

REFLEXIONES SOBRE EL DECRETO LEGISLATIVO Nº 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA, SU REGLAMENTO EL DECRETO SUPREMO Nº 005-90-PCM Y LA LEY MARCO DEL EMPLEO PÚBLICO

**POR: MAG. MARCO A. CABRERA VASQUEZ.(*)
BACH. OSCAR SALAZAR BARRIGA**

SUMARIO: Introducción.- I. MOTIVACIÓN CONSTITUCIONAL; II. EL DECRETO LEGISLATIVO Nº 276: LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO; 1. ESTRUCTURA DEL DECRETO LEGISLATIVO Nº 276; 2. ESTRUCTURA DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA; 3. EXISTENCIA DE RÉGIMENES LABORALES; 4. EL DECRETO LEGISLATIVO Nº 276 Y EL D.S. Nº 005-90-PCM EN EL MARCO DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO-UNMSM; 5. EL SISTEMA ÚNICO DE REMUNERACIONES (S.U.R.) SEGÚN EL DECRETO LEGISLATIVO Nº 276 Y EL D.S. Nº 005-90-PCM; 6. LA LEY Nº 28175, LEY MARCO DEL EMPLEO PÚBLICO; III. CONCLUSIONES; NOTAS; BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN:

Desde hace más de veinte (20) años, la carrera pública en el Perú está regida por el Decreto Legislativo Nº 276 y su Reglamento el Decreto Supremo Nº 005-90-PCM (éste último aprobado en el año 1990).

Su entrada en vigencia significó una novedosa forma de enfocar la relación jurídico laboral entre el Estado y los servidores públicos, pues modifica sustancialmente las disposiciones contenidas en su antecesora la Ley Nº 11377. No obstante, tanto el Decreto Legislativo Nº 276 como su Reglamento, han tenido vigencia sólo en el tiempo, pero no han sido normas efectivas en su totalidad, con lo que se ha creado en la gestión de personal de la Administración Pública una situación de incertidumbre y postergación de derechos.

En los últimos meses, luego de la aprobación de la Ley Nº 28175, Ley Marco del Empleo Público, se ha generado una gran expectativa por sus leyes complementarias, las cuales se encuentran aún en el Congreso de la República para su aprobación. El advenimiento de una nueva legislación en materia de carrera pública, teniendo en cuenta la modernización del Estado, merece un detenido análisis, pues, cambia radicalmente el escenario y las reglas de juego de la empleocracia estatal.

(*) Profesor Principal de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM



I. MOTIVACIÓN CONSTITUCIONAL

Según la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERU de 1993(1), en el Título I: De la Persona y la Sociedad. Capítulo IV: De la Función Pública, Artículo 39°, norma que todos los Funcionarios y Trabajadores Pú-

blicos están al SERVICIO DE LA NACIÓN. Ahora bien, las principales disposiciones constitucionales que se relacionan con el ejercicio de la FUNCIÓN PÚBLICA que desarrollan los Funcionarios y Trabajadores al SERVICIO DE LA NACIÓN son:

| DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES | ART. | INC. |
|--|-----------|----------|
| 1. SON IGUALES ANTE LA LEY | 2° | inc. 2) |
| 2. DERECHO A LA FORMULACIÓN DE PETICIONES | 2° | inc. 20) |
| 3. GARANTÍA DE NO AFECTAR LOS DERECHOS PENSIONARIOS ADQUIRIDOS POR LOS SERVIDORES. PÚBLICOS. NIVELACIÓN DE PENSIONES ES PERIÓDICA | 2° D.F.T. | |
| 4. EL PROFESORADO ES CARRERA PÚBLICA EN LA ENSEÑANZA OFICIAL. LA LEY ESTABLECE SUS DERECHOS Y OBLIGACIONES | 15° | |
| 5. EL TRABAJO ES UN DERECHO Y UN DEBER. NINGUNA RELACIÓN PUEDE LIMITAR EL EJERCICIO DE DERECHOS | 22° y 23° | |
| 6. NADIE ESTA OBLIGADO A PRESTAR TRABAJO SIN RETRIBUCIÓN O SIN LIBRE CONSENTIMIENTO | 23° | |
| 7. LA LEY OTORGA AL TRABAJADOR ADECUADA PROTECCIÓN CONTRA EL DESPIDO ARBITRARIO | 27° | |
| 8. DERECHO A LA SINDICACIÓN LIBRE | 42° | |
| 9. LAS CONVENCIONES COLECTIVAS, TIENEN FUERZA VINCULANTE | 28° | |
| 10. DERECHO DE HUELGA | 42° | |
| 11. LA INTERPRETACIÓN FAVORECE AL TRABAJADOR EN CASO DE DUDA INSALVABLE | 26° | |
| 12. PROHIBE DOS CARGOS REMUNERADOS, EXCEPTO POR DOCENCIA | 39° y 40° | |
| 13. SE ESTABLECE LA CARRERA ADMINISTRATIVA, EXCEPTÚAN A FUNCIONARIOS QUE DESEMPEÑAN CARGOS POLÍTICOS O DE CONFIANZA Y TRABAJADORES DE EMPRESAS DEL ESTADO O ECONOMÍA MIXTA | 40° | |
| 14. SEÑALA QUIENES NO PUEDEN SINDICALIZARSE | 42° | |
| 15. OBLIGA A PUBLICAR PERIÓDICAMENTE LOS INGRESOS DE FUNCIONARIOS Y HACER DECLARACIÓN JURÁDA DE BIENES Y RENTAS | 40° y 41° | |
| 16. LOS CIUDADANOS TIENEN EL DERECHO DE PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS | 2° | inc. 17) |

