

BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ  
Centro Bibliográfico Nacional

340.7 Boyer Carrera, Janeyri, 1999-  
L El derecho de la función pública y el servicio civil : nociones fundamentales /  
40 Janeyri Boyer Carrera.-- 1a ed.-- Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú,  
Fondo Editorial, 2019 (Lima : Tarea Asociación Gráfica Educativa).  
185 p. ; 21 cm.-- (Lo esencial del derecho ; 40)

Bibliografía: p. [177]-182.  
D.L. 2019-04503  
ISBN 978-612-317-466-8

1. Derecho - Estudio y enseñanza 2. Función pública - Aspectos legales - Perú 3.  
Funcionarios públicos - Aspectos legales - Perú 4. Responsabilidad administrativa -  
Aspectos legales - Perú 5. Perú - Funcionarios y empleados I. Pontificia Universidad  
Católica del Perú II. Título III. Serie

BNP: 2019-040

## Índice

*El derecho de la función pública y el servicio civil*

*Nociones fundamentales*

Janeyri Boyer Carrera

Colección «Lo Esencial del Derecho» N° 40

© Janeyri Boyer Carrera, 2019

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú; Fondo Editorial, 2019

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

La colección «Lo Esencial del Derecho» ha sido realizada por la Facultad de  
Derecho de la PUCP bajo los auspicios del equipo rectoral.

Diseño, diagramación, corrección de estilo  
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: abril de 2019

Tiraje: 1000 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,  
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

ISBN obra completa: 978-612-317-229-9

ISBN volumen: 978-612-317-466-8

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-04503

Registro del Proyecto Editorial: 31501361900372

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

ABREVIATURAS UTILIZADAS	11
PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	15
<b>CAPÍTULO 1</b>	
EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LOS CARGOS PÚBLICOS Y EL SERVICIO CIVIL	19
1. El derecho fundamental de acceso a las funciones públicas del país	20
2. El estatuto de la función pública	27
3. El derecho de la función pública como derecho administrativo y el derecho laboral privado	31
4. La carrera administrativa	35
5. El servicio civil	38
6. Preguntas	40
<b>CAPÍTULO 2</b>	
LA ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL	41
1. Breves referencias históricas para entender la organización del servicio civil peruano	41
2. Los regímenes de vinculación con el Estado	49
3. Las carreras especiales	59
4. Los grupos del servicio civil	61



JANEYRI BOYER CARRERA

EL DERECHO DE LA FUNCIÓN  
PÚBLICA Y EL SERVICIO CIVIL  
Nociones fundamentales



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ  
Centro Bibliográfico Nacional

340.7 Boyer Carrera, Janeyri, 1999-  
L El derecho de la función pública y el servicio civil : nociones fundamentales /  
40 Janeyri Boyer Carrera.-- 1a ed.-- Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú,  
Fondo Editorial, 2019 (Lima : Tarea Asociación Gráfica Educativa).  
185 p. ; 21 cm.-- (Lo esencial del derecho ; 40)

Bibliografía: p. [177]-182.  
D.L. 2019-04503  
ISBN 978-612-317-466-8

1. Derecho - Estudio y enseñanza 2. Función pública - Aspectos legales - Perú 3.  
Funcionarios públicos - Aspectos legales - Perú 4. Responsabilidad administrativa -  
Aspectos legales - Perú 5. Perú - Funcionarios y empleados I. Pontificia Universidad  
Católica del Perú II. Título III. Serie

BNP: 2019-040

*El derecho de la función pública y el servicio civil*  
*Nociones fundamentales*  
Janeyri Boyer Carrera

Colección «Lo Esencial del Derecho» N° 40

© Janeyri Boyer Carrera, 2019

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2019

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

La colección «Lo Esencial del Derecho» ha sido realizada por la Facultad de  
Derecho de la PUCP bajo los auspicios del equipo rectoral.

Diseño, diagramación, corrección de estilo  
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: abril de 2019

Tiraje: 1000 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,  
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

ISBN obra completa: 978-612-317-229-9

ISBN volumen: 978-612-317-466-8

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-04503

Registro del Proyecto Editorial: 31501361900372

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

## Índice

ABREVIATURAS UTILIZADAS	11
PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO 1	
EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LOS CARGOS PÚBLICOS Y EL SERVICIO CIVIL	19
1. El derecho fundamental de acceso a las funciones públicas del país	20
2. El estatuto de la función pública	27
3. El derecho de la función pública como derecho administrativo y el derecho laboral privado	31
4. La carrera administrativa	35
5. El servicio civil	38
6. Preguntas	40
CAPÍTULO 2	
LA ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL	41
1. Breves referencias históricas para entender la organización del servicio civil peruano	41
2. Los regímenes de vinculación con el Estado	49
3. Las carreras especiales	59
4. Los grupos del servicio civil	61

5. Los grupos del servicio civil y la estructura orgánica de una entidad pública	75
6. Preguntas	79
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>LOS PRINCIPIOS DEL SERVICIO CIVIL</b>	81
1. Los principios del servicio civil	81
2. Preguntas	91
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>EL ACCESO AL SERVICIO CIVIL, LAS ACCIONES DE DESPLAZAMIENTO DE PERSONAL Y EL TÉRMINO DEL VÍNCULO CON EL ESTADO</b>	93
1. El acceso al servicio civil	93
2. Los requisitos para el acceso	94
3. Las modalidades de acceso a los cargos públicos no representativos	100
4. Las acciones de desplazamiento de personal	103
5. El término del servicio civil	108
6. Preguntas	113
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>LOS DERECHOS INDIVIDUALES, INCOMPATIBILIDADES Y DERECHOS COLECTIVOS DEL SERVIDOR CIVIL</b>	115
1. Los derechos individuales	115
2. Las incompatibilidades	124
3. Los derechos colectivos	128
4. Preguntas	134
<b>CAPÍTULO 6</b>	
<b>LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNCIONARIAL O DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</b>	135
1. La responsabilidad política	136
2. La responsabilidad civil	136
3. La responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa	137
4. La responsabilidad administrativa funcionarial	139
5. Preguntas	146

