



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

A : **HEBER CUSMA SALDAÑA**
SECRETARIO DE GESTIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

De : **MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO**
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRACION PÚBLICA
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Asunto : Traslada proyecto de Decreto Supremo que aprueba la adscripción de la Autoridad Nacional del Servicio Civil -SERVIR al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, propuesto por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Referencia : Oficio N° 0030-2022-MTPE/4

Fecha Elaboración: Lima, 14 de enero de 2022

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el Oficio N° 0030-2022-MTPE/4 el Secretario General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo– MTPE, señor José Fernando Reyes Llanos, remite a la Secretaría de Gestión Pública – SGP el proyecto de Decreto Supremo que aprueba la adscripción de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR al MTPE (en adelante, el PDS), adjuntando para dicho fin el expediente de sustento, el cual contiene, entre otra documentación, el PDS, su exposición de motivos y el Informe Técnico que sustenta la propuesta de adscripción¹.
- 1.2 De la revisión del expediente se observa que este cumple con la formalidad exigida por la Directiva N° 002-2021-SGP que regula el sustento técnico y legal de proyectos normativos en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado. En ese sentido, corresponde evaluar su contenido a fin de determinar si se valida, en el marco de las competencias de la SGP como rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública², el cambio de adscripción que propone el PDS. Específicamente, para efectos del análisis de validación, se va a tomar en cuenta lo sustentado por el MTPE en su Informe Técnico.

¹ Además se adjuntan informes de diversos órganos del MTPE dando su conformidad a la propuesta, tales como el Informe N° 0994-2021-MTPE/4/ de la Oficina General de Asesoría Jurídica; el Informe N° 04441-2021-MTPE/3/19.1 de la Dirección General de Normalización, Formación para el Empleo y Certificación de Competencias Laborales, el Informe N° 0731-2021-MTPE/4/9.2 de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, entre otros.

² El cual comprende, entre otros ámbitos, la estructura, organización y funcionamiento del Estado.

II. ANÁLISIS

a. De la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR

2.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR se crea en el año 2008 mediante el Decreto Legislativo N° 1023 (en adelante, el "DL 1023"), como un organismo público especializado (OTE) adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Es decir, dentro de los tipos de entidades públicas que la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), regula en su Título IV ("Las entidades del Poder Ejecutivo"), se le confiere a SERVIR la calificación de OTE que es la tipología de entidad pública dentro del Poder Ejecutivo que requiere un alto grado de autonomía para ejercer con independencia sus funciones. Específicamente, su calificación como OTE atiende a la función atribuible a aquellas entidades responsables de planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental³ que, en el caso específico de SERVIR, están referidas a la reforma del servicio civil, como parte del proceso de modernización del Estado⁴.

2.2 Asimismo, el DL 1023 le asigna a SERVIR la rectoría del sistema administrativo de gestión de recursos humanos creado en la LOPE (2007), con lo cual se le empodera a SERVIR con las atribuciones que la LOPE asigna a todo ente rector de sistema administrativo, tales como: i) programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la gestión del proceso; ii) expedir normas reglamentarias que regulan el sistema; y, iii) emitir opinión vinculante sobre la materia del sistema.

2.3 En cuanto a su denominación de "Autoridad Nacional del Servicio Civil" cabe citar lo señalado en la Exposición de Motivos del DL 1023 respecto a que esta: "*consolida los atributos que tiene el organismo que ejerce la rectoría. Se trata de una autoridad a nivel nacional habilitada para dictar normas y establecer reglas y medidas aplicables a todas las entidades públicas en todos los niveles de gobierno y con competencia nacional. En segundo lugar se utiliza la denominación de "servicio civil" con el propósito de destacar que los servidores y funcionarios públicos se encuentran al servicio del ciudadano y **no constituye tan solo un estatuto laboral autónomo con reglas que no incorporan la finalidad esencial que es el servicio al ciudadano**". (Subrayado y negrita agregados).*

b. De la adscripción de SERVIR a la PCM

b.1 Alineamiento sectorial

2.4 El DL 1023 adscribe a SERVIR como un OTE de la PCM, estableciendo así una relación organizacional sectorial y un alineamiento de las políticas públicas, planes y objetivos estratégicos entre la PCM y SERVIR. Ello se sustenta en que un servicio civil eficiente es pilar para el proceso de modernización del Estado, bajo conducción de la PCM⁵. Por ello, cuando