II. EL DECRETO LEGISLATIVO N° 276: LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

El Decreto Legislativo Nro. 276 se promulgó el 06 de MNarzo de 1984; fue eleborada por una COMISION , bajo la dirección del INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA INAP (Desactivado). La promulgación de este Decreto



Legislativo plasmó en una realidad el anhelo de contar con una verdadera LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO.]

Antes de este Decreto Legislativo estaba vigente la Ley N° 11377, norma que marcó los primeros lineamientos generales de la CARRERA ADMINISTRATIVA PÚBLICA, también elaborada por una COMISION, en base a la Tesis del Dr. Pedro Patrón Faura (1950)

El Decreto Legislativo N° 276, se hizo en base de la Constitución Política del año 1979. Es un instrumento legal que no solamente regula el ingreso, deberes y derechos de los Trabajadores Públicos, sino que constituye una institución social que hace posible a los ciudadanos brindar sus servicios a la Nación, permitiendo a la par que el cabal cumplimiento de la FUNCIÓN PÚBLICA en beneficio siempre de la Sociedad, su desarrollo ético, laboral, económico y material a base de MERITOS y CALIFICACIONES.

1. ESTRUCTURA DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 276

La estructura del Decreto Legislativo N° 276 es la siguiente:

TITULO PRELIMINAR: Artículos 1° al 7°
Comprende los aspectos éticos y principios orientadores de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público.

TITULO II: DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Comprende ocho capítulos:

Capítulo I: DE LA ESTRUCTURA

Capítulo II: DEL INGRESO

Capítulo III: DEL ASCENSO EN LA CARRERA

Capítulo IV: DE LAS OBLIGACIONES, PROHIBICIONES Y DERECHOS.

Capítulo V: DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Capítulo VI: DEL TÉRMINO DE LA CARRERA

Capítulo VII: DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL Y DE LOS CONSEJOS REGIONALES DEL SERVICIO CIVIL

TITULO II: DEL SISTEMA ÚNICO DE REMUNERACIONES.

Comprende cuatro capítulos:

Capítulo I: BASES DEL SISTEMA

Capítulo II: HABER BÁSICO

Capítulo III: BONIFICACIONES

Capítulo IV: BENEFICIOS.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES.

2. ESTRUCTURA DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA

El 17 de Enero de 1990, se promulga el REGLAMENTO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-90-PCM. Este Reglamento da precisión a diversos aspectos técnico-normativos sobre las acciones administrativas y procedimiento sobre el poder sancionador de la Administración Pública.

Consta de quince (15) capítulos, 191 artículos y seis (6) disposiciones complementarias, transitorias y finales. Cabe destacar en su contenido aspectos que precisan las relaciones entre los niveles de carrera y los cargos, la capacitación para la carrera, las licencias por fallecimiento del cónyuge, hijos y padres, por motivos particulares y la licencia por capacitación oficializada en el país o en el extranjero. Así mismo lo relacionado con el bienestar e incentivos y con la rehabilitación del Trabajador Público de las sanciones administrativas que se le hayan impuesto.

Tiene un desarrollo lógico: Comienza dando las



principales definiciones de conceptos generales y abarcando desde el ingreso al servicio público y la carrera administrativa, hasta el término de la misma.

Este Reglamento refuerza los procesos técnicos propios de la Carrera Administrativa. Los fundamentos de este Reglamento es que garantiza al Trabajador Público una carrera digna en la cual el ingreso, la asignación de funciones, la capacitación permanente, el reconocimiento de méritos, la progresión, así como los derechos, bienestar e incentivos, entre otros, armonizan con el régimen disciplinario que se compromete observar el servidor de carrera, impidiendo en todo momento que el Reglamento se convierta en un conjunto de normas restrictivas y punitivas.

Debemos advertir que el Decreto Legislativo 276 y su Reglamento de la Ley de la Carrera Administrativa, se normó porque el artículo 59° de la Constitución Política del Perú, 1979 dispuso que una Ley regule el ingreso, derechos y deberes que corresponden a los servidores públicos, así como los recursos contra las resoluciones que les afecten.

