postulante, con el fin de proteger los intereses de la Administración. Sobre lo indicado ambos países contemplan su exigencia; así en este sentido, debemos establecer algunas consideraciones:
  - La regulación española señala en su art. 56.d del EBEP, como requisito para acceder al empleo público, tanto funcionario como personal laboral, es “*no haber sido separado mediante expediente disciplinario*” abarcando las sanciones de destitución<sup>94</sup> de manera permanente, emitidas por todas las Administraciones Públicas y además los Órganos Constitucionales o Estatutario de las Comunidades Autónomas. Así mismo se tiene en cuenta “*la inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos por resolución judicial*” por el tiempo establecido en la condena penal, como máximo 20 años, aunque también es criticable por la doctrina el tratamiento igualitario de la inhabilitación

---

<sup>93</sup> SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. En “*Comentarios al Estatuto Básico...*”. Pág. 407.

<sup>94</sup> Concordante con el artículo 96° del EBEP, respecto a las sanciones de orden disciplinario: a) Separación del servicio de los funcionarios, y revocación del nombramiento de los funcionarios interinos, por faltas graves; b) Despido disciplinario del personal laboral, por comisión de faltas graves, y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato, con funciones similares. Esto último deja abierta la posibilidad que algún personal laboral acceda a un nuevo contrato con funciones diferentes a su anterior puesto donde fue separado, cuestión criticable por la diversa doctrina, entre ellos SÁNCHEZ MORÓN, “*Comentarios al Estatuto Básico...*” Pág. 408 y FONDEVILA, JORGE, “*La selección y perdida...*” Pág. 68.

especial y absoluta, cuando esta última lo es para todo el tiempo de condena.

Además, la regulación española establece el mismo tratamiento para los ciudadanos de otros Estados, respecto de su separación por procedimiento disciplinario e inhabilitación judicial en sus respectivos países de origen.

Por último, concibe la rehabilitación<sup>95</sup> del funcionario, por haber sido inhabilitado por condena penal principal o accesoria, la que deberá hacerse con carácter excepcional y a petición del interesado, cuya decisión está a cargo de los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas atendiendo a las *circunstancias y entidad del delito cometido*, operando el silencio administrativo negativo.

- Perú, aunque estableciendo los mismos requisitos, tiene un tratamiento diferenciado a la regulación española; así tenemos que en su art. 168.c del R.LSC, señala “*no estar inhabilitado administrativa ni judicialmente*”. La inhabilitación administrativa, se produce a consecuencia de la destitución en base a un procedimiento administrativo disciplinario que ha quedado firme en sede administrativa; la ley establece una inhabilitación de 5 años para el acceso, la cual se inscribirá en el Registro Nacional de Sanciones y Despido, cabe además señalar que la ley ni el reglamento no establece un procedimiento de rehabilitación, por lo que se asume que transcurridos los 5 años de inhabilitación, el servidor civil puede nuevamente acceder a la convocatoria en condiciones de igualdad. Tenemos, también la inhabilitación judicial que puede establecerse en la cuna de un proceso penal cuya sentencia ha quedado firme, dando lugar a una inhabilitación como pena principal<sup>96</sup> que puede ser mínima de 6 meses y máxima de 5 años; y cuando se aplica como pena accesoria, permite adecuarla a la naturaleza del deber infringido y se impone cuando el hecho punible cometido por el condenado constituye abuso de autoridad, de cargo, de profesión, oficio, poder o violación de un deber

---

<sup>95</sup> Rehabilitación de la condición de funcionario, establecido en el artículo 68.2° del EBEP.

<sup>96</sup> Artículo 36.2° del Código Penal Peruano. Incapacidad para obtener mandato, cargo, empleo o comisión de carácter público.

inherente a la función pública, la misma que puede extenderse a la totalidad de la pena.

- La regulación peruana además de la inhabilitación, también ha creído conveniente establecer como requisito de acceso, el “*no tener condena por delito doloso, con sentencia firme*”, lo que en el sentido práctico carecería de sustanciación, pues los delitos dolosos mantienen pena efectiva de cárcel, y su ejercicio conlleva la inhabilitación de los derechos civiles, por lo que no se podría dar acceso al servicio público existiendo un impedimento material de por medio para poder postular, perdiendo sentido dicho requisito; asimismo, la ley abarcaría tanto delitos contra la Administración Pública y otros en general perpetrados con dolo; lo que nos lleva a pensar que una inhabilitación temporal como hemos visto en párrafo anterior, tal vez, no sería la verdadera *ratio legis* de la norma, sino pretender la inhabilitación permanente del condenado, cuestión criticable desde el ámbito de reinserción social de la pena.
- e) *Requisitos mínimos exigidos*: Este supuesto está relacionado directamente con las características propias que debe tener el perfil del postulante, conforme al perfil de la plaza ofertada; así podemos distinguir entre ambas regulaciones diferenciadas características:
- España, entiende por este supuesto, el requisito de “*poseer la titulación exigida*” pues tiende a un empleo público profesionalizado, determinante en su organización de su empleo público, en función a base de cuerpos y escalas a las que les corresponde una titulación exigible.
  - Otro requisito que contempla la regulación española, y que la podemos incardinar en este supuesto, es la exigencia de cada Administración Pública de incluir en sus convocatorias el cumplimiento del *requisito del conocimiento de la lengua oficial* de la Comunidad Autónoma; esto por su reconocimiento a nivel de cada Estatuto de la Comunidad Autónoma, de oficializar su lengua natural, facilitándose así la atención conforme al derecho de cada ciudadano a dirigirse ante la administración en su lengua natural.

- Perú, por su parte, ha variado su sistema de organización de la función pública, trasladándose de un sistema muy parecido al español, clasificado en cuerpos y escalas conforme a sus titulaciones -servidor profesional, técnico y auxiliar (clasificación contenida en la Ley de Bases)- a una organización por puestos y familia de puestos, correspondiéndoles a cada puesto un perfil determinado. Siendo así, el perfil de cada puesto tendrá como requisito mínimo no sólo la “*titulación*”, sino también la “*experiencia profesional*”; entre otros, considerados como *requisitos mínimos exigibles*; es preciso además señalar que en base a este nuevo sistema de organización pública, dichos perfiles vienen direccionados desde el ente rector del servicio civil (SERVIR) el cual aprueba un Modelo de Perfiles de Puestos, que *deberá* ser replicado y adaptado a cada entidad por su Oficina de Recursos Humanos.
  
- f) *Otros requisitos específicos*: Nos encontramos en un supuesto, por el cual cada administración puede determinar la exigencia de requisitos exigibles en base a la naturaleza del puesto, guardando relación directa con las funciones a desempeñar, por lo que dichos requisitos deben fundarse en los requisitos de proporcionalidad, generalidad, y objetividad, limitando que este tipo de supuestos se degenere en la imparcialidad y direcciona la convocatoria a el beneficio de determinado(s) postulante(s). Sobre este supuesto ambas regulaciones atienden a la misma disposición bajo los mismos criterios.

#### 4.4. DE LOS ÓRGANOS DE SELECCIÓN

Tener las garantías de un órgano de selección imparcial, apolítico, profesional, y que en sobre toda calificación a los candidatos, prevalezcan los principios de mérito y capacidad, también es fundamental para la consecución en la finalidad de dotar a la Administración Pública del personal más idóneo.

Veamos las construcciones jurídicas que han establecido ambos países en sus regulaciones sobre los órganos de selección; así tenemos:

*Perú:*

*Artículo 174° R.LSC: “Durante el concurso público de méritos, las responsabilidades en la entidad son las siguientes:*

- a) *La Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces es el órgano técnico responsable de gestionar y conducir los concursos públicos de méritos, de acuerdo con la directiva de SERVIR. Así mismo, define y aprueba las bases y gestiona el desarrollo del resto de las etapas del proceso (...)*
- b) (...)
- c) *El comité de Selección es responsable de la entrevista y elección de los participantes (...)*

*Artículo 175° R.LSC: “Todos los comités de Selección tienen como miembro al jefe de la Oficina de Recursos Humanos o un representante de este, así como al jefe del área usuaria que formuló el requerimiento, o su representante. El jefe del área usuaria o su representante cuenta con voto dirimente. La formalización de la Constitución del Comité de Selección se realiza mediante comunicación de la Oficina de Recursos Humanos o de quien haga sus veces.*

*España:*

*Artículo 60° EBEP: “Órganos de selección:*

1. *Los órganos de selección serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, y se tenderá, asimismo, a la paridad entre mujer y hombre.*
2. *El personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección.*
3. *La pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie.*

De la simple lectura de los artículos citados, se puede apreciar profundas diferencias entre ambas regulaciones, pero no nos referimos sólo al aspecto formal de la redacción, sino al contenido sustancial de las mismas, tenemos la certeza de que la regulación peruana poco favorece a la protección de un proceso de selección garantista del principio de imparcialidad; así podemos destacar las siguientes consideraciones:

- La técnica legal de la regulación peruana es pobre, no presenta una construcción jurídica en base a los principios que rigen el sistema de acceso y selección al empleo público. Primero, si tenemos en cuenta, que la concentración de la gestión y dirección de todo proceso de selección está a cargo de la Oficina de Recursos Humanos (ORH) como ente descentralizado de la Autoridad del Servicio Civil (SERVIR) en la entidad pública convocante, cuyo jefe según el Manual de Puestos de Trabajo aprobado por SERVIR corresponde a un Directivo público -que puede ser- de confianza política designado libremente por la autoridad miembro del

gobierno a nivel local o regional, lo que hace inexistente alguna garantía de imparcialidad en la totalidad del proceso selectivo; en segundo lugar, se tiene que el Comité de Selección encargado de la etapa de Entrevista Personal y de elección del postulante, es designado por la ORH, y está conformado y presidido por el Jefe de la ORH, originándose una irregular situación, el jefe de Recursos Humanos se consolida así mismo como parte del comité seleccionador; convirtiéndose éste en un ente sumamente poderoso cargado del factor político, con escasas posibilidades de neutralizar las presiones e injerencias políticas.

- En contraposición de lo anterior, la regulación española determina claramente, que el órgano de selección debe ser imparcial y para asegurarse cualquier carga política, exige que el Órgano de selección esté integrado exclusivamente por personal funcionario de carrera cuando el puesto en concurso es de funcionario de carrera, y salvo si fuera de personal laboral, el tribunal puede estar conformado por miembros de esta clase, dejando fuera de su composición al personal de elección o designación política, funcionarios interinos o personal eventual (confianza política); El órgano de selección, por ejemplo a nivel de la Administración local es designado por la Conseller<sup>97</sup> competente en materia de función pública, que es un órgano ejecutivo de la administración pública en materia de función pública.
- Se puede apreciar que la regulación peruana, no asegura ni el carácter colegiado del órgano de selección y en mayor grado de desprotección desconoce la profesionalidad y especialidad técnica directamente vinculada con los puestos convocados a concurso, pues establece por ejemplo, que *“en los casos de concursos públicos para servidores de actividades complementarias, se conformarán Comités sólo para los casos en que un puesto involucre responsabilidades jefaturales, y otros en los que la entidad considere conveniente. En los demás casos, será la ORH la responsable de la selección y asumirá todas las funciones correspondientes a un Comité”*; surge así la pregunta ¿qué tanto puede saber el Jefe de la ORH sobre las peculiaridades de la especialidad de las

---

<sup>97</sup> Es específico sobre regulación autonómica y local, citamos el Artículo 6º literal c) y artículo 7 literal j) de la Ley de Función Pública Valenciana Ley 10/2010, por ser nuestro referente de investigación más próxima.

labores a realizar en un puesto determinado?; ante esto, las posibilidades son realmente escasas.

- Por su parte España, tiene clara la importancia de un órgano seleccionador profesional, especializado y técnico que garantice la rigurosidad en el ejercicio de su *discrecionalidad técnica*<sup>98</sup> en sus decisiones, claro está que dicha especialización debe ser tanto en la materia en la que se desenvuelve el puesto, y también especialización en las técnicas de selección de personal. Es por ello que además el EBEP prevé la posibilidad de establecer órganos de selección permanentes y en cooperación con las Administraciones Públicas, además de la posibilidad de encomendar estas funciones a Institutos especializados o Escuelas de Administración Pública<sup>99</sup>.

Sobre la citada discrecionalidad técnica de los órganos de selección se debe advertir que esta se extiende a la obligación que tiene éstos de motivar sus decisiones y observar el cumplimiento cabal de las etapas de procedimiento de acuerdo al principio de transparencia; esta facultad reconocida a los órganos de selección no puede ser sustituida por otro órgano, incluso con mayor razón a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, cuando se ventile en su sede controversias referidas al acceso; éstos tribunales deben ejercer su jurisdicción respecto el velar por el cumplimiento irrestricto del procedimiento y garantizar el respeto de los principios que lo rigen; pero bajo ningún punto, éstos podrán suplantar los juicios de valor sobre los resultados de las calificaciones realizadas por razón de su *especialización o profesionalización* del órgano selectivo, así los tribunales tienen como límites: a) la inobservancia de los elementos reglados del procedimiento; b) existencia de error manifiesto; c) infracción de normas que regulan el régimen jurídico; d) infracción de las bases del proceso selectivo; e)

---

<sup>98</sup> Se puede apreciar en ese sentido las conclusiones de FONDEVILA, JORGE. En “*Selección y Pérdida de la condición de empleado público...*” Pág., 126-127: “Como conclusión debemos destacar que a la vista de lo señalado se confirma que la razón que ha servido de fundamento al criterio de los tribunales de respetar al ejercicio de la “*discrecionalidad técnica*” por parte de esos órganos de selección, radica en el “*carácter especializado*”, que deberían tener los mismos, cuestión que hemos observado del propio Tribunal Constitucional (STC 353/1993) que consideró elemento esencial, ratificando el propio Tribunal Supremo, que la exigencia de la citada “*cualificación o especialización*” de los órganos de selección. Por ello podemos afirmar que la incorporación de los principios de especialidad, como directa manifestación de la profesionalidad supone reforzar el sentido adecuado y justo del ejercicio de la discrecionalidad técnica por parte de los órganos de selección.

<sup>99</sup> Artículo 61.4 del EBEP; complementa su desarrollo la Ley de la Función Pública Valenciana Ley 10/2010, en su artículo 57°.

actuación con desviación de poder; f) violación del principio de igualdad, mérito y capacidad; g) actuación calificable como arbitraria<sup>100</sup>.

- Se puede apreciar que en la regulación peruana se comparte las funciones de evaluación por etapas, en ese sentido, la ORH tiene a cargo de la Evaluación curricular y los Evaluaciones de conocimientos; dejando sólo la etapa de Entrevista Personal al Comité Seleccionador; es nuestro criterio que si trasladamos la evaluación conjunta de todas las etapas de la convocatoria al Órgano de Selección especializado e imparcial, tendrá una visión más conjunta y completa de todos los méritos, capacidades y aptitudes que presenta el postulante, tornando más acertada su elección; en esta línea persigue la regulación española, donde el Órgano Seleccionador evalúa todas las etapas del proceso bajo los principios de mérito y capacidad y cuyos miembros ejercen la titularidad individual “*intuitu personae*” sin posibilidad a representación, limitando incluso la participación de los sindicatos<sup>101</sup> en los órganos de selección asegurando su independencia en su discrecionalidad técnica; contrario a la regulación peruana, donde absolutamente todos los miembros pueden designar y pueden disponer de un representante, aunque no hace referencia específicamente a los límites sobre la concurrencia de sindicatos<sup>102</sup>.
- Por último, y aunque no menos importante, es la disposición en la regulación española, de que los órganos de selección tiendan a la paridad entre hombre y mujer, asegurando la igualdad de género, misión muy arraigada en las regulaciones españolas y en su sociedad en sí misma; por su parte Perú carece de alguna disposición análoga en su regulación, salvo la remisión genérica a respetar

---

<sup>100</sup> Sobre discrecionalidad técnica se puede revisar: PALOMAR, ALBERTO. “*El nuevo Estatuto de Empleado Público*”. Pág.36; FONDEVILA, JORGE. “*Selección y perdida...*” Pág. 124-127.

