

# La ley del servicio civil y la ponderación entre la eficiencia del servicio público y los derechos laborales.

## *The civil service law and the balance between the efficiency of public service and labor rights*

LEON REINALTT, Luis Alberto

### RESUMEN

Los contextos sociales, jurídicos y políticos exigen la creación e implementación de nuevas estructuras normativas. En este nivel de ideas surge la Ley del Servicio Civil N° 30057 que pretende en el espíritu normativo estandarizar condiciones y regulaciones para alcanzar la eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión de los Servidores Públicos en el ámbito laboral. La propuesta de nuestro artículo es analizar, interpretar y aplicar el principio de ponderación expresada conceptualmente como la manera de aplicar los principios, y de resolver las colisiones que puedan presentarse entre ellos y los principios y razones que juegan en el sentido contrario. La estructura de la ponderación queda integrada por la ley de ponderación, la fórmula de peso y las cargas de argumentación. Se busca cohesionar la eficiencia del Servicio Público y el respeto por los derechos laborales y fundamentales.

**Palabras clave:** Servicio civil, trabajadores, administración pública, derechos laborales, ponderación.

### ABSTRACT

The social, legal and political contexts require the creation and implementation of new regulatory structures. At this level of ideas the Civil Service Act No. 30057 which seeks to standardize spirit regulatory conditions and regulations to achieve effectiveness, efficiency and transparency in the management of Public Servants in the workplace arises. The proposal of our article is to analyze, interpret and apply the principle of weighting expressed conceptually as how to apply the principles, and to resolve any conflicts arising between them and the principles and reasons for playing in the opposite direction. The weighting structure is integrated by law weighting formula weight and loads of argument. It seeks to unite the efficiency of public service and respect for fundamental rights and labor.

**Key words:** civil service, labor, government, labor rights, weighting.

## INTRODUCCIÓN

Vivimos en un mundo de transformaciones. Los cambios acelerados son producto de la globalización, la penetración intensa de los medios de comunicación, la migración, el movimiento constante de las economías emergentes, entre otros factores. El sector público también experimenta presiones continuas para responder a las necesidades de esos cambios. Ya no es posible mantener el concepto de una burocracia estática en la cual los funcionarios públicos se convertían en sempiternos actores de una gestión por demás, paquidérmica, obstruccionista y propensa a la corrupción. La sociedad exige cada vez más a sus gobiernos transparencia, rendición de cuentas, honestidad, políticas públicas adecuadas al entorno, incremento de eficiencia y eficacia en su desempeño, innovación, profesionalismo, capacidad de gestión y resultados. El gobierno debe dejar atrás aquel viejo paradigma del funcionario burócrata, inmerso en organizaciones ineficientes y estructuras rígidas, con motivaciones eminentemente políticas y con una visión muy limitada de sus responsabilidades. En los últimos años, la profesionalización de la administración pública y la instauración de un Servicio Civil de Carrera en el Perú han sido objeto de atención y estudio de diversos personajes e instituciones. Sus variantes y objetivos han sido múltiples. Pero todos ellos coincidían en propiciar y fomentar en los trabajadores al servicio del Estado la vocación para el servicio público y una auténtica carrera profesional dentro del mismo sector acordes con los parámetros de calidad y eficiencia. Es en ese contexto es que se dicta la Ley del Servicio Civil (Ley N° 30057), aprobada por el Congreso de la República el día 02 de julio, convirtiéndose en una de las reformas más ambiciosas y esperadas de los últimos 20 años debido al muy bajo rendimiento de la administración pública, la mala calidad de su gestión y las notorias deficiencias en los distintos sectores a su cargo, aunado en una mala política de incentivos laborales en la cual los sueldos están congelados y las carreras estancadas. Por ello, tal como señala el portal web oficial que publicita las bondades de la referida norma, la reforma del servicio civil es clave para lograr un mejor servicio público al:

- Introducir la Meritocracia para elevar la calidad de los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos.

- Mejorar los ingresos de la mayoría de los servidores públicos e incentivar su crecimiento personal y profesional en la administración pública.