La CARRERA ADMINISTRATIVA es una institución social que permite que los ciudadanos ejerzan el derecho y el deber de brindar sus servicios a la Nación, asegurando el desarrollo espiritual, moral, económico y material del Trabajador Público, a base de méritos y calificaciones en el desempeño de sus funciones y dentro de una estructura uniforme de grupos ocupacionales y de niveles.

El Artículo 60° de la Constitución Política de 1979 dispuso que las remuneraciones, bonificaciones y pensiones de los Trabajadores del Estado deben homologarse dentro de un Sistema Único, y estos dispositivos: Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento, lo hicieron.

El Artículo 40° de la Constitución Política de 1993, norma: LA LEY REGULA EL INGRESO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA, Y A LOS DERECHOS, DEBERES Y RESPON-

SABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS...»

Esto aún no se ha efectuado. Es necesario iniciar las reflexiones sobre estos dos dispositivos: Legal y administrativo.

3. EXISTENCIA DE RÉGIMENES LABORALES

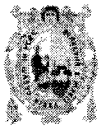
Se entiende por REGIMEN LABORAL a la situación legal en que se encuentra una determinada RELACION LABORAL que se produce entre una persona natural y otra, que puede ser una persona natural o jurídica, a la cual se le aplican un conjunto de dispositivos legales que van a regular los derechos y beneficios, como los deberes y obligaciones que le corresponden a las partes, en concordancia al REGIMEN LABORAL en el cual se haya celebrado el CONTRATO DE TRABAJO.

En el PERU, en concordancia con las normas legales vigentes, existen dos REGIMENES LABORALES: Uno que corresponde al SECTOR PUBLICO y el otro que es aplicable al SECTOR PRIVADO.

Nosotros estamos reflexionando sobre el REGIMEN LABORAL PUBLICO ADMINISTRATIVO, en donde están involucrados de manera genérica el mayor número de Trabajadores regulados por el DECRETO LEGISLATIVO N° 276: LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PUBLICO, por tanto, están involucrados en tal régimen los servidores que prestan sus servicios de manera permanente o en la condición de nombrados en las entidades de la ADMINISTRACION PUBLICA, y son aquellos que se encuentran involucrados en los siguientes GRUPOS OCUPACIONALES:

- * PROFESIONAL,
- * TECNICO, y
- * AUXILIAR.

También resulta de aplicación a los servidores



contratados y a los funcionarios que desempeñan cargos de confianza en lo que corresponda, en concordancia con el Artículo 2º de la Ley N° 276.

JOSE ESPINAL SANTÉ nos indica: (1)
«EN EL CITADO RÉGIMEN LABORAL PÚBLICO EXISTEN OTROS TRABAJADORES QUE CUENTAN CON SUS PROPIAS NORMAS ESPECÍFICAS, A LOS CUALES TAMBIÉN LE SON DE APLICACIÓN LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO N° 276., EN TANTO NO SE CONTRAPONGAN CON LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN TALES NORMAS ESPECÍFICAS, QUE DETERMINAN EL PROPIO TRATAMIENTO LABORAL. LAS NORMAS A LAS CUALES NOS VENIMOS REFIRIENDO SON LAS CORRESPONDIENTES A LA CARRERA DEL PROFESORADO (LEYES N° 24029 Y 25212), MAGISTRADOS (TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL-DECRETO SUPREMO N° 017-93-JUS), CARRERA DIPLOMATICA (DECRETO LEGISLATIVO N° 894), DOCENTES UNIVERSITARIOS (LEY N° 23733), MEDICOS CIRUJANOS (DECRETO LEGISLATIVO N° 559)».

De lo expuesto podemos inducir que para el ESTADO existen dos grandes regímenes laborales en los cuales se enmarcan los trabajadores dependientes de él, y le son aplicables un conjunto de dispositivos legales en vigencia, con relación al régimen laboral del cual se trate y con referencia a sus derechos, beneficios, deberes y obligaciones.

4. EL DECRETO LEGISLATIVO N° 276 Y EL D.S. N° 005-90-PCM EN EL MARCO DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO-UNMSM.

Al referirnos in situ, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y en general a las Instituciones Estatales de Educación Superior, detectamos que una de las principales

características es la fuerte estacionalidad de las tareas administrativas condicionadas por la fijación de plazos para postular, realizar la matrícula, solicitar becas, acceder a servicios de bienestar, etc., que afecta exclusivamente a los estudiantes.

Pero, internamente, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, no sólo tiene obligaciones con sus estudiantes, sino también con sus servidores docentes, administrativos y obreros, así como con los cesantes que, en total supera los siete mil (7,000) usuarios.

En cualquiera de esos casos, los recursos humanos encargados de la atención al público deben cumplir con la tramitación de expedientes basándose en una metodología de trabajo que, la mayor parte del tiempo, obedece a UNA CIEGA RUTINA, que muchas veces el codificador no lo considera.