³ La LOPE señala que los OTE (por excepción) se crean cuando existe la necesidades de planificar, y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional; así como cuando hay la necesidad de establecer instancias independientes que otorgan o reconocen derechos a los particulares para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas, que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores público o privado.

⁴ "Un nuevo servicio civil es el punto de inicio de la reforma estructural de la Administración pública en el Perú, que desde hace muchos años se caracterizado por su debilidad institucional, que no permite un nivel adecuado de servicios al ciudadano." En: Exposición de Motivos del DL 1023.

⁵ Artículo 18 de la LOPE señala que el Presidente del Consejo de Ministros, entre otros, formula las políticas nacionales en su respectivo ámbito de competencia, el proceso de descentralización y de la modernización de la

se crea SERVIR, la Exposición de Motivos del DL 1023 pone énfasis en que la reforma del servicio civil resulta crucial a fin de posibilitar mejores servicios estatales, mejorar la calidad de las políticas públicas, así como incluir como centro de la función pública el servicio del ciudadano.

- 2.5 Precisamente, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, bajo conducción de la PCM, aprobada con Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, establece al servicio civil meritocrático como uno de sus ocho ejes transversales o pilares, señalando, entre otros aspectos, que:

*"El servicio civil es el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona a los servidores públicos, que armoniza los intereses de la sociedad y los derechos de los servidores públicos, **y tiene como propósito principal el servicio al ciudadano**. En este sentido, la reforma del servicio civil iniciada por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) se orienta a mejorar el desempeño y el impacto positivo que el ejercicio de la función pública debe tener sobre la ciudadanía sobre la base de los principios de mérito e igualdad de oportunidades como principales características del servicio civil. Para ello, el modelo se orienta a la profesionalización de la función pública en todos los niveles, buscando atraer a personas calificadas a los puestos clave de la administración pública, y priorizando la meritocracia en el acceso, promoción, evaluación y permanencia a través de un sistema de gestión del capital humano del sector público, acorde con las nuevas tendencias del empleo a nivel mundial."*

b.1 Rectoría de sistemas administrativos en el Centro de Gobierno

- 2.6 Los sistemas administrativos conforme señala la LOPE, tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. Su enfoque es fundamentalmente hacia la gestión interna de las entidades por lo que se implementan a través de funciones de administración interna. Asimismo, tienen alcance nacional y transversal a todas las entidades públicas.
- 2.7 En total, son once las materias sobre las que recaen los sistemas administrativos y, salvo el referido al control interno, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentarlos y operarlos. De este conjunto de sistemas administrativos a cargo del Poder Ejecutivo, tres se encuentran bajo el ámbito sectorial de la PCM, como son el Sistema Administrativo de: i) Modernización de la Gestión Pública, bajo rectoría de la SGP; ii) Gestión de los Recursos Humanos, bajo rectoría de SERVIR; y, iii) Planeamiento Estratégico, bajo rectoría del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN.
- 2.8 La asignación de la rectoría de estos tres sistemas administrativos a la PCM se sustenta en la condición de Centro de Gobierno de la PCM, responsable del proceso de modernización de la gestión pública que consiste, tal y como se indica en el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública⁶, en la selección y utilización de todos aquellos medios orientados a la creación de valor público en una determinada actividad o servicio a cargo de las entidades públicas. Tal valor público se crea, en el caso de los sistemas administrativos, cuando se optimiza la gestión interna a través de un uso más

Administración Pública. Por su parte, el artículo 19 de la LOPE establece que al Presidente del Consejo de Ministros le corresponde formular, aprobar y ejecutar las políticas nacionales de modernización de la Administración Pública y las relacionadas con la estructura y organización del Estado, así como coordinar y dirigir la modernización del Estado.