Ahora bien, existe una obligación que la Administración Pública del Perú de brindar un servicio de calidad a las personas, la cual se complementa con el derecho de todos los peruanos y peruanas a una buena administración. Pero ello no obsta, que las reformas introducidas en aras de mejorar dichos parámetros tengan que colisionar directamente contra los derechos laborales del referido sector. En consecuencia, lo que debe primar es la ponderación entre la eficiencia del servicio público y los derechos laborales que le son propios al referido sector. Esto dentro de un contexto dentro del cual, los derechos laborales que le son inherentes a la Administración pública, mantengan la condición de absolutos e invariables frente a cualquier intento de generar un marco de

promoción y estímulos en pro de una mejora de la calidad y eficiencia del trabajador. Por otro lado, esa rigidez lo único que propicia es el mantenimiento de personas incompetentes que hacen de su puesto de trabajo un verdadero feudo generando con ello una enorme carga pública y, lo que es peor, un negativo aporte a la gestión administrativa del Estado. En la actualidad ese esquema arcaico se contradice con el modelo basado en la gerencia social como la tecnología gubernamental que tiene como objeto darle solución a los problemas del país a través de una relación activa entre la administración pública y la sociedad civil para satisfacer eficaz y eficientemente las necesidades más apremiantes de esta última.

### - Cuerpo de la revisión

Las bases para el servicio civil en el marco de la Ley 30057 se fundan:

- o Los servidores públicos conservarán sus beneficios laborales fundamentales tales como jornada laboral de 48 horas, gratificaciones, vacaciones, CTS, pensiones y salud. Sus compensaciones económicas se fijarán en función del puesto y se moverán en base al 2 mérito. La finalidad es que mejoren sus condiciones laborales en el tiempo sobre la base del mérito.
- o El nuevo servicio civil ordena el caos y el desorden existente en materia de contratación, remuneraciones, deberes y derechos de los servidores públicos al brindar aumentos en ingresos con mayor equidad remunerativa, línea de carrera en el Estado con posibilidad de movilidades entre entidades, capacitaciones, mejor pensión, claridad en régimen sancionador, entre otros. Así, por ejemplo, todos los servidores públicos en el nuevo régimen del servicio civil contarán con gratificaciones en julio y diciembre equivalentes a un ingreso mensual, así como CTS anuales equivalentes también a un ingreso mensual.
- o Habrá evaluaciones de desempeño anuales que están concebidas para medir el desenvolvimiento del servidor según el puesto que realice y buscan que el trabajador público mejore y se capacite permanentemente. Dos evaluaciones desaprobadas, previa capacitación son causal de cese.
- o La Ley del Servicio Civil garantiza la estabilidad laboral de los servidores públicos sobre la base del mérito. Ello permitirá una mayor continuidad en las políticas públicas y sostenibilidad del quehacer del Estado.
- o La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.
- o El Estado organizará escuelas de Administración Pública.
- o Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

En ese tenor, el Servicio Civil de Carrera se configura como un mecanismo jurídico-administrativo para reclutamiento, selección,

introducción, capacitación, desarrollo y evaluación del personal de la administración estatal. La base es el mérito, la idoneidad y la permanencia. Como resultado del desempeño, el sistema se integra con cuatro subsistemas: ingreso, profesionalización, planeación y estructuras y evaluaciones al desempeño. El modelo del Servicio Civil de Carrera instrumentado en la Ley 30057—con sus cuatro subsistemas (ingreso, profesionalización, planeación y estructuras y evaluaciones al desempeño) que garantizan el acceso a la función pública por méritos de capacidad y preparación, y la permanencia con base en el desempeño y el desarrollo de los servidores públicos de carrera—está sustentado en:

oValores: legalidad, servicio, compromiso, solidaridad, responsabilidad, respeto, transparencia y logro de resultados.