<b>CAPÍTULO 7</b>	
<b>LOS MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y DE TUTELA DE LOS SERVIDORES CIVILES</b>	147
1. La vía administrativa sobre el servicio civil: el tribunal del servicio civil	148
2. El proceso contencioso-administrativo	152
3. La Comisión de Apoyo al Servicio Civil	153
4. La conciliación y el arbitraje en la negociación colectiva	154
5. Preguntas	155
<b>CAPÍTULO 8</b>	
<b>LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVIDORES CIVILES Y EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS</b>	157
1. El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos	157
2. La rectoría sobre el SAGRH	163
3. Los subsistemas del sistema de gestión de recursos humanos	168
4. Preguntas	176
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	177
<b>VOLÚMENES PUBLICADOS</b>	183

## ABREVIATURAS UTILIZADAS

CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CAP	Cuadro de Asignación de Personal
CAS	Decreto legislativo 1057, Ley del Contrato Administrativo de Servicios
CEFP	Ley 27815, Código de Ética de la Función Pública
CP	Constitución Política del Perú de 1993
CPE	Cuadro de Puestos de la Entidad
DGGFRH	Dirección General para la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas.
LMEP	Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público.
LOPE	Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
LSC	Ley 30057, Ley del Servicio Civil
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MINTRA	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAD	Procedimiento Administrativo Disciplinario de la ley 30057, Ley del Servicio Civil.
PAS	Procedimiento Administrativo Sancionador en materia de responsabilidad administrativa funcional, ley 29622 y sus modificatorias.
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Reglamento	Decreto supremo 040-2014-PCM que aprueba el Reglamento General de la ley 30057, Ley del Servicio Civil
Régimen 276	Decreto legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa
Régimen 728	Decreto legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral
Servir	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SGP	Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional peruano
TC	Tribunal Constitucional
TSC	Tribunal del servicio civil
TUO LPAG	Decreto supremo 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y sus modificatorias

## PRESENTACIÓN

En su visión de consolidarse como un referente académico nacional y regional en la formación integral de las personas, la Pontificia Universidad Católica del Perú ha decidido poner a disposición de la comunidad la colección jurídica «Lo Esencial del Derecho».

El propósito de esta colección es hacer llegar a los estudiantes y profesores de derecho, funcionarios públicos, profesionales dedicados a la práctica privada y público en general, un desarrollo sistemático y actualizado de materias jurídicas vinculadas al derecho público, al derecho privado y a las nuevas especialidades incorporadas por los procesos de la globalización y los cambios tecnológicos.

La colección consta de cien títulos que se irán publicando a lo largo de varios meses. Los autores son en su mayoría reconocidos profesores de la PUCP y son responsables de los contenidos de sus obras. Las publicaciones no solo tienen calidad académica y claridad expositiva, sino también responden a los retos que en cada materia exige la realidad peruana y respetan los valores humanistas y cristianos que inspiran a nuestra comunidad académica.

«Lo Esencial del Derecho» también busca establecer en cada materia un común denominador de amplia aceptación y acogida, para contrarrestar y superar las limitaciones de información en la enseñanza y práctica del derecho en nuestro país.

Los profesores de la Facultad de Derecho de la PUCP consideran su deber el contribuir a la formación de profesionales conscientes de su compromiso con la sociedad que los acoge y con la realización de la justicia.

El proyecto es realizado por la Facultad de Derecho de la PUCP bajo los auspicios del equipo rectoral.

## INTRODUCCIÓN

Cuando recurrimos a la administración pública para la prestación de un servicio, o para el reconocimiento o tutela de un derecho, esperamos que nos responda favorablemente, con eficiencia, en plazos breves y conforme a criterios de justicia. Esperamos que las personas que actúan en representación de dicha administración estén en condiciones de hacer su trabajo de la mejor manera posible; con el conocimiento adecuado, con objetividad, sin discriminación, con ética y con una auténtica vocación de servicio. Y es que la administración pública no solo es organización y poder público, también es el personal que se encuentra a su servicio y que se encarga de materializar la finalidad última que tiene encomendada: cautelar los intereses generales.

Los servidores públicos son el cerebro y el corazón del abstracto cuerpo denominado administración pública. Solo servidores públicos idóneos en conocimientos y aptitudes están en condiciones de concretar el mandato constitucional conferido al Estado como organización. Sin soslayar la responsabilidad del legislador —que, al fin de cuentas, también es un servidor público— de los actos de la administración pública, y, específicamente, de sus servidores, dependerá la eficacia de un buen número de derechos fundamentales. Por ejemplo, el derecho de propiedad se garantiza a través de actos administrativos de registro; el derecho de los consumidores, a través de políticas regulatorias que tutelan el libre



mercado y garantizan los derechos de los usuarios; el derecho a la seguridad personal, a través de la emisión de títulos habilitantes con respeto estricto de las reglas de defensa civil; o el derecho a un medio ambiente sano, a través de sanciones administrativas que castiguen severamente a los infractores y los disuadan de volver a incurrir en una infracción similar. También encontramos que el derecho a la salud, se garantiza por medio de las prestaciones de un hospital público tanto como por el trato diligente que recibe el paciente desde que llega a dicho hospital; o el derecho a una educación de calidad se garantiza no solo a través de la construcción de escuelas públicas sino también con la provisión de profesores preparados y comprometidos. Y así podríamos seguir.

En este contexto, cobra sentido que los principios de mérito e igualdad de oportunidades se adscriban al contenido esencial del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos y que el legislador deba observar en su configuración. Y es que el derecho de acceso a los cargos públicos no es un mandato para que toda persona acceda al Estado, sino un mandato para que dicho acceso se produzca bajo reglas que garanticen la igualdad de oportunidades —como son los concursos públicos— y al mismo tiempo, promuevan y garanticen la permanencia del servidor en dichos cargos. Solo si acceden y permanecen los servidores públicos más idóneos se permitirá, a su vez, contar con servicios públicos de calidad.