⁶ Aprobado por el Decreto Supremo N° 123-2018-PCM.

eficiente y productivo de los recursos públicos, para, directa o indirectamente, satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad.

2.9 Por ello, es consistente que la PCM, a través de la SGP, SERVIR y CEPLAN, respectivamente, tenga bajo su ámbito sectorial a estos tres sistemas administrativos, cuyos materias rectoras son pilares o ejes transversales del proceso de modernización de la gestión pública y que suponen impulsar reformas y políticas de largo plazo en los que la articulación interinstitucional e intergubernamental resulta fundamental, de allí que esta venga impulsada desde el más alto nivel de decisión.

c. De la propuesta de cambio de adscripción de SERVIR al MTPE

2.10 Para aprobar el cambio de adscripción de un organismo de un ministerio a otro debe estar claramente sustentado:

- Un mejor alineamiento de políticas públicas sectoriales entre el organismo público y el ministerio al cual se propone adscribir.
- Una mayor afinidad y complementariedad de competencias y funciones entre el organismo público y el ministerio al cual se propone adscribir.
- Una problemática pública que justifica la necesidad del cambio de adscripción.

2.11 De la revisión de los fundamentos expuestos por el MTPE en su Informe Técnico respecto de cada uno de estos puntos, se opina que el cambio de adscripción propuesto no quedaría sustentado. Así, con relación al mejor alineamiento de políticas públicas que se lograría con el cambio de adscripción de SERVIR al sector trabajo y promoción del empleo se opina, contrario a lo señalado por el MTPE, que tal cambio no solo no conllevaría a un mejor alineamiento de las políticas públicas y afinidad de competencias con las del nuevo sector, que es lo que debe sustentar todo proceso de cambio de adscripción, sino que no se presenta tal alineamiento con las políticas públicas bajo rectoría sectorial del MTPE.

2.12 Sobre esta falta de alineamiento, es relevante citar lo señalado por Corrales Angulo cuando indica que: *"El ámbito del trabajo se refiere fundamentalmente a las relaciones laborales en el marco del régimen laboral privado y cuenta con derechos y principios del Derecho Laboral. En cambio, el ámbito de la función pública tiene otros derechos y principios que corresponden a la Administración Pública y se rigen por el Derecho Administrativo. Basta citar como ejemplos de principios que son particulares de la función pública y que la cualifican, el servicio al interés general en vez de a intereses privados..."*⁷. Dicho mismo autor trae a colación una sentencia del Tribunal Constitucional que destaca la diferencia entre el régimen laboral privado y la función pública, incluso tratándose de entidades públicas con servidores comprendidos dentro del régimen de la actividad privada:

"Como lógica consecuente de tal regulación constitucional se desprende de la prohibición de reformar el régimen específico de los funcionarios y servidores públicos, convirtiéndolo en un régimen por ejemplo, propio de la actividad privada. En efecto, si por autorización legal se posibilita que una determinada institución estatal se pueda regir por el régimen laboral de la actividad privada, ello no implica convertir a los funcionarios y servidores de dicha institución en trabajadores de la actividad privada y, menos aún, que aquellos se encuentren desvinculados de su función pública".

⁷ En: <https://laley.pe/art/12003/implicancias-de-una-eventual-adscripcion-de-servir-al-mtpe>.