oNormas jurídicas: Constitución, Ley del Servicio Civil, Leyes conexas

En el Estado constitucional contemporáneo impera la Constitución por sobre el poder decimonónico de la ley. Se configura, además, un Estado democrático y social. En él los derechos constitucionales —todos ellos— tienen una fuerza vinculante que deriva del propio carácter normativo que la Constitución posee. Este es el modelo adoptado por el Perú, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 del texto constitucional de 1993<sup>1</sup>. En este orden de ideas podemos advertir entonces que algunos derechos y principios propios del Derecho Laboral se han constitucionalizado<sup>2</sup>, tanto que podríamos afirmar que hoy existe un “modelo constitucional de la relación laboral”. Este “modelo”, que sería predicable y aplicable a todos los regímenes laborales (público, privado y especiales), se configura y fundamenta a partir de los siguientes principios y derechos anclados en nuestra Constitución, a saber: el principio de dignidad de la persona trabajadora (artículos 1 y 23); el principio tuitivo o protector (artículos 23 y 27); igualdad de oportunidades laborales (artículo 26.1); irrenunciabilidad de derechos (artículo 26.2); reconocimiento de derechos individuales: remuneración, beneficios sociales, jornada laboral (artículos 24 y 25), y derechos colectivos: libertad sindical, negociación colectiva y huelga (artículo 28)<sup>3</sup>. Este “modelo”, que constituye a su vez un mínimo vinculante e inquebrantable para el legislador, los jueces y para el empleador (público y privado), predetermina el desarrollo legislativo de las relaciones laborales. Una consecuencia práctica de la vigencia de dicho “modelo” es que se convierte en parámetro de validez de la legislación laboral, tanto pública como privada. En otras palabras, con base en dicho modelo se habilita el ejercicio del control constitucional, difuso y concentrado, dentro de los alcances de un proceso judicial, constitucional u ordinario, de acuerdo con el mandato previsto en el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución<sup>4</sup>. Consideramos que es en este contexto que debe examinarse la resolución emitida el 6 de abril de 2010 por la Tercera Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirma la sentencia de primer grado, emitida por el 21º Juzgado Laboral, que había declarado fundada una demanda de pago de indemnización por despido arbitrario y beneficios

sociales. Tal actuación no tendría nada de especial, habida cuenta de que en la justicia laboral se procesa habitualmente este tipo de pretensiones. Lo llamativo del caso pasa por el hecho de que el trabajador que demandó estuvo laborando bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS). Tal es el nombre de un régimen de prestación no autónoma de servicios, privativo del Estado y regulado por el D. Leg. N° 1057 y su Reglamento (D.S. N° 075-2008-PCM), régimen que no contempla los beneficios propios de una relación sujeta al régimen laboral de la actividad privada, a pesar de lo cual ellos constituyeron precisamente el objeto de la demanda. Ahora bien, una de las conquistas del Estado constitucional es la aceptación de la plena normatividad de todo el contenido de la Constitución, y como consecuencia de ello, de los derechos constitucionales que ella contiene. Singular importancia cobra, para el análisis de este trabajo, el efecto vinculante de los derechos constitucionales laborales, que precisamente son los que definen el “modelo constitucional de relación de trabajo”, habida cuenta que en algún momento del desarrollo histórico y social se consideró a estos como meras normas “programáticas” sin contenido vinculante y, por ende, no exigibles jurisdiccionalmente. Empero, hoy en día tanto la doctrina como la jurisprudencia, laboral y constitucional, reconocen que los derechos constitucionales laborales tienen un contenido vinculante para el Estado y para los particulares (en especial aquellos que actúan como empleadores). Por su parte Castillo (2006), menciona que esta fuerza vinculante de los derechos constitucionales emana de la propia normativa de la Constitución que los reconoce y garantiza. A decir de Luis Castillo Córdova, la normativa de la Constitución emana del principio de supremacía constitucional y de los mecanismos de control, especialmente del jurisdiccional, que ella misma ha previsto para garantizar dicha supremacía. En el contexto descrito, los derechos constitucionales laborales constituyen también normas supremas del ordenamiento, en tanto se plasman como derechos subjetivos, individualizables y exigibles jurisdiccionalmente (por ejemplo, la protección adecuada contra el despido arbitrario), así como principios o instituciones objetivas del sistema jurídico, pues son parte del llamado Estado social, que es una de las notas características de nuestro Estado constitucional. Ahora bien, el reconocimiento al más alto nivel jurídico que le ha dispensado la Constitución a los derechos constitucionales laborales, determina que ellos también puedan ser objeto de tutela a través de los mecanismos que la propia Constitución contempla, como son los procesos constitucionales (en especial el amparo) que se erigen en una primera línea de protección, de carácter especial y excepcional, habida cuenta que se enmarcan dentro de la llamada tutela de urgencia. En una segunda línea de protección, distinguimos a los procesos judiciales ordinarios, con los mecanismos propios que le reconoce la legislación procesal laboral, y además con la posibilidad de apelar al control constitucional difuso, cuando una norma de rango legal o reglamentario vulnera el contenido constitucionalmente protegido de algún derecho

<sup>1</sup>Constitución Política del Perú: “Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana (...)”.