Sin embargo, no basta con asegurar su idoneidad, también es preciso garantizar su neutralidad. Solo una administración pública políticamente neutra es capaz de resistir las presiones de un gobierno y desarrollar los intereses generales con objetividad. En este contexto, cobra sentido también que los servidores públicos cuenten con reglas especiales que rijan las relaciones jurídicas entre ellos y el Estado, a fin de garantizar que ejerzan sus funciones con responsabilidad y conforme al ordenamiento jurídico, sin responder a presiones políticas. Hablamos de un estatuto de la función pública que reúna reglas de derecho público para su acceso, permanencia y término; de progresión y evaluación; o reglas razonables de responsabilidad disciplinaria, reglas que no alcanzan a los trabajadores del

ámbito privado. Esto es clave para la vigencia del principio democrático y el equilibrio de poderes.

El presente trabajo es una aproximación al derecho de la función pública. Los capítulos en los que se divide tienen por objeto desarrollar las nociones generales del contenido del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos, desde su dimensión subjetiva o como derecho individual y objetiva, a través de su configuración legislativa en el ordenamiento jurídico peruano. Es una apuesta por comprender, de la forma más sencilla posible, las características de la función pública peruana en medio de su elevada fragmentación y dispersión, y sus diferencias con el derecho laboral privado.

Este libro, finalmente, es un desafío por comprender la importancia del servicio civil como política de Estado, al servidor civil y el puesto que ocupa como pilar de la estructura del mismo y la importancia de revalorizar el rol que cumple en él.

**CAPÍTULO 1**  
**EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A**  
**LOS CARGOS PÚBLICOS Y EL SERVICIO CIVIL**

La Constitución Política de 1993 no reconoce expresamente el derecho fundamental de acceso a las funciones públicas del país, a diferencia de la Convención Americana de Derechos Humanos que lo contempla en el artículo 23 que dedica a los derechos políticos:

Artículo 23.- Derechos Políticos.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
  - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
  - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
  - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Como el Tribunal Constitucional peruano ha interpretado que los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos tienen rango constitucional, el derecho de acceso a las funciones públicas constituye un derecho fundamental en el ordenamiento jurídico peruano. Según su redacción, todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad de «tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país». El texto de la Convención lo diferencia del derecho de sufragio pasivo o el derecho de acceso a los cargos públicos representativos a través de elecciones libres y competitivas, reconocido en su literal b.

Este capítulo tiene por objeto analizar el derecho de acceso a las funciones públicas del país o también denominado derecho de acceso a los cargos públicos.

## 1. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LAS FUNCIONES PÚBLICAS DEL PAÍS

El contenido de este derecho no otorga a los particulares una titularidad para acceder a un cargo público o para acceder sin más a una plaza o puesto en el Estado, sino a hacerlo en condiciones generales de igualdad. Esto quiere decir que «el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando «los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos» y que «las personas no sean objeto de discriminación» en el ejercicio de este derecho» (caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela, sentencia de 1 de julio de 2011, FJ. 135). El derecho-principio de igualdad enunciado en el artículo 2.2 de la Constitución establece una prohibición de discriminación que implica que ningún grupo destinatarios de la norma se vean excluidos del ejercicio o goce de un derecho fundamental, constitucional, legal, frente a otro grupo al que, por el contrario, sí se le permita.

El derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito, el cual vincula plenamente al Estado y todas las entidades públicas en general. Esto significa que este principio

vincula positivamente al legislador a que la regulación sobre el acceso a toda función pública observe irrestrictamente el principio basilar del acceso por mérito. Asimismo, que «toda actuación de la administración del Estado y de toda entidad pública, en general, observe tal principio en todos sus actos en relación al acceso a la función pública de las personas» (STC recaída en el expediente 03891-2011-PA/TC).

Esto quiere decir que entre las condiciones para el ejercicio de este derecho fundamental se encuentran las reglas para su acceso, y estabilidad en el cargo. También, reglas objetivas y razonables para la progresión y término del vínculo, a fin que la administración pública logre mantener a los servidores más idóneos a su servicio. El necesario desarrollo legislativo de todos estos elementos convierte al derecho fundamental de acceso a las funciones públicas en un derecho de configuración legal. Es decir, un derecho que sin perder fundamentalidad, exige la participación activa del legislador para ser eficaz. Estas condiciones y restricciones que desarrolle el legislador se ajustarán a los preceptos constitucionales y a las necesidades de la administración pública para cumplir con su finalidad última: garantizar los intereses generales.

### 1.1. ¿Qué se entiende por función pública?

El vasto complejo de la organización administrativa compuesto por las entidades públicas tiene un elemento central que es el conjunto numeroso de personas que trabajan al servicio del Estado. Se entiende por función pública al régimen jurídico de las relaciones entre el Estado y las personas naturales a través de las cuales este desarrolla sus actividades, presta servicios y ejerce sus potestades, que le han sido asignadas por la Constitución y las leyes. En adición, la función pública reúne las funciones legislativa, administrativa, jurisdiccional y de gobierno o aquellas funciones que se ejecutan en nombre o representación del Estado y que son atribuibles al mismo Estado.

Dicho de otro modo, función pública equivale a organización (dimensión orgánica), a funciones, facultades, competencias, atribuciones

o actividades (dimensión funcional) y a personas al servicio de dicha organización (dimensión personal). Esta triple dimensión quiere decir que el poder y las funciones se atribuyen a los cargos ubicados en entidades públicas, pero son las personas quienes lo ejercen y materializan en actos concretos.

Las funciones gubernativa, legislativa, jurisdiccional y administrativa son funciones públicas. Los actos de sus titulares —tanto una resolución suprema, como una ley, una sentencia judicial o un acto administrativo— son manifestaciones de poder público en la medida que tienen el poder de crear, modificar o revocar situaciones jurídicas.

No resulta equivalente hablar de función pública y función administrativa. Toda función administrativa es función pública, pero no toda función pública es función administrativa.

El título I del texto constitucional (sobre la persona y la sociedad) contiene el capítulo IV dedicado a la función pública y establece las líneas constitucionales básicas que servirán al legislador para configurar sus contenidos. El artículo 39 dispone que «todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación» y, a continuación, enuncia en orden jerárquico que están al servicio de la nación el presidente, representantes del Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y de la ahora nominada Junta Nacional de Justicia —antes Consejo Nacional de la Magistratura—, los magistrados supremos, el fiscal de la nación y el defensor del pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes. Es decir, tanto el presidente de la República, como el juez, el congresista o un director general de un ministerio están al servicio de la nación, son servidores públicos.

