

REVISTA OFICIAL DEL PODER JUDICIAL

Vol. 16, n.º 22, julio-diciembre, 2024, 263-292

ISSN: 2663-9130 (En línea)

DOI: 10.35292/ropj.u16i22.951

La informalidad en el régimen laboral público en el Perú y efectividad de las medidas estatales adoptadas al respecto¹

The informality in Peru's public employment system and the effectiveness of State measures adopted in response

A informalidade no regime de trabalho público no Peru e a eficácia das medidas estatais adotadas nesse sentido

LUIS ALBERTO HUAMÁN ORDÓÑEZ
Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo
(Lambayeque, Perú)
Contacto: 2021814047@unh.edu.pe
<https://orcid.org/0000-0003-2229-9624>

RESUMEN

La informalidad es concebida como un fenómeno social y jurídicamente reprochable atendiendo a que no se ajusta a los estándares de la buena convivencia en la comunidad, y es valorada, desde dicha percepción, como contraria a la racionalidad del mundo occidental; sin embargo, más allá de estas consideraciones no siempre aceptables que implican más un juicio de valor que una realidad objetiva, esta figura es una respuesta a

-
- 1 El presente trabajo de investigación recoge la ponencia desarrollada por el autor en el X Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social realizado en la ciudad de Arequipa los días 2, 3 y 4 de noviembre de 2022, organizado por la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (SPDTSS); en tal sentido, se ha procedido a su actualización en lo pertinente.

diversos contextos a los cuales se enfrentan los ciudadanos, destaca, entre ellos, el que se constituye en un medio de adaptación a las reglas estatales.

Ahora bien, normalmente se vincula la figura de la informalidad al sector privado. No obstante, contra todo pronóstico, la informalidad también tiene presencia en el ámbito público con especial incidencia en el espacio de la provisión de personal al interior de las organizaciones jurídico-públicas. Teniendo en cuenta este contexto, el autor se enfoca en analizar las diversas expresiones concretas que, en el ámbito peruano, permiten la identificación de la informalidad considerando que las relaciones jurídicas de personal son el espacio propicio para que el Estado aproveche las prestaciones de servicios en beneficio propio utilizando diversos mecanismos, reprobables jurídicamente, con los cuales pretende desconocer la realidad de una adecuada autoorganización administrativa. Procede a concluir que el Estado peruano es un espacio de convivencia de reglas formales e informales y llegan a identificarse importantes esfuerzos gubernamentales para autolimitar tales prácticas institucionales anómalas.

Palabras clave: informalidad; sector público; función pública; nepotismo; evaluación de personal.

Términos de indización: política laboral; sector público; función pública; corrupción; evaluación de los puestos (Fuente: Tesouro Unesco).

ABSTRACT

Informality is conceived as a social phenomenon and legally reprehensible, as it does not align with the standards of good coexistence within the community, and is perceived, from this perspective, as contrary to the rationality of the Western world. However, beyond these considerations, which are not always acceptable and involve more of a value judgment than an objective reality, this phenomenon is a response to the various contexts citizens face. Among these, it stands out as a means of adaptation to state rules.

Typically, the concept of informality is linked to the private sector. However, against all expectations, informality is also present in the public sphere, particularly in the area of personnel provision within public-law

organizations. In this context, the author focuses on analyzing the various concrete expressions that, within the Peruvian context, allow for the identification of informality. This is based on the idea that legal relationships concerning personnel are a key space where the state exploits service provisions for its own benefit using various legally reprehensible mechanisms, with the aim of disregarding the reality of proper administrative self-organization. The author concludes that the Peruvian state is a space where both formal and informal rules coexist, and significant governmental efforts are identified to self-limit such anomalous institutional practices.

Key words: informality; public sector; public service; nepotism; personnel evaluation.

Indexing terms: labour policy; public sector; civil service; corruption; job evaluation (Source: Unesco Thesaurus).

RESUMO

A informalidade é concebida como um fenômeno social e juridicamente reprovável por não se adequar aos padrões de boa convivência na comunidade, sendo valorizada, a partir dessa percepção, como contrária à racionalidade do mundo ocidental; no entanto, além dessas considerações nem sempre aceitáveis que implicam mais um juízo de valor do que uma realidade objetiva, essa figura é uma resposta a vários contextos enfrentados pelos cidadãos, inclusive pelo fato de constituir um meio de adaptação às regras do Estado.

No entanto, a informalidade geralmente está ligada ao setor privado. Não obstante, contra todas as probabilidades, a informalidade também está presente na esfera pública, com uma incidência particular na área de fornecimento de pessoal em organizações públicas legais. Levando em conta esse contexto, o autor se concentra em analisar as diferentes expressões concretas que, no contexto peruano, permitem identificar a informalidade, considerando que as relações jurídicas de pessoal são um espaço propício para que o Estado se aproveite da prestação de serviços em seu próprio benefício, utilizando diferentes mecanismos, juridicamente condenáveis, com os quais pretende ignorar a realidade de

uma adequada auto-organização administrativa. Em seguida, conclui-se que o Estado peruano é um espaço de coexistência de regras formais e informais, e que são identificados importantes esforços governamentais para autolimitar essas práticas institucionais anômalas.

Palavras-chave: informalidade; setor público; função pública; nepotismo; avaliação de pessoal.

Termos de indexação: política trabalhista; setor público; serviço público; corrupção; avaliação de cargos (Fonte: Unesco Thesaurus).

Recibido: 4/3/2024

Revisado: 4/3/2024

Aceptado: 4/12/2024

Publicado en línea: 28/12/2024

1. INTRODUCCIÓN

Sin que quizás haya mérito para tal propósito, se atribuye a la informalidad una entera calificación negativa, asumiendo que implica no solo desconocer las reglas preestablecidas por el Estado, sino también proceder de manera paralela a ellas de modo tal que se le anexa la idea de lo marginal atendiendo a que «supone estar al margen de las cargas tributarias y normas legales» (Loayza, 2008, p. 44).