<sup>2</sup>Sobre la constitucionalización del ordenamiento jurídico puede verse el trabajo de GUASTINI, Ricardo. Estudios de Teoría Constitucional. Fontamara-UNAM, México, 2008, pp. 153-183; y BARROSO, Luis Roberto. El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del Derecho: El triunfo tardío del Derecho Constitucional en Brasil. UNAM, México, 2008, p. 19 y ss.

<sup>3</sup>Algunos desarrollos jurisprudenciales de este “modelo”, en relación con el régimen laboral público, pueden verse en la sentencia recaída en el Exp. N° 008-2005-PI (caso de la Ley Marco del Empleo Público).

<sup>4</sup>Constitución Política del Perú: “Artículo 138.- (...) En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior”.

constitucional laboral, habilitando la inaplicación del acto legislativo o reglamentario que lesiona el derecho constitucional laboral invocado. Por otro lado, el reconocimiento del carácter normativo que ostentan los derechos constitucionales laborales y de su protección con la aplicación del control constitucional difuso (es decir, mediante la inaplicación de la ley al caso concreto) conlleva una restricción a los márgenes de acción del legislador en su potestad de configuración legislativa de los derechos fundamentales y, en general, de la vida social. Esta competencia constitucional –la de legislar– está prevista en el artículo 102, inciso 1 de la Constitución. Mediante ella el legislador puede, dentro de los márgenes constitucionales, regular libremente y de acuerdo con criterios de carácter político, sociológico o económico, los derechos constitucionales, así como aquellos aspectos de la vida social que están bajo la regulación del Estado (política criminal, política fiscal, control gubernamental, relaciones privadas, etc.). Si bien el legislador cuenta con amplios márgenes de actuación, el marco constitucional (principios y derechos) conlleva límites a tal libertad, por lo que si algún acto legislativo los vulnera, la ley devendrá inconstitucional, y en consecuencia procedería su inaplicación al caso concreto (vía el control difuso a través de los jueces constitucionales del Poder Judicial) o su expulsión del ordenamiento (vía el control concentrado a través de los magistrados del Tribunal Constitucional). Por lo tanto, para que un ordenamiento legal, como es el caso de las normas que regulan el régimen del Servicio Civil, sea constitucionalmente legítimo e incuestionable debe respetar el marco constitucional en el cual se inserta. Por lo tanto, para que este régimen resulte constitucionalmente válido, debe ser compatible con los principios y derechos que informan el modelo constitucional de la relación laboral. Asimismo, la protección jurisdiccional de los derechos constitucionales se dispensa mediante los mecanismos procesales existentes en nuestro sistema, así contamos con vías procesales ordinarias<sup>5</sup> y vías procesales constitucionales (las previstas en el artículo 200 de la Constitución).

En ambas vías procesales se puede ejercer control constitucional, tanto el control difuso (en todos los procesos, ordinarios y constitucionales) como el concentrado (únicamente en el proceso de inconstitucionalidad). El empleo del control constitucional difuso dentro de los procesos judiciales ordinarios se halla regulado por lo dispuesto en los artículos 51 y 138 de la Constitución, así como por el artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>6</sup>. De acuerdo con tal norma se le asigna a la Corte Suprema de Justicia (concretamente a su Sala de Derecho Constitucional y Social) la evaluación final acerca del correcto uso del control difuso practicado, aun cuando esta sentencia no hubiera sido objeto de