## 1.2. ¿Qué se entiende por cargo público o puesto?

Un cargo público se refiere al estatus o posición que el individuo ocupa dentro de una organización. También se le conoce como puesto o plaza.

Desde el punto de vista orgánico, el cargo constituye la unidad mínima de competencias en el seno de una organización. El concepto

también remite al aspecto funcional, es decir al haz de facultades o poderes atribuidos a un puesto o plaza por una norma jurídica. Esto quiere decir que dicho servidor estará en condiciones de ejercer funciones en representación del Estado y atribuibles a este, siempre y cuando ocupe el puesto en su organización que tenga atribuidas dichas funciones. Así el señor Juan Pérez solo podrá sancionar a una empresa pesquera por contaminación, si el señor Pérez ocupa el puesto de director de sanciones de la Organización de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en su calidad de director de sanciones. No sanciona porque sea Juan Pérez, sino porque está investido con el poder público atribuido por norma con rango de ley al órgano sancionador de dicha entidad.

A la persona que ocupa un puesto o cargo en una organización pública se le exige que ejerza las funciones del puesto y, al mismo tiempo, que haga un correcto desempeño de las mismas conforme al ordenamiento jurídico y a los principios de la ética pública. Por ello, una vez convertido en servidor civil, responde por los actos cometidos en ejercicio de las funciones del puesto o cargo, y, por el principio de autonomía de las responsabilidades, dicha responsabilidad puede ser administrativa, civil y penal.

Las personas que ocupan un puesto o cargo se convierten en servidores públicos. El servidor público debe reunir los requisitos o condiciones del puesto y estos deben ser razonables y proporcionales a las funciones conferidas. Si una entidad necesita una persona que formule proyectos de resoluciones administrativas sancionadoras, requerirá que esta persona tenga formación en derecho, pero no necesariamente que haya obtenido el grado de doctor. El cumplimiento de los requisitos permite que el servidor público sea idóneo para el puesto o cargo y, en consecuencia, esté en condiciones de acceder o de permanecer en él.

Las personas concursan para acceder a un puesto o cargo, por lo que es posible afirmar que el cargo o puesto y sus requisitos forman parte del contenido esencial del derecho fundamental de acceso a la función pública. Una vez que el participante se convierte en servidor público, este deberá ejercer las funciones del cargo (irrenunciabilidad de la competencia).

En síntesis, el reconocimiento del puesto o cargo público como parte del contenido esencial del derecho fundamental y como la unidad básica en la estructura del Estado implica una triple garantía:

- a) Que no se pueda desempeñar un puesto o cargo que carezca de funciones.
- b) Que las funciones y competencias del puesto deben encontrarse delimitadas y previstas en las normas jurídicas e instrumentos de gestión de las entidades públicas.
- c) Que deben permitirse y generarse las condiciones para que el servidor civil ejerza las tareas o actividades propias de las funciones del puesto.

### 1.3. El contenido del derecho de acceso a la función pública o al cargo público

El derecho de acceso a los cargos públicos, a diferencia de otros derechos fundamentales, demanda una importante intervención del legislador en su desarrollo. Es preciso que la administración esté en condiciones de observar la fundamentalidad del derecho, y los hitos constitucionales aplicables a él, cuando en ejercicio de su poder de autoorganización ordene sus recursos humanos y económicos para cumplir con los fines públicos que le fueron encomendados.

Entre los hitos constitucionales de la función pública peruana tenemos:

- a) Un capítulo dedicado a la función pública. El solo reconocimiento de un capítulo dedicado a la función pública en la Constitución Política de 1993 determina que el legislador deba efectuar un tratamiento diferenciado entre los trabajadores al servicio del Estado y los trabajadores al servicio de los intereses privados. Este capítulo constitucional reconoce las dimensiones personal y funcional de la función pública, que guarda una relación directa con la dimensión orgánica de la función pública recogida en el título IV sobre la

estructura del Estado. Recordemos que el poder y las funciones se atribuyen a los cargos ubicados en entidades públicas, pero son las personas quienes lo ejercen y materializan en actos concretos.

- b) La alusión constitucional al «servidor público». Quienes trabajan para el Estado reciben el nombre de servidores públicos. El legislador debe introducir diferencias entre los funcionarios, los servidores de confianza y los trabajadores al servicio del Estado, y regular sus deberes y derechos.
- c) Los principios de separación de poderes, jerarquía y competencia: ninguna autoridad pública concentra todo el poder del Estado. El poder se divide para evitar su ejercicio absoluto y abusivo. El poder se divide en competencias que son asignadas a las distintas entidades personificadas (con personería jurídica de derecho público) y al interior de estas, entre los distintos cargos públicos. Los puestos en las entidades públicas se organizan en función al principio de jerarquía, de manera que, a mayor nivel jerárquico, mayores serán las responsabilidades. Cada puesto tiene atribuido un haz de funciones y competencias.
- d) El principio de legalidad. Las competencias y funciones asignadas a los cargos públicos o puestos, así como sus remuneraciones, y, en general, las reglas para su gestión, son establecidas en normas jurídicas. Este se articula con el margen de discrecionalidad conferido a la administración pública en su poder de autoorganización.
- e) El principio de transparencia. La Constitución establece expresamente que los denominados «altos funcionarios» o servidores públicos análogos deberán publicar periódicamente sus ingresos que perciban por todo concepto. De la misma manera, por mandato constitucional, deberán efectuar una declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos.

- f) El reconocimiento de la carrera administrativa. El constituyente promueve que las reglas que rijan las relaciones jurídicas entre los servidores públicos y el Estado, reconozcan una carrera administrativa. En otros preceptos constitucionales, ordena al legislador que establezca modelos de carrera para los docentes, y para los servidores de las fuerzas armadas y policiales. Además, diferencia entre función pública y carrera administrativa, como una relación género-especie. No todos los servidores públicos están en la carrera administrativa, pero quienes están en carrera son servidores públicos.
- g) Las exclusiones de la función pública. Los trabajadores de las empresas del Estado fueron excluidos expresamente del ejercicio de la función pública (artículo 40 de la Constitución).
- h) Los derechos colectivos. El ordenamiento jurídico reconoce los derechos de negociación colectiva, sindicación y huelga de los servidores públicos. El constituyente excluye de la titularidad sobre este derecho a los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como a los miembros de las fuerzas armadas y policiales.