Vista con otros ojos, contra todo pronóstico racional, la informalidad se constituye en una cultura dentro de la cultura occidental de las reglas estatales al punto de su coexistencia (Arce, 2004, p. 142), de modo tal que concita el interés tanto del derecho como de la economía y la sociología, sin perjuicio de la participación de otras ciencias sociales. No se agota en la sola idea de transgresión, pobreza y marginalidad, como se piensa ordinariamente, sino que, antes bien, implica desarrollar culturalmente reglas singulares, no consensuadas democráticamente, ante el predicamento, la simple conveniencia o el alto coste que implica asumir y mantener las reglas preestablecidas o de no ser —explícita o implícitamente— considerado dentro de ellas dado que provienen, como ha sido sostenido, del Estado como organización racional. Ahora bien, la informalidad no es solo una figura que podamos encontrar en el campo de los

particulares, por lo general denominado sector privado, sino que también es posible ubicarla en el sector público que es, de manera curiosa, el espacio en el cual debería encontrarse vedada. Es sabido que las organizaciones jurídico-públicas acometen las tareas de interés público desde una entera perspectiva de objetividad según los cometidos convencionales, constitucionales y legales, pero, con habilidoso detalle, el profesor Gordillo (1988) identifica aquellas otras que escoltan, de manera anómala y sin ningún disimulo, puros intereses egoístas o de conveniencia partidaria a las que denomina «administración paralela», al punto tal que, en el cierre del siglo XIX, la brillantez de la jurisprudencia francesa llegaría a acuñar el instituto de la desviación de poder para explicar la intromisión de otros intereses, ajenos a lo que compete a la comunidad, en la cosa pública.

Inicialmente acuñada en el fallo *Lesbats* (1864), que más tarde se proyecta al fallo *Pariset* (1875), ambos emitidos por el Consejo de Estado, la desviación de poder fue una expresión que, en el momento histórico en el cual fue generada, llegaría a reflejar el insano propósito de usar lo público para fines distintos del interés general (Esteban y Esteban, 2007; López, 2013) como expresión de la informalidad de la administración. Esto conllevó a que, de modo posterior, se efectúe sanamente la recepción legislativa de tal instituto en distintas disposiciones jurídicas², aunque en el contexto actual se materializa en diversas figuras jurídicamente reprobables. Para el campo específico del régimen laboral público peruano, esta informalidad, de la que también participan en general el Estado y específicamente nuestras administraciones a través de la desviación del poder y otras técnicas, se ha exteriorizado en diversos episodios —unos con efectos instantáneos, otros permanentes— que llevan a cuestionar la objetividad y la racionalidad de la potestad autoorganizativa de la que viene premunida la administración.

2 Al respecto, en el espacio ibérico: el artículo 106 de la Constitución española (1978); el artículo 48 de la Ley n.º 39/2015, del 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (2015); el artículo 70 de la Ley n.º 29/1998, Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (1998). En el espacio argentino: el artículo 7, inciso f, de la Ley n.º 19.549, Ley de Procedimiento Administrativo (1972); y, por supuesto en nuestra Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (2001).

Dicho contexto es el que sirve de sustento al presente ensayo a efectos de analizar la informalidad que campea en la organización administrativa respecto de su personal y cómo es que el Estado aborda, con eficiencia o no, dicho problema.

2. MATERIALES Y MÉTODOS

El presente ensayo se realizó al amparo de una investigación cualitativa, puesto que los métodos de investigación aplicados se fundamentan en los de carácter histórico y hermenéutico, por medio de los cuales se van a estudiar las diversas disposiciones jurídicas en materia de personal, así como los escenarios en los que el Estado ha introducido acciones concretas destinadas a ir en contra de dichas leyes en el ámbito específico del régimen laboral público peruano. Es preciso indicar que, considerando la naturaleza de la investigación cualitativa, el estudio se limita a analizar tales aspectos, para ello acude a la doctrina, en cuanto es necesario, a fin de reforzar la interpretación realizada, de manera tal que no se pretende probar hipótesis alguna.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1. La diversidad de regímenes de prestación de servicios y la oscilación entre lo laboral y lo estatutario como germen de la informalidad en la función pública

Gran parte de los problemas que arrastra la administración respecto a su personal proviene de los diversos regímenes jurídicos (Martínez Ortiz, 2022, p. 76) con los que se provee de personas para hacer efectivas las diversas prestaciones que ofrece al ciudadano en su papel de usuario.

Sin embargo, cabe adicionar que no se puede perder de vista que esto se debe a la proyección estatutaria o laboral que los legisladores, en diversos tiempos, han efectuado a tales regímenes jurídicos, lo que origina que la forma jurídica sujeta al derecho administrativo o al derecho laboral, adoptada desde 1950 hacia adelante, destaque por su versatilidad y la consiguiente ausencia de seguridad jurídica (Canessa, 2022). Ello debido a que, ante leyes oscilantes, se ha generado una tardía reacción del

Estado, a través de sus técnicas de organización de personal y del cuerpo técnico de dirección, para adecuar tal proyección al grupo amplísimo de personas que le sirven: lo raudo de tales leyes no se puede predicar, con igual fortaleza, de los procesos para concretarlas con especificidad. Como es sabido, la idea de un régimen jurídico transversal en el Perú aparece, bajo premisas de derecho administrativo, en el Decreto Ley n.º 11377, Estatuto y Escalafón del Servicio Civil (Junta Militar de Gobierno, 1950), y marca el compromiso de un Estado pequeño, normalmente reducido a la eficiencia de sus prestaciones, que se enfoca en la costa del país, pero que ya iría afrontando el peso de la movilidad geográfica de miles de ciudadanos que emigraban del campo a la ciudad. Lo señalado, sin embargo, en palabras de Miranda Hurtado (2004), «no fue obstáculo para la ciega aplicación e importación de la teoría estatutaria dominante» (p. 61). Más tarde, al abrigo de la Constitución de 1979 (Servat, 2006, p. 164) se reafirma la proyección estatutaria con la expedición del Decreto Legislativo n.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Poder Ejecutivo, 1984); al que luego le sigue la Ley n.º 28175, Ley Marco del Empleo Público (Poder Legislativo, 2004); y el Decreto Legislativo n.º 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (Poder Ejecutivo, 2008); hasta la actual Ley n.º 30057, Ley del Servicio Civil (Poder Legislativo, 2013), que solo se ve horadada con la intromisión fáctica del Decreto Legislativo n.º 728 (Poder Ejecutivo, 1991), que constituye un lunar en el pecho del derecho administrativo, pues fue impuesto en el gobierno del «ciudadano» Fujimori para generar la competencia del personal al servicio de las administraciones públicas, aunque sin una base legislativa de contenido habilitante y con carencia de indicadores objetivos de medición que pudieran determinar su real efectividad.