- 2.13 Asimismo, si bien como señala el MTPE puede haber cierta afinidad en determinados procesos o áreas bajo rectoría de SERVIR en lo que a relaciones de trabajo se refiere, los principios y marcos generales que los regulan presentan finalidades distintas, pues mientras que en un régimen **prevalece el énfasis en los derechos de los trabajadores**, en el otro **debe prevalecer el mejor servicio al ciudadano** (lo cual no supone por cierto desconocer los derechos fundamentales de los servidores públicos). Tales diferencias se vislumbran desde la propia Constitución Política que regula la materia de trabajo y fomento al empleo en el Título I, capítulo II “De los derechos sociales y económicos” (artículos 22 y 29); mientras que la función pública está regulada en el capítulo IV “De la función pública” (artículos 39 y 42).
- 2.14 Por tanto, cuando el Informe Técnico del MTPE señala que existe alineamiento entre los objetivos institucionales de SERVIR recogidos en su Plan Estratégico Institucional (PEI) 2021-2024, con los objetivos estratégicos sectoriales del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2017-2025 del sector de trabajo y promoción del empleo, se considera que ello no guarda consistencia con las roles de ambas entidades públicas y las finalidades de los regímenes bajos sus ámbitos, uno de los cuales se enmarca en un sistema administrativo del Estado. Tal falta de alineamiento y afinidad no sustentan una relación sectorial ni por ende un cambio de adscripción de SERVIR al MTPE.
- 2.15 De otro lado, tampoco se identifica una problemática que sustente el cambio de adscripción⁸. Por el contrario, al ya no ser el eje de la rectoría sectorial la modernización de la gestión pública, con la mirada transversal -intersectorial e intergubernamental- que ello supone, sino más bien una rectoría sectorial enfocada en las relaciones laborales, se considera que dicho cambio podría más bien acarrear una posible pérdida de la autonomía e independencia técnica otorgadas a SERVIR para que, más allá de las diferentes gestiones ministeriales o periodos de gobierno, pueda llevar adelante la continuidad de la reforma del sector público en favor de la meritocracia y buen desempeño de los servidores públicos.
- 2.16 Pero resulta aún más preocupante lo señalado en el Informe Técnico cuando se indica que: *“resulta necesario fortalecer el liderazgo del MTPE en la coordinación de la formulación, implementación y evaluación de las políticas nacionales y sectoriales del Sector; mediante una organización que responda a sus mandatos misionales en el marco de las competencias que le otorga las normas vigentes... (Subrayado agregado)”*. Tal afirmación desconoce lo que supone la calificación de SERVIR como OTE y su condición de rector de un sistema administrativo, que lo empoderan de independencia técnica y autonomía para el ejercicio de sus competencias y funciones. Por ello, cabe citar lo señalado por la Exposición de Motivos del DL 1023 respecto a que, *en la medida que se logre desarrollar un sistema de servicio coherente, técnicamente sólido y protegido de presiones políticas injustificadas, permitirá al país contar con una masa crítica de recursos humanos que puedan impulsar la misma reforma en cada una de las entidades públicas. (Subrayado agregado)*

⁸ En este punto el Informe Técnico detalla las competencias y funciones del MTP dadas en su LOF y su ROF como rector en materia de trabajo y promoción del empleo; y, las de SERVIR, otorgadas en el DL 1023 y las que le confiere la LOPE como rector de sistema administrativo, señalando que las funciones rectoras y técnico normativas del MTPE en materias socio laborales y de relaciones de trabajo se encuentran estrechamente vinculadas a las funciones de SERVIR de planificar y formular las políticas nacionales del SAGRH. Asimismo, se señala que como rector sectorial el MTPE lograría trascender de su ámbito institucional y complementar sus atribuciones. De esta descripción, no se advierte ninguna problemática que sustente un cambio de adscripción.

2.17 Por otro lado, se debe hacer hincapié en la referencia que hace el Informe Técnico del MTPE sobre el estudio de Gobernanza Pública de la OCDE (2016), en cuanto a que *"la PCM está compuesta por Secretarías y Oficinas que cumplen funciones propias de la entidad, así como por organismos públicos y comisiones creadas para el cumplimiento de objetivos que en algunos casos no se relacionan con la coordinación de las prioridades de gobierno, la estrategia de desarrollo nacional, la modernización del Estado, la descentralización y la gestión de las operaciones a nivel de todo el gobierno"*.