Aunque no encontramos una expresa alusión a la estabilidad en el servicio civil, es preciso que el ordenamiento jurídico le confiera garantías, porque la estabilidad en el cargo público permite la neutralidad o la vinculación del servidor público al principio de objetividad en sus actuaciones. Por ello, además de garantizar el acceso —a través de concursos públicos en los que reine el mérito como principio—, también es imprescindible garantizar su permanencia y desarrollar causales objetivas y razonables para el término.

En el capítulo sobre derechos individuales de los servidores públicos, abordaremos el contenido de la estabilidad en el cargo público que es objeto de tutela.

## 2. EL ESTATUTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Un régimen de función pública tiene por propósito proteger a los servidores públicos de la injerencia de los poderes políticos. La denominada burocracia profesional necesita ser políticamente neutra para amortiguar la perspectiva política que los gobernantes tienen de la administración pública. Esto permite la viabilidad y sostenibilidad del propio sistema democrático y la continuidad de las políticas de estado. Y es que la garantía del interés público como finalidad última del Estado obliga al legislador a introducir, a su vez, garantías para su preservación en el ejercicio de las funciones públicas que lo materializan.

### 2.1. La concepción de un estatuto público

Una concepción estricta del estatuto de la función pública propugna una estricta separación entre lo público y lo privado. Define la situación jurídica del servidor público como una situación objetiva, determinada por las leyes y los reglamentos, con los siguientes elementos esenciales:

- a) La materialización del acceso a la función pública se produce mediante un acto administrativo unilateral de nombramiento y no mediante un contrato.
- b) La relación de servicio entre el servidor público y la administración se regula con carácter impersonal por normas generales y no por contratos individuales, ni convenios colectivos. Como el estatuto es una norma jurídica, no puede ser modificado por la mera voluntad de las partes.
- c) El servidor público carece de todo derecho adquirido al mantenimiento de una determinada regulación de sus condiciones de trabajo o a impedir su modificación.
- d) Los servidores públicos pueden hacer valer todos los derechos que las normas jurídicas les reconocen.

Este modelo estatutario estricto tiene como sustento la teoría clásica de las relaciones de sujeción especial. La teoría sobre las relaciones de sujeción especial habría surgido en Alemania y, aunque su desarrollo doctrinario es un análisis que desbordaría el objetivo de este trabajo, se asumirá como premisa que hace alusión a una relación principal entre el servidor público —no el vasallo o el «súbdito», como fuera inicialmente concebida en el Estado absolutista— y el Estado —no con un monarca— para el ejercicio de una función pública —no para ejercer cualquier tarea, pública o privada, exigida por el superior jerárquico—. Dicha relación lleva una carga de deberes del servidor para con la administración pública —especial probidad, observancia del principio de juridicidad, imparcialidad, ética pública, entre otros— y un consecuente listado de incompatibilidades —prohibición del nepotismo y a la doble percepción, restricciones al ejercicio privado de la profesión, entre otros— de las que carecen los trabajadores privados.

La incorporación a esta relación jurídica es voluntaria y se manifiesta cuando el candidato decide participar en un concurso público o ser designado directamente como un servidor de confianza. Una vez incorporado, la relación entre ambas partes tiene un escaso o nulo margen para modificar las obligaciones asumidas y las reglas de dicha vinculación.

Un modelo estatutario estricto es compatible con un modelo de función pública que reconoce en su organización la presencia de una carrera administrativa estricta plagada de prohibiciones, con ciertos derechos, que proscriben la negociación colectiva de remuneraciones, que fomenta la estabilidad vitalicia del servidor público —salvo que sea destituido luego de un procedimiento disciplinario por la comisión de falta muy grave—, y que reduce notablemente el grupo de servidores públicos que están fuera de dicha carrera. En suma, un modelo estatutario estricto considera que existe una alineación perfecta entre los intereses del servidor con los intereses del Estado.

Es importante comprender que en los orígenes se entendía que los derechos individuales de los trabajadores del Estado no podían

superponerse a los derechos colectivos o a los intereses generales. Se entendía, quizá erróneamente, que ambos estaban alineados, que cualquier posibilidad de conflicto era inexistente. Los servidores públicos en tanto agentes del Estado eran sus representantes, por ello ninguna persona podría pensar siquiera en anteponer sus intereses individuales a los del Estado, se entendía que eran los mismos. Precisamente por ello es que se desconocen los derechos colectivos, se les concibe como incompatibles con un régimen estatutario.

En el ordenamiento jurídico peruano, la rigidez de la teoría estatutaria se manifiesta en el régimen del decreto legislativo 276, como veremos en el capítulo dedicado a la organización del servicio civil.

## 2.2. La coexistencia de un estatuto público y de reglas de derecho privado en el ámbito público

La crisis del estatuto público, debido a su rigidez y a la expansión de la concepción de la Constitución como norma jurídica de eficacia directa, dio paso a una flexibilización del estatuto público de un lado, y de otro, a la coexistencia reglas estatutarias con reglas de derecho privado para regular las relaciones entre la administración y los servidores públicos.

Sobre lo primero, un ejemplo es la titularidad del derecho a la negociación colectiva de remuneraciones. A pesar de haber sido prohibida por el decreto legislativo 276 (norma de 1984), los servidores públicos empezaron a negociar con entidades públicas sin reglas claras de derecho público, lo que generó problemas en la provisión presupuestaria para cubrir los acuerdos sobre incrementos remunerativos. La Constitución de 1993 reconoce a los servidores públicos los derechos de sindicación y huelga sin mencionar expresamente a la negociación colectiva. En los años noventa, las leyes de presupuesto también la prohibieron, hasta que el Tribunal Constitucional declaró que los servidores públicos no podían ser excluidos de la titularidad de ese derecho fundamental e invocó al Congreso de la República a que de la mano del Poder Ejecutivo aprobase un modelo aplicable al sector público.

La cada vez mayor presencia de la negociación colectiva de remuneraciones en el Estado, inicialmente prohibida, rompe con la concepción unidireccional sobre cómo se establece la remuneración y los beneficios de los servidores públicos. Los pactos colectivos podrían definir dichas reglas y no solo la ley.