En buena cuenta, este despropósito de los legisladores generado por las idas y las venidas de la actividad legiferante del Parlamento y del Ejecutivo, así como la ausencia de un marco proyectado en el tiempo producido por estas disonancias entre lo estatutario y lo laboral son el germen de la informalidad en el Estado atendiendo a que, a lo largo de la historia de las prestaciones de servicios a la administración, «el

legislador ha mostrado su proclividad por fórmulas del derecho administrativo» (Miranda, 2004, p. 61).

Ahora bien, no todo ha sido gris en este escenario, ya que en el gobierno de transición del patricio Valentín Paniagua Corazao no solo se emitió la ley general administrativa y la de enjuiciamiento a la administración, sino que también se expidió el Informe de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal en la Administración pública central (Poder Ejecutivo, 2001), que se exterioriza como el reconocimiento del Estado peruano en detectar la informalidad rampante y la adopción de medidas para la superación de dicho problema (Esparch, 2012, p. 15), entre las que se encontraba, por su incidencia, la regularización de la situación de los locadores de servicios que eran personal de la administración contratado bajo reglas de derecho civil y por ende bajo aparentes contratos privados de la administración, pero con prestaciones enteramente subordinadas. Esta situación llevó a proyectar el denominado contrato administrativo de servicios, con la propuesta de un régimen jurídico temporal que, años más tarde, adquiere una tonalidad de perjuicio para el trabajador público al ser recogido en el Decreto Legislativo n.º 1057 (Poder Ejecutivo, 2008), con grave distancia de la propuesta de la aludida Comisión Multisectorial, como permanente y con desmejora de derechos fundamentales.

En igual medida, a través del Decreto Legislativo n.º 1023, Decreto Legislativo que Crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (Poder Ejecutivo, 2008), se gesta la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), que, en palabras de Martínez Puón (2020), «surgió ante la falta de un órgano rector que normara y ordenara el sistema de recursos humanos» (p. 100). Esta se enfoca en constituirse en un faro guía ante el desconcierto provocado por la multiplicidad de regímenes jurídicos en el Estado y procede a la centralización de la dinámica de personal pese a los vientos no siempre propicios para ella.

3.2. Incumplimiento del perfil del puesto público respecto de funcionarios públicos sujetos a confianza

La confianza es parte de las relaciones humanas, tengan estas o no un contenido relevante para el derecho objetivo, a tal punto es su importancia que el derecho administrativo ha hecho suya esta figura y le ha asignado la tinción de concepto jurídico indeterminado, hecho que ha motivado que las administraciones puedan contar con personal cercano a la máxima autoridad local, regional o nacional para materializar los cometidos de la organización vicarial. La objetividad que se exige al poder en general y al poder público específicamente ha buscado limitar la aparición de la teoría del botín en las administraciones públicas, agudizada sin ningún escrúpulo en el período gubernamental de 2006 a 2011, y ha permitido que la autoridad de turno convoque a quienes considera puedan brindarle una adecuada asesoría y consejo respecto de los asuntos públicos en cuanto cumplan, condicionalmente, con el perfil del puesto.

De este modo, la discrecionalidad que le es permitida a quien gobierna se morigera decentemente por los bríos de los requisitos reglados que deben cumplirse, por tratarse de disposiciones jurídicas de orden público a tal punto que, más que hablar de confianza, bien vale acudir al término de confiabilidad (Huamán, 2016, p. 115); en dicha perspectiva, se emitió en su momento el hoy derogado Decreto Supremo n.º 084-2016-PCM, Decreto Supremo que precisa la designación y los límites de empleados de confianza en las entidades públicas (Poder Ejecutivo, 2016), dado en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, como parte de las leyes de desarrollo de la Ley n.º 28175, Ley Marco del Empleo Público (Poder Ejecutivo, 2004), conforme a lo ordenado por el Tribunal Constitucional (STC n.º 008-2005-PI/TC, 2005).

Dado que en el espacio propio de las relaciones jurídicas de poder opera una fuerte fascinación por que imperen las tendencias clientelistas, se ha procedido a la emisión del Decreto Legislativo n.º 1024, Decreto Legislativo que Crea y Regula el Cuerpo de Gerentes Públicos (Poder Ejecutivo, 2008), como parte del proceso de modernización estatal (Friz Burga, 2010, p. 28). Dicho cuerpo técnico, de acuerdo con lo sostenido por Chudnovsky (2017), «goza de estabilidad pero la permanencia está

sujeta al desempeño satisfactorio, al carácter transitorio del servicio y a la efectiva demanda de las entidades de destino» (p. 21) con el propósito de introducir criterios técnicos en ámbitos propios de la discrecionalidad política considerando que, como lo predica la jurisprudencia, es el espacio «de la acción política, los objetivos de gobierno y la dinámica del poder gubernamental» (STC n.º 0090-2004-AA/TC, 2014). Con independencia de tal situación, la Contraloría General de la República (CGR) ha venido emprendiendo diversas acciones de fiscalización enfocadas en el cumplimiento de las reglas objetivas establecidas en la Ley n.º 28175 (Poder Ejecutivo, 2004), que se han visto reforzadas por las sucesivas leyes presupuestarias de la nación, así como por la reciente emisión, por parte del Parlamento, de la Ley n.º 31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción (Poder Ejecutivo, 2022), que se constituye en el soporte adicional del mandamiento de la Ley n.º 30057 (Poder Legislativo, 2013), pues en esta última ya se regulan los requisitos mínimos además de los necesarios parámetros reglados que deben seguirse³, a la que acompaña el Decreto Supremo n.º 053-2022-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley n.º 31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción, y otras disposiciones (Poder Ejecutivo, 2022).

Precisamente, en el 2019 se procedió a la identificación de 2609 funcionarios cuya designación como personal de confianza no calzaba, de manera reglada, con las regulaciones internas de las administraciones exigibles por ley (Sánchez, 2020, p. 73).