casación. Ahora bien, la Constitución contiene un “modelo de relación de trabajo”, siendo nota característica de éste la de que en ningún tipo de relación laboral (pública o privada) puede desconocerse los derechos constitucionales del trabajador (“Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador”, reza el artículo 23), los que son irrenunciables (artículo 26.2), además de contar con una tutela específica frente al despido (artículo 27) y una protección especial del Estado, tanto el trabajador ordinario como algunos colectivos especialmente vulnerables: los niños, madres gestantes e impedidos que trabajan (artículos 23 y 27). Entonces, para poder determinar si la Ley del Servicio Civil es constitucionalmente legítima se debe confrontar su configuración legislativa con los mandatos constitucionales sobre la relación de trabajo. En ese sentido, los propios legisladores a mediados del año 2013 plantearon ante el tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de la Ley del Servicio Civil, Ley 30057 bajo los siguientes criterios: *“Los artículos 31.2, 40, 42 y 44.b, así como la Tercera Disposición Complementaria Final y el literal a) de la Novena Disposición Complementaria Final de la ley impugnada, limitarían el derecho colectivo al trabajo de los servidores civiles, pues de su redacción se advierte una aparente exclusión de su derecho a la negociación colectiva (artículo 28 de la Constitución), al formular una interpretación restrictiva de las ‘condiciones de empleo’ a las que se refiere el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, restringiendo el ejercicio de este derecho a aquellas compensaciones no económicas y prohibiéndolo ex ante en materia de remuneraciones, limitación que vulnera a su vez otros dispositivos constitucionales. Los artículos 26, 65, 72 y 77, por su parte, estarían promoviendo un trato discriminatorio entre los servidores públicos que ingresan por primera vez a la carrera y aquellos que se trasladan de un régimen laboral anterior al de la Ley 30057; entre aquellos que pertenecen al servicio civil de carrera y aquellos excluidos por prestar servicios complementarios o ser contratados temporalmente; entre aquellos que ingresan por concurso público y los servidores de confianza; y, entre aquellos que perteneciendo al nuevo régimen laboral sean calificados como personal de rendimiento distinguido o de buen rendimiento y los calificados como personal de rendimiento sujeto a observación o desaprobado. El artículo 34.b vulneraría el derecho a una remuneración equitativa y suficiente (artículo 24 de la Constitución), al establecer que las compensaciones económicas no están sujetas a indexaciones, homologaciones, nivelaciones o cualquier otro mecanismo similar de vinculación.*

<sup>5</sup>Sobre las vías procesales ordinarias como mecanismos de protección de los derechos constitucionales y específicamente para la tutela de los derechos constitucionales laborales puede verse el fundamento 5 de la sentencia recaída en el Exp. N° 206-2005-PA, donde el Tribunal Constitucional ha expresado que: “(...) en la jurisdicción constitucional comparada es pacífico asumir que el primer nivel de protección de los derechos fundamentales le corresponde a los jueces del Poder Judicial a través de los procesos judiciales ordinarios. Conforme al artículo 138 de la Constitución, los jueces administran justicia con arreglo a la Constitución y las leyes, puesto que ellos también garantizan una adecuada protección de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución. Sostener lo contrario significaría afirmar que solo el amparo es el único medio para salvaguardar los derechos constitucionales, a pesar de que a través de otros procesos judiciales también es posible obtener el mismo resultado. De igual modo, debe tenerse presente que todos los jueces se encuentran vinculados por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos; más aún, la Constitución los habilita a efectuar el control difuso conforme a su artículo 138”. Esta sentencia además constituye un precedente constitucional que fija una serie de reglas para la procedencia del amparo en materia laboral, pública y privada, individual y colectiva. A nivel del derecho comparado puede verse el texto de LÓPEZ GUERRA, Luis. “Jurisdicción ordinaria y jurisdicción constitucional”. En: El Poder Judicial en el Estado Constitucional. Palestra Editores, Lima, 2001, p. 160

<sup>6</sup>Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 14.- Supremacía de la norma constitucional y control difuso de la Constitución.

De conformidad con el artículo 236 de la Constitución (remisión efectuada con la Constitución anterior; hoy correspondería al artículo 138 de la Constitución vigente), cuando los magistrados al momento de fallar el fondo de la cuestión de su competencia, en cualquier clase de proceso o especialidad, encuentren que hay incompatibilidad en su interpretación, de una disposición constitucional y una con rango de ley, resuelven la causa con arreglo a la primera. Las sentencias así expedidas son elevadas en consulta a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, si no fueran impugnadas. Lo son igualmente las sentencias en segunda instancia en las que se aplique este mismo precepto, aun cuando contra estas no quepa recurso de casación.

En todos estos casos los magistrados se limitan a declarar la inaplicación de la norma legal por incompatibilidad constitucional, para el caso concreto, sin afectar su vigencia, la que es controlada en la forma y modo que la Constitución establece. Cuando se trata de normas de inferior jerarquía, rige el mismo principio, no requiriéndose la elevación en consulta, sin perjuicio del proceso por acción popular.