Esto conlleva a una política de trabajo de "CABEZA AGACHADA", es decir, manteniendo la vista en el expediente. Desde el punto de vista del personal operativo, ello no tiene mayor trascendencia, pero cuando se trata de que los funcionarios asumen la misma actitud, cabe preguntarse si estos tienen tiempo, o lo que es peor, si están conscientes que deben dedicarse principalmente a labores de planeamiento, de dirección y de coordinación.

El expediente administrativo los absorbe horas y horas, y más cuando no se tiene al asesor jurídico que es un técnico laboral, que dictamina sobre la aplicación de la ley al caso concreto. Y si el funcionario es ingeniero, médico, mecánico, psicólogo, las cosas se complican. porque cada uno de ellos llevará su mundo laboral al mundo administrativo público, y esto no siempre es bueno para la excelencia administrativa.

ESTA GRAVE FALLA EN LA MECÁNICA DE TRABAJO AFECTA A TODO EL SISTEMA ADMINISTRATIVO, PORQUE NO ES LO MISMO QUE DESPACHAR QUE



ELABORAR LA DOCUMENTACIÓN, NO ES LO MISMO DECIDIR QUE EJECUTAR Y SIMULTÁNEAMENTE CONTROLAR:

ESTO ORIGINA UNA REACCIÓN EN CADENA QUE, AL CORRER DE LOS AÑOS, SE CONVIERTE EN UNA COSTRA SOBRE LA QUE TRANSITAN LOS NUEVOS SERVIDORES QUE SE INCORPORAN A LA INSTITUCIÓN PÚBLICA, ADOPTANDO HÁBITOS DE TRABAJO QUE TOMAN EN CUENTA LA COMODIDAD DEL TRABAJADOR, PERO NO LA SATISFACCIÓN DEL ADMINISTRADO.

COMO CONSECUENCIA, SE GENERA MUCHAS VECES, LO SIGUIENTE:

- * GRANDES COLAS A LO LARGO DE TODO EL PLAZO DE PRESENTACIÓN DE DOCUMENTOS;
- * Y UNA LARGA Y PENOSA ESPERA PARA LA RESOLUCIÓN DE UN EXPEDIENTE. TODO ESTO SIGNIFICA UN COSTO SOCIAL DEL QUE LA INSTITUCIÓN PÚBLICA TIENE QUE ESTAR CONSCIENTE PARA MEJORAR SUS PROCEDIMIENTOS.
- * DESCONTENTO Y DENUNCIA PÚBLICA CONTRA LOS FUNCIONARIOS Y TRABAJADORES PÚBLICOS.
- * EL ADMINISTRADO COMIENZA A DARSE CUENTA QUE SUS IMPUESTOS QUE PAGA AL ESTADO NO ESTÁN BIEN UTILIZADOS.

Es indudable que si la organización es una institución social, la mejora en los procedimientos y la eficiencia del sistema tiene que pasar, necesariamente, por poner énfasis en el mejoramiento de los recursos humanos, pero, aunque esto esté normado, no se tiene conciencia de que EL ORGA-NO-PERSONA, requiere capacitación per-

manente, para que efectúe bien el servicio público.

Los ingenieros mecánicos sostienen: "SIN UN BUEN MANTENIMIENTO NO HAY UN BUEN FUNCIONAMIENTO".

No basta con deshacerse de quienes son considerados innecesarios o indeseables. Como la Sociedad, la organización es un ente dinámico y esos cambios se producen porque la Sociedad misma cambia, afectando de este modo a la organización. Es más, los procedimientos deben cambiar cuando la Sociedad exige que los servicios le sean proporcionados en forma diferente.

De la misma manera que caracterizamos a la Sociedad, identificando sus problemas y necesidades, cuando queremos proporcionarle un nuevo servicio educativo y, seguidamente, establecemos un perfil de quienes accederán a formarse en dicho servicio, también requerimos establecer el perfil de aquellos que ingresan al servicio a la nación a través de la BUROCRACIA ESTATAL-FUNCIÓN PÚBLICA, pues, no hacerlo significaría estar alejado del concepto de FUNCIONARIO Y TRABAJADOR PÚBLICO que la Sociedad Peruana exige.

Parte de nuestra responsabilidad como institución está en considerar el número de usuarios potenciales, número de expedientes en trámite, los plazos, el promedio de espera por usuario, etc. Para tener una idea del costo social que la ineficiencia significa, se requiere identificar, analizar y combinar dichos factores. Esta es una tarea que involucra a los responsables de la gestión pero, para ello, deben liberarse, o más claramente, "sacudirse" de la rutina.

5. EL SISTEMA ÚNICO DE REMUNERACIONES (S.U.R.) SEGÚN EL DECRETO LEGISLATIVO N° 276 Y EL D.S. N° 005-90-PCM.



Como ya se señaló, el D. Leg. N° 276, además de normar la carrera pública, regula el sistema de remuneraciones de los servidores y funcionarios públicos. Desde su promulgación, el Estado inició las acciones del proceso de homologación que se llevó a cabo en dos etapas y, una vez culminadas éstas, se establecieron las correspondientes escalas remunerativas según el tipo de servidores.