Dicha línea de actuación objetiva es confirmada por parte del propio Servir a través de diversos pronunciamientos administrativos (Informe n.º 1559-2019-SERVIR/GPGSC, 2019; Informe n.º 1744-2019-SERVIR/GPGSC, 2019; Informe n.º 0245-2021-SERVIR/GPGSC, 2021; Informe n.º 0454-2021-SERVIR/GPGSC, 2021; Informe n.º 000330-2021-SERVIR/GPGSC, 2021; Informe n.º 000235-2022-SERVIR/GPGSC, 2022; Informe

3 A través de los artículos 53, 54, 77, 78 y 79 de dicha legislación.

n.º 000289-2022-SERVIR/GPGSC, 2022) que buscan afinar la línea de objetividad de la administración como organización vicarial.

De este modo, se han ido reforzando los mecanismos frente al abierto uso excesivamente discrecional de la confianza, que es mal entendida como una habilitación para desconocer los parámetros del legislador en el acceso a la función pública, pero que se constituye, de manera adecuada, en un instrumento objetivo que busca garantizar la toma de decisiones en virtud de criterios de utilidad y conveniencia de la cosa pública. Prudentemente, estos no pueden ser confundidos con criterios personales dado que el personal sujeto a confiabilidad recibe contraprestación del Estado y por ende es a este a quien guía, a través del funcionario del momento, para la adecuada asunción del interés público. Lo anterior conlleva a que Servir despliegue el «Operativo Idoneidad», el cual generó que, al 13 de agosto de 2022, se haya producido la desvinculación de 230 funcionarios y directivos bajo las órdenes del mandamiento de la Ley n.º 31419.

Por último, se ha emitido la Ley n.º 31564, Ley de prevención y mitigación del conflicto de intereses en el acceso y salida de personal del servicio público (Poder Legislativo, 2022); así como el Decreto Supremo n.º 082-2023-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley n.º 31564, Ley de prevención y mitigación del conflicto de intereses en el acceso y salida de personal del servicio público (Poder Ejecutivo, 2023), orientados al combate de la informalidad estatal al establecer obligaciones e impedimentos a quienes pretenden usar lo público en beneficio propio una vez que han dejado la administración y busquen utilizar tal experticia en el ámbito privado.

3.3. Designaciones funcionariales pese a inhabilitaciones del Congreso: el caso Pandolfi

La breve designación de Alberto Pandolfi en el gobierno de García Pérez (2007) en calidad de jefe del Programa de Reducción de Vulnerabilidad frente al Evento Recurrente de El Niño (PREVEN), pese a que recaía sobre este una inhabilitación política de diez años ordenada en 2003 por el Parlamento (Tanaka y Vera, 2008, p. 355), es claro ejemplo de

designaciones erróneas en las cuales se unen el actuar informal de altos directivos del país, quienes actúan política y discrecionalmente en exceso y no en búsqueda del interés general —esto es, de manera arbitraria—, lo que conlleva a que se haya alegado que se trata de un error político ante la prensa internacional (El País, 2007). Cabe indicar que fue la presión mediática de la prensa la que obligó al retroceso de su designación y se determinó, dentro de la discrecionalidad política del Ejecutivo, la nulidad del acto resolutorio que permitió su reingreso a la función pública no obstante su entonces inhabilitación vigente.

3.4. Las relaciones familiares y el clientelismo en el acceso a la función pública: el nepotismo

La Carta Iberoamericana de la Función Pública entiende que una buena función pública implica «un propósito permanente que encuentra en todo caso múltiples áreas de mejora de los arreglos institucionales existentes» (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2003, p. 4).

Con ausencia de sueño, los apetitos humanos siempre se mantienen vigilantes para asaltar el poder, ello lleva a que informalmente se tejan relaciones interpersonales de contenido familiar, unas veces disimuladas y otras no, a través de las cuales los aludidos lazos pretenden sustituir a las reglas objetivas del Estado y se incurre en desviación de poder. Esto último se materializa en el nepotismo, así como, de manera conexas, en los conflictos de intereses y del clientelismo entendidos como poderes alternativos de carácter informal (Barozet *et al.*, 2020).

El Legislativo, como ojo vigilante de lo público, ha sido tajante para cerrar filas frente al clientelismo y al conflicto de intereses que subyace a las relaciones familiares en la administración, lo cual implicó la emisión de la Ley n.º 26771, Establecen prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público, en casos de parentesco (Poder Legislativo, 1997), que, entre muchos de sus aspectos, proyecta su alcance a los contratos de locación de servicios —coloquialmente denominados contratos de servicios no personales—,

que han sufrido diversas reformas como la de la Ley n.º 30294 (Poder Legislativo, 2014) y la Ley n.º 31299 (Poder Legislativo, 2021). Tratándose de esta última procede a la modificación, además, de la Ley del Servicio Civil no solo ampliando el instituto del nepotismo a la contratación de los padres de los hijos, sino proyectando esta figura a los contratos de consultoría y otros sin que el legislador precise si comprende únicamente a los contratos administrativos o si es que esta previsión legislativa alcanza a los contratos privados de la administración atendiendo a que la fórmula «y otros de naturaleza similar» es un concepto jurídico indeterminado.

Obviamente, dichas legislaciones se complementan con la línea general de prohibición del nepotismo consignada en la Ley n.º 30057, Ley del Servicio Civil (Poder Legislativo, 2013) y se desarrollan diversos institutos como el de los «actos de injerencia», «directa» e «indirecta», en el Decreto Supremo n.º 040-2014-PCM, Aprueban Reglamento General de la Ley n.º 30057, Ley del Servicio Civil (Poder Ejecutivo, 2014).

En clave jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha llegado a validar la posición del legislador establecida en la Ley n.º 29277, Ley de la Carrera Judicial (2008), al asumir que «no toda limitación debe ser considerada como una vulneración a la libertad de trabajo, sino tan solo aquellas limitaciones irrazonables o desproporcionadas» (Expediente n.º 0020-2014-PI/TC, f. 34), por lo que el régimen jurídico sobre el nepotismo, como instrumento de control de la informalidad en la Administración pública, se erige como una medida legislativa constitucionalmente aceptable que se hace en función de los objetivos del modelo republicano que asume el Estado peruano.