<sup>101</sup> Compartimos las críticas de FONDEVILA, JORGE. “*Selección y perdida...*” Pág. 140-145; sobre esta prohibición de intervención de los sindicatos dentro de los órganos de selección; este autor entiende que es criticable la disposición de negociación en las formas de colaboración con los sindicatos en los procesos de selección, pues no se alcanza a comprender qué papel va a desempeñar una entidad que representa concretos intereses de los profesionales, si lo que está en juego son derechos individuales de todos los ciudadanos. A nuestro juicio creemos que dicha colaboración de los sindicatos podría presentarse además en los procesos internos de progresión transversal (que no es necesariamente acceso).

<sup>102</sup> Estas prácticas de intervención de los sindicatos en los órganos de selección y procedimientos de acceso, es muy frecuente en Perú en las empresas de capital público, por dar un ejemplo: Petroperú (Empresa con capitales mayoritarios del Estado en el sector de hidrocarburos, específicamente en la extracción de petróleo), las vacantes de un puesto laboral están dirigidos a los hijos o familiares directos de los trabajadores de Petroperú gracias a los acuerdos entre las organizaciones sindicales y los órganos directivos de Petroperú; práctica que vulnera abiertamente el principio de igualdad de todos los postulantes.

el derecho constitucional de igualdad y no discriminación por razón de sexo a todo ciudadano(a).

#### 4.5. DEL PROCESO O PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN

De la ejecución de un adecuado proceso de selección va depender el futuro del empleo público, por lo que necesario que los procesos de selección respeten los principios señalados anteriormente que rigen el sistema de acceso al empleo público: “Igualdad, mérito y capacidad” y los demás principios que emergen de estos, como el de “publicidad y transparencia” que aseguran el tratamiento igualitario de los postulantes.

El producto a favor (función pública imparcial, profesional, eficiente y eficaz) o en contra (función pública politizada, clientelista, ineficiente y corrupta) depende además del tipo de mecanismo utilizado dentro del proceso de selección para el reclutamiento de los empleados públicos, máxime si estos empleados públicos son permanentes o hacen carrera administrativa en la función pública (funcionario de carrera en el caso de España o servidor civil de carrera para el caso de Perú) representando una carga que el Estado deberá afrontar casi de manera vitalicia.

Existen diferencias notables entre las regulaciones de ambos países, respecto de los procesos de selección a utilizar teniendo en cuenta además a la clase o grupo de empleado público al que se le va aplicar; así, procederemos a explicar en mayor detalle.

##### 4.5.1. DE LOS MODELOS DE SELECCIÓN

Ambos países contienen en sus ordenamientos jurídicos distintas formas de modalidad de selección, así tenemos:

*Perú:*

*Artículo 161° R.LSC: “La incorporación se realiza a través de un proceso de selección que tiene las siguientes modalidades: concurso público de méritos, contratación directa y cumplimiento de requisitos de leyes especiales...”.*

*Artículo 165° R.LSC: “El proceso de selección<sup>103</sup> de servidores civiles puede ser de tres modalidades:*

---

<sup>103</sup> Es el mecanismo de incorporación al grupo de directivos públicos, servidores civiles de carrera, y servidores de actividades complementarias; cuya finalidad es seleccionar a las personas idóneas para el puesto sobre la base del mérito, la competencia y transparencia, garantizando la igualdad en el acceso a la función pública (Artículo 8° de la Ley del Servicio Civil).

- a) *Concurso público de méritos: Este proceso de selección puede ser de dos partes:*
  - a. *Concurso público de méritos transversal: (...) por el que se accede a un puesto de carrera distinto en la propia entidad o en una diferente, y al que solo pueden postular los servidores civiles de carrera (...).*
  - b. *Concurso público de méritos abierto: (...) por el que se accede a un puesto propio del grupo de directivos públicos, servidores civiles de carrera (...) y servidores de actividades complementarias, y al que puede postular cualquier persona que cumpla con el perfil del puesto requerido.*
- b) *Cumplimientos de requisitos de leyes especiales: Se aplica para los casos previstos en la clasificación de funcionarios (...) en los casos en que su incorporación se encuentre regulada por norma especial con rango de ley.*
- c) *Contratación directa: Es aquella modalidad en donde no se requiere un concurso público de mérito para la contratación de acuerdo a lo previsto en la Ley.*

*España:*

*Artículo 61° EBEP: Sistemas selectivos:*

*(...)*

*6. Los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso oposición que deberá incluir, en todo caso una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación.*

*7. Los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición, con las características establecidas en el apartado anterior, o concurso de valoración de méritos.*

Sobre esta parte de la regulación debemos hacer algunas consideraciones importantes:

- a) Lo que para la regulación peruana se concibe como “*concurso*” se diferencia de la regulación española; así se puede apreciar que el “concurso público de méritos” en la regulación peruana, es un procedimiento con diferentes etapas, que debe contar con reglas generales, impersonales, y objetivas sin discriminación alguna y comprende como mínimo las etapas de: Evaluación Curricular, Evaluación de conocimientos y habilidades y la Entrevista personal. Diferenciándose del sistema de “concurso” en la regulación española, que consiste sólo en la comprobación y la calificación de los méritos de los aspirantes y en el establecimiento del orden de prelación de los mismos<sup>104</sup>, y cuya valoración abarca méritos concretos y entre estos

---

<sup>104</sup> MONEREO PÉREZ Y OTROS AUTORES. “Manual del Empleo Público”. Pág. 62.

encontramos servicios prestados, trabajo, experiencia, publicaciones, cursos realizados o impartidos; etc.<sup>105</sup> En semejanza ambas regulaciones establecen su carácter abierto de los sistemas de selección con la excepción de la *promoción interna* y en el caso de España, además por las medidas de *discriminación positiva*.

- b) El concurso público de méritos en la regulación peruana, teniendo en cuenta las etapas que contiene, está más cerca a parecerse al sistema de Concurso-Oposición en la regulación española; en donde primero se aplica la fase de Concurso, calificándose los méritos (Evaluación curricular u Hoja de vida), luego le prosigue la fase de la Oposición, aplicándose evaluaciones escritas u orales de conocimientos y habilidades, ejercicios prácticos, (Evaluación de conocimientos y habilidades) y entrevistas ante el tribunal seleccionador del órgano de selección (Entrevista Personal).

a) *EN EL PERÚ:*

Como el artículo 165° del Reglamento de la Ley del Servicio Civil (R.LSC), citado anteriormente, la fase de selección en el Perú se puede dar por medio de tres modalidades de selección al servicio público: a) Concurso público de méritos; b) contratación directa; c) Exigencia del cumplimiento de requisitos especiales. Desde aquí se deben hacer algunas consideraciones:

- La primera modalidad de selección es por “*Concurso Público de Méritos*”, está destinada a los grupos de directivos públicos; servidores de actividades complementarias; y servidores civiles de carrera<sup>106</sup>. Al ser un proceso garantista y cuyas diferentes etapas están destinadas a asegurar la prevalencia del principio de mérito y capacidad, nos parece correcta la intención de su aplicación tanto al personal de carácter permanente como lo es el servidor civil de carrera (el único grupo que tiene reconocida el derecho de ejercer carrera administrativa), así como también su aplicación al personal temporal, como lo es el personal directivo público (cuya designación es de tres años, que pueden ser renovables hasta en dos

---

<sup>105</sup> FONDEVILA, JORGE. “*La Selección y pérdida de la condición de empleado público*”. Pág.163.

<sup>106</sup> Se aplica a los servidores civiles de carrera cuando: a) Los puestos a cubrir son del nivel inicial de una familia de puestos; b) Los puestos a cubrir corresponden a una vacante de puesto altamente especializado; c) Los puestos para una entidad nueva; y d) los puestos resultantes de un concurso público de méritos transversal desiertos. (Artículo 167° de la Ley del Servicio Civil)

oportunidades<sup>107</sup>), y el servidor de actividades complementarias (que puede ser contratado por plazo fijo o indeterminado). Ahora bien, ocupándonos del Concurso público de méritos la ley diferencia en<sup>108</sup>: transversal dirigido a los servidores civiles de carrera, por medio del cual puede acceder a un puesto de carrera distinto dentro o fuera de la entidad; y abierto<sup>109</sup>, por el que se accede a un puesto de nivel inicial de la familia de puestos propio del grupo directivo, servidor de carrera o servidor de actividades complementarias.

- Además tenemos otra modalidad, la *Contratación directa*<sup>110</sup>, la que a nuestro entender va seguir resultando fuente de problemas graves al no buscarse herramientas que limiten el poder discrecional del órgano responsable de la designación del servidor civil; bajo esa línea las administraciones avanzadas para este tipo de contrataciones también aplican concursos de manera administrativa por el órgano nominador, y que buscan aplicar criterios abiertos, transparente y meritocráticos en esta selección<sup>111</sup>. Así, teniendo en cuenta los grupos a los que se proyecta y a las que está destinada a contratar como lo son los servidores de confianza, servidores por suplencia por progresión en la carrera, servidores para los casos de suspensión previstos en la ley y servidores por incremento extraordinario y temporal de actividades, cabe tener cuidado, puesto que la norma no limita el tiempo de contratación salvo en el caso de suplencia por progresión (plazo de 6 meses máximos y no renovables).

En esta modalidad de contratados de manera directa sin mayor control (requiriéndose sólo el cumplimiento del perfil para el puesto, en relación a los requisitos de formación y experiencia, que en la práctica nunca se cumplen) por el órgano competente, se encuentran miles de trabajadores en los Gobiernos Locales y Regionales, donde más se ha implantado el favoritismo político, el clientelismo, la prebenda, y la corrupción generando una situación irregular. Así la norma no soluciona en nada el mayor problema que mantienen dichos entes

---

<sup>107</sup> Artículo 60° de la LSC.

<sup>108</sup> Artículo 165° del Reglamento de la Ley del Servicio Civil.

<sup>109</sup> Artículo 67° de la Ley del Servicio Civil.

<sup>110</sup> Artículo 178° del reglamento de la Ley del Servicio Civil.

<sup>111</sup> Chile es un ejemplo de este desarrollo, que, aunque no estas formalizados legalmente, su autoridad del servicio civil si los aplica administrativamente. LLANO, M. Citado por CORTÁZAR VELARDE, JUAN CARLOS; LAFUENTE, MARIANO; SANGINÉS MARIO [Editores]. “*Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*”. Pág.32-33.

públicos, cuyos trabajadores contratados bajo esta modalidad de contratación directa vienen ejerciendo sus servicios y a los cuales se les corta el vínculo con la entidad antes de cumplir el año laborable, y luego se les renueva; así pueden estar toda una gestión, tratando de ser lo mayormente complaciente con la autoridad, apoyando incluso en situaciones irregulares salvaguardando su puesto de trabajo.

- Por último; tenemos la modalidad de selección por cumplimiento de requisitos de leyes especiales, aplicable exclusivamente al grupo de los funcionarios públicos de designación y remoción regulada como por ejemplo: Magistrados del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, Defensor del pueblo, Fiscal de la Nación, entre otros<sup>112</sup>; donde su incorporación se encuentra regulada por norma especial.

b) *EN ESPAÑA:*

En el artículo 61° del EBEP del Empleado Público citado textualmente, se puede observar que España presenta tres modalidades de sistemas de selección: a) Oposición; b) Concurso; c) Concurso oposición; ambos presentan diferencias a detallar:

- Sobre el primero, la Oposición es el sistema ordinario de ingreso de los funcionarios, que consiste en la celebración de una o varias pruebas en las que los aspirantes deben mostrar sus conocimientos del temario o programas que han sido previamente objeto de publicación en la convocatoria, a capacidad analítica, la posesión de habilidades o destrezas, el dominio de lenguas extranjeras y en su caso superación de pruebas físicas<sup>113</sup>.
- El concurso, consiste como ya lo hemos enunciado anteriormente, exclusivamente en un trámite de comprobación, valoración y calificación de los méritos alegados por los aspirantes con unos baremos previamente establecidos en la convocatoria<sup>114</sup>.
- Y, por último, tenemos el Concurso-Oposición que es prácticamente la conjunción de ambos sistemas en uno sólo, cuya etapa primera es la del concurso (que no

---

<sup>112</sup> Artículo 52° literal b, de la Ley del Servicio Civil.

<sup>113</sup> BERMEJO, JOSÉ. “*Derecho Administrativo Básico*”. Pág. 217.

<sup>114</sup> Ob. Cit. Pág. 217.

puede determinar por si misma el resultado del proceso) y luego la oposición, cuyas valoraciones proporcionadas determinan el ganador.

- Ahora bien, el EBEP-Estatuto Básico del Empleo Público, no diferencia entre la utilización exclusiva de uno u otro sistema, sino que de manera básica determina ciertas reglas: Así tenemos que para los funcionarios de carrera son posibles la aplicación de la Oposición o el Concurso-Oposición, y sólo de carácter excepcional el Concurso cuando sea aprobado por ley de las Cortes de la Administración Local; para el personal laboral fijo también pueden ser aplicados los tres sistemas indistintamente.
- Ahora como bien lo destaca FONDEVILA, JORGE<sup>115</sup> sobre la selección del funcionario interino y del personal laboral temporal, el EBEB no aporta una regulación que incorpore mecanismos de selección que impidan las situaciones de problemas graves que se generan en las Administraciones Públicas frente a la alta tasa de temporalidad; empero, nada impide y será perfectamente aplicable las reglas del funcionario de carrera al interino, y las reglas del personal laboral fijo al temporal; así la ley de Función Pública Valenciana del 10/2010, por ejemplo, al expresarse de manera genérica al “funcionario” creemos que abarca tanto funcionario de carrera e interino, y lo mismo sucede cuando se refiere de manera genérica al “personal laboral” sin hacer distinción entre fijo o temporal; además claro está que las Leyes Autonómicas de la función pública pueden establecer parámetros específicos; en todo caso estos mecanismos utilizados deben combinar la agilidad en su realización sin descuidar el respeto de los principios de igualdad, mérito y capacidad, transparencia, y publicidad.
- Tenemos además al personal eventual en cuya presencia del factor de confianza política, hace que su nombramiento sea mediante mecanismos de *libre designación* del órgano competente y por último tenemos el personal directivo que como expresa SÁNCHEZ MORÓN<sup>116</sup>, no son cargos de libre designación pura y

---

<sup>115</sup> FONDEVILA, JORGE. “*La Selección y perdida de la condición de empleado público*”. Pág166. El autor además realiza todo un análisis sobre los criterios mínimos que deben respetarse en los procedimientos a establecer para estos grupos, así también criterios para la mejor aplicación de las “listas de espera o bolsas de trabajo” como instrumento a la satisfacción de la contratación rápida y ágil y finalmente ventila algunas consideraciones sobre la forma del personal laboral indefinido no fijo de plantilla, cuya posición resulta bastante crítica al punto de considerarla un disparate jurídico; y a nuestro parecer razones suficientes tiene.