El Artículo 43° del citado D. Leg. señala que “La remuneración de los funcionarios y servidores públicos estará constituida por el haber básico, las bonificaciones y los beneficios.

El haber básico se fija, para los funcionarios, de acuerdo a cada cargo y para los servidores, de acuerdo a cada nivel de Carrera. En uno y otro caso el haber básico es el mismo para cada cargo y para cada nivel, según corresponda.

Las bonificaciones son: la personal, que corresponde a la antigüedad en el servicio computadas por quinquenios; la familiar, que corresponde a las cargas familiares; y la diferencial, que no podrá ser superior al porcentaje que con carácter único y uniforme para todo el Sector Público se regulará anualmente.

Los beneficios son los establecidos por las Leyes y el Reglamento, y son uniformes para toda la Administración Pública.”(3)

Sin embargo, esta estructura salarial no constituye actualmente el total de ingresos que perciben los servidores públicos, puesto que desde el año 1992, se dieron incremento del 16% por concepto de costo de vida vía Decretos Supremos y Decretos de Urgencia, tales como:

- * D.S. 194-92,
- * D.S. 227-93,
- * D.U. 37-94,
- * D.U. 050-96,
- * D.U. 073-97, Y
- * D.U. 011-99.

Todos estos incrementos tienen carácter y naturaleza remunerativa y pensionaria, están afectos a cargas sociales, sirviendo asimismo de base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establece el D.S. N° 051-91-PCM y para la Compensación por Tiempo de Servicios y cual-

quier otro tipo de bonificaciones, asignaciones o entregas.

En cambio, a partir del año 2002, se dieron dispositivos aplicables únicamente a ciertos segmentos laborales o sectores de servidores públicos. Estos dispositivos, son:

* D.U. 105-2001, que fija la remuneración básica para profesores, profesionales de salud, docentes universitarios, personal de los centros de salud, miembros de las Fuerza Armadas y Policía Nacional, servidores públicos sujetos al régimen laboral del D. Leg. N° 276, así como los jubilados comprendidos dentro de los regímenes del d. L. N° 19990 y del D. L. N° 20530. El incremento en este caso asciende a S/. 50.00.

Aquí, es necesario aclarar que el incremento para los servidores sujetos al D. Leg. N° 276 se aplicó sólo a aquellos “cuyos ingresos mensuales..., incluyendo Incentivos, Entregas, Programas o Actividades de Bienestar que se les otorguen a través del CAFAE del Pliego, sean menores o iguales a S/. 1250.00”

Podrá observarse que al considerar todos los ingresos, por cualquier concepto, se está excediendo maliciosamente el Sistema Único de Remuneraciones para recortar los derechos de los trabajadores.

* D.U. 044-2003, que incrementa en S/. 100.00 los ingresos de docentes y servidores de las Universidades públicas, dado únicamente para este sector, no tiene carácter y naturaleza remunerativa ni pensionaria, está afecto a cargas sociales y no sirve de base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establece el D.S. N° 051-91-PCM ni para la Compensación por Tiempo de Servicios y cualquier otro tipo de bonificaciones, asignaciones o entregas.

Con la finalidad de preservar el Sistema Único de Remuneraciones, el Artículo 44° del D. Leg. N° 276 establece que: “Las Entidades Públicas están prohibidas de negociar con sus servidores, directamente o a través de sus organizaciones sindicales, condiciones de trabajo o benefi-



cios que impliquen incrementos remunerativos o que modifiquen el Sistema Único de Remuneraciones que se establece por la presente Ley, en armonía con lo que dispone el Artículo 60° de la Constitución Política del Perú. Es nula toda estipulación en contrario.”; sin embargo, los dos últimos incrementos fueron logrados por presión de los trabajadores.(4)

El Haber Básico ha sido modificado para un sector de servidores públicos a través del D.U. 105-2001, contraviniendo el Artículo 46° de la Ley de Carrera Pública que señala: “El haber básico de los servidores públicos se regula anualmente en proporción a la Unidad Remunerativa Pública (URP) y como un porcentaje de la misma. El monto de la URP será fijado por Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, y será actualizado periódicamente de acuerdo con la política del Gobierno y la disponibilidad presupuestal. El reajuste de la URP conlleva la actualización de los haberes básicos y las bonificaciones referidas a ellos”.(5)

El nivel máximo corresponde en el Sistema de Remuneraciones, de acuerdo al Decreto Legislativo N° 276, corresponde al Presidente de la República. Actualmente, esta norma se cumple con la salvedad que el monto dista escandalosamente de lo que percibe la gran masa de funcionarios y servidores públicos.

El Artículo 8° del D.S. N° 005-90-PCM(6) señala que: “El desempeño laboral se retribuye con equidad y justicia, estableciéndose una compensación económica adecuada dentro de un Sistema Único de Remuneraciones”. Huelgan comentarios con respecto a su cumplimiento.