3.5. La ausencia de formación del personal al servicio de la administración

La formación del personal, también llamada capacitación, es parte de las expectativas insatisfechas de los trabajadores públicos y queda expuesta como una entera necesidad para la adecuada prestación de servicios a los ciudadanos, pues permite que el servidor o los funcionarios públicos puedan cerrar, de manera solvente, sus brechas de conocimiento en un

mundo cambiante y donde la información es volátil. Obviamente, cada legislación que ha sido emitida en el Perú ha llegado a mostrar cómo es que el legislador ha percibido este instituto:

- En el Decreto Ley n.º 11377 (Junta Militar de Gobierno, 1950), así como en el Decreto Legislativo n.º 276 (Poder Ejecutivo, 1984), ambos de contenido estatutario, aparece un fuerte compromiso de la administración para la capacitación de personal que, siendo sinceros, quedaría en una declaración de buenas intenciones; precisamente, el régimen de las licencias oficializadas y no oficializadas, consignado en el Decreto Supremo n.º 005-90-PCM, Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa (Poder Ejecutivo, 1990), fue materia de derogación por parte del Decreto Legislativo n.º 1025 (Poder Ejecutivo, 2008), como lo precisa Servir (Informe Técnico n.º 008-2018-SERVIR/GPGSC, 2018; Informe Técnico n.º 000736-2021-SERVIR/GPGSC, 2021).
- Más tarde, siempre bajo un enfoque mitad estatutario-mitad laboral, con la emisión de la Ley n.º 28175, Ley Marco del Empleo Público (Poder Legislativo, 2004), la inducción de personal es ya la primera línea de la capacitación. Ello se ve complementado con la expedición del Decreto Legislativo n.º 1025, Decreto Legislativo que aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público (Poder Ejecutivo, 2008), que se aboca al delineado de reglas estatales para la capacitación y la evaluación de personal englobadas bajo el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH).
- El Decreto Legislativo n.º 1057 (Poder Ejecutivo, 2008) sigue la línea de la legislación antes mencionada y asocia la capacitación con la evaluación cuando la primera de estas figuras debe orientarse sanamente al cierre de brechas de conocimiento.
- La actual Ley n.º 30057, Ley del Servicio Civil (Poder Legislativo, 2013), dentro del marco de gestión de capacitación recoge, entre otras figuras, las de formación laboral y formación profesional con naturalezas y propósitos distintos.

Como se puede evidenciar, el rubro referido a la formación de personal no ha sido un proceso pacífico, lo cual ha motivado a que la doctrina (Farroñay, 2015) ponga énfasis en la necesidad de valorarlo en su justa dimensión. Precisamente, pasando de la regulación legal a la acción concreta, Servir emprendió desde el 2015 hasta la fecha una amplia oferta académica de diversos eventos, con el soporte académico y logístico de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), dirigidos a servidores públicos en general (capacitación de servidores civiles y actividades de complementación académica para servidores civiles), así como a grupos específicos de personal de dirección (formación de directivos). Para este fin ha utilizado el canal presencial, así como el digital, este último al abrigo del Massive Online Open Courses (MOOC); debe indicarse que inclusive la presencia en el país de la COVID-19 en el 2022 no ha frenado el ímpetu de la capacitación de personal, que se ve reforzada con la aceptación de los servidores y los funcionarios estatales.

3.6. La no resuelta situación de los «contratados permanentes» dentro del régimen jurídico de carrera administrativa y el papel de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir)

El personal contratado de manera permanente en las administraciones, sin que se proceda a regularizar su situación expectaticia, es también parte del proceder informal emprendido por la administración en materia de personal, lo que permite advertir que «el servicio civil peruano de los últimos 30 años se ha caracterizado por ser informal y desordenado» (Mendoza, 2016, p. 350).

Saltarse las leyes estatutarias y usar la regulación privada con la locación de servicios establecida en el Código Civil, por ende, excluida de las relaciones de derecho administrativo, no es un acto casual sino, antes bien, extremadamente deliberado. En este aspecto, el Decreto Legislativo n.º 276 (Poder Ejecutivo, 1984) como el Decreto Supremo n.º 005-90-PCM (Poder Ejecutivo, 1990) regulan su situación, que tiene como término de comparación a la técnica del nombramiento, estrictamente aplicable al personal de carrera que ha ingresado por la técnica del concurso.

De alguna manera, este personal se encuentra en un eterno limbo que no se resuelve por haber alcanzado el año de servicios ni los tres años que garantizaban que la administración debía realizar las actuaciones formales y materiales para oficializar su ingreso al Estado.

El uso de la locación de servicios, al ser desnaturalizada con el ejercicio de la subordinación por parte de la administración como empleadora, generó la invocación de la Ley n.º 24041 (Poder Legislativo, 1984) ante los Tribunales, a efectos de garantizar el ejercicio del derecho fundamental a no ser despedido salvo causa justa, exteriorizada en un previo procedimiento administrativo disciplinario. Ello llevó al reforzamiento, por vía del activismo judicial, del derecho al trabajo a través de diversos pronunciamientos del Alto Tribunal (STC n.º 1084-2004-AA/TC, 2004; STC n.º 3508-2004-AA/TC, 2005; STC n.º 02757-2016-PA/TC, 2018) dados en tutela de la «parte débil» de la relación de prestación de servicios. Esta situación se mantuvo inalterable hasta que el Parlamento procedió a asumir protagonismo con la dación de la Ley n.º 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010, modificada por el artículo 1 del Decreto de Urgencia n.º 113-2019 (Poder Legislativo, 2010), que habilitó la regularización de la situación de los «contratados permanentes» siempre que superasen los tres años de servicios al Estado. Esto llevó a que, a su turno, se expida reglamentariamente el Decreto Supremo n.º 111-2010-PCM, Aprueba lineamientos para nombramiento de personal contratado (Poder Ejecutivo, 2010), para desarrollar las reglas aplicables a tal propósito (Resolución n.º 02037-2015-SERVIR/TSC-Primera Sala, 2015), lo que debía cerrarse merced al mandato de la Ley n.º 29753, Ley que autoriza la conclusión del proceso de nombramiento del personal contratado del sector público y precisa los alcances de los lineamientos establecidos en el Decreto Supremo 111-2010-PCM, aprueba lineamientos para nombramiento de personal contratado (Poder Legislativo, 2011).

Para los años 2019 y 2020, el Estado peruano procedió a retomar lo ya realizado teniendo como sustento la base legal presupuestaria con una dinámica actividad reglamentaria.