2.18 Al respecto, resaltar que tal recomendación del estudio de la OCDE no vendría a colación pues, no solo como ya se ha indicado, existe un alineamiento sectorial entre la PCM (como centro de gobierno y rector del proceso de modernización del Estado) y SERVIR (como autoridad nacional rectora del sistema administrativo de gestión de los recursos humanos del Estado), sino que además dicha recomendación de la OCDE fue atendida en su oportunidad por la PCM con la emisión de los Decretos Supremos N° 061-2016-PCM⁹, 017-2017-PCM¹⁰ y 018-201-PCM¹¹, a través de los cuales se aprobó la modificación de dependencia, el cambio adscripción y la fusión de diversas instancias de la PCM a otros ministerios, no estando SERVIR bajo ningún supuesto incluido dentro del grupo de instancias que debían salir del ámbito sectorial de la PCM con el objeto de fortalecerla como centro de gobierno.

2.19 Adicionalmente, se debe resaltar que, de acuerdo con la experiencia comparada, las instancias rectoras del servicio civil están en el ministerio a cargo de la función pública o hacienda e incluso algunos cuentan con rango de órgano autónomo e independiente como en el caso de Colombia. En ningún caso dependen del Ministerio del Trabajo o el que haga sus veces.

d. De la transferencia de competencias

2.20 En el Informe Técnico del MTPE se señala que del análisis de las funciones y competencias del MTPE dadas por su Ley de Organización y Funciones (LOF), *"el MTPE tiene calidad de organismo rector en materia de trabajo y promoción del empleo, no encontrándose limitada dicha rectoría al sector privado"*. Tal interpretación sobre que la rectoría del MTPE no se limita al sector privado se considera contraria al principio de legalidad por el cual, como indica Pando Vílchez¹², todo lo que haga o decida hacer la administración pública tiene que tener como fundamento una disposición expresa que le asigne la competencia para poder

⁹ Aprueba la adscripción de organismos públicos y la modificación de la dependencia, adscripción o fusión de instancias de la PCM a diversos ministerios. Entre las principales medidas se aprobó la: i) fusión del Centro de Altos Estudios Nacionales - CAEN en el Ministerio de Defensa; ii) la fusión de la Comisión Nacional de Bienes Incautados - CONABI en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; iii) la fusión de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA en el Ministerio de Defensa; y, iv) la modificación de la dependencia o adscripción de las Comisiones de la PCM a diversos ministerios y organismos públicos.

¹⁰ Que aprueba entre otros: i) la fusión por absorción de la Comisión Interinstitucional creada por el numeral 1 del artículo 2 de la Ley N° 29293 (Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la implementación de medidas para lograr el desarrollo urbano sostenible y la reubicación de la ciudad de Cerro de Pasco), en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; ii) el cambio de dependencia o adscripción de comisiones que dependen o se encuentran adscritas a la PCM a diversos ministerios; y, iii) la desactivación de diversas comisiones, consejos y proyectos especiales.

¹¹ Se aprueba el cambio de adscripción del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED de la PCM al Ministerio de Defensa.

¹² Pando Vílchez, Jorge. La Administración frente a la norma constitucional: ¿Control de constitucionalidad y control de legalidad administrativa? Publicado en la Revista Peruana de Derecho Público N° 5 Año 3 Julio – Diciembre 2002, Págs. 107-113.

actuar de tal o cual manera. Es decir, citando al mismo autor, la actuación del funcionario administrativo no se rige por el literal a) del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política: "Nadie está obligado a hacer lo que la Ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe" que constituye una garantía fundamental de la persona humana, sino por la cara opuesta de esa garantía: el funcionario de la administración en ejercicio de sus funciones solo puede hacer lo que la ley le permite hacer y está impedido de hacer lo que ella no le faculta.