En cuanto a la coexistencia de reglas de derecho privado con el estatuto público, encontramos la aplicación del régimen de derecho privado del decreto legislativo 728 al ámbito público; o regímenes, como el CAS (decreto legislativo 1057), que reúnen lo público y lo privado en sus reglas —definido por el TC como un contrato laboral público—. La coexistencia es posible, pero en el derecho comparado la encontramos prevista para determinados puestos o cargos de la administración que carecen de facultades para adoptar decisiones de poder público y las reglas de un estatuto público se reservan para servidores que ejercen poder público. Tal es el caso, por ejemplo, de los obreros municipales y su dedicación a la jardinería o el mantenimiento del ornato público. En el ordenamiento jurídico peruano la presencia de este régimen de vinculación privado en el ámbito público es indistinto, lo que genera algunos problemas que veremos más adelante.

En este contexto es preciso comprender que a pesar que el vínculo con el Estado se efectúe bajo reglas de derecho privado, la naturaleza jurídica de las funciones y la corporación a quien presta sus servicios son de derecho público. En consecuencia, resulta indispensable que los Estados prevean un núcleo duro de reglas y principios para la función pública que constituyan un común denominador aplicable a todos los regímenes de vinculación con el Estado.

Hablamos de un servidor civil como aquel que ejerce una función pública en una entidad estatal, y cuyas actuaciones en ejercicio de su cargo, son atribuibles a la propia administración pública. Como señala el profesor Sánchez Morón, las peculiaridades del régimen del empleo público derivan no de la naturaleza formal del vínculo que une al empleado con la administración, sino de que se trata de empleo al servicio de la

administración y esa cualidad impone reglas exorbitantes en cuanto a derechos, deberes, responsabilidades y garantías (Morón, 1999, p. 26).

La titularidad del derecho fundamental de acceso a las funciones públicas de un país es la misma ya sea que se vincule el servidor al estado bajo reglas de derecho público o de derecho privado.

### 3. EL DERECHO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA COMO DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO LABORAL PRIVADO

En el epígrafe anterior abordamos la coexistencia de reglas de derecho público y de derecho privado para la vinculación de servidores públicos con el Estado, y a la importancia que los Estados reconozcan reglas y principios que constituyan un común denominador para todos los servidores públicos, con independencia de cómo se vinculen. El propósito de este epígrafe es recordar que el derecho administrativo es una disciplina autónoma y que, si bien el derecho de la función pública recoge algunas categorías del derecho laboral privado, es derecho administrativo al fin de cuentas y se rige esencialmente por reglas y principios de derecho público.

La constitucionalización de la función pública en un capítulo específico y distinto del que reconoce el derecho al trabajo es una clara muestra de la especial situación de los servidores públicos respecto de los trabajadores privados. Y es que la administración pública es un poder «diferenciado e institucionalizado y, por tanto, necesariamente dotado de un estatuto específico para el cumplimiento de su propio fin: el servicio al interés general (nota común a todos los poderes públicos) en el contexto de la función constitucional ejecutiva de la ley y mediante el desarrollo de la actividad de administración como parte constitutiva de esta» (Parejo, 1995, p. 71).

Tanto quien está al servicio de intereses públicos como quien se encuentra al servicio de intereses privados cuentan con derechos fundamentales como trabajadores. No obstante, el ejercicio de funciones públicas y la tutela de los intereses generales demandan que los servidores



públicos se encuentren sujetos a un ordenamiento jurídico diferenciado que los trabajadores privados. Algunos autores, lo definen como un estatuto público que sustrae a estos trabajadores del Estado de las reglas de derecho privado. Todo parte del diferenciado reconocimiento constitucional que reciben el derecho al trabajo y el derecho de acceso a la función pública.

Es objeto de protección del derecho fundamental al trabajo, reconocido en el artículo 28 de la Constitución Política de 1993, el trabajo humano, productivo, por cuenta ajena, libre y subordinado. Es objeto de protección de los tribunales la relación laboral entre un empleador privado y el empleado, específicamente la relación que cuenta con los siguientes elementos: la prestación personal, la subordinación y la remuneración. Para que estemos ante una relación laboral privada, los mencionados elementos «deben presentarse en forma conjunta. Si alguno de ellos falla, la relación jurídica tendrá otra naturaleza» (Neves, 1997, p. 19). La disciplina jurídica que estudia la relación laboral privada es precisamente el derecho laboral.

A continuación, presentamos una síntesis de las diferencias que encontramos entre empleo público y empleo privado.

### 3.1. El interés público y el interés privado

Las reglas que desarrollan la función pública se relacionan con las funciones encomendadas a los «trabajadores del Estado», las que, a su vez, responden al desarrollo o tutela de los intereses generales. En el caso de los trabajadores del sector privado, el objeto de configuración son las relaciones entre el interés privado de los particulares empresarios y los trabajadores a su servicio.

El servidor público, a diferencia del trabajador privado, queda sometido a un estatuto de la función pública, es decir a un conjunto de reglas de cumplimiento obligatorio, de derechos y obligaciones distintos a los que tienen los trabajadores del ámbito privado. También estarían premunidos de unas garantías —como la estabilidad en el cargo— que le permiten permanecer en su puesto pese a los vaivenes políticos, ajustarse al

principio de legalidad o juridicidad y neutralidad pese a recibir órdenes de gobierno o de su superior jerárquico que sean contrarias al orden jurídico, y generar predictibilidad en los administrados.

### 3.2. La subordinación laboral y el principio de jerarquía

La subordinación en el derecho laboral privado es un vínculo jurídico entre el deudor y el acreedor del trabajo, en virtud del cual, el primero le ofrece su actividad al segundo y le confiere el poder de conducirla. Los aspectos centrales del concepto son la sujeción y la dirección. El poder de dirección permitiría al empleador dirigir, fiscalizar y sancionar al trabajador.