Teniendo como sustento la Ley n.º 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, a través de la centésima vigésima

novena disposición complementaria final (Poder Legislativo, 2019) como base jurídica habilitante, la Autoridad Nacional procedería con la expedición de la Resolución n.º 075-2019-SERVIR/PE, Lineamiento para el nombramiento del personal contratado por servicios personales en el sector público bajo el régimen del Decreto Legislativo n.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Servir, 2019), con la particularidad de que los locadores de servicios debían superar los tres años consecutivos o cuatro alternados de actividad subordinada en el Estado. En el gobierno de Martín Vizcarra, con el cual se cerraba el vacío de la sucesión gubernamental en el país provocado por la renuncia de Kuczynski ante una fuerte crisis política, se expide el Decreto de Urgencia n.º 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de recursos humanos del sector público (Poder Ejecutivo, 2020), que, en su segunda disposición complementaria transitoria habilitaba la regularización de la situación de los locadores de servicios manteniendo la regla de los tres años consecutivos o cuatro alternados. Esto generó, dentro de un espacio de actividad reglamentaria, la emisión de la Resolución de Presidencia Ejecutiva n.º 018-2020-SERVIR-PE, Lineamiento para el nombramiento del personal contratado por servicios personales en el sector público bajo el régimen del Decreto Legislativo n.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Servir, 2020), expedida por acuerdo de Consejo Directivo.

Por último, tras tales sanas experiencias, corresponde dejar establecido que la acción del Estado para mejorar la situación real de los «contratados permanentes» no ha sido continuada en el tiempo pese a que se trataba de una buena muestra de reconciliación de la administración con su personal. Se ha detenido, en su mejor momento, la marcha iniciada para mejorar la situación de dichos trabajadores públicos; de manera que, en la actualidad, miles de ciudadanos están todavía a la expectativa de que el Parlamento o el Ejecutivo retomen esta iniciativa de sinceramiento de la realidad de este grupo de personas que se mantienen relegadas en el reconocimiento de sus derechos fundamentales y legales.

3.7. Los locadores y los «terceros sin contrato» en las prestaciones de servicios

Una de las situaciones más emblemáticas, ligadas a la informalidad de la administración como empleadora, se enfoca en el personal de los poderes públicos sujetos a la locación de servicios. Simplemente, su historia es la de un lamento. Aunque los orígenes de su utilización por el Estado se pierden en el tiempo, lo cierto es que la locación ha sido una técnica extraña al derecho administrativo y a su propia naturaleza civil conforme a las precisiones de la Resolución n.º 000880-2022-SERVIR/TSC-Primera Sala (Servir, 2022), lo que no ha evitado que se eche mano de ella convenientemente, pues, en un mundo de relaciones estatutarias, se llegaba a asumir que era necesario servirse de alguna otra técnica distinta para proveer a la administración de personal no vinculado a la organización, pero que, en el escenario práctico, se encontraba subordinado a su contratante.

En tal orden de ideas, el Código Civil hace su asomo como la herramienta adecuada para tal deleznable propósito actuando con fraude a la ley y echando manera de la simulación en la contratación.

Tras un fuerte activismo judicial enfocado en desnudar el escaso escrúpulo de la administración para contratar locadores en el Estado para labores subordinadas, el gobierno de transición democrática de 2001 reconoce que ello se constituye en un problema público que se le ha escapado de las manos, hace ya largo tiempo, al Estado peruano. Ello implicó que a través del trabajo de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal en la Administración pública central (Poder Ejecutivo, 2001), bajo la presidencia del entonces ministro Zavala Acosta, se exponga dicha situación y pasó a plantearse el modelo de un contrato administrativo de servicios tendiente a regularizar las locaciones hasta llegar a la futura emisión e implementación de una ley del servicio civil. Dicha idea gubernamental es tergiversada en el gobierno de García Pérez con la emisión del Decreto Legislativo n.º 1057 (Poder Ejecutivo, 2008), que, tremendamente alejado del proyecto reconciliador de la Comisión Multisectorial, sirvió para regularizar el abuso sobre los trabajadores públicos sujetos a la locación al recogerse derechos fundamentales y legales recortados.

Más allá de la sentencia de constitucionalidad de dicho contrato administrativo de servicios, con lo cual se cerraba la contratación privada de personal en el Estado, se continuaba contratando locadores, de manera tal que no se llegó a solución alguna en la práctica. No solo se abrió un tercer régimen jurídico de prestación de servicios, con el aludido decreto legislativo, sino que se mantuvo el régimen de locación de servicios del Código Civil, que debía ser dejado de lado hacía ya largo tiempo. Asimismo, se generaron situaciones inconexas donde era posible encontrar locadores y contratados administrativos, así como contratados administrativos a los cuales les precedía la locación e incluso locadores con previos contratos modales privados o personal locador al que se le adiciona esta última forma contractual. Inclusive se trataba de darle otra apariencia a la relación civil con la administración por medio de los denominados «terceros sin contrato» (Huamán y Espinoza, 2014), expresión eufemística para ocultar locadores subordinados, lo que no impide la entrega adecuada de tutela judicial laboral (Huamán y Mayor, 2014, p. 30) para hacer frente a este proceder informal del Estado en sus diversos niveles gubernamentales.

Con el paso del tiempo, como parte de las acciones concretas de lucha frente a la informalidad laboral en el sector público, el Parlamento ha emitido la Ley n.º 31298, Ley que prohíbe a las entidades públicas contratar personal mediante la modalidad de locación de servicios para actividades de naturaleza subordinada (Poder Legislativo, 2021), que se enfoca en cerrar filas no a la locación de servicios en el Estado que, a partir de la lectura de la ley se entiende jurídicamente admisible, sino a evitar que dicha figura del derecho civil sirva de pretexto para generar situaciones simuladas de provisión de personal en la administración. De este modo, los conceptos jurídicos indeterminados referidos a los «servicios de carácter urgente y temporal» y el que estén «debidamente acreditados», precisados en la ley, sirven de sustento para delimitar el campo de acción de la locación a casos extremos que no acaban en su mera alegación, sino que deben ir escoltados de su necesaria probanza, lo que no evita las siguientes situaciones:

- El que se genere, como nuevo fenómeno de regularización de la informalidad antes existente, la contratación de locadores de servicios contratados para prestaciones urgentes y temporales, lo cual responde, con estricto criterio, a la especificidad de la regulación legal.
- El que se mantenga la situación de los locadores contratados con anterioridad a dicha regulación jurídica debido a un estricto tema de vigencia legal, lo cual no evita que la administración, como poder público, determine la utilización de diversas técnicas: el uso de la cláusula resolutoria de acuerdo con los motivos estipulados por las partes o establecida por el Código privado, la conclusión del servicio materia de contrato en el período definido por las partes sin dar tiempo a una ampliación de plazo o el acudir a la renovación contractual aunque con nuevos términos.
- Finalmente, el que esta legislación no incida sobre la locación utilizada para la prestación de servicios realmente autónomos, aspecto este último que ha sido precisado con agudeza por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, Informe n.º 0136-2021-EF/54.02, 2021), atendiendo a que razonar en sentido distinto significaría desproteger, en los hechos, el ejercicio de las potestades autoorganizativas de la administración para proveerse de bienes y servicios en el marco de la actividad administrativa contractual y convencional que le resulta propia.