- 2.21 En ese sentido, se opina que las normas que rigen la rectoría del MTPE se circunscriben, bajo una lectura sistemática, al ámbito de las relaciones laborales privadas donde el énfasis son los ciudadanos con un empleo formal o informal o que potencialmente pueden contar con uno. En ese sentido, el MTPE no tiene competencias en materia de régimen del servicio civil, bajo rectoría de SERVIR, encontrándose limitada su rectoría sectorial al ámbito que le asigna su LOF. De igual manera, el MTPE tampoco podría adquirir tales competencias en materia de servicio civil a través del cambio de adscripción de SERVIR, tal y como al parecer se estaría interpretando. Así, caben citar los siguientes enunciados de su Informe Técnico:

"Desde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo podrán emitirse pronunciamientos tanto sobre relaciones de trabajo del ámbito privado, como sobre relaciones de trabajo bajo el marco del servicio civil."

"Del mismo modo, a través del cambio de adscripción de Servir al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se logra integrar la competencia necesaria para el análisis y elaboración de normas con injerencia en el empleo público y privado, como, por ejemplo, aquellas referidas a la negociación colectiva, ya sea de las organizaciones sindicales de servidores civiles u organizaciones sindicales de trabajadores del ámbito privado. Cabe precisar que actualmente Servir tiene competencia para emitir pronunciamiento sobre la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de servidores civiles; mientras que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se enfoca en cuestiones relacionadas a la negociación colectiva de trabajadores del ámbito privado." (Subrayado agregado)

- 2.22 Al respecto, se debe señalar que la competencia normativa, como interpretativa, que se le ha dado a SERVIR sobre las diversas materias relacionadas con el servicio civil, en su condición de rector del sistema administrativo de gestión de los recursos humanos, no podrían ser transferidas por un cambio de adscripción, que es un mecanismo de reforma que, a diferencia de la fusión, no conlleva a la integración de competencias y funciones¹³. Pero, aun tratándose de una fusión, tampoco esta podría prosperar pues, por las mismas consideraciones antes señaladas, no quedaría sustentada la afinidad y complementariedad de competencias y funciones.

- 2.23 Por tanto, un cambio de adscripción no integra, transfiere o modifica las competencias y funciones del organismo público, por lo que no se le podría despojar a SERVIR en su condición de rector de sistema administrativo de sus competencias normativas e interpretativas¹⁴, ni tampoco transferirle tales prerrogativas al MTPE, pues incluso tratándose de normas reglamentarias que requieren ser aprobadas por decreto supremo refrendado por el/la ministro(a) del sector, este último debe respetar la autonomía y

¹³ En la fusión la entidad absorbente integra las competencias y funciones de la entidad absorbida la cual se extingue.

¹⁴ Tal y como establece el artículo 36 de los Lineamientos de Organización del Estado, el cambio de adscripción no genera la extinción de un organismo público, ni la modificación de sus funciones, ni la variación de los recursos asignados a su pliego.

criterios técnicos del rector del sistema administrativo que es el competente para proponer la respectiva norma reglamentaria. Lo contrario sería desnaturalizar la condición de OTE y rector de sistema administrativo de SERVIR¹⁵.

2.24 Finalmente, señalar que si bien la LOPE establece que los OTE deben sujetarse a los lineamientos técnicos del sector al que se adscriben, como buscaría el MTPE con el cambio de adscripción de SERVIR, tal sujeción parte del alineamiento y afinidad previa que requiere existir entre los ámbitos de competencia del OTE y el sector al cual este se adscribe (es decir, debe haber una vinculación directa y de origen con las competencias del sector), lo cual no se sustenta en la propuesta de cambio de adscripción planteada.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

3.1 Por las consideraciones expuestas en el análisis, no resulta viable el cambio de adscripción de SERVIR de la PCM al MTPE pues:

3.1.1 Cuando se crea SERVIR como OTE se adscribe a la PCM, estableciendo así una relación organizacional sectorial y un alineamiento de las políticas públicas, planes y objetivos estratégicos entre la PCM y SERVIR, sustentada en que un servicio civil eficiente es un pilar para el proceso de modernización del Estado a cargo de la PCM. Así, se concibe al servicio civil, más allá de una relación o régimen de trabajo, en un medio esencial para asegurar un mejor uso de los recursos públicos y lograr mejores prestaciones de bienes y servicios en favor de los ciudadanos, pues se entiende que un servicio eficiente y meritocrático redundaría en una mejor gestión pública (impide cambios inesperados, garantiza igualdad de acceso, premia el buen desempeño, etc.). Por ello, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública establece al servicio civil como uno de sus ocho ejes transversales, resaltando como su propósito principal el servicio al ciudadano.