*Asimismo, los artículos 49.i y 49.k, que disponen como causales de término del servicio civil, la capacidad del trabajador en caso de desaprobación y la supresión del puesto por causas tecnológicas, estructurales u organizativas, contravendrían el derecho a la estabilidad laboral (artículo 27 de la Constitución), el deber estatal de promoción del empleo (artículo 23 de la Constitución) y la dignidad de la persona mana (artículo 1 de la Constitución). La Cuarta Disposición Complementaria Transitoria vulneraría los principios de separación de poderes (artículo 43 de la Constitución) e independencia del Poder judicial (artículo 139.2 de la Constitución), al disponer que cualquier resolución judicial que contravenga su mandato es nula de pleno derecho o inejecutable por el sector público. Finalmente, la Undécima Disposición Complementaria Transitoria contravendría el carácter irrenunciable de los derechos laborales (artículo 26.2 de la Constitución), al disponer que no resulta acumulable el tiempo de servicios de aquellos servidores que encontrándose en el régimen pensionario del Decreto Ley 20530, opten por incorporarse al régimen del servicio civil".* En líneas generales, el Tribunal fue enfático al señalar como fundada sólo una parte del petitorio dejando el resto, particularmente los artículos 49.i y 49.k de la Ley 30057 referido a las causales de término del servicio civil, la capacidad del trabajador en caso de desaprobación y la supresión del puesto por causas tecnológicas, estructurales u organizativas, contravendrían el derecho a la estabilidad laboral. En ese contexto, la profesionalización del servicio público, su aceptación y práctica son una demanda social. En muchos países desarrollados, esta política gubernamental ha obedecido a una iniciativa de la parte oficial. También constituye una política pública sustentada en una ciudadanía más demandante. Las exigencias de la comunidad deben ser atendidas con eficacia, eficiencia y mayor profesionalismo. Los gobiernos de los países referidos han aplicado y desarrollado esquemas de profesionalización en el servicio público. Como se adelantó en la introducción, en los últimos años, la profesionalización de la administración pública ha sido objeto de atención y estudio de diversos autores. Aunque sus objetivos han sido múltiples, todos ellos coinciden en la búsqueda de formas de propiciar y fomentar en los trabajadores al servicio del Estado la vocación para el servicio público y una auténtica carrera profesional en el sector.

En palabras de García (1993), la profesionalización antedicha tiene importancia como asunto de carácter público. Se ha convertido en punto central de las agendas de los gobiernos y se enlaza con la necesidad de que la función pública sea más dinámica, competitiva y democrática. Para los gobiernos modernos, el servicio público profesionalizado es condición de la correcta dirección de los asuntos públicos y testimonio de que son receptivos a las expectativas de la sociedad. La función pública vive en el ámbito de las exigencias ciudadanas y es objeto de una puntual vigilancia por parte de la opinión pública. En efecto, una permanente y universal aspiración de toda sociedad democrática reside en que los intereses de la comunidad política se encuentren a cargo de personas con el mérito profesional, la ética, la calidad en el servicio y el compromiso institucional. La aspiración es que sus objetivos en

lo individual se identifiquen con el objetivo institucional de contribuir a un gobierno eficiente que ofrezca resultados eficaces a la sociedad. Adicionalmente, el Centro de Estudios Adams (1992) desde la óptica personal, una adecuada evaluación a los principios de la ciencia de la administración del Estado en su perspectiva actual implica diseñar, instrumentar y operar una arquitectura legal y administrativa que permita privilegiar el interés público, respetando las libertades de los gobernados. Los resultados de cualquier tarea pública dependen en gran medida del concurso armónico y necesario de los principios de la administración pública, dotados de un contenido axiológico y profesional proyectado a favor de las personas que la realizan. Implica también la posibilidad de dotarlos de una capacidad técnica y una visión ético-política que dé como resultado acciones de gobierno para beneficio de los intereses que se les ha encomendado tutelar.