<sup>116</sup> SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. “*El derecho de la función pública*”. Pág88-89.

simple, pero reconoce la incidencia del factor político en su designación, y aunque el EBEP tampoco elabora una regulación del sistema de su designación, sí que lo remite a las leyes de desarrollo, así toma como ejemplo la selección mediante órganos de selección, que formula una terna; entre otros. En todo caso el procedimiento utilizado debe respetar siempre los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y así como publicidad y libre concurrencia.

#### 4.5.2. APUNTES CARACTERÍSTICOS Y DIFERENCIADORES

Como lo hemos apuntado desde un principio, una de las ideas centrales sobre la diferencia en la regulación del empleo público en ambos países, es la singularidad propia de la regulación española que se caracteriza por dividirse en dos ámbitos “la regulación básica” y su regulación descentralizada mediante las leyes de desarrollo; en contraposición de la regulación peruana que es única y centralista.

En función a la característica centralista del régimen peruano, se ha pretendido acaparar todos los ámbitos de la regulación del empleo público, dirigiéndose en sentido contrario la regulación básica española que deja un amplio margen de actuación a las administraciones de las Comunidades Autónomas, para que con sus leyes de desarrollo de la función pública puedan complementar el régimen de acuerdo a sus peculiares circunstancias y necesidades.

Conforme a lo citado, encontramos campos en la “Ley del Servicio Civil” en la regulación peruana, que no ha sido dedicación del desarrollo del “EBEP” en la regulación española, y que necesariamente debemos de dirigirnos a las regulaciones específicas de las Comunidades Autónomas para poder establecer apuntes característicos y singulares en ambas regulaciones, puesto que el respectivo desarrollo se encuentra bajo el ámbito competencial de cada Administración Autonómica.

##### a) *EN ESPAÑA:*

Tomando como vector referencial la regulación en la Comunidad Valenciana, vamos analizar en lo que cabe aspectos comparativos en los desarrollos de la regulación del empleo público:

- Uno de esos ámbitos sin auscultar por parte de la regulación básica del EBEP, es el *procedimiento de selección* en sí mismo -como el conjunto de actuaciones administrativa que de manera ordenada que permitan garantizar el respeto de los principios de orden constitucional y/o legal que rigen el acceso al empleo público- con críticas por alguna parte de doctrina<sup>117</sup> por ausencia y errores en la técnica legal en el desarrollo del EBEP, creemos aceptable la remisión de su desarrollo al ámbito de las CC.AA pues no todas presentan las mismas características ( vr. gr.; porque no es lo mismo organizar el empleo público en la Comunidad Valenciana con 222 mil 782 empleados públicos, frente a los 15 mil 484 empleados públicos en la Comunidad de La Rioja<sup>118</sup>).
- Así la regulación de la Comunidad Valenciana –nuestro referente de estudio- señala que el procedimiento de selección (Art. 52º LOGFPV) debe tener carácter abierto que garantice la libre concurrencia, sin perjuicio de los lineamientos específicos en los procedimientos para promoción interna y de las medidas de discriminación positiva (conforme a la ley de la materia específica en el caso de personas con discapacidad), ya establecidas en el EBEP.

Este proceso de Selección se inicia con la Convocatoria Pública, que tiene un requisito previo y de exigibilidad obligatoria, contenido en la comúnmente llamada Oferta de Empleo Público<sup>119</sup> –que puede tomar otra denominación a criterio de la Administración correspondiente- constituyéndose como un instrumento de previsión y planificación presupuestaria de las necesidades de la administración en la incorporación de personal de nuevo ingreso, aprobada anualmente por los órganos de gobierno de cada Administración Pública.

La Convocatoria pública, es “*la ley*” que rige la relación que vincula al postulante y la administración, aprobada por el Conseller en materia de función pública, la

---

<sup>117</sup> Al respecto se puede leer FONDEVILA, JORGE, en “*La selección y perdida...*”. Pág151 y ss.; SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, en “*Comentarios a la Ley del Estatuto...*”.

<sup>118</sup> Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Julio 2014. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

<sup>119</sup> Este instrumento, recoge todas las necesidades de personal de manera anual y presupuesta las plazas que deberán ser puestas en concurso público, el mismo que debe ser realizado con plazo máximo improrrogable de tres años (cuestión criticada por no corresponder al principio de agilidad para algunos procesos selectivos como lo son para funcionario interinos, por ejemplo; no existiendo la necesidad de otorgar un plazo excesivo de obligatoriedad). Será aprobada por el Consell de la Generalitat a propuesta del Conseller competente en función pública, al ser un instrumento de gestión y planificación de recursos humanos este deberá cumplir con su publicidad mediante los medios oficiales para su validez.

misma que deberá ser publicada en los medios oficiales de la Comunidad Valenciana; y además deberá contener la mayor información posible que haga transparente el proceso de selección al que da apertura; así la convocatoria incluirá: a) El número de vacantes, clasificación profesional, cuerpo, agrupación profesional y en su caso escala o categoría laboral; b) Los requisitos que deben reunir las(os) aspirantes; c) Sistema selectivo aplicable, con indicación de las pruebas concretas, el programa de materias sobre las que versan, y en su caso, la relación de méritos, así como los criterios y las normas de valoración; d) La composición del órgano técnico de selección; e) determinación del curso selectivo o periodo de prácticas.

Respecto del tipo de pruebas a aplicar en el proceso de selección, éstas se llevaran a cabo en el tiempo y oportunidad que se ha estipulado en el cronograma de la convocatoria, así la regulación de la función pública valenciana, acoge lo establecido en el EBEP (Art. 61º inciso 2 y 5), abarcando pruebas de carácter teórico, en forma escritas u orales en conexión directa con las materias establecidas en la convocatoria, con el fin de comprobar los conocimientos y la capacidad analítica del postulante; además se podrán realizar pruebas de carácter práctico, en base a ejercicios tipo y la forma de comprobar el conocimiento del idioma valenciano, si le es exigible. Así mismo, pueden complementarse con otro tipo de pruebas (Vr.gr. pruebas psicotécnicas, entrevistas, reconocimientos médicos), siempre y cuando éstas guarden adecuada relación en forma directa con las funciones a desempeñar.

Finalmente, la regulación de la Comunidad Valenciana también recoge la posibilidad de incluir en sus convocatorias aquellas herramientas que permitan comprobar la idoneidad del aspirante seleccionado, por medio de la superación de cursos selectivos y periodo de prácticas; cuyas características, forma, y mecanismos de realización, creemos que deberá indicarse de manera específica y detallada en la convocatoria; compartimos la idea de FONDEVILA, JORGE, en el sentido de que este tipo de herramientas son escasamente utilizadas en el modelo español, siendo necesaria una reflexión en torno a su aplicación, pudiendo

desarrollar según su criterio un papel fundamental en la necesaria renovación de los sistemas de selección<sup>120</sup>.

- Finalmente, superado todo el proceso de selección estipulado en la convocatoria, incluyendo la aprobación del curso selectivo o el periodo de prácticas determinado, el o los postulantes ganadores de las plazas convocadas se vinculará a la administración, mediante una serie de actos sucesivos que le harán capaz de adquirir la condición de empleado público. Así tenemos; Primero, deberán *acreditar los requisitos exigidos* en la convocatoria (entendiéndose por la presentación a la administración los documentos justificantes, entre otros); segundo, le prosigue el acto administrativo *de nombramiento* por el órgano o autoridad competente, debidamente publicado en el diario oficial o boletín oficial de la administración en un plazo máximo de 6 meses<sup>121</sup> desde la finalización del procedimiento de selección o la superación del periodo de prácticas; tercero, el acto simbólico y formal de *juramentación o promesa de acatamiento a la Constitución*, o en su caso al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y demás leyes que regulen y vinculen a la función pública; y por último, *toma de posesión del puesto de trabajo*<sup>122</sup>, que es el acto de constituirse o apersonarse en el lugar de trabajo.
  
- En último lugar, la regulación valenciana establece un procedimiento específico respecto del personal laboral fijo, cuyo vínculo en el régimen laboral es distinto al funcionarial; así se diferencia con los requisitos citados anteriormente, en la *formalización del contrato laboral*, constituyéndose en la firma y celebración de un contrato laboral con el órgano competente; por los demás, el resto de requisitos se consideran de común aplicación.

## b) EN EL PERÚ

---

<sup>120</sup> La realidad peruana no es distinta en este punto, como veremos más adelante, Perú también menciona el periodo de prueba, pero con carácter obligatorio; empero sucede que este requisito de superación del periodo de prueba es como decimos “un saludo a la bandera”, ningún gestor de la administración se preocupa por monitorear el desempeño en el tiempo establecido como periodo de prueba.

<sup>121</sup> Según nuestro criterio, tampoco se entiende porque el plazo excesivo para el nombramiento, además la ley de la función pública valenciana, también omite establecer las responsabilidades administrativas de no realizar dicho nombramiento por parte de la administración dentro del plazo establecido.

<sup>122</sup> La regulación determina que la toma de posesión dentro del plazo establecido; pero omite señalar bajo que instrumento se establece dicho plazo, que a nuestro entender deberá ser establecido en el acto de nombramiento.

En la regulación peruana, la *fase de selección* se basa en las etapas progresivas del Concurso público de méritos; con reglas impersonales, bajo el respeto de los principios de imparcialidad, objetividad, y transparencia que no permitan discriminación alguna; así tenemos: a) Etapa preparatoria; b) Etapa de Convocatoria y Reclutamiento; c) Etapa de Evaluación; y finalmente d) Etapa de Elección; toda esta información del procedimiento debe estar contenida en el Reglamento Interno de los Servidores Civiles (RIS), que aprueba cada entidad, comprendiendo<sup>123</sup>:

- La *etapa preparatoria* como su nombre lo determina, es la encargada de reunir con requisitos propios para la etapa siguiente, que es la del lanzamiento de la convocatoria, comprendiendo<sup>124</sup>: a) El *requerimiento* a cargo de la unidad orgánica en la que se ubica en puesto a ser cubierto, dirigido a la Oficina de Recursos Humano, en esta etapa al igual que la regulación española, también se prevé un requisito presupuestal previo obligatorio, por lo que la Ley del Servicio Civil, establece que para iniciar un concurso publico de méritos, la entidad cuente con el *puesto vacante y presupuestado*<sup>125</sup>; b) *Designación del responsable, o Constitución del comité de selección*, designado por la Oficina de Recursos Humanos(ORH), quien gestiona y conduce el proceso de selección; c) *Aprobación de las bases del proceso*, incluyéndolas reglas y requisitos para la convocatoria, constituyéndose *la ley* que regula la relación entre los aspirantes y la Administración Pública, cuyos contenidos deben garantizar el respeto de los principios que rigen el régimen del servicio civil, por lo que deberá incluir como mínimo: i) el perfil del puesto, el mismo que deberá estar contenido en el Manual de Perfiles de Puestos<sup>126</sup>; ii) condiciones del puesto, como periodo de prueba, horario, compensación, la familia de puestos, rol, nivel; etc. iii) cronograma de concurso; iv) descripción de medios y tipos de evaluación; v) contenido de la hoja de vida (requerimientos académicos y profesionales mínimos); vi) declaraciones juradas (formatos administrativos a complementar); vii) documentación

---

<sup>123</sup> Aplicable tanto a Concurso público de mérito abierto o transversal (interno). Artículo 169° del Reglamento de la Ley del Servicio Civil.

<sup>124</sup> Artículo 170° del Reglamento de la Ley del Servicio Civil.

<sup>125</sup> El Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), es el Instrumento de gestión por el que se organiza el empleo público en la entidad, conteniendo el presupuesto de las vacantes de nuevo ingreso, que son coordinados conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas y SEVIR (Art. 128 LSC).

<sup>126</sup> El Manual de Perfil de Puestos (MPP) es un instrumento de gestión donde se consigna el perfil establecido para todos los puestos a cubrir en la entidad pública, incluyendo los requisitos personales, profesionales con las que se accede, así como las funciones y responsabilidades de los puestos o familia de puestos de trabajo.

sustentatoria solicitada al postulante; viii) los criterios de calificación; y ix) mecanismos de impugnación. Todos estos requisitos administrativos procedimentales se producen de conformidad a los principios de transparencia y legalidad.

- La siguiente etapa es la *etapa de convocatoria o reclutamiento*<sup>127</sup>, responde al cumplimiento efectivo del principio de publicidad y transparencia; brindándole a la administración dos objetivos: el primero asegurarse que la convocatoria tenga favorable respuesta social (reclutamiento), y mientras más amplitud tenga la publicidad mayores concentraciones de postulantes habrán ampliándose las probabilidades de la captación de un personal idóneo para el puesto; y segundo; cumplir un aspecto formal que acarrearía la nulidad del proceso del concurso público. La convocatoria debe contener la información para hacer efectiva la postulación, como su forma, plazos, número de vacantes, y en general toda la información necesaria para el postulante pueda acceder y participar del proceso. Resulta curioso que la regulación peruana, asuma como principal instrumento de publicidad, a los medios electrónicos (anuncio en el portal web de la entidad), y otros “*medios que promuevan el acceso a oportunidades de trabajo*” no siendo concretos, bajo ningún argumento señalan ni como posibilidad que deberá realizarse mediante medios de comunicación masiva; sin embargo, si hacen referencia directa sobre el “*tablón de anuncios de la entidad*” como un medio utilizable. Según nuestro criterio, el uso único de los medios electrónicos y el tablón de la entidad, resulta poco eficiente para los fines de amplio reclutamiento; máxime si estos medios son fácilmente vulnerados (como lo es en la realidad) con el afán de reducir el número de aspirantes y beneficiar políticamente algún candidato; por lo que, creemos que el medio preferente debería ser la publicación de anuncios en los medios de comunicación masiva (escritos o audiovisuales), que pudiesen ser complementados con el uso de los medios electrónicos (a los que aún no todos tienen acceso, acercándose concretamente a la realidad peruana) obteniendo mayor amplitud en su publicidad y acercándose a los fines que se pretenden en esta etapa.

---

<sup>127</sup> Artículo 171° del Reglamento de la Ley del Servicio Civil.

- Terminada la etapa de reclutamiento, le prosigue la etapa cardinal en el proceso de selección, la *Etapa de Evaluación*, aquella en donde se evalúa y califica al postulante; para esto la ley ha comprendido como parámetros mínimos la aplicación de<sup>128</sup>: a) *Evaluación curricular*, consistente en la valoración de méritos de acuerdo con el *baremo*<sup>129</sup>; y *puntuación de los méritos* contenidos en la *hoja de vida* del postulante b) *Evaluación de conocimientos y habilidades*; en los que no se dice nada novedoso, más que la tácita aplicación de los exámenes orales y/o escritos, teórico o prácticos; c) *Entrevista final*; referida a la audiencia ante el tribunal u comité de selección.
- En la etapa final del concurso, nos encontramos con la *Etapa de elección*; donde se toma la decisión de escoger al ganador del concurso en base al conjunto de resultados expuestos y arrojados por el concurso público de méritos.
- Se debe entender que estas etapas del procedimiento de selección en el Concurso Público de Méritos, se miden en función del mérito y la capacidad del postulante, donde debe primar la neutralidad tanto del órgano conductor (ORH) en todas las etapas y del comité de selección específicamente en la etapa de la entrevista personal, excluyendo las simpatías partidarias, asegurando la igualdad de oportunidades a los concursantes, sin la participación de injerencias y fisgoneos del poder político, ¿pero cómo lograr esta combinación perfecta?; pues, ahí está el gran cambio que se debe plantear; creemos que la nueva ley no viene a decir nada nuevo que no se haya dicho antes<sup>130</sup>, pues el principio de mérito y capacidad

---

<sup>128</sup>. Cabe indicar, que en la regulación no se indica que tipos de evaluaciones serán aplicadas, pues se tendrá que esperar que SERVIR apruebe una directiva al respecto (situación que hasta la fecha de esta redacción no se ha realizado), pues no encontramos directiva alguna en el portal web de SERVIR: [www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe); sin embargo establece un mínimo de evaluaciones (Artículo 172° del Reglamento de la Ley del Servicio Civil).