En conclusión, el Sistema Único de Remuneraciones existe sólo en el papel y el Gobierno ha perdido totalmente la perspectiva de su manejo como consecuencia, por una parte, de las presiones de los trabajadores, pero principalmente por falta de recursos que permitan atender en forma mínima sus demandas salariales.

6. LA LEY N° 28175, LEY MARCO DEL EMPLEO PÚBLICO

El 19 de febrero del 2004, se publicó en el Diario Oficial EL Peruano, Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, que entra en vigencia el 1° de enero del 2005, cuya finalidad es «... establecer los lineamientos generales para promover, consolidar y mantener una administración pública moderna, jerárquica, profesional, unitaria, descentralizada y desconcentrada, basada en el respeto al Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la dignidad de la persona humana, el desarrollo de los valores morales y éticos y el fortalecimiento de los principios democráticos, para obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal y el logro de una mejor atención a las personas”.(7)

Asimismo, tiene como objetivos:

- “1. Consolidar el pleno desarrollo de los organismos públicos y del personal que en ellos trabajan.
2. Determinar los principios que rigen al empleo público.
3. Crear las condiciones para que las entidades públicas sean organizaciones eficientes, eficaces, participativas, transparentes, honestas y competitivas en el cumplimiento de sus responsabilidades de gobierno y en los servicios que prestan a la sociedad.
4. Normar las relaciones de trabajo en el empleo público y la gestión del desempeño laboral para brindar servicios de calidad a los usuarios, sobre la base de las políticas de gestión por resultados”.

La Ley contempla diez (10) principios que rigen el empleo público:

1. Legalidad.
2. Modernidad.
3. Imparcialidad.
4. Transparencia y rendición de cuentas.
5. Eficiencia.
6. Probidad y ética pública.



7. Mérito y capacidad.
8. Derecho Laboral.
9. Preservación de continuidad de políticas del Estado.
10. Provisión presupuestaria.

Estos principios tienen relación con los principios de la función pública enunciados en la Ley N° 27815, Código de Ética de la Función Pública, del 13 de agosto del 2002. En efecto, según el Artículo 6° de dicho dispositivo legal, son principios de la función pública:

- “1. **Respeto.**- Adecua su conducta hacia el respeto de la Constitución y las Leyes, garantizando que en todas las fases del proceso de toma de decisiones o en el cumplimiento de los procedimientos administrativos, se respeten los derechos a la defensa y al debido procedimiento.
2. **Probidad.**- Actúa con rectitud, honradez y honestidad, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona.
3. **Eficiencia.**- Brinda calidad en cada una de las funciones a su cargo, procurando obtener una capacitación sólida y permanente.
4. **Idoneidad.**- Entendida como aptitud técnica, legal y moral, es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública. El servidor público debe propender a una formación sólida acorde a la realidad, capacitándose permanentemente para el debido cumplimiento de sus funciones.
5. **Veracidad.**- Se expresa con autenticidad en las relaciones funcionales con todos los miembros de su institución y con la ciudadanía, y contribuye al esclarecimiento de los hechos.
6. **Lealtad y Obediencia.**- Actúa con fidelidad y solidaridad hacia todos los miembros de su institución, cumpliendo las órdenes que le imparta el superior jerárquico competente, en la medida que reúnan las formalidades del caso y tengan por objeto la realización de actos de servicio que se vin-

culen con las funciones a su cargo, salvo los supuestos de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, las que deberá poner en conocimiento del superior jerárquico de su institución.

7. **Justicia y equidad.**- Tiene permanente disposición para el cumplimiento de sus funciones, otorgando a cada uno lo que le es debido, actuando con equidad en sus relaciones con el Estado, con el administrado, con sus superiores, con sus subordinados y con la ciudadanía en general.
8. **Lealtad al Estado de Derecho.**- El funcionario de confianza debe lealtad a la Constitución y al Estado de Derecho. Ocupar cargos de confianza en regímenes de facto, es causal de cese automático e inmediato de la función pública”.(8)

En otros aspectos, la Ley Marco del Empleo Público, hace una clasificación general de los servidores públicos, en:

1. Funcionario Público.
 - a. De elección popular directa y universal o confianza política originaria.
 - b. De nombramiento y remoción regulados.
 - c. De libre nombramiento y remoción
2. Empleado de confianza.
3. Servidor público:
 - a. Directivo Superior.
 - b. Ejecutivo.
 - c. Especialista.
 - d. De apoyo.

El ingreso y progresión en la carrera administrativa son descritos de una manera muy simplificada en la Ley Marco en comparación al Decreto Legislativo N° 276. Los derechos han sido reducidos a su mínima expresión y están enunciados de una manera excesivamente vaga, lo que hace sospechar recortes significativos, como por ejemplo el derecho a la sindicalización y a la huelga.