Los servidores públicos rigen su actuación según los principios de jerarquía —reciben órdenes de sus superiores jerárquicos— y competencia —ejercen las funciones que le han sido expresamente encomendadas en las normas que rigen su puesto o cargo, ya sea de director de un órgano, de profesional de una unidad orgánica o titular de una entidad—. No obstante, el principio de legalidad define, en última instancia, la actuación del servidor público. Esto quiere decir que el servidor ajusta su actuación al ordenamiento jurídico, más que a las órdenes de los jefes inmediatos. Por ello la estabilidad en el servicio civil es tan importante y se reconoce la tutela constitucional de la carrera administrativa, porque protege la imparcialidad u objetividad de la actividad pública, o del servidor público frente a un ejercicio abusivo del poder por parte de los superiores jerárquicos.

### 3.3. La subordinación laboral del trabajador privado y la vinculación al ordenamiento jurídico del servidor público

Los servidores públicos rigen su actuación por el principio de legalidad y juridicidad, de tal forma que sus competencias, funciones y facultades vienen predeterminadas por el ordenamiento jurídico público. Los trabajadores privados si bien deben respetar la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente, rigen su actuación por las reglas de la empresa y el denominado «principio de dirección».

Todos los servidores públicos tienen un vínculo con el Estado que, con independencia de que sea una designación o contrato, los habilita para ejercer funciones en nombre y al servicio del Estado. Trabajan para el Estado, entendido como Estado empleador. En este contexto, ¿cómo definiríamos jurídicamente la subordinación en el jefe de Estado o de los congresistas de la República?, ¿o de los titulares de los organismos constitucionalmente autónomos como el Tribunal Constitucional, de los gobernadores regionales, e incluso, de los organismos públicos como los organismos reguladores? Todos ellos se encuentran vinculados indefectiblemente a la Constitución y a las leyes. La autonomía constitucional —en el caso de los organismos constitucionales— y la independencia técnica —en el caso de los organismos públicos— les permite actuar conforme al mandato de sus normas de creación, y a las políticas de Estado.

### 3.4. Las remuneraciones y las compensaciones

La remuneración es una retribución otorgada en el contrato. Esto quiere decir que el deudor ofrece su trabajo a un tercero, quien es el titular de lo que este produce, a cambio del pago de una retribución. Se destaca su carácter contraprestativo y los bienes en que se materializa. Los bienes o el pago pueden efectuarse en dinero o en especie. En todo caso, la remuneración es de libre disposición, pero si se tratara de objetos, estos se aceptarían si sirven para el consumo del trabajador o si este puede venderlos sin dificultad a un precio equivalente a la suma adeudada.

En el empleo público se prevé la existencia de cargos *ad honorem* o de miembros de comisiones consultivas en las altas direcciones de algunas entidades públicas. Tienen las mismas funciones que los asesores remunerados, gozan de las mismas atribuciones y se encuentran sometidos a idénticas responsabilidades en el ejercicio de sus funciones.

Las remuneraciones, o también llamadas compensaciones, en el sector público, responden a escalas remunerativas definidas por el propio Estado, específicamente, por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio

de Economía y Finanzas. Los incrementos remunerativos responden a políticas de Estado y se asocian a la progresión del servidor en los niveles de carrera, a algún otro criterio objetivo o de política de Estado respecto de un colectivo —como, por ejemplo, policías o profesores—, no a negociaciones individuales. Aunque de un tiempo a esta parte, como veremos más adelante, también obedecen a pactos colectivos, pero no a negociaciones unipersonales.

Bajo este análisis es posible inferir que el denominado derecho de la función pública incorpora categorías del derecho del trabajo en la definición de los derechos laborales de los servidores públicos. Sin embargo, no existe identidad en el tratamiento que hace el ordenamiento jurídico a los servidores públicos como sucede con los trabajadores privados. El Estado no es una empresa, aunque cuente con personería jurídica de derecho público.

Los servidores públicos deben ser los más idóneos para el servicio con independencia de si militan o no en un partido político. Los funcionarios públicos y los políticos no pueden servir a sus intereses privados con recursos públicos. Deben actuar con ética y conforme al ordenamiento jurídico, y ser castigados conforme a reglas disciplinarias previamente establecidas (conforme a los principios de legalidad y tipicidad). El derecho público, a diferencia del derecho privado, debe otorgar garantías para salvaguardar el adecuado funcionamiento de la administración pública.

## 4. LA CARRERA ADMINISTRATIVA

La Constitución Política de 1993 reconoce a la carrera administrativa en su artículo 40 cuando señala que: «la ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza [...]». Dicho reconocimiento constitucional nos lleva a inferir que la carrera administrativa cuenta con señas de identidad propias y distintas a los demás segmentos de servidores públicos.

#### 4.1. La noción de carrera administrativa y su reconocimiento constitucional

La carrera administrativa es un sistema de organización que ofrece a los servidores civiles la posibilidad de escalar a lo largo de un conjunto de niveles jerárquicamente ordenados, de tal manera que logren ampliar sus facultades y mejorar sus remuneraciones. La pertenencia legítima a la carrera solo será posible si se cumple con todas las condiciones exigidas por el legislador (STC 02366-2007-PA/TC, FJ. 14). Recordemos que en el artículo 40 el constituyente encomendó al legislador su desarrollo.

Un sistema de carrera administrativa promueve la movilidad del servidor público, premia el mérito y las capacidades con la progresión de un nivel menor a otro mayor, con remuneraciones competitivas y con otros incentivos no necesariamente económicos. El ascenso a un escalón superior se encuentra condicionado por la ocupación previa del escalón inferior.

Un sistema de carrera administrativa reduce la discrecionalidad irresponsable en las incorporaciones al Estado, gracias a los concursos públicos y a la necesaria planificación que debe llevar a cabo la entidad pública para identificar a los servidores que requiere.

La carrera profesional se articula para desarrollar las habilidades, conocimientos y capacidades del servidor público. Cuanto más permanezca al servicio del Estado, mayor experiencia y conocimientos adquirirá, lo que le permitirá progresar a puestos de mayor responsabilidad, y tener una mirada de conjunto del Estado, que resulta tan necesaria en el diseño responsable de políticas públicas y de las normas que las contienen. Para entender esto con una analogía del mundo deportivo, cuando una persona desea jugar fútbol, primero tendrá que aprender las reglas, luego a dominar el balón, para progresivamente entender como cada jugada podría permitirle anotar un gol; al principio fracasará, pero progresivamente podrá anotarlos. Finalmente estará en condiciones de diseñar una estrategia en las jugadas. De ese aprendizaje y mejora continuos hablamos cuando nos

referimos al objeto de una carrera administrativa y cómo es que el legislador debe configurarla para permitirla y promoverla.