<sup>129</sup> El reglamento de LSC (Art. 170°, parte *in fine*), establece que en las bases de la convocatoria se establecerán los criterios de calificación en el concurso público de méritos; pero nada dice sobre la obligatoriedad de constituir una tabla de baremos o puntuación a aplicar sobre la calificación de los méritos; por lo que, esta etapa se vuelve en absoluta discrecionalidad del órgano conductor del proceso que tiene a cargo esta etapa, que es nada menos que el Órgano de Recursos Humanos; situación que no garantiza la evaluación imparcial y objetiva de todos los postulantes.

<sup>130</sup> Artículo 5° (Ley Marco del Empleo Público-2004).- Acceso al empleo público: “*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*”; similar lectura se tiene de la Ley del servicio Civil, en su artículo 164°: “*El proceso de selección tiene por objeto seleccionar a las personas idóneas para el puesto sobre la base del mérito, la transparencia y la igualdad de oportunidades...*”.

en el acceso lleva implantado años atrás, así el punto de quiebre resultaría por la forma en su aplicación material de dicho principio.

- El Perú ha dado un giro en la organización de la carrera del servicio civil<sup>131</sup>, que es plausible; pero, mantiene el mismo sistema de incorporación al servicio público, creemos que es importante destacar criterios que nos ayuden a implantar mejor el sistema de incorporación por mérito y capacidad del servidor público; y para ello debemos considerar dos posiciones:

ÁMBITO JURÍDICO: Desde el punto de vista jurídico, es menester ajustar herramientas jurídicas como:

- I) Debemos consolidar instrumentos que garanticen el mérito y la capacidad, que nos den mayor seguridad y confiabilidad en las decisiones tomadas por los órganos de conducción y el comité de selección, nos referimos por ejemplo: a) El reglamento debería establecer la obligatoriedad de constituir baremos fijos -en las bases de la convocatoria- a aplicarse sobre la calificación en la etapa de Evaluación Curricular; b) el reglamento debería establecer -en las bases de la convocatoria- la exigencia de establecer un temario sobre los que se desarrollen las Evaluaciones de conocimientos, y la obligatoriedad de fijar las pruebas prácticas con conexión directa a las funciones a desarrollar en el puesto de trabajo; c) el reglamento debería establecer la obligatoriedad de que el comité seleccionador publique con anticipación el baremo de las cualidades, actitudes, o criterios a evaluar en la entrevista personal, haciendo transparente el proceso de evaluación en la entrevista personal, limitando el abuso de la discrecionalidad del comité evaluador; c) en concordancia con el literal anterior, dicha discrecionalidad debería ser eminentemente técnica, y para eso se debería establecer en el reglamento, la exigencia de que el comité de selección represente un órgano colegiado que acredite tener la profesionalidad y especialización directa con las funciones del puesto convocado; mayormente perjudicial es lo que la regulación peruana establece; es decir, la posibilidad de que el órgano o comité de selección

---

<sup>131</sup> Creación de un ente rector, que en principio debe ser estrictamente técnico y apolítico, sino se seguirá el mismo destino de años pasados; y la reforma será un rotundo fracaso.

pueda ser unipersonal, conformándose únicamente por el Jefe de Recursos Humanos, al que sólo por el cargo se le otorga amplísimas facultades discrecionales, careciendo a nuestro entender de coherencia y además posibilitando la vulneración del principio de imparcialidad en la selección; d) El reglamento ni siquiera dispone que sus órganos de gestión o comité de selección esté conformado por personal que no represente intereses políticos, corporativos o gremiales, como si lo hace la regulación española; por lo que ésta es una exigencia que se debería tenerse en cuenta; e) Por último, constituir un órgano veedor, el cual se puede consolidar en un representante de SERVIR ajeno a la entidad convocante del concurso<sup>132</sup>.

- II) Establecer un valor porcentual objetivo en el baremo global de las evaluaciones en su conjunto, el mismo que debe dar mayor importancia al mérito y capacidad; es decir, creemos que si lo importante es prevalecer el mérito que se haga valer en mayor grado de calificación la evaluación curricular y de conocimientos (que resultan ser en base parámetros objetivos), en menoscabo de la entrevista personal o final (en base criterios subjetivos)<sup>133</sup>, reduciéndose las practicas a favor del clientelaje político del comité evaluador<sup>134</sup>; y esto en relación a que a nuestro entender es errónea la disposición del reglamento sobre la etapa de elección, en el que se señala: *“Artículo 173° R.LSC: ...En caso que culminadas las evaluaciones exista empate de dos o más candidatos, se considera como ganador del proceso al candidato que haya obtenido mayor puntaje en la entrevista final”*, pues como van las cosas, lo más probable es que el

---

<sup>132</sup> Lo que proponemos no es incorporar un miembro adicional al órgano seleccionador establecido por la Ley del Servicio Civil, sino que SERVIR encargue su deber de fiscalización a un representante no vinculado a la entidad convocante, el mismo que tendrá condición de observador en todas las etapas del proceso; sin interferir en el mismo; luego informará los resultados a SERVIR, tomando esta última las medidas correspondientes.

<sup>133</sup> Generalmente, y esto se ha visto desde siempre en los procesos de selección; es que todas las evaluaciones constan del mismo valor acumulativo: Evaluación curricular (sobre 10 puntos); Evaluación de conocimientos (sobre 10 puntos) y Entrevista personal (sobre 10 puntos); y que sucedía; en algunos casos las evaluaciones de conocimientos eran manipuladas; en otras oportunidades quien había alcanzado ventaja de considerables puntos en las dos primeras evaluaciones, era desplazado por un comité evaluador de la entrevista personal con preferencias pre-establecidas, calificados ridículamente al primero y evaluando magníficamente al “recomendado”. Por lo que se propone es valorar con menos puntos la calificación en Entrevista personal, que puede tomar el valor: (sobre 5 puntos).

<sup>134</sup> Generalmente constituido por: el jefe del área del requerimiento o representante; el jefe de recursos humanos o representante; el titular de la entidad (casos de selección de directivos públicos). Artículo 175° del Reglamento de la Ley del Servicio Civil.

comité evaluador haga prevalecer los intereses del jefe de la Oficina de Recursos Humanos, cuando es titular o cuando es único miembro o además del Titular de la entidad o su representante en los casos en los que es miembro y preside del comité de selección<sup>135</sup>. Por lo que proponemos: que caso de empate, que haga la diferencia el mayor valor de la calificación en la evaluación de conocimientos; en caso sean iguales, la evaluación curricular; y si persiste el empate por último la entrevista personal; en ese orden de prelación, evitando la discrecionalidad arbitraria al calificar mejor al postulante de su agrado personal, o afinidad partidaria o de recomendación.

- III) Es necesario realizar un ajuste importante en la regulación peruana; no es posible que no se garantice la imparcialidad política o la profesionalidad en base al mérito y la capacidad del Jefe de la Oficina de Recursos Humanos, aun cuando se le han conferido amplísimas facultes dentro de la organización y gestión en el acceso e incorporación al empleo público. Así tenemos las siguientes consideraciones: El Jefe de recursos Humanos debe ser un directivo público; el directivo público puede ser un servidor de confianza<sup>136</sup>, el cual es designado libremente por la confianza política de quien lo designa; por lo que nos encontramos en un campo sin minar, y libre de ser utilizado por actividades clientelistas; y aunque el reglamento propone una forma de veeduría y supervisión<sup>137</sup> por parte de SERVIR, es únicamente sobre los concursos públicos para incorporar directivos públicos<sup>138</sup>, se necesita a nuestro parecer una exigencia explícita sobre la no contratación directa de un servidor de confianza en el grupo de directivo público bajo el puesto de Jefe de la Oficina de Recursos

---

<sup>135</sup> Al respecto se debe tener en cuenta lo siguiente: “*Los comités para la selección de los Directivos Públicos serán presididos por un tercer miembro que será el representante del titular de la entidad*”. (Art. 175° del Reglamento de la LSC).

<sup>136</sup> Cabe recordar, que el servidor de confianza puede formar parte del grupo de Directivos Públicos. Art. 3° literal e).

<sup>137</sup> Art. 238° y 245° del Reglamento de la LSC.

<sup>138</sup> Que brilla por su ausencia, puesto que SERVIR debe de aprobar los lineamientos, ya ha transcurrido casi un año y hasta el momento no se han aprobado.

Humanos, y bajo este supuesto optar por la disposición de selección por encargo a la Autoridad del Servicio Civil-SERVIR<sup>139</sup>.

ÁMBITO SOCIAL: En segundo lugar, desde el ámbito social también es importante construir un epicentro de profesionalidad que sirva de detonante y que expanda sus ambiciones hacia la construcción de un servicio civil de calidad eficiente, nos referimos a una nueva generación de servidores profesionales que implanten la prevalencia del mérito, como rasgo común en la Administración Pública; sobre esto, aporta mucho la creación del Cuerpo Gerentes Públicos<sup>140</sup> y la Escuela Nacional de Administración Pública<sup>141</sup>, un proyecto puesto en marcha con la nueva reforma, que sin duda le brindará a los Gobiernos Regionales y Locales (entidades más vulnerables a la corrupción política) mayor solidez en su nivel directivo; completando la idea, creemos que una nueva generación de servidores civiles sin pasivos políticos no genera el cobro de interés futuros, con servidores conscientes de que su ingreso al servicio civil ha sido ganado gracias a sus méritos y capacidades contribuirán a que más y mejores recursos se sumen al compromiso de una Administración Pública eficaz, eficiente y de calidad.

- La regulación peruana, también se ha puesto en la posición de cubrir las contingencias que transcurran en la fase de selección, producto de irregularidades avizoradas por los aspirantes; así los postulantes tienen la posibilidad de ir en contra de los resultados del procedimiento de selección, una vez publicados los resultados por el órgano competente, en ese sentido todo postulante tiene el plazo de cinco días hábiles para contradecir<sup>142</sup> dichos resultados mediante el recurso de reconsideración ante el *Comité de selección*, cuando considere que median *vicios e irregularidades que afecten el interés general, la eficacia y eficiencia, la igualdad de oportunidades, el mérito y la capacidad, la legalidad y especialidad*

---

<sup>139</sup> Entendiéndose, de tal forma que sea SERVIR, quien tenga facultades para seleccionar al Directivo Público que ejerza el puesto de Jefe de la Oficina de Recursos Humanos en la entidad.

<sup>140</sup> Constituye el mecanismo por el que se incorporarán profesionales altamente capaces, seleccionados en procesos competitivos y transparentes, para ser destinados a entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; los que primero llevan un curso de introducción capacitación y evaluaciones; para captar los recursos más sobresalientes (Decreto Legislativo N° 1024).

<sup>141</sup> La Escuela Nacional de Administración Pública es un órgano de línea de SERVIR que tiene por misión formar y capacitar en temas de administración y gestión pública a servidores públicos. La Escuela prioriza su accionar en el ámbito subnacional, es decir, en gobiernos regionales y locales en temas de ética y servicio al ciudadano (Decreto Supremo 079-2012-PCM).

<sup>142</sup> Art. 177° del R.LSC, sobre la impugnación del proceso de selección.

*normativa, la transparencia, la probidad y la ética pública, durante las etapas del proceso; en otras palabras cuando se vulneren los principios legales que rigen el régimen del servicio público, y en especial los vinculados al proceso de selección. Esto convierte al Comité de selección en una primera instancia; la que puede acoger o desestimar el pedido en el plazo de diez días hábiles, si el la decisión fuese contraria a los intereses del postulante, éste puede recurrir en apelación al Tribunal del Servicio Civil, que deberá decidir en el plazo correspondiente<sup>143</sup>, su decisión otorga calidad de *cosa decidida* agotando la vía en sede administrativa, estando en su derecho del postulante el acudir a sede judicial en vía del proceso contencioso administrativo.*

- Finalmente, la regulación hace referencia a las medidas de “*acción afirmativa*”, en un lenguaje que a nuestro parecer minimiza la importancia de estas medidas a favor de la inclusión del discapacitado. La ley como hemos indicado anteriormente no se pronuncia sobre las medidas de discriminación positiva bajo ningún punto, al respecto el reglamento los enuncia como simples situaciones a respetar, pero denota una visible despreocupación al respecto, no señala la posibilidad de utilizar mecanismo alternos de evaluación adecuadas y atípicas que les favorezca, y les otorga un riguroso requisito limitante, es decir que si el postulante discapacitado no lograra completar y superar las calificaciones (en base a las pruebas hechas para aquellos que no presentan ninguna minusvalía o discapacidad) no pueden hacer valer su puntajes adicionales que la ley les concede para poder superar el puntaje mínimo requerido que les haga partícipes de aquella vacante reservadas exclusivamente a ellos, lo que nos parece totalmente ilegal, puesto que va contra la ley especial, que no establece ningún límite al respecto: “*Art. 36° de la Ley General de la Persona con Discapacidad Ley N° 27050: En los concursos para la contratación de personal del sector público, las personas con discapacidad tendrán una bonificación de 15 (quince) puntos en el concurso de méritos para cubrir la vacante.*”.

---

<sup>143</sup> Según la modificatoria del Reglamento del Tribunal del servicio Civil, el expediente de apelación se resolverá en el plazo de 15 días desde haber declarado el expediente listo para resolver, y la resolución se notifica dentro de los 5 días hábiles posteriores. D.S. N° 135-2013-PCM, art. 20.

Analizada la fase de selección, la regulación peruana presenta en su proceso de incorporación al servicio civil, la culminación de tres fases posteriores, así veamos:

Sobre la *fase de vinculación* (Art. 180° R.LSC), se debe destacar que es la etapa donde se formaliza la elección una vez publicados los resultados<sup>144</sup>; la misma que puede tener distintas modalidades teniendo en cuenta la modalidad de selección; así tenemos:

- Se formaliza el vínculo por medio de la emisión de la “Resolución Administrativa”, acto administrativo de autoridad competente para los casos de funcionarios y directivos públicos;
- Se formaliza el vínculo por la emisión de la “Resolución administrativa” del responsable de la Oficina de Recursos Humanos de la entidad para los casos de servidores civiles de carrera;
- y por “Contrato Administrativo”, suscrito por autoridad competente para los servidores de confianza, servidores de actividades complementarias, y servidores bajo contratación directa;

Se tiene que el inicio de la vinculación se produce desde el momento de la emisión de la resolución<sup>145</sup> o la suscripción del contrato<sup>146</sup> donde se fija la fecha de ingreso al servicio civil<sup>147</sup>.