Cabe concluir este apartado precisando que la situación del personal locatario se enfoca en reconducirse a su sano origen, que es el de la autonomía de quien los presta con evidente descarte del elemento laboral de la subordinación; de manera que la regulación actual materializada en la Ley n.º 31298 (Poder Legislativo, 2021) se constituye en una sana iniciativa destinada a mejorar el escenario de afectación al derecho fundamental al trabajo que ha sido propiciado, por largos años, por el Estado peruano.

3.8. El (real) carácter punitivo paralelo de las evaluaciones de personal en el gobierno del «ciudadano» Fujimori

Con anterioridad a los noventa, la administración se había convertido *de facto* en la más clara personificación de la teoría del botín, normalmente enfocada «para organizaciones administrativas poco desarrolladas, con mínimas competencias y de un nivel de complejidad bajo» (Servat, 2006, p. 174), en donde la camaradería y la acreditación partidaria, según correspondiese, eran el boleto de ingreso a los poderes públicos, lo cual se agudizó enormemente en el primer gobierno de García Pérez. De este modo, el Estado creció exponencialmente sin que esto impacte en la calidad y la regularidad de las prestaciones a las que, por mandato constitucional, se encuentra obligado. En el gobierno del «ciudadano» Fujimori se determinó bajo «severas políticas de ajuste estructural» (Morales, 2013, p. 67) que la mejor solución era utilizar la figura de la excedencia para que la organización administrativa volviera a su natural composición y se llegó a emitir el Decreto Ley n.º 26093, Disponen que los titulares de los Ministerios y de las Instituciones Públicas Descentralizadas deberán cumplir con efectuar semestralmente programas de evaluación de personal (Poder Ejecutivo, 1992); sin embargo, el método utilizado gubernamentalmente no fue el más idóneo por su carencia de objetividad atendiendo a que «los criterios de evaluación fueron poco claros, dejando un amplio rango de discrecionalidad al evaluador, dando lugar así a ceses masivos» (Servir, 2012, p. 6).

Las evaluaciones de personal, en la práctica, se constituyeron encubiertamente en medios punitivos paralelos del Estado para descongestionar a la administración, pero con el propósito, lindante con la desviación de poder y la argucia gubernamental, de incorporar a diversas empresas estatales a los procesos de inversión privada dentro de un enfoque de neoliberalismo.

Tal situación llevó a visibles excesos, primero avalados (STC n.º 320-97-AA/TC, 1997; STC n.º 529-97-AA/TC, 1997), pero luego confrontados abiertamente bajo «un cambio de temperamento jurisprudencial» (STC n.º 683-2001-AA/TC, 2002) por el activismo judicial de los tribunales (STC n.º 975-97-AA/TC, 1998; STC n.º 1122-97-AA/TC, 1999;

STC n.º 214-98-AA/TC, 1999; STC n.º 683-2001-AA/TC, 2002), pues las evaluaciones eran expresión de la pura y desnuda arbitrariedad de las autoridades avalada desde el Ejecutivo considerando que la ley habilitante permitía que cada administración, cual feudo, pudiera delinear discrecionalmente sus reglas para luchar contra la excedencia de personal.

Más tarde, se llegó a emitir un amplio conjunto de disposiciones jurídicas legales y reglamentarias para revertir esta nefasta situación. Por este motivo, el Estado peruano, a través del Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (RNTCI), reconoció el exceso de sus atribuciones en perjuicio de los ciudadanos que, en su momento, componían los cuerpos administrativos, pero a los que con maniobras reñidas contra los derechos fundamentales se les haya considerado como personal excedente, lo que en realidad era un medio reprochable para desvincularlos arbitrariamente.

A la fecha, la situación no está del todo resuelta, al punto tal que si bien se han emitido cinco listados de personal reincorporado a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en los años 2002, 2003, 2004 y el propio 2017, se mantiene la expectativa de un sexto debido a que se trata de miles de ciudadanos, con edades de difícil movilidad laboral, cuya expectativa en el Estado se vio fracturada por el uso de canales no racionales de desvinculación laboral, pues, como ya se advertía, las evaluaciones de personal se constituyeron en métodos disfrazados de punición administrativa avalados desde el Gobierno.

4. CONCLUSIONES

La informalidad es calificada como una figura anómala, pues se entiende que resulta contraria a la racionalidad de las reglas estatales que se desarrollan para la sana convivencia del hombre en la comunidad. Sin embargo, la realidad demuestra que esta concepción está enteramente alejada de la realidad, ya que responde a cómo las personas reaccionan adaptando tales reglas a determinados contextos que finalmente terminan institucionalizando. Esto debe llevar a entender que no siempre debe ser vista como contraposición a lo que se concibe como formal.

De esta manera, la informalidad es un proceso cultural que no solo se desarrolla en el espacio de los particulares, sino que, en igual medida, aparece en el plano estatal a través de diversas expresiones.

En el contexto específico del régimen laboral público, cabe indicar que este es un espacio fértil para que el Estado peruano permita la coexistencia de reglas formales, así como de conductas que son utilizadas para su obvio provecho, pese a encontrarse vedadas, lo que lleva a asumir que la informalidad es un fenómeno que también interviene en el espacio estatal.