El modelo de carrera que adopte un Estado debe promover que el servidor civil adquiera la experiencia necesaria para desarrollar una mayor sensibilidad por el interés general y las necesidades públicas, una vocación de servicio y compromiso con alcanzar las metas de Estado y no solo un interés por la rentabilidad inmediata. Dicho modelo de carrera necesita ser lo suficientemente llamativo como para que la administración pública pueda atraer personal idóneo, retener a los mejores servidores civiles y, de esta manera, prestar sus servicios según el ordenamiento jurídico y conforme a los intereses generales.

En síntesis, el reconocimiento constitucional de la carrera administrativa estaría orientado a los siguientes fines:

- a) Establecer el estatuto jurídico en el que se desarrollen los aspectos medulares del servicio civil. Es decir, los derechos y deberes de los servidores públicos sobre la base de la igualdad y el mérito.
- b) Preservar a los servidores públicos de la injerencia política o de otra analogía y así garantizar el normal desarrollo de la función pública con sujeción a la Constitución y los valores derivados de ella. La carrera en sí misma es una garantía frente a la arbitrariedad.
- c) Promover la profesionalización de los servidores públicos y su idoneidad. Un sistema de carrera permite la movilidad de servidores públicos en el Estado, promueve su desarrollo personal y profesional a través de una mayor experiencia y conocimientos. La carrera administrativa necesita ser lo suficientemente atractiva como para retener en el Estado a los mejores servidores públicos para que de esta manera las entidades alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y brinden efectivamente servicios de calidad.

#### 4.2. Características de una carrera administrativa

Las características centrales de toda carrera administrativa son:

- El mérito en su acceso: por concurso público.
- Un sistema de progresión jerárquica: promueve la movilidad en la entidad pública y a través del Estado, premia el mérito y las capacidades con la progresión de un nivel menor a otro mayor, con remuneraciones competitivas y con otros incentivos no necesariamente económicos. El ascenso a un escalón superior se encuentra condicionado por la ocupación previa del escalón inferior.
- La permanencia a tiempo indeterminado del servidor civil. Ello implica el reconocimiento de: garantías contra la desvinculación arbitraria, mecanismos de retención del talento que permitan al Estado continuar con el personal más idóneo y causales objetivas y razonables de desvinculación —adscritas al principio del mérito y al poder de organización del Estado—.

Los servidores públicos necesitan estar premunidos de garantías de estabilidad. Esta estabilidad, entendida como una garantía para el ejercicio de una función pública vinculada al principio de juridicidad, garantiza el cumplimiento de la finalidad pública en cada acto de administración y está alineada a los objetivos y estrategias de las funciones de gobierno, más no a los intereses privados del político de turno, ni una estabilidad petrificante. Precisamente por ello es que el término de la vinculación con el Estado en el servicio civil se encuentra sujeto a garantías y que sea indispensable que las causales del término del vínculo se encuentren clara y previamente determinadas.

## 5. EL SERVICIO CIVIL

El término servicio civil tiene una concepción dual: es regulación y gestión de personas y es el conjunto de personas al servicio del Estado. El término proviene del *civil service* anglosajón. Se podría afirmar que, bajo la concepción de servicio civil, el legislador define a la función pública

peruana y utiliza ese término en tanto la normativa vigente de carrera pública, se orienta más al modelo anglosajón que a los modelos de carrera de experiencias europeas. En la experiencia peruana, empezamos a hablar de servicio civil a partir del decreto legislativo 1023 (2008) y se desarrolla con la publicación de la Ley del Servicio Civil, ley 30057 (2013).

En un sentido amplio, se entiende por servicio civil al sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos de las organizaciones públicas en una realidad nacional determinada. En un sentido más restringido, este sistema incorpora características específicas, que lo distancia del empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales. Cuando se habla de empleo público, se habla no solo de un régimen de vinculación con el Estado. Podrían ser más y reunir modalidades de empleo privado en las organizaciones públicas —como ocurre en la realidad peruana—.

Esto quiere decir, que el servicio civil, en términos del ordenamiento jurídico peruano, introduce reglas, principios y políticas transversales para toda la función pública de todas las entidades públicas. Con independencia del régimen de vinculación y del nivel de gobierno de la entidad o del lugar que ocupa en la Constitución política. Aborda a los servidores públicos como un recurso humano y no únicamente como un centro de imputaciones jurídicas, de deberes y derechos.

También se entiende por servicio civil al conjunto de personas al servicio del Estado, así como a las medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona al personal al servicio del Estado. Sus reglas deben armonizar los intereses de la sociedad o los intereses generales y los derechos de las personas al servicio del Estado. Ahora bien, con independencia de cuál sea la modalidad de vinculación, es importante destacar que un régimen de servicio civil debe contar con reglas que definan:

- El acceso de los servidores públicos.
- La permanencia.
- El ascenso o acceso a nuevos cargos dentro de la organización.

- La pérdida de la condición de empleado público.
- Los sistemas de promoción interna o de provisión de puestos.
- Las peculiaridades para el ejercicio de los derechos colectivos (libertad sindical, negociación colectiva y huelga).
- Un régimen de incompatibilidades para salvaguardar su objetividad o imparcialidad.
- El sistema de responsabilidad administrativa funcionarial.

Estas reglas admitirán modulaciones o características diferenciadas en función a los grupos de empleados públicos.

## 6. PREGUNTAS

1. ¿En qué consiste el derecho fundamental de acceso a los cargos públicos?
2. ¿Qué es un puesto o cargo público y cómo definiría a la función pública?
3. ¿Por qué el ordenamiento jurídico reconoce reglas especiales para los trabajadores del Estado distintas a las que rigen a los trabajadores privados?
4. ¿Qué es el servicio civil?
5. ¿Cuál es la definición de carrera administrativa y cuáles son sus características?
6. ¿En qué consiste el estatuto de la función pública?