En ese sentido, la acción pública desplegada por quienes representan al Estado debe estar inspirada y soportada en valores tales como espíritu de servicio, compromiso, solidaridad, responsabilidad, honradez, respeto, transparencia, eficiencia y logro de resultados. Pensar un Estado con instituciones fortalecidas y eficaces es proyectar la visión hacia un todo equilibrado que permita el movimiento armónico de sus componentes. Por otro lado, el perfeccionamiento de las instituciones públicas constituye una tarea permanente. Entre sus premisas subyace la necesidad de integrar, aglutinar, formar y conservar el capital humano. El propósito es dotarles de las aptitudes, conocimientos, capacidades y valores que permitan un cabal y efectivo desempeño de las responsabilidades inherentes a la administración pública. En efecto, una permanente y universal aspiración de toda sociedad democrática reside en que los intereses de la comunidad política se encuentren a cargo de personas vinculadas con el mérito profesional, la ética, la calidad en el servicio y el compromiso institucional. Sus objetivos en lo individual deben identificarse con el objeto institucional de integrar un gobierno eficiente que rinda buenos resultados a la sociedad. Adicionalmente, desde mi perspectiva, una correcta evaluación a los principios de la ciencia de la administración del Estado en su perspectiva actual implica la necesidad de diseñar, instrumentar y operar una arquitectura legal y administrativa que permita privilegiar el interés público, respetando al tiempo los derechos de los trabajadores. En este contexto, estoy convencido de que los resultados de cualquier tarea pública dependen en gran medida del concurso armónico y necesario de los principios de la administración pública dotados de un contenido axiológico y profesional proyectado a favor de las personas que la realizan. Esto significa que, por muy elevados que sean los ideales que inspiran una reforma como la señalada, no puede ésta convertirse en un mecanismo de trasgresión y desconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores y funcionarios públicos que se encuentran ya dentro de la Administración Pública. Como señalé párrafos arriba, existe un marco constitucional que ampara esos derechos laborales y torno a los cuales se encuentra toda una doctrina y una jurisprudencia garantista que defienden la incolumidad de esos derechos. Por otro lado, existe la necesidad de

flexibilizar (no desconocer) algunos de estos derechos en aras de una mayor eficiencia. En ese sentido, el fin justifica los medios. Pero esa flexibilización también tiene que darse dentro de los cauces legales pertinentes que permitan ponderar el interés público sobre el interés personal. Así, si la reforma introducida va a generar un nuevo escenario de beneficios para la sociedad en general, los derechos laborales no pueden ser indisponibles. Al respecto, si se considera a los derechos fundamentales como atributos inherentes a la persona o como exigencias indispensables para entender al ser humano en cuanto tal<sup>7</sup>. Así, por ejemplo, el tema de la estabilidad laboral ésta no debe fundarse en los siguientes criterios:

- § Representa un privilegio inmerecido para el trabajador ineficiente, frente a respetable sector de técnicos y profesionales capacitados que puede introducir una marcada diferencia con la labor desempeñada por el trabajador ineficiente.
- § Contribuye en alguna medida a resquebrajar el principio de autoridad de quienes tienen responsabilidades de mando al interior de la institución pública. El comportamiento laboral, por razones políticas y hasta culturales, puede llegar a ser injustificadamente levantisco y entorpecedor.
- § Fomenta la desconfianza de la ciudadanía en la calidad del servicio prestado.
- § Enerva la responsabilidad del trabajador público al propiciar la psicología del conformismo y el estancamiento del afán de superación laboral.

Es evidente que la estabilidad laboral absoluta en la administración pública, en los países de gran desarrollo industrial, en donde existe un mercado ocupacional pleno y sostenido y con mano de obra calificada, no genera beneficios significativos. Incluso puede convertirse en una traba para alcanzar mayores índices de producción y

productividad. En ese sentido, pese a la posición en contrario del Tribunal Constitucional, el inciso k) del artículo 49° de la Ley de Servicio Civil, no vulnerarían el derecho a la estabilidad laboral, el deber de promoción del empleo, ni la dignidad de la persona, por cuanto la causal de término del servicio civil referida a la capacidad del trabajador, pues lo que prima es la selección del personal con respecto al principio meritocrático. Mantener una postura contraria implicaría arrastrar a la administración pública al mismo nefasto cauce de lo que es en la actualidad, con lo que también se inhibiría cualquier intento real de cambio. Lamentablemente los intereses personales no pueden sobreponerse a los intereses del colectivo. Lo que se busca es la eficiencia de la administración estatal, un mejor servicio al ciudadano y una mejor gestión de la cosa pública. Pero nada de ello se puede construir si seguimos manteniendo el criterio paternalista de un Estado que se convierte en refugio laboral de cientos de miles de personas que no ofrecen un verdadero perfil profesional o técnico y que sólo cumplen con un mero ritual plagado de deficiencias propenso a la corrupción. Tampoco puede darse un marco apropiado de estímulos en relación a la calidad del servicio prestado y del aporte generado, pues se choca con el sólido muro del burocratismo más inoperante. Hoy se requiere una administración pública dinámica, tal como los artículos 65, 72 y 77 de la Ley del Servicio Civil lo configuran en donde factores como la temporalidad de las funciones que realizan los servidores públicos, responden a los objetivos del puesto o el requerimiento de personal de confianza dependiendo de la complejidad de la estructura organizacional de la entidad estatal, respectivamente y no a los intereses personales del o los trabajadores, máxime si los resultados de las evaluaciones son producto de un proceso transparente y objetivo en la asignación de factores a evaluar.