Al respecto el Artículo 13, numeral 13.1 del Pro-



yecto de Ley de Carrera Pública, al referirse a la negociación colectiva en el empleo público, limita tal derecho señalando que "tendrá por objeto exclusivamente la determinación de las condiciones de empleo de los servidores públicos susceptibles de ser atendidas con los recursos de la Entidad considerados en el Presupuesto Institucional de Apertura, aprobado por el Congreso de la República para el respectivo período, sin afectar las metas institucionales".(9)

Con respecto al ingreso a la carrera administrativa, el Artículo 33 del mismo Proyecto establece un período de prueba de seis (06) meses de servicio contados a partir de la fecha de vigencia del nombramiento.

Por su parte, el Artículo 58, establece como objetivos de la evaluación, entre otros, la permanencia en el servicio.

De este modo, en la nueva legislación se eliminaría la estabilidad laboral, siendo requisitos para mantenerse en la carrera el mérito, desempeño y capacidad. Desde el punto de vista doctrinario, existen dos tipos de estabilidad:

1. **Estabilidad Propia.**- Garantiza al trabajador el derecho a no ser despedido arbitrariamente, salvo que incurra en falta administrativa de carácter disciplinario prevista en la ley. Esta estabilidad es típica del servidor público.

2. **La Estabilidad Impropia.**- Se caracteriza porque el vínculo puede ser roto en forma unilateral por el empleador, aunque no exista una causa imputable al empleado. En tal caso, existe la obligación del empleador a pagar una indemnización fijada por la ley.

En cuanto al término de la relación laboral, la Ley marco del empleo Público agrega el "mutuo disenso", la "Invalidez permanente que no permita cumplir con sus funciones" y el "Cese". La causal de cese por límite de edad de 70 años habría sido reemplazada por la de "Jubilación", y no queda claro a qué se refiere la causal de "Cese".

Se crea el Consejo Superior del Empleo Público, como Organismo Público Descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Así mismo, se crea al Tribunal del Empleo Público, como órgano del Consejo Superior del Empleo Público, que conocerá en última instancia administrativa los recursos interpuestos contra actos referidos al acceso, salida y pago de remuneraciones del empleo público.

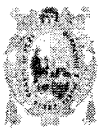
La misma Ley, señala que el Poder Ejecutivo remitirá al Congreso de la República propuestas legislativas sobre:

1. Ley de la carrera del servidor público.
2. Ley de los funcionarios públicos y empleados de confianza.
3. Ley del Sistema de remuneraciones del empleo público.
4. Ley de gestión del empleo público.
5. Ley de incompatibilidades y responsabilidades.

Resulta incomprensible que se requieran tantas leyes para regular la relación jurídico laboral entre el Estado y los servidores públicos, más aún cuando resulta evidente que la actual normatividad resulta eficaz y que su pérdida de vigencia es producto de la mezquindad del Estado hacia sus servidores.

III. CONCLUSIONES

- 3.1. El Ingreso a la carrera pública está actualmente prohibido por las leyes de Presupuesto. Están exceptuados el Magisterio Nacional y la Magistratura, cuyos nuevos miembros ingresan por concurso, pero en el Sector Salud que también está exceptuado, se ingresa sin concurso. La Resolución de Contraloría N° 072-98-CG, establece que el ingreso de nuevo personal debe realizarse mediante concurso, debiendo preverse además que los nuevos servidores no incurran en incompatibilidades o nepotismo.



Actualmente, ante la imposibilidad de incorporar nuevos servidores, las entidades han optado por celebrar contratos por Servicios No Personales, con lo que el número de trabajadores de la Administración Pública se ha visto nuevamente incrementado de manera significativa.

3.2. Tanto el Decreto Legislativo N° 276 como su Reglamento el Decreto Supremo N° 005-90-PCM, han perdido vigencia. Si bien en su momento constituyeron instrumentos legales de gran eficacia, en la actualidad han sido rebasados por la necesidad de modernizar el Estado. En efecto, si examinamos las leyes sobre procedimientos administrativos, ética en la función pública, modernización del Estado y transparencia, encontramos que los conceptos de entidad pública, función pública y servidor público han variado totalmente, incluyéndose en ellos a las empresas privadas que prestan servicios públicos, así como a sus trabajadores.

En tal sentido, se hace urgente promulgar una nueva ley que, sin descuidar los derechos de los servidores, garantice una carrera pública con los elementos técnicos y éticos que un Estado moderno requiere.

3.3. El Sistema Único de Remuneraciones ha perdido totalmente su vigencia debido a la coyuntura política y a la presión de los sectores sociales dependientes del Estado desde en lo laboral.

3.4. La Ley Marco del Empleo Público reduce a su mínima expresión los derechos de los servidores públicos.

NOTAS.

- (1) Constitución Política del Perú.
- (2) ESPINAL SANTÉ, José. LA GESTION ADMINISTRATIVA DE PERSONAL, Pág. 10.
- (3) Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, Artículo 43°.