Luego prosigue una fase importante en el proceso de incorporación<sup>148</sup> del nuevo servidor, *la fase de inducción*, que tiene por finalidad poner en conocimiento a los servidores civiles de la información relacionada a la normativa de funcionamiento general del Estado, y en especial la vinculada a su institución, sus normas internas y las características de su puesto. El órgano encargado de llevar a cabo la inducción al personal de la entidad es su

---

<sup>144</sup> El reglamento prevé un plazo para la vinculación de la persona seleccionada (entendemos como aceptación) el que se ha establecido de 31 días calendario desde la publicación de resultados, lo que nos parece un plazo algo excesivo, pues genera retraso en el servicio público; una vez transcurrido el plazo la entidad tiene facultad para vincularse con el accesorio.

<sup>145</sup> Contenido mínimo de la Resolución Administrativa: fecha de inicio del vínculo, nombre del puesto, grupo y familia del puesto, normas que regulan los derechos y obligaciones, y fijación del periodo de prueba si corresponde. (Artículo 181° del reglamento de la Ley del Servicio Civil)

<sup>146</sup> Contenido mínimo del Contrato Administrativo: fecha de inicio de la vinculación, puesto, grupo y familia del puesto, causas objetivas de la contratación temporal si fuera el caso, obligaciones y responsabilidades, las funciones a realizar, determinación del periodo de prueba (Artículo 182° del reglamento de la Ley del Servicio Civil).

<sup>147</sup> Artículos 161° y 180° del reglamento de la Ley del Servicio Civil.

<sup>148</sup> Artículo 184° del reglamento de la Ley del Servicio Civil.

respectiva Oficina de Recursos Humanos; creemos que es una fase importante pues es aquí donde se orienta y dirige al nuevo servidor en las actividades a realizar dentro de su institución, resultando ser el primer paso en su proceso interior de adaptación a la entidad.

Finalmente, como última fase del proceso de incorporación nos encontramos con la *fase de periodo de prueba*<sup>149</sup>, un instrumento ya utilizado en nuestro sistema en normativas anteriores, pero muy poco observado; el objetivo es realizar la retroalimentación, apreciar y validar las habilidades técnicas, competencias o experiencia del servidor en el puesto y su adaptación; esta fase se relaciona estrechamente con la anterior, es nuestro parecer que un buena inducción simplifica en parte de la adaptación del servidor con la institución, criterio valorado en la examinación del periodo de prueba; la ley establece que su inicio se computa desde el inicio del servicio, aplicándosele obligatoriamente a todos los servidores civiles: directivos públicos (de 3 a 6 meses); servidores de carrera (3 meses); servidores de actividades complementarias (no mayor a tres meses), con excepción del grupo de los funcionarios públicos<sup>150</sup>. La evaluación del periodo de prueba determina dos efectos: a) Superada el periodo de prueba se culmina con el procedimiento de incorporación, y el vínculo jurídico entre el servidor y el Estado se considera indeterminado<sup>151</sup>; y b) Si no se supera el periodo de prueba, el vínculo jurídico se considera culminado sin mediar indemnización a favor del ex servidor, las razones deben ser comunicadas al servidor en un plazo de cinco días anteriores a la culminación del periodo de prueba establecido; creemos que la no comunicación hace fenecer la facultad de la Administración de concluir el vínculo, dichas razones deben ser objetivas y debidamente motivadas, y aunque la naturaleza de la declaración el reglamento no lo defina concretamente, es menester que se haga efecto por medio de resolución administrativa, haciendo posible recurrirla<sup>152</sup>. Se entiende que el órgano a cargo de la

---

<sup>149</sup> Artículos 185°, 186°, 187°, 188°, 189°, 190° y 191° del reglamento de la Ley del Servicio Civil.

<sup>150</sup> Además de la excepción por proceso de incorporación de servidores de regímenes anteriores al nuevo régimen; exonerados por la cuarta disposición complementaria transitoria de la Ley del Servicio Civil.

<sup>151</sup> Artículos 161° y 183° del reglamento de la Ley del Servicio Civil

<sup>152</sup> Creemos que una “*resolución*” de cese por no superar el periodo de prueba fundamentada en razones subjetivas del evaluador (jefe inmediato, pues su informe en vinculante-artículo 188° del reglamento de la Ley del Servicio Civil), motivadas en apreciaciones discriminatorias de raza, sexo y opción sexual, religión, nivel económico, político; que transgredan derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y las leyes, y además de invalidaciones procedimentales como oportunidad de la comunicación, pueden ser recurridas en forma de ley, sea a nivel administrativo y judicial; y si en esta última se acredita un perjuicio se puede establecer indemnizaciones a favor del recurrente aunque la norma expresamente lo prohíba.

evaluación del periodo de prueba es el jefe inmediato, pues de su informe se sustenta la resolución a cargo de la ORH, que da por no satisfecha el periodo de prueba.

||----||

Finalmente, examinadas en detalle todas las fases, etapas, mecanismos y modalidades vinculadas con el acceso e incorporación al empleo público, los procedimientos de selección, y la adquisición de la calidad de empleado público, en ambos países, hemos podido apreciar un sistema formal, estructurado y con patentes diferencias.

Empero, surge la necesidad de construir un sistema de acceso concentrado alrededor del principio de mérito y capacidad, es nuestro parecer que las administraciones en mediano crecimiento como la del Perú, necesita y se debe seguir apostando en priorizar la meritocracia<sup>153</sup>; es decir, estamos convencidos que siendo la prioridad de hoy el mérito y capacidad, podremos consolidar una administración alejada del intervencionismo político y su clientelismo partidario, consolidándose en una burocracia profesional sólida; para posteriormente tener mayor amplitud de mover engranajes dentro del sistema que nos brinden mayor capacidad de flexibilidad en el servicio civil, resultando mejores niveles de calidad, eficiencia y eficacia en el mismo<sup>154</sup>.

Se debe tener en cuenta que España y Perú materialmente van en velocidades y trayectos diferentes; por factores como el desarrollo económico que ha determinado su apogeo o crisis financiera; el desarrollo constitucional; el destacable modelo de descentralización por parte de España; entre otros; que han permitido forjar matices y herramientas distintas en sus respectivos regímenes del empleo público.

---

<sup>153</sup> Que en sí misma nos genera mayor eficiencia en el servicio, aunque quizás en menores cuotas.

<sup>154</sup> Para ampliar se puede apreciar la postura con la que coincidimos de: VILLORIA MENDIETA, MANUEL. En *“El Servicio Civil de Carrera en Latinoamérica: Diagnósticos, causas y propuestas”*. Pág. 92; y lo relacionado a la necesidad de aplicación por fases; y paulatina aplicación del mérito y luego la flexibilidad en: CORTÁZAR VELARDE, JUAN CARLOS; LAFUENTE, MARIANO; SANGINÉS MARIO [Editores]. En: *“Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)”*. Pág.121-125.

## CAPITULO V:

### ANÁLISIS COMPARATIVO

#### V. ANÁLISIS DEL DERECHO COMPARADO ENTRE PERÚ Y ESPAÑA

Habiendo desarrollado en los capítulos anteriores un análisis singularizado de cada régimen dentro de su sistema normativo, es menester del presente trabajo de investigación definir y señalar las semejanzas y diferencias más resaltantes, así como elogiar los aciertos y sincerar los desatinos de ambas normativas respecto al tratamiento de su *empleo público* en España o indistintamente conceptualizado llámese también *servicio civil* en el Perú.

A continuación, describiremos las semejanzas y diferencias que se arraigan a cada sistema y que constituyen piezas estructurales singulares de los mismos, además resaltar sus aciertos:

##### 5.1. *Sobre el derecho de acceso al empleo público:*

Tanto Perú y España han formulado una regulación del acceso al empleo público que logre la captación del personal idóneo para desempeñar las funciones y responsabilidades de los puestos de trabajo en su empleo público; en ese sentido, las ambiciones de ambos países se concentran en la construcción de un empleo público profesional, técnico, eficaz y eficiente, que brinde un mejor servicio a sus ciudadanos. Así, podemos observar que ambas regulaciones tienen una base constitucional sólida en la que reposa su sistema de empleo público; en el sentido que consolidan como factor determinante la disposición normativa constitucional que da lugar a que el desarrollo de la regulación de su función pública se reproduzca mediante norma con rango de ley; es decir la declaración de *reserva de ley* sobre materia de función pública.

En ese mismo ámbito, ambos países reconocen el derecho de acceso a la función pública, aunque con unos matices diferentes; nos queda claro que España reconoce constitucionalmente el derecho de acceso a la función o cargo público como un derecho fundamental (Art. 23.2 CE), en concreción directa del principio-derecho de igualdad cuya garantía de protección se puede llegar a tutelarse incluso en sede del máximo intérprete de la Constitución mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional; por su parte, en el Perú aquejamos la ausencia en la Constitución de la previsión del derecho de

acceso a la función pública, pues señala una simple remisión de su desarrollo en la ley; sin embargo, como lo indicamos en su oportunidad el Tribunal Constitucional Peruano enmendó la plana constitucional, en directa aplicación de los Tratados Internacionales (Art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos), logrando reconocer al derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad como derecho de nivel constitucional vinculado con el principio-derecho fundamental de igualdad.

## 5.2. *Sobre los principios de igualdad, mérito y capacidad:*

Como venimos insistiendo, ambas regulaciones asumen la importancia de hacer prevalecer en su régimen acceso a la función pública, los principios de igualdad, mérito y capacidad, aunque también registran una diferencia singular; España consolida dichos principios desde el plano constitucional, el principio de igualdad además como un derecho fundamental, y los principios de mérito y capacidad como parámetros de control de la discrecionalidad técnica; criterios que robustecen el sistema y lo convierten en un régimen garantista.

Perú por su parte, tiene en cuenta el derecho de igualdad desde el plano constitucional y los criterios de mérito y capacidad desde el desarrollo legal; más allá de ser sólo una ausencia en forma, constituye un desbalance sustantivo; pues la aplicación de dichos requisitos va ligada a la potestad del legislador, un claro ejemplo de esas potestades es la determinación del ámbito de aplicación a los cuales se extiende su exigencia y sus exclusiones, citando el caso peruano hemos notado exclusiones sin razón justificante<sup>155</sup>.

Es necesario además resaltar que, bajo el principio de igualdad, también se reconocen las medidas de discriminación positiva; aunque a nuestro parecer la regulación española sea más respetuosa de estos derechos reconocidos a las personas con discapacidad que la regulación peruana, donde más que una crítica jurídica, es muestra explícita de nuestro desfavorecido desarrollo político-social y de conciencia cultural frente a los derechos reconocidos a estos grupos minoritarios.

Teniendo en cuenta la remisión legal, nos encontramos que la regulación española presenta un régimen jurídico aplicable a la función pública desde dos ámbitos: La

---

<sup>155</sup> Así, nos volvemos a la explicación sobre las exclusiones del personal civil del Congreso de la república cuando su ámbito de aplicación comprende al Poder Legislativo; exclusión que se generó por el propio impulso de los señores congresistas, claro está que con afanes de seguir manejando los puestos de trabajo por afinidad política (Art. 1 de la LSC, y Primera Disposición complementaria final de la LSC).

regulación básica a cargo de la Administración General del Estado, contenido en el *Estatuto Básico del Empleo Público* (EBEP) , y las Leyes de desarrollo de la Función Pública en cada Administración Autónoma; concibiéndola finalmente como una regulación que busca sistematizar, coordinar y complementar el régimen entre sus Administraciones Públicas. Respecto lo señalado diferenciar, que la regulación peruana de la función pública es centralista, unitaria y exclusiva; por lo que encontramos en su *Ley del Servicio Civil* (LSC) una única norma de amplitud nacional.

Si las ambas regulaciones buscan la prevalencia del mérito y la capacidad, la única forma de conseguirlo es minimizar los riesgos de filtraciones del clientelismo y *Spoil system* en sus administraciones, y con mayor rigor en las administraciones donde se ha arraigado dichas prácticas, como lo es tanto en el caso peruano y español en sus Administraciones Públicas descentralizadas (Municipios y Provincias); en ese sentido, se debe promover la implantación de tanto las herramientas en el ámbito jurídico (supervisión de mecanismos de selección, límites en el porcentaje de personal de confianza, determinación clara de los puestos que no pueden ser ocupados por personal de confianza, entre otros que hemos planteado en el estudio) y social (entre otros muchos, la voluntad política para interiorizar los cambios, liderazgos profesionales, nuevos servidores sin pasado pasivos clientelistas, una nueva generación de directivos públicos altamente profesionalizados en los cargos gerenciales) .

Finalmente, se debe dejar por sentado que la importancia que reviste la construcción constitucional alrededor de los derechos que asisten al ciudadano frente al acceso a la función pública, es la de ser su manto protector que le brinda la Constitución como máxima “*garantía de protección frente a la amenaza o violación de un derecho fundamental constitucionalmente reconocido*”; que se ve reflejada en los controles jurisdiccionales contemplados, llegando a consolidarse la idea que como derecho fundamental -contemplado en ambas regulaciones, con las diferencias citadas anteriormente- les asiste además de la vía contenciosa administrativa, el recurso de amparo en sede del Tribunal Constitucional.

### 5.3. Sobre los requisitos de acceso:

Sobre este aspecto encontramos muchas similitudes respecto del establecimiento de los requisitos de acceso desde dos ámbitos: Primero tenemos los *requisitos generales de acceso*, pudiendo así señalar entre otros, algunos requisitos análogos como los de: *nacionalidad, capacidad física, capacidad funcional, edad mínima y máxima, exigencias de no haber sido sancionado disciplinariamente, Etc.*; cuyos matices hemos resaltado anteriormente y a los cuales nos remitimos, resaltando que estos vienen determinados de manera explícita, general y abstracta; y en un segundo ámbito, la regulación también reconoce la exigencia de *requisitos específicos* de acceso constituidos en el perfil de determinado puesto, cuyas concreciones vienen directamente vinculadas con los principios de igualdad, procurando en su exigencia garantizar el cumplimiento de la imparcialidad, conexión y proporcionalidad entre dicha exigencia específica y las labores del puesto a desempeñar, procurando eliminar cualquier requisito *ad personam*.

A estas alturas, debe quedar meridianamente claro, que tanto los requisitos generales y los requisitos específicos se concretizan alrededor de tres derechos constitucionales relacionados al acceso a la función pública: *el de igualdad, mérito y capacidad*; estos dos últimos como parámetros constitucionales para la selección.

#### 5.4. *Sobre la clase de empleados públicos:*

Ambas regulaciones se inclinan por reconocer a un grupo reducido de efectivos, el derecho en condición de permanencia en el empleo público; en ese sentido, la regulación española reconoce este derecho de carrera administrativa a los *funcionarios de carrera*, y en la regulación peruana, el derecho de carrera administrativa está reconocido a los *servidores civiles de carrera*; cuya permanencia representa la mayor garantía en salvaguarda de la neutralidad, imparcialidad y objetividad en el ejercicio de sus funciones. Este derecho de permanencia muchas veces ha degenerado en la apatía y desgano del empleado público por sentirse dueño del puesto, restándole productividad al servicio público; así ambas regulaciones se han preocupado al respecto, y lo que nos parece muy apropiado es la aplicación de la “*evaluación del desempeño*” como herramienta flexibilizadora del sistema, lo que en el Perú incluso ha llegado a determinar que el pobre desempeño o bajo rendimiento sea concebida como una falta grave que acarrea el despido<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> El despido se da bajo los parámetros del procedimiento administrativo sancionador, y creemos que para que la evaluación de desempeño no se convierta en una herramienta de desaforar personal por razones que

Además en ambos países se reconoce la existencia de los empleados de confianza política de libre designación; y sobre el cual, nos parece adecuada la previsión de la regulación española frente a su personal de confianza, así el *personal eventual* está designado sólo a labores de asesoramiento especial de quien lo designó, limitando sus actividades a no intervenir ni participar en el funcionamiento ordinario de la administración; distinto en la regulación peruana, donde los *servidores de confianza*, que aunque se halla estipulado un límite del 5% del total de puestos en una entidad; éstos pueden pertenecer al grupo de directivos públicos, servidor civil de carrera o de actividades complementarias, sin ningún límite de intervención en las actividades funcionales e incluso de participación directa en la gestión de la Administración Pública, lo que hace proclive a la realización de actividades irregulares que favorezcan directamente intereses particulares, acrecentando los niveles de corrupción política.