## CONCLUSIÓN

Conforme lo he precisado en el presente ensayo hoy en día la ciudadanía ya no solo exige el acceso a los principales servicios públicos (por ejemplo, salud, educación, seguridad), sino que también demanda la calidad de estos. Y para alcanzar estos objetivos se requiere de los instrumentos jurídicos y administrativos que permitan reformar a la administración pública desde todos sus contextos. De ahí que el Estado peruano, en cumplimiento a su compromiso asumido al promulgar la Ley del Servicio Civil, tiene el reto de implementar de manera progresiva y permanente la calidad en la Administración Pública, pero sobre todo debe asegurar el derecho de todos los ciudadanos y las ciudadanas a una buena administración que satisfaga la demanda y las expectativas ciudadanas. Ello implica que la eficiencia de este sector no puede quedar sometida a los intereses de

los grupos de funcionarios y trabajadores acostumbrados a tener una estructura burocrática, ineficiente, paquidérmica y propensa a diversas figuras de corrupción que alienan los verdaderos intereses de la sociedad en tener un Estado moderno, dinámico, con una buena calidad en los servicios prestados; bases esenciales para el desarrollo del país. Por último, la ponderación debe ser el criterio determinante en cuanto a la determinación de la eficiencia del servicio prestado con respecto a los derechos laborales de los trabajadores implicados. Tenemos que ver en ese aspecto, que no sólo están los derechos laborales de los trabajadores a los cuales el cambio amenaza dejar de lado sino los derechos laborales de quienes pueden unirse a la administración pública con mejores perfiles de producción y servicio.

<sup>7</sup>Por ejemplo, las perspectivas que señalan la existencia de un mínimo de humanidad (vinculado con las exigencias de los principios de dignidad, libertad e igualdad); incluso las teorías dualistas y trialistas de los derechos fundamentales o los derechos humanos, que compatibilizan la fundamentación iusnaturalista con la real protección que significa el reconocimiento de los derechos en el ordenamiento positivo o con su historicidad como demandas sociales. Cfr. PECES BARBA, Gregorio. Lecciones de derechos fundamentales. Dykinson, Madrid, 2004. Pág. 29 y sgtes.; especialmente 44-47; PÉREZ LUÑO, Antonio E. Los derechos fundamentales. Tecnos, Madrid, 1991. Págs. 43-47; DE ASIS ROIG, Rafael. Escritos sobre Derechos humanos. Ara, Lima, 2005, sobre todo. Págs. 25-29; CASTILLO CÓRDOVA, Luis. Los derechos constitucionales. Elementos para una teoría general. Palestra, Lima, 2007. Págs. 29-37.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BARROSO, Luis Roberto. El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del Derecho: El triunfo tardío del Derecho Constitucional en Brasil. UNAM, México, 2008
2. CASTILLO CÓRDOVA, Luis. "El carácter normativo fundamental de la Constitución peruana". En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Tomo II, 2006
3. CASTILLO CÓRDOVA, Luis. Los derechos constitucionales. Elementos para una teoría general. Palestra, Lima, 2007.
4. CENTRO DE ESTUDIOS ADAMS, Organización del Estado y de la administración pública. Las comunidades europeas. Madrid, 1992.
5. GARCÍA Nalda, Administración pública para la democracia. Algunos aspectos estratégicos. Caracas, CLAD, 1993.
6. GUASTINI, Ricardo. Estudios de Teoría Constitucional. Fontamara-UNAM, México, 2008
7. PECES BARBA, Gregorio. Lecciones de derechos fundamentales. Dykinson, Madrid, 2004.
8. PÉREZ LUÑO, Antonio E. Los derechos fundamentales. Tecnos, Madrid, 1991. Págs. 43-47; DE ASIS
9. ROIG, Rafael. Escritos sobre Derechos humanos. Ara, Lima. 2005

**Recibido:** 07 agosto 2015 | **Aceptado:** 30 noviembre 2015