- (4) Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, Artículo 44°.
- (5) Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, Artículo 46°.
- (6) Decreto Supremo N° 005-90-PCM, Artículo 8°.
- (7) Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público
- (8) Ley N° 27815, Código de Ética de la Función Pública.
- (9) Proyecto de Ley de Carrera Pública, Artículo 13, numeral 13.1.

BIBLIOGRAFIA:

- * BACACORZO, Gustavo:
 - Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I.(Sustantivo). 2ª ediccion. Editorial Gaceta Jurídica. Editores. Cultural Cuzco. Lima. 1997.
 - Diccionario de la Administración Pública. I-II Tomos. Editorial Grijley. Lima. 1997.
- * BECERRA, Celso, Teoría y Legislación de los Contratos de Trabajo. Volumen I. Lima. 1961.
- * BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo III. 6ª Edición. Editorial La Ley. Buenos Aires. 1964.
- * CABRERA VASQUEZ, Marco Antonio-QUINTANA VIVANCO, Rosa:
 - Introducción al Estudio de la Función Pública. Editorial SAGSA. Lima. 1985.
 - Lecciones de Derecho Adminsitrativo, 1º,2º,3º,4º,5º,6º Y 7º.Lima. 2000.
- * CABRERA VASQUEZ, Marco Antonio, SALAZAR BARRIGA, Oscar, CUBA BERNEDO, Edgardo. Aplicación del Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento en la UNMSM y su vigencia en el Marco de la Modernización del Estado. Editorial WMB. Lima, 2000.
- * CERVANTES ANAYA. Dante. Derecho Admiistrativo y Administración Pública. Edit. F.D. UNSA. Arequipa. 1996.



- * DE LAUBADERE, André. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Temis. Bogotá. 1984.
- * DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo. Editorial Omeba. Buenos Aires. 1967.
- * ESPINAL SANTE, José, La Gestión Administrativa de Personal. Editorial MGC Corporación d Desarrollo. Lima. 2000.
- * FERNANDEZ VASQUEZ, Emilio, Diccionario de Derecho Público. Editorial Astrea.
- * FUOLQUIE, Paúl, Diccionario del Lenguaje Filosófico. Editorial Labor. Barcelona. 1967.
- * FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1968.
- * FRIDOLIN UTE, Arthur, Etica Social. Editorial Herder. Barcelona. 1961.
- * GARCIA TREVIJANO FOS, José Antonio:
 - Principios Jurídicos de la Organización Administrativa, Madrid. 1957.
 - Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. Volumen I. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. 1970.
- * JARA CRISTI, Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Jurídicas de Chile. Santiago. 1948.
- * JEZÉ, Gastón, Statut des Functionnaires publics. París. 1924.
- * LINARES QUINTANA, S.V. Gobierno y Administración de la República Argentina. Tomo I. Buenos Aires. 1959.
- * MEDINA JANAMPA, Cayo Antonio, Función Pública. UNSCH. 1997.
- * MACCHI, Luis, Diccionario de la Lengua Latina. 4ª edición. Editorial Don Bosco. Buenos Aires. 1951.
- * MARTINEZ MORALES, Rafael, I. Drecho Administrativo. Editorial Harla México. 1996.
- * MARX, Carlos. El Capital. México. Fondo de Cultura Económica. Tomo I. 1964.
- * MONTENEGRO CASTRO, Marino. Derecho Administrativo. Tomo I. 2ª edición. Universidad San Martín de Porres. Lima. 1985.
- * PATRON FAURA, Pedro-PATRON BEDOYA, Pedro. Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú. 6º edic. GRIJLEY. Lima. 1997.
- * PRAT, Julio. Derecho Administrativo. Tomo II. 2ª Edición. Editorial ACALI. Montevideo. 1980.
- * RENDON VASQUEZ, Jorge:
 - Manual de Derecho de Trabajo Individual. Ediccioenes Tarpuy. Lima. 1984.
 - Derecho del Trabajo. Introducción
 - Derecho del Trabajo. Relaciones Individuales en la actividad privada.
 - Legislación Laboral: Régimen de la actividad privada.
 - Derecho de la Seguridad Social.
- * RUBIO CORREA, Marcial, Para conocer la Constitución Peruana. Mesa Redonda Editores. Lima. 1983.
- * RUIZ-ELDREDGE RIVERA, Alberto, Manual de Derecho Administrativo. Temática Esencial Colegio de Abogados de Lima. Editorial Cuzco. Lima. 1990.
- * SAINT YOUS, Ives. Droit du travail dans secteur public. París. 1986.
- * SANCHEZ RAMIREZ, Fortunato. Ciencias del Estado y Administración Pública. Lima. 1987.
- * SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 4ª edición. Montevideo. 1974.
- * SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 3ª edición. Editorial Porrúa. México. 1965.
- * VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. Derecho Administrativo. Tomo III. Instituciones Fundamentales. Tip. Edit. Argentina. Buenos Aires. 1951.