Una clasificación sobre la que se debería trabajar mucho y más es la del grupo de *Directivos Públicos profesionales*; a nuestro parecer este grupo ocupa un factor determinante por las funciones encomendadas, referidas a la dirección, y gestión directa en la aplicación de las políticas públicas en las administraciones; así es menester que este cuerpo se sostenga en una base infranqueable de *profesionalización* donde prime el mérito y la capacidad, estamos convencidos que los nuevos gestores en la Administración Pública y sus buenas practicas hacen la diferencia hacia una Administración Pública moderna; en ese sentido, creemos que la intención de ambas regulaciones en dotar de directivos públicos profesionales y altamente capacitados a sus administraciones es importante; sin embargo, surgen algunas fisuras que enmendar; por citar un ejemplo en el caso peruano, no se puede permitir que un directivo público sea un servidor de confianza de libre designación, menos si éste podría ser encomendado a ocupar un puesto determinante como el de Jefe de la Oficina de Recursos Humanos; por lo que se hace necesario que la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el Perú-SERVIR dicte directivas que determinen que puestos de directivos públicos no pueden ser ocupados por servidores de confianza; además se rescata la posibilidad de que SERVIR, se constituya

---

no sean objetivas, se necesita primero de un sistema de evaluación que garantice una evaluación objetiva e imparcial, así como también contar un procedimiento disciplinario garantizador. Ver más sobre evaluación de desempeño en: ALVA LÓPEZ, NOELIA. “*Capacitación y Evaluación en la Ley del Servicio Civil*”; y sobre proceso disciplinario en: CÁMARA DEL PORTILLO, DIEGO. “*Régimen disciplinario de los empleados públicos*”; ZEGARRA SÁNCHEZ, IRIS MIREYA. “*El procedimiento sancionador del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil*”. LIZÁRRAGA GUERRA, VÍCTOR. “*El Régimen disciplinario único en la Ley del Servicio Civil*”.

como órgano veedor en los procesos de selección de los directivos públicos, o que éstos sean directamente seleccionados por dicha autoridad.

Sobre este encargo de selección de Directivos Públicos -siempre en el caso peruano-, desde nuestro punto de vista va ser muy difícil que la propia la autoridad de la entidad - Alcalde del Gobierno Local- aleje de su alcance las posibilidades de ejercer presión o incida directamente en los procesos de selección; máxime, cuando su jefe de la Oficina Recursos humanos es un servidor de confianza directa; siendo desde nuestro punto de vista necesario que la Autoridad del Servicio Civil-SERVIR- emita directivas bajo las que se regulen y establezcan dichos procesos de selección por encargo.

España bajo cifras demuestra el más bajo índice de implementación sobre su gerencia pública que incide sobre los directivos públicos, ya lo decía Koldo Echevarría<sup>157</sup>, la experiencia indica que la clave del éxito es la institucionalización de una función pública profesional. No es posible un modelo gerencial sin directivos públicos (al que nosotros le agregamos la noción de *profesionalización*) lo que requiere: a) Definición específica de puestos y perfiles (sobre esto nos referimos en la idea de prever que los puestos gerenciales e especialmente los que gestionan los recursos humanos en una institución, sean directivos públicos profesionalizados con perfiles preestablecidos); b) selección basada en el cumplimiento de los requisitos (es decir ajustarse a la discrecionalidad técnica de los órganos de selección); c) condiciones de trabajo que delimiten incentivos coherentes con el logro de resultados (en este sentido; ambas regulaciones han establecido que los directivos públicos están bajo constante evaluación de sus resultados, por lo que creemos que sobre ellos deberá recaer incentivos proporcionales a sus responsabilidades, que sean capaces de impulsar capaces de atraer excelentes efectivos, y una vez reclutados que les impulse a la realización de sus logros, así tenemos por ejemplo mejores compensaciones o bonificaciones).

Por último, una de las mayores diferencias sobre este ámbito a resaltar es la clasificación del *personal laboral* en la regulación española; este grupo de empleados públicos está vinculado bajo el régimen del Derecho Laboral y presta servicios mediante un contrato laboral, lo cual le otorga a la administración cierta flexibilidad en la gestión de sus

---

<sup>157</sup> KOLDO ECHEVARRÍA presenta los resultados expuestos por los estudios de la OCDE *The state of the public service*, 2008, donde España arroja una calificación entre el 0,1 y 0,2, donde la calificación de 0 representa “una gerencia pública no institucionalizada” y el mayor índice es 10. En “*Crisis fiscal y reforma del sector público en el contexto de gran recesión*”. Pág. 155.

recursos humanos. Por su parte, el régimen peruano no concibe la laboralización del empleo público, su finalidad ha sido contraria a la del legislador español; pero si establece los contratos administrativos para los servidores de actividades complementarias; así desde nuestro punto de vista, nos resulta trivial profundizar en la validez o no de la laboralización del empleo público; pero si se debe resaltar la necesidad de que las Administraciones Públicas eviten desnaturalizar dichos contratos y se reconozcan los derechos básicos y las mejores condiciones laborales, evitando la precariedad de este sector, otorgando por ejemplo una remuneración justa de acuerdo al trabajo realizado, pues estos empleados laborales (España) o de actividades complementarias (Perú) cumplen funciones de naturaleza distinta a las de un funcionario o servidor de carrera, por lo que son y seguirán siendo necesarios para el funcionamiento de la entidad pública.

Sobre este mismo tema de los empleado laborales, en España se ha dado una cierta malformación o desconfiguración legal de una clase de los empleados laborales, pues el EBEP concibe como parte de sus empleado laborales temporales y fijos, y además la clase de “indefinidos” consistente en una figura mediante la consolidación el empleo temporal por culpa de una contratación irregular por parte de la administración; es nuestra apreciación en la que coincidimos cabalmente con la mayoría de la doctrina, de que es innecesaria dicha figura en el EBEP; estos tipos de prácticas ilegales e inconstitucionales (pues violan los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso) pueden ser fácilmente evitadas, por medio de una planificación estratégica y ordenada de previsión de puestos de trabajo y de una construcción coherente de la carrera administrativa.

#### 5.5. *Sobre los órganos de selección:*

La idea central de este estudio gira sobre la importancia de construir un sistema de acceso a la función pública que permita a la Administración Pública dotarse de los efectivos “idóneos”, -concretizando- el personal más cualificado personal y profesionalmente que asegure -con mayor probabilidad de acierto- a la Administración Pública disminuir el margen de error en el ejercicio de sus funciones evitando pérdidas, y que procure un mejor servicio público al ciudadano –hace falta decir, un servicio público de calidad, eficiente y eficaz- con mayores niveles de producción que sumen al logro de las metas trazadas por las Administraciones Públicas.

En esa misma línea, podemos concluir que si el órgano de selección elige de manera errónea al futuro empleado público –entre otros motivos, por no aplicar su discrecionalidad técnica bajo los estrictos contenidos de los principios de igualdad, mérito y capacidad- genera cargas en la Administración Pública difíciles de sobrellevar en el tiempo, pues los costes de mantener un empleado público ineficaz son mayores, respecto de la suma que genera éste mismo en la producción o el servicio brindado. En mayor grado de afectación nos encontramos cuando se trata de la elección de un funcionario de carrera, que se vincula casi de manera vitalicia –carácter inamovible- a la Administración Pública.

El rol que juega el órgano de selección en la captación de personal idóneo para la administración es de suma importancia; así de los análisis de las regulaciones materia de estudio hemos podido apreciar características que deben ser implementadas a favor del fortalecimiento del sistema; así tenemos, como primera característica destacable es el aseguramiento de la imparcialidad, neutralidad e independencia del órgano de selección, características que no se podrán lograr cuando no se impone límites específicos de intervención política sobre ellos, destacable aquí es la negación de pertenencia a los órganos selección de cualquier cargo político o representativo, dejando fuera al personal de elección política, sindicatos, personal de confianza (personal eventual) y funcionario interino, en la regulación española; y además la debida aplicación de las reglas de recusación y abstención de los miembros de selección por vinculación de parentesco consanguíneo y por afinidad con el postulante.

Como segunda característica destacable es la necesidad de que el órgano de selección sea preminentemente técnico -profesional o especializado, como quiera llamársele- esto nos asegura en mayor grado una adecuada discrecionalidad técnica en la elección del candidato, definitivamente esta profesionalización de los órganos de selección contribuirá a que se reconozca entre los candidatos quién posee mejor desenvolvimiento personal, académico y profesional respecto a la naturaleza de las funciones del puesto convocado.

El respecto de las características descritas anteriormente favorecerán la conformación de un órgano de selección capacitado que responda a los fines de la convocatoria. A todo ello, nuestra crítica razonable de ambos sistemas nos hace prever que la regulación española contiene las citadas características y suma además el carácter colegiado y de tendencia paritaria entre ambos géneros, acercándose de manera destacable a un sistema

garantista; se lamenta no poder decir lo mismo de la regulación peruana, cuya configuración está muy desprotegida de incidencias nefastas como el *Spoil sytem* y el *clientelismo político*.

En ese sentido, no es aceptable caer en la equivocación por parte del legislador de ser ambiguo; refiriéndonos a la experiencia peruana, donde el órgano de selección está concentrado en las competencias de la Oficina de Recursos Humanos, cuyo jefe “directivo público” puede ser designado como servidor de confianza; por lo tanto se le requiere al legislador peruano asuma con verdadera convicción política el cambio que debe fomentar, incidiendo en la obligatoriedad de señalar claramente que el citado cargo debe ser ejercido por un funcionario de carrera; así mismo, es importante además que el legislador señale claramente cuál es el órgano que designa al órgano o comité de selección, el mismo que deberá -a nuestro criterio- ser un órgano competente especializado en la función pública en cada Administración Pública, imitando el modelo español. Sumado a esto están las demás debilidades que presenta la regulación peruana que hemos ventilado en el análisis respectivo y a la cual nos remitimos, para evitar sonar repetitivos.

#### 5.6. *Modelos de acceso al empleo público:*

Es sobre las modalidades de acceso al empleo público, donde se deben de aplicar los mayores esfuerzos en implantar herramientas capaces de disminuir las intromisiones que vulneran los principios de imparcialidad, mérito y capacidad del acceso al empleo público y en especial los principios de transparencia e imparcialidad en los procesos de incorporación o selección.

Expresamos esto a raíz de que creemos fundamental, que la forma de seleccionar a un candidato es responsable de los resultados pasivos en contra o activos a favor que genere éste para con la entidad pública a la cual desempeña sus funciones; en ese sentido, para que la modalidad de selección sea eficaz requiere de instrumentos que proporcionen un verdadero análisis de los méritos, conocimientos, habilidades y capacidades del candidato.

Respecto a los modelos o sistemas de acceso; se pueden equiparar en ambas regulaciones la intención de aplicar diversos tipos de pruebas objetivas que hagan posible la evaluación del conocimiento, habilidades y destrezas, así como valorización del mérito; en ese sentido, España diseña tres modalidades: Oposición, Concurso, y Concurso-Oposición;

mientras que la regulación peruana lo unifica en un sólo modelo de Concurso Público de Méritos, figura que tiene mayor parecido a la de concurso-oposición de la regulación española.

Se ha criticado mucho la rigidez<sup>158</sup> de la modalidad de oposición como modelo tradicional de selección del empleado público, básicamente en el de *funcionario de carrera*, que se contraponen a las necesidades de agilidad y rapidez que requiere el reclutamiento de nuevos efectivos en el nuevo modelo de gestión de recursos humanos en las administraciones modernas.

Pero, sin embargo, cabe también preguntarse ¿cómo cambiar un modelo que es el que mejores resultados le ha dado al sistema? Sabido son las terribles injerencias clientelistas que se dan en los sistemas de concurso, por lo que parece que la solución no llega por esa vía, y si de agilidad –en cuestión de tiempo- se refiere, pues las garantías de imparcialidad, transparencia, mérito y capacidad son franqueables. Queda analizar el modelo de concurso-oposición, que es el modelo más próximo a ser análogo a lo que considera la regulación peruana “concurso público de méritos”.

Sobre el citado sistema de Concurso-Oposición, es –según nuestro criterio- un modelo más completo que el de oposición en sí mismo, pues aquí primero se valoriza el mérito y posteriormente se califican los conocimientos, capacidades y habilidades del postulante a través de un conjunto de exámenes de amplio tipo, como exámenes escritos, orales, prácticos, psicotécnicos, físicos e inclusive la valoración de las entrevistas ante un tribunal, muy parecido al Concurso público de Méritos en la regulación peruana, rescatando sobre ambos su carácter abierto, donde se debe garantizar la libre concurrencia en condiciones de igualdad y que todos los tipos de exámenes incluido la valorización del mérito debe tener un valor proporcional, que en sumatoria total arrojarán el valor general obtenido por el postulante.

Creemos que se debe trabajar por impulsar esta modalidad en el proceso de selección de personal de nuevo ingreso; pero además debe preverse la oportunidad de aplicar tal o cual modelo de selección en un proceso de selección determinado para cada clase de empleado público; en ese sentido por ejemplo la amplitud para la incorporación de

---

<sup>158</sup> SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. “*El Empleo Público en España: Problemas actuales y retos a futuro*”. Pág. 21.

funcionarios de carrera (España) o servidores civiles de carrera (Perú), no debe ni tiene que ser la misma, que para los contratados laborales temporales (España) o servidores de actividades complementarias (Perú); pues sobre la primera podemos disponer de etapas más amplias y con mayor plazo puesto que la vinculación del postulante principalmente se caracteriza por ser *permanente* lo que debería desplegar mayores esfuerzo y respecto del segundo supuesto la Administración Pública deberá disponer de plazos más cortos en sus etapas del proceso, tratando de agilizar la selección sin despreocupar la exigencia del mérito y la capacidad.

Luego siguiendo el ámbito de las modalidades de acceso, también representa una semejanza entre ambas regulaciones, la inclusión de la modalidad de acceso por libre designación, o designación por confianza política; que a nuestro parecer debería irse limitando a su mínima expresión; así estamos convencidos de la pertinencia en incluir parámetros que también puedan medir el mérito y la capacidad entre las decisiones de los órganos competentes de los puestos de libre designación o confianza política; pero claro sobre, esto también prima un aspecto de voluntad política de quién se dispone ser titular del derecho de libre elección; y sobre esto se deben concentrar también los mejores esfuerzos a futuro.

#### 5.7. *Sobre la previsión presupuestaria del empleo público:*

Sobre este alcance, en ambas regulaciones presentan disposiciones analógicas; así se diseñan instrumentos de gestión de recursos humanos, para la planificación presupuestaria de los empleados públicos de nuevo ingreso, la Oferta de Empleo Público (España) y el Cuadro de Puestos de la Entidad (Perú) son requisitos previos para poder convocar al proceso selectivo de empleos públicos.