3.1.2 No solo no conllevaría a un mejor alineamiento de las políticas públicas y afinidad de competencias con las del nuevo sector, que es lo que debe sustentar todo proceso de cambio de adscripción de un organismo público a otro sector, sino que no se presenta tal alineamiento con las políticas públicas bajo rectoría sectorial del MTPE. Si bien puede haber cierta afinidad en determinados procesos o áreas bajo rectoría de SERVIR en lo que a relaciones de trabajo se refiere¹⁶, los principios y marcos generales que los

¹⁵ La independencia técnica de un rector de sistema administrativo se tiene incluso cuando su rectoría se ejerce a través de determinados órganos de línea, como es el caso de la SGP o de los sistemas administrativos bajo el ámbito sectorial del Ministerio de Economía y Finanzas. En este aspecto, cabe citar la Opinión Técnica Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP: *"..., en algunos sistemas administrativos..., se asigna a órganos que integran la estructura orgánica del ministerio los cuales, no obstante no contar con autonomía administrativa ni presupuestal (como sí la ostentan los organismos públicos), se les reviste de autonomía técnica para el ejercicio de sus funciones como rectores. Así, sin perjuicio que deban por ejemplo opinar sobre un proyecto normativo del ministerio del cual forman parte, dicha opinión se emite en su condición, no de órgano de línea del ministerio, sino de órgano rector del sistema administrativo, de allí que su opinión sea técnica e imparcial."* (Subrayado agregado)

¹⁶ En el Informe Técnico del MTPE se señala por ejemplo respecto al área programática; Derechos fundamentales en el ámbito laboral, que el MTPE tiene la función rectora de formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia de derechos fundamentales en el ámbito laboral (como son, la promoción de la libertad sindical, la igualdad de oportunidades y no discriminación, entre otros derechos fundamentales en el trabajo). Asimismo, tiene la función técnico-normativa de aprobar normas, lineamientos técnicos, directivas y demás instrumentos en dicha materia. Al respecto, estas funciones se encuentran estrechamente vinculadas a las funciones de Servir de planificar y formular las políticas nacionales del SAGRH así como de dictar normas técnicas para el desarrollo e implementación del Sistema y emitir opinión técnica en materia



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

regulan presentan finalidades distintas, pues mientras que en un régimen prevalece el énfasis en los derechos de los trabajadores y la promoción del empleo, en el otro debe prevalecer el mejor servicio al ciudadano.

3.1.3 No se identifica una problemática que sustente el cambio de adscripción. Por el contrario, al ya no ser el eje de la rectoría sectorial la modernización de la gestión pública, con la mirada transversal que ello supone, sino más bien una rectoría sectorial enfocada en las relaciones laborales y promoción del empleo, tal cambio podría acarrear una posible pérdida de la autonomía e independencia técnica otorgadas a SERVIR para que, sin interferencias políticas, pueda llevar adelante la continuidad de la reforma del sector público en favor de la meritocracia y buen desempeño de los servidores público, bajo la premisa que la función pública debe estar al servicio del ciudadano.

3.2 Por lo expuesto, se recomienda devolver el expediente a la Secretaría General del MTPE con copia a SERVIR para conocimiento y fines.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRACION PÚBLICA
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

de: i) relaciones humanas en el servicio civil, en tanto este subsistema comprende a las relaciones laborales individuales y colectivas entre la organización y sus servidores civiles y ii) gestión del empleo, que comprende el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos de los servidores desde su incorporación hasta su desvinculación.