Estos instrumentos resultan herramientas desde nuestro punto de vista necesarias, a las que deberían darles el valor que les corresponden; en primer orden y como nota general se puede establecer que estas herramientas permiten limitar la acumulación inútil de personal en las Administraciones Públicas, advirtiendo el engorde injustificado de las planillas presupuestarias de personal; y desde un punto de vista más concreto, estas herramientas sirven como límite del poder político en la creación adrede de puestos de trabajo para el beneficio de sus partidarios.

Finalmente, estos instrumentos pasan desapercibidos en épocas de buenos aires económicos, pero además creemos que aporta en buena medida en favor de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera en épocas de crisis y que en el caso concreto de España se caracterizó por la congelación de las Ofertas de Empleo Público.

5.8. *Sobre la convocatoria, periodo de prueba y vinculación:*

Como se ha dicho anteriormente las convocatorias comprenden la *ley entre las partes* dentro del proceso de selección, así vincula y rige las relaciones jurídicas entre la Administración Pública, y los postulantes.

Las convocatorias representan un rol importante en la idea central que venimos persiguiendo, es decir la incorporación del personal idóneo; por lo que esta convocatoria debe de cumplir con características mínimas que revistan su validez. Así se debe apostar por una convocatoria de carácter público y abierto; sin perjuicio de las medidas diferenciadoras válidas de promoción interna y aquellos que revistan mecanismos de discriminación positiva; las Administraciones Públicas deben estar dirigidas a presentar una amplitud adecuada que asegure una óptima concurrencia de candidatos, debiendo procurar ser publicitada por medio de los medios de comunicación idóneos, privilegiando aquellos que tengan mayor alcance y accesibilidad a la población (medios masivos de comunicación escrita y/o audiovisual) procurando la transparencia en la convocatoria.

El documento de la convocatoria debe contener las bases que rigen el proceso de selección, brindado al lector y posible candidato la mayor información posible que facilite el ejercicio de su derecho de acceso en condiciones de igualdad al empleo público en la convocatoria pública; así como la modalidad de selección, los tipos de evaluación, los procedimientos y etapas del proceso; entre otros requisitos propios de cada regulación estudiados en el apartado correspondiente.

La regulación peruana sobre este ámbito mantiene cuestiones que son perfectibles, cuestiones ya analizadas anteriormente, que pero por citar un ejemplo, nos podemos dar cuenta que la regulación no prevé la utilización de medios masivo de comunicación para la publicidad de la convocatoria, aunque también da un paso innovador frente a la publicidad por el uso medios electrónicos (Portales Web oficiales, entre otras plataformas de promoción del empleo) esta no puede ser utilizada como medio principal, aun cuando el país se sitúa en una disonante diferencia estructural sobre el alcance del internet y el

uso de medios electrónicos entre sus diversas poblaciones; es decir la tecnología aún no llega a todos los rincones y lo que es más aún no está al alcance de todos los bolsillos, y además, se mantiene en la validez de los anuncios en los tablones de la entidad, cuyo mecanismo debería ser a nuestro criterio eliminado, por su alta posibilidad de maniobras perversas de corrupción y el favoritismo.

Por todo lo demás, se debe rescatar que ambas regulaciones presentan con claridad la idea de que la convocatoria debe garantizar el respeto por el derecho de igualdad, libre concurrencia, imparcialidad y transparencia.

Sobre el periodo de prueba -dígase prácticas en España-, cabe mencionar que existe una diferencia resaltante en ambas regulaciones; por la parte de la regulación peruana se tiene que el periodo de prueba tiene carácter obligatorio, mientras que en la regulación española es de carácter optativo, si es que la convocatoria lo estipula. Teniendo esas consideraciones se debe rescatar unas precisiones sobre las que creemos que son de vital importancia: La no superación del periodo de prueba al menos en la regulación peruana, se constituye como causal de fenecimiento del vínculo con la Administración Pública, por lo que resulta necesario que como todo acto administrativo, el documento por el que se comunica dicha situación deberá estar debidamente motivado conforme a fundamentos objetivos que sustente dicha decisión; el mismo que puede ser efectivamente recurrido en sede administrativa y judicial respectivamente. Por parte de España la superación del periodo de prueba no representa la pérdida de la vinculación sino más bien es constitutivo de tal derecho; por lo que se hace necesaria en ambos casos que las reglas de evaluación en el periodo de prueba estén contenidas en las bases de la convocatoria.

Antes de proceder al supuesto de vinculación, creo conveniente detenerme en la oportunidad de los “la superación de cursos”. España lo concibe como un medio de complemento en aseguramiento de los principios de objetividad y racionalidad en los procesos de selección, es decir una herramienta adicional para comprobar la idoneidad del postulante, en cuya superación radica su vinculación con la Administración Pública; por su parte Perú no lo concibe como tal; pero sí que cabe poner de manifiesto que la modalidad de “Superación de Cursos *Especializados*” ciertas administraciones en el caso concreto de la SUNAT- Superintendencia de Nacional de Aduanas y Administración Tributaria- lo utilizan como mecanismo de selección de su personal; ésta entidad considerada como una de las más eficientes en la Administración Pública del Perú, y

cuenta con un empleo público mayormente profesionalizado Siendo así de la experiencia práctica de sus procesos de selección para sus funcionarios de carrera se puede rescatar: Una convocatoria pública abierta de alcance nacional, donde en una primera etapa de pre-selección (donde se aplican exámenes de conocimientos, psicotécnicos y prácticos, sobre las materias pre establecidas y la valoración de méritos académicos y profesionales) para participar luego del “Curso de Especialización”; éste curso de especialización corresponde la segunda etapa del proceso de selección donde se evalúa el desempeño integral del postulante de manera individual y colectiva, dando como resultados que los primeros puestos de dicho curso sean seleccionados como servidores públicos de carácter permanente destacados a puestos vitales en las dependencias de SUNAT a lo largo y ancho del país.

Por lo descrito anteriormente, prevemos que desde la experiencia peruana ha arrojado destacables resultados en dirección al mérito y eficiencia en el desempeño de sus funciones; constituyéndose en un modelo digno de tener en cuenta al menos para la aplicación de la previsión de puestos de funcionarios públicos y en número significativo –como cuerpos especiales de funcionarios en el caso español-.

Finalmente, sobre la vinculación, se puede determinar que ambas regulaciones distan en su punto de partida de la relación Administración y empleado público; en España por ejemplo, se tiene primero que superar el periodo de prácticas para vincularse por los medios y procedimientos legalmente establecidos (nombramiento y contrato laboral) en su regulación; sin embargo en Perú la vinculación se realiza antes de dicho periodo de prueba, por lo que se entiende que obtenidos los resultados del proceso de selección, se prosigue a vincular al candidato ganador mediante los medios establecidos (nombramiento o contrato administrativo) y si posteriormente a esto se descalifica profesionalmente al candidato en el periodo de prueba, el vínculo fenece.

## CONCLUSIONES

*Primero:* Atendiendo las necesidades y finalidades del presente estudio y su justificación en razón del método de análisis del *Derecho Comparado* entre los ordenamientos jurídicos que vertebran el contenido del mismo, la investigación se ha enmarcado en la utilización del tipo de estudio descriptivo al desarrollar los antecedentes y desarrollo legal y sus características propias de las regulaciones objeto de análisis, además de la

utilización del tipo de estudio explicativo para fijar nuestras posturas; utilizando como fuentes de la investigación principalmente su regulación vigente, la doctrina y la jurisprudencia en menor grado.

*Segundo:* Las Administraciones Públicas de España y Perú han transitado por momentos oscuros en general y en su empleo público en particular; que en mucho tiempo se ha caracterizado por fuertes ataduras a favor del clientelismo político, el favoritismo de las recomendaciones personales, y la prebenda partidista. Sin embargo, las nuevas tendencias ideológicas hacia la construcción de una Administración Pública moderna, también los ha contagiado en estos tiempos, encontrando luz en las reformas de la función pública, que deberían suponer el favorecimiento de un servicio público de calidad, eficiente, y eficaz.

*Tercero:* Se puede afianzar la idea central de que toda Administración Pública que pretenda asegurarse un servicio público de calidad, debe apostar por un empleo público de calidad, profesionalizado, y eficiente; y esto sólo se consigue implementando medidas en la gestión de los recursos humanos, que aseguren en mayor medida que se seleccionen a los mejores candidatos; consecuentemente, las reformas implantadas tanto en España como en Perú, buscan estos fines , al menos son expresados en base a la letra de la ley.

*Cuarto:* Definitivamente, las reformas implantadas tanto en Perú como en España, presentan remarcadas diferencias y también acentuadas semejanzas, que podría ser una obviedad innecesaria empezar a enumerarlas; por lo que a nuestro análisis nos remitimos; pero sin embargo sí que es necesario resaltar ciertas virtudes que hacen la diferencia desde el punto de partida; como por ejemplo que entre España y Perú; en el primero se destaca por su construcción constitucional bajo los principios de igualdad mérito y capacidad elevados todos ellos a nivel constitucional, tanto el primero como derecho de acceso (reconocimiento como derecho fundamental) y los segundos como parámetros de selección del empleado público; frente al segundo país estudiado, donde sí bien se reconoce el derecho de acceso en condiciones de igualdad (pero bajo concreción de Tratados Internacionales), y que carece de su construcción garantista en base al mérito y capacidad.

*Quinto:* Específicamente, sobre la regulación peruana -en su reciente reforma- creemos que poco se ha hecho por superar las graves dificultades que presentaba, sobre todo en

los Gobiernos Locales y Regionales; asumiendo que es una regulación ampliamente perfectible en ámbitos que están aún sin minar; por ejemplo: se hace necesario corregir los problemas respecto de la imparcialidad y profesionalidad de los órganos de selección, mejorar sus modelos de selección en base a criterios técnicos vinculados al mérito y la capacidad, incorporar mejores medios en favor a la transparencia y alcance de sus convocatorias públicas, y apostar por el impulso de una nueva generación de empleados públicos sin pasivos políticos, encabezada por el cuerpo de gerentes público y los directivos públicos profesionales, y el solapamiento político de un verdadero impulso reformista, entre otros.

Además creemos que también es justo aludir a sus aciertos: por ejemplo, el establecimiento de un límite máximo obligatorio en la contratación de personal de confianza, las previsiones de supervisión en los procesos de selección de directivos públicos y la figura de la selección por encargo facultades otorgadas a la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR-, así como el reclutamiento de selección en base a los cuerpos de gerentes públicos de alta profesionalización a cargo de SERVIR a nivel nacional.

*Sexto:* España si bien es cierto consideramos presenta un sistema de acceso a la función pública más garantista, cuyas virtudes se concentran como por ejemplo: Entre otros muchos, la negación de pertenencia a los órganos de selección de cargos políticos o de representación, sindicatos, personal de confianza y funcionario interino, asegurando la imparcialidad de sus órganos de selección, además de establecer la posibilidad de nombrar un órgano seleccionador permanente independiente de la Administración Pública, apuesta por la profesionalidad de su órgano de selección asegurando una mayor discrecionalidad técnica basada en el respeto de los principios de mérito y capacidad, los límites de actuación del personal de confianza reducida al asesoramiento especial negando la posibilidad de actuación en actividades sustantivas del funcionamiento propio de la entidad, etc.

Pero también presenta serias deficiencias, como la necesidad de contar un límite de contratación de libre designación, cobijar los nuevos medios de comunicación electrónicos; alta temporalidad de sus empleados públicos, la escases de intensidad –o desinterés- en los desarrollos de la normativa de función pública en las Comunidad Autonómicas, entre otras.

*Séptimo:* No nos cabe la menor duda que las deficiencias en las regulaciones comprenden nuevos retos que debe asumir el legislador peruano y español en respaldo de la mejora de sus Administraciones Públicas, con un elevado sentido de compromiso político, despojándose de enervar sus interés particulares frente a los intereses generales, y en esa línea debe tener claro que la nuevas reformas pro modernistas de la Administración Pública requieren de la innovación y el alejamiento de un empleo público clásico.

Así por ejemplo, como hemos señalado en el estudio, se hace necesario el impulso, respaldo e implantación de una nueva generación de efectivos altamente profesionalizados, sin pasivos políticos que ejerzan liderazgo en base a criterios del mérito, encabezadas por los directivos públicos profesionales; y el ajuste de la realidad concreta y flexibilizadora sobre las deficiencias que aquejan el sistema, como por ejemplo, siguiendo el ejemplo peruano, de la evaluación del desempeño, que amerita el despido si se acredita el deficiente rendimiento del servidor público, lo que resulta cambiar el paradigma de la “permanencia vitalicia” del cargo de funcionario público.

*Octavo:* Por último, a las administraciones del futuro, bajo suficientes razones, no les queda otro camino que apostar por un verdadero cambio de sistema, aún más cuando las circunstancias apremian-como es la crisis económica de España- y sobre esa experiencia Perú tiene la posibilidad de rescatar herramientas, mecanismos e instrumentos suficientes para poder aplicarlos sobre dos contextos: el primero, asegurarse el mejoramiento de su empleo público bajo contextos amables del su desarrollo económico actual y segundo, empalmar el terreno para asumir los achaques de una posible futura economía en crisis.

## BIBLIOGRAFIA

- ALVA LÓPEZ, NOELIA. “*Capacitación y Evaluación en la Ley del Servicio Civil*”. En Administración Pública y Control. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Tomo N° 3. marzo 2014. Pág. 19-23.
- ARRISUEÑO FAJARDO, GABRIEL; Y RITTER BURGA, PATRICIA. “*Apuntes para una reforma del empleo público*”. En Ius Et Veritas. Año 17. N° 34. Lima 2007. Pág. 154-168.
- ARROYO YANES, LUIS MIGUEL. “*El Régimen Jurídico Básico del Empleo Público*”. En “*Lecciones y Materiales para el estudio del Derecho Administrativo*”. CANO CAMPOS, TOMAS (COORDINADOR). Tomo II. Editorial Iustel. Primera Edición. Madrid 2009.
- BARRACHINA JUAN, EDUARDO. “*La Función Pública, su ordenamiento jurídico*” Parte General I. Primera Edición. Editorial Promociones y Publicaciones Universitarias, S.A. Barcelona 1990.
- BERMEJO VERA, JOSÉ. “*Derecho Administrativo Básico. Parte General*”. Undécima Edición. Editorial Aranzadi S.A-Thomson Reuters. Navarra 2013.
- BONIFACIO, JOSÉ ALBERTO Y FALIVENE, GRACIELA. “*Análisis comparado de las relaciones laborales en la Administración Pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México, y Perú*” [Informe Resumido]. Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. Presentada en la Segunda Reunión de la Red de Gestión y Transparencia, del Diálogo Regional de Política del BID. Versión Corregida. Julio 2002.
- CÁMARA DEL PORTILLO, DIEGO. “*Régimen disciplinario de los empleados públicos*”. Editorial Marcial Pons. Madrid 2008.
- CASTILLO BLANCO, FEDERICO A. “*El Empleo Público: Distribución de competencias, regulación y clases de empleados*”. En “*Lecciones y Materiales para el estudio del Derecho Administrativo*”. CANO CAMPOS, TOMAS (COORDINADOR). Tomo II. Editorial Iustel. Primera Edición. Madrid 2009.
- CHENET ZUTA, MANUEL ENRIQUE. “*La gestión del talento humano y su aplicación en las instituciones del sector público peruana. Implicancias y debilidades de las reformas que el programa SERVIR busca en la gestión de recursos humanos desarrollada por la Administración Pública*”. En Administración y Control. N° 7. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Julio 2014.

- CORTÁZAR VELARDE, JUAN CARLOS. “*Perú: gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil*”. Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. Washington, D.C. Setiembre 2014.
- CORTÁZAR VELARDE, JUAN CARLOS; LAFUENTE, MARIANO; SANGINÉS MARIO [Editores]. “*Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*”. Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. Washington, D.C. 2014.
- CORTEZ TATAJE, JUAN CARLOS. “*La reforma del servicio civil como instrumento de modernización de la gestión pública*”. En Actualidad Jurídica. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Tomo 248. Julio 2014. Pág. 25-30.
- EQUIPO DE INVESTIGACIÓN GACETA JURÍDICA. “*Alcances sobre el Reglamento de la Ley del Servicio Civil*”. En Actualidad Jurídica. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Tomo 248. Julio 2014. Pág. 13-24.
- FONDEVILA ANTOLÍN, JORGE. “*La selección y pérdida de la condición de empleado público: Especial referencia a su aplicación en la Administración Local*”. Editorial Atelier. Barcelona 2008.
- GAMARRA VÍLCHEZ, LEOPOLDO. “*Reglamentación de la Ley Marco del Empleo Público*”. En Revista Jurídica del Perú. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Tomo N° 78, agosto 2007. Pág. 107-116.
- GAMERO CASADO, EDUARDO Y FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO. “*Manual Básico de Derecho Administrativo*”. Undécima Edición. Editoriales Tecnos. Madrid 2014.
- GARCÍA BELAUNDE, DOMINGO. “*Las Constituciones del Perú*”. Segunda edición revisada y ampliada. Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres. Segundo Tomo, Lima 2006.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, HUMBERTO; MELLADO, RUIZ, LORENZO; Y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, MARÍA LUISA. “*Manual Básico de Derecho del Empleo Público*”. Editorial Tecnos-Grupo Anaya, S.A. Madrid 2013. Pág. 291.
- GUTIÉRREZ GALVÁN, ÁNGELA [COORDINADORA] Y OTROS. “*Manual del Funcionario Público 2013*”. Editorial Caballero y Bustamante ECB Ediciones. Primera Edición. 2013.
- HARO CARRANZA, JULIO. “*La ley del Servicio Civil: La Administración Pública y los regímenes laborales ¿Quiénes ganan, quienes pierden?*”. En Actualidad Jurídica. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Tomo 236. Julio 2013. Pág. 25-36.

- HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ DEL VALLE, ISABEL (Coordinadora). *“El Empleo Público en España”*. Primera Edición. Ministerio de Administraciones Públicas-Secretaría General Técnica. Grafo, S.A. diciembre 2007.
- HUAMÁN ORDOÑEZ, LUIS; Y JARA BAUTISTA JOSÉ LUIS. *“La Ley del Servicio Civil y el pronóstico de vida del régimen laboral administrativo especial de contratación de servicios”*. En Actualidad Jurídica. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Tomo 236. Julio 2013. Pág.37-49.
- IACOVIELLO, MERCEDES. *“Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú”*. Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. Washington, D.C. Setiembre 2014.
- JIMÉNEZ ASENCIO, RAFAEL. *“¿Qué hacer? El empleo público local ante la crisis: políticas de ajuste en un marco de reformas”*. Fundación Democrática y Gobierno Local, CEMCI. Serie Debates Locales, 2. Pág. 13-87.
- JIMÉNEZ ASENCIO, RAFAEL. *“Una nueva Ley de Empleo Público para Euskadi: inercia versus innovación”*. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas. N° 1. Año 2011. Pág. 11-34.
- KOLDO ECHEVARRÍA. *“Crisis fiscal y reforma del sector público en el contexto de la gran recesión”*. Banco Interamericano de Desarrollo. Nota de Economía 99. Pág. 135-158.
- LIZÁRRAGA GUERRA, VÍCTOR. *“El Régimen disciplinario único en la Ley del Servicio Civil”*. En Actualidad Jurídica. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Tomo 236. Julio 2013. Pág. 51-55.
- LONGO, FRANCISCO. *“LA Reforma del Servicio Civil en las democracias avanzadas: Mérito con flexibilidad”*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. abril 2007.
- LONGO, FRANCISCO. *“Mérito y Flexibilidad. La Gestión de las Personas en las Organizaciones del Sector Público”*. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica. 2004.
- LONGO, FRANCISCO Y IACOVIELLO, MERCEDES. *“Metodología para el Diagnóstico de la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública”*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Documento para la consideración de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Buenos Aires, Argentina. Julio 2010.

- MANZANA LAGUARDA, RAFAEL S. “*La nueva función pública. Una injustificable demora. Especial Referencia a la ley valenciana 10/2010*”. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia 2013.
- MARTÍNEZ TRELLES, ANTONY. “*Los derechos Colectivos Laborales en la Ley del Servicio Civil*”. En Administración Pública y Control. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Tomo N° 3. marzo 2014. Pág. 24-28.
- MARTÍNEZ TRELLES, ANTONY. “*Manual del Servicio Civil y Régimen Laboral Público*”. Primera Edición. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Febrero 2014.
- NEVES MUJICA, JAVIER; CORTÉS CARCELÉN, JUAN CARLOS; MIRANDA HURTADO, GUILLERMO. “*Discusión en torno a la Ley del Servicio Civil: Mesa redonda*”. En Ius Et Veritas. N° 46. Lima. Julio 2013. Pág. 430-441.
- MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y OTROS AUTORES. “*Manual de Empleo Público*”. Editorial Comares, S.L. Granada 2010.
- ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS. “*Nuevo Estatuto del Empleo Público. La Dificultad de unas bases constitucionales coherentes y su relación con los estatutos de autonomía*”. En Revista Jurídica del Perú. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Tomo N° 82. diciembre 2007. Pág. 151-168.
- PALOMAR OLMEDA, ALBERTO. “*El Nuevo Estatuto del Empleo Público*”. Editorial Aranzadi S.A-Thomson. Navarra 2007.
- PARADA RAMÓN. “*Derecho Administrativo II: Organización y Empleo Público*”. Vigésima Edición. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. S.A. Madrid 2012.
- PAREDES ESPINOZA, BRUCY. “*Aspectos relevantes sobre el régimen disciplinario en el Reglamento de la Ley Servir*”. En Actualidad Jurídica. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Tomo 248. Julio 2014. Pág. 49-55.
- PATRÓN BEDOYA, PEDRO. “*Comentario Crítico a la Ley del Servicio Civil; A propósito de la demanda de inconstitucionalidad contra dicha ley*”. En Administración Pública y Control. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Tomo N° 3. marzo 2014. Pág. 12-18.
- PATRÓN FAURA, PEDRO. “*Derecho Administrativo y Administración Pública*”. Octava Edición. Editora Jurídica Grijley. Lima 2004.

- PERONA MATA, CARMEN. “*Estatuto Básico del Empleado Público Comentado*”. Editorial Wolters Kluwer España, S.A-La Ley. Madrid 2007.
- PULIDO QUECEDO, MANUEL. “*El acceso a los cargos y funciones públicas (Un estudio del artículo 23.3 de la Constitución)*”. Editorial Civitas, S.A. Primera Edición. 1992.
- PUNTRIANO ROSAS, CÉSAR. “*Nociones del servidor de Confianza en la Ley del Servicio Civil*”. En Actualidad Jurídica. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Tomo 236. Julio 2013. Pág. 17-23.
- QUISPE CHÁVEZ, GUSTAVO FRANCISCO. “*Los principios jurídicos que rigen el derecho laboral público*”. Revista Jurídica del Perú. Tomo 108. Febrero 2010.
- RENDÓN VÁSQUEZ, JORGE. “*La nueva Ley del Servicio Civil ‘o agarrar al lobo por las orejas’*”. En Actualidad Jurídica. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Tomo 236. Julio 2013. Pág.13-16.
- RUBIO CORREA, MARCIAL. “*Estudio de la Constitución Política de 1993*”. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Primera Edición. Tomo II. Lima 1999. Pág. 411-438.
- SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. “*El empleo público en España: Problemas actuales y retos a futuro*”. En “*Empleo Público en Aragón y tendencias de futuro*”. Revista Aragonesa de Administración Pública.
- SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. “*Derecho de la Función Pública*”. Séptima Edición. Editoriales Tecnos. Madrid 2013.
- SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL (DIRECTOR) Y DIVERSOS AUTORES. “*Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*”. Segunda Edición. Editorial Lex Nova. Valladolid 2008.
- SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. “*Principios de Derecho Administrativo General I*”. Segunda Edición. Editorial Iustel. Madrid 2009.
- STRATEGIA. “*Ley del Servicio Civil: La primera gran reforma de la Administración Pública*”. CENTRUM CATOLICA. Fondo Editorial de la PUCP. Año 8. N° 30- 2013. Pág. 46-49.
- SERVAT PEREIRA DE SOUSA, ROBERTO JUAN. “*Análisis de la ley del Servicio Civil; características, modelo de función pública, cuestionamientos*”. En Administración Pública y Control. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Tomo N° 3. marzo 2014. Pág. 5-11.

SERVIR. “*El Servicio Civil Peruano: Antecedentes, marco normativo actual, y Desafíos para la Reforma*”. Mayo 2012.

VIGNOLO CUEVA, ORLANDO. “*Acerca del principio de igualdad en las normas peruanas de empleo público*”. Revista Jurídica del Perú. Tomo 108. Febrero 2010.

VILLORIA MENDIETA, MANUEL. “*El Servicio Civil de Carrera en Latinoamérica: Diagnósticos, causas y propuestas*”. Instituto Nacional de Administración Pública. Colección Iberoamérica. Primera Edición. Madrid 2007.

ZEGARRA SÁNCHEZ, IRIS MIREYA. “*El procedimiento sancionador del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil*”. En Actualidad Jurídica. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Tomo 248. Julio 2014. Pág. 43-48.

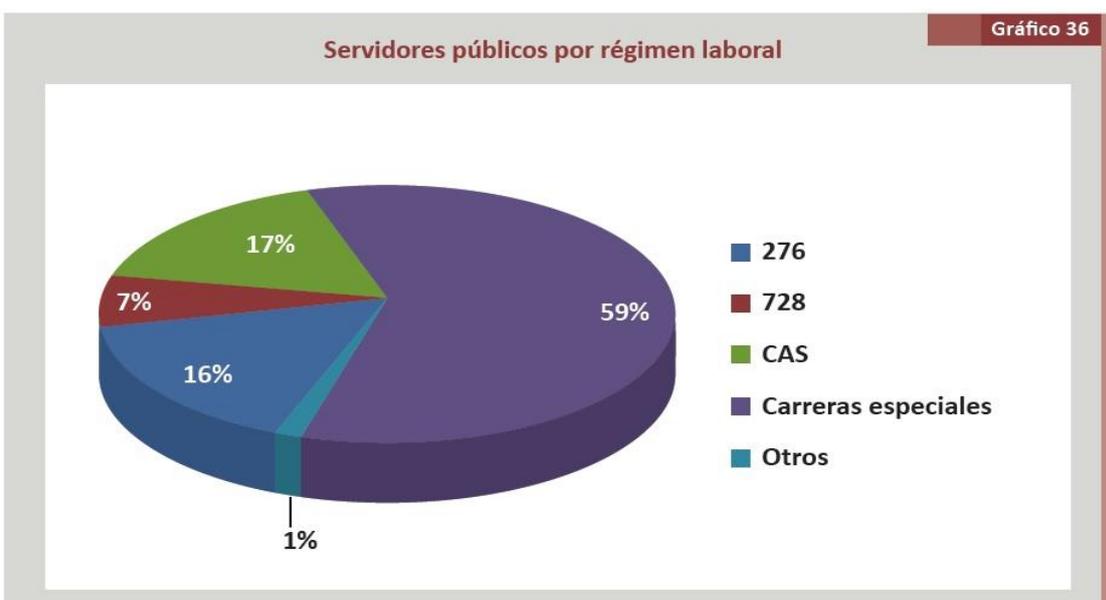
ANEXOS

1. GRAFICOS

a. Grafico N° 1: (Fuente: SERVIR)



b. Grafico N° 2: (Fuente: SERVIR)



c. Gráfico N° 3: (Fuente: creación propia)

CUADRO DE DIFERENCIAS SOBRE EL ACCESO AL SERVICIO CIVIL		
D.LEG N° 276	D.LEG. 728 /LEY MARCO DEL EMPLEO PÚBLICO	D.LEG 1057 [CAS]
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Concurso Público: Servidor de Carrera y contratado permanente.</li> <li>● Incorporación al nivel inicial del grupo ocupacional.</li> <li>● El concurso tiene dos fases:                             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convocatoria:                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- Requerimiento del órgano.</li> <li>- Confirmación presupuestal</li> <li>- Publicación de aviso.</li> <li>- Divulgación de bases del concurso</li> <li>- Verificación documentaria.</li> <li>- Inscripción del postulante.</li> </ul> </li> <li>2. Selección:                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- Calificación curricular.</li> <li>- Prueba de conocimientos.</li> <li>- Entrevista personal</li> <li>- Publicación de cuadro de méritos</li> <li>- Nombramiento o contratación.</li> </ul> </li> </ol> </li> <li>● Estabilidad a partir del nombramiento. No existe periodo de prueba.</li> <li>● Si hay Capacitación inicial o inducción.</li> <li>● Requisitos generales: a) Ser ciudadano peruano en ejercicio; b) Acreditar buena conducta y salud comprobada; c) Reunir los atributos propios del respectivo grupo ocupacional; d) Presentarse y ser aprobado en el Concurso de Admisión; y e) Los demás que señale la Ley.</li> <li>● Incorporación a la carrera sin concurso luego de 3 años de contratación permanente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Concurso público abierto</li> <li>● Ingreso por grupo ocupacional; Requisitos presupuestales para el concurso [CAP-PAP]; Descripción del Perfil.</li> <li>● Procedimiento de Selección:                             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convocatoria.</li> <li>2. Suscripción del contrato.</li> </ol> </li> <li>● Debe existir publicidad de la convocatoria [medios de comunicación y portal web]</li> <li>● Requisitos generales: a) Declaración de voluntad del postulante; b) Tener hábiles sus derechos civiles y laborales; c) No poseer antecedentes penales ni policiales, incompatibles con la clase de cargo; d) Reunir los requisitos y/o atributos propios de la plaza vacante; e) Los demás que se señale para cada concurso.</li> <li>● Periodo de prueba: 3 meses para servidores públicos, 6 para servidores de confianza, 1 año para directivos.</li> <li>● Si hay periodo de inducción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Concurso Público.</li> <li>● Requerimiento y disponibilidad presupuestaria.</li> <li>● Proceso de selección:                             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Etapa preparatoria</li> <li>2. Etapa de convocatoria: publicidad.</li> <li>3. Etapa de Selección: Evaluación curricular y entrevista personal.</li> <li>4. Etapa de Contratación.</li> </ol> </li> <li>● Publicidad en el portal del ministerio de trabajo y de la entidad convocante.</li> <li>● No hay periodo de prueba.</li> <li>● No hay inducción</li> <li>● No hay estabilidad laboral.</li> </ul>