Es por ello que hemos reparado, a lo largo del presente artículo, en figuras tales como el incumplimiento del perfil del puesto público respecto de funcionarios públicos sujetos a confianza, las designaciones funcionariales pese a inhabilitaciones del Congreso tomando como referencia el caso Pandolfi, el nepotismo como expresión de las relaciones familiares y el clientelismo en el acceso a la función pública, la ausencia de formación del personal al servicio de la administración, la situación de los «contratados permanentes» dentro del régimen jurídico de carrera administrativa, los locadores y los «terceros sin contrato» en las prestaciones de servicios y el (real) carácter punitivo paralelo de las evaluaciones de personal en el gobierno del «ciudadano» Fujimori. Todas estas figuras contribuyen a identificar la informalidad en el proceder de la administración cuando dicha organización pública actúa como empleadora, y se ha puesto énfasis en igual medida en la toma de adopciones frente a tal proceder.

En tal curso de ideas, buscando superar la informalidad gubernamental, el Estado peruano llega a adoptar medidas de reconocimiento frente a la afectación de la situación de los trabajadores públicos, como las desplegadas a través del trabajo realizado por la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal en la Administración pública central (Poder Ejecutivo, 2001), así como el de los listados de personal dentro del RNTCI, que son medidas de sinceramiento a la afectación de derechos fundamentales y legales del personal al servicio del Estado.

En otras ocasiones, adopta una posición que normaliza e institucionaliza la informalidad utilizando astutamente el derecho objetivo, bajo

el pretexto de pretender superar los escenarios de carencia de definición en la protección del personal de la administración, como sucede con el Decreto Legislativo n.º 1057 (Poder Ejecutivo, 2008), que, al regular el contrato administrativo de servicios, reitera la afectación a los derechos del personal de la administración.

La actividad legislativa y reglamentaria, expresada en la Ley n.º 28715 (Poder Legislativo, 2004), al igual que en los Decretos Legislativos n.º 1023 y n.º 1024 (Poder Ejecutivo, 2008), además de otras disposiciones jurídicas, hace frente a la informalidad con la dación de diversos dispositivos jurídicos que se enfocan en uniformizar la objetividad de las reglas estatales.

En igual medida, el Estado asume una posición de quiebre frente a la informalidad, tal como aparece de la emisión de la Ley n.º 31298 (Poder Legislativo, 2021), la Ley n.º 31419 (Poder Legislativo, 2022) y la Ley n.º 31564 (Poder Legislativo, 2022), a lo que se adiciona la adopción de medidas de fiscalización emprendidas por Servir y la CGR.

Se puede verificar que se adoptan diversas medidas para hacer frente a la informalidad en el sector público desde frentes distintos —como los del Ejecutivo, el Parlamento, Servir, la CGR, entre otros—, lo que permite establecer que el Estado efectúa, a través de diversos poderes y órganos administrativos, un importante esfuerzo en autolimitarse frente a prácticas mantenidas consuetudinariamente que con el paso del tiempo van adquiriendo estabilidad al punto de normalizarse compartiendo espacio con las reglas formales. A esto se une la posición de los tribunales enfocada en corregir las anomalías de provisión de personal inadecuadas al resultar contrarias a derechos fundamentales y al propio interés público, como se acredita en los casos de nepotismo, los «contratados permanentes» y las evaluaciones de personal, que son vivas expresiones de la informalidad en el ámbito del régimen laboral público.

REFERENCIAS

Arce, E. (2004). Informalidad y derecho. *Derecho PUCP*, (57), 139-159. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.200401.008>

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2012). *El servicio civil peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Presidencia del Consejo de Ministros. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1062273/SERVIR_-_El_servicio_civil_peruano.PDF?v=1596037975
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2015). Resolución n.º 02037-2015-SERVIR/TSC-Primera Sala. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1434020/Resoluci%C3%B3n%20del%20Tribunal%20del%20Servicio%20Civil%2002037-2015-Servir-TSC-Primera_Sala.pdf?v=1605023905
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2018). Informe Técnico n.º 008-2018-SERVIR/GPGSC. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1369989/Informe%20T%C3%A9cnico%20008-2018-SERVIR-GPGSC.pdf?v=1602691183>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2020). Resolución n.º 000880-2022-SERVIR/TSC-Primera Sala. 27 de mayo. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/06/Resolucion-000880-2022-Servir-TSC-Primera-Sala-LPDerecho.pdf>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2021). Informe Técnico n.º 0736-2021-SERVIR/GPGSC. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5675369/5037422-informe-tecnico-0736-2021-servir-gpgsc.pdf?v=1705078946>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2022, 13 de agosto). *SERVIR: Más de 230 funcionarios y directivos fueron desvinculados de sus cargos por Ley N.º 31419* [Nota de prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/servir/noticias/640414-servir-mas-de-230-funcionarios-y-directivos-fueron-desvinculados-de-sus-cargos-por-ley-n-31419>
- Barozet, E., Espinoza, V. y Ulloa, V. (2020). Élite parlamentaria e instituciones informales en Chile. Nepotismo y clientelismo como formas de sustento del poder. *Revista Española de Sociología*, 29(3), 595-611. <http://dx.doi.org/10.22325/fes/res.2020.37>

- Canessa, M. F. (2022). La precariedad del empleo público peruano en la contratación. *Derecho & Sociedad*, (58), 1-27. <https://doi.org/10.18800/dys.202201.002>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>
- Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (69), 5-40. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n69.a140>
- El País (2007, 2 de mayo). *El jefe del Gabinete peruano califica de «error enmendado» el nombramiento de un fujimorista inhabilitado*. https://elpais.com/internacional/2007/05/03/actualidad/1178143202_850215.html
- Esparch, N. (2012). *Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil*. GRADE. <https://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/AI3a.pdf>
- Esteban, E. y Esteban, P. (2007). El concepto de exceso de poder en el derecho administrativo francés: apología y decadencia de un mito jurídico-lingüístico. *Revista de Llengua i Dret*, (47), 15-41. <https://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rld/article/view/829/n47-esteban-esteban-es.pdf>
- Farroñay, R. J. (2015). La formación del servidor civil como derecho. Crítica a su regulación en la ley del servicio civil. *IUS: Revista de Investigación de la Facultad de Derecho*, (10), 162-180. <http://www.usat.edu.pe/files/revista/ius/2015-II/paper08.pdf>
- Friz Burga, J. Z. (2010). Un balance panorámico del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2010). *Politai*, 1(1), 24-31. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13924>
- Gordillo, A. (1988). *La administración paralela*. Civitas.

- Huamán, L. A. (2016). *Comentarios a la Ley n.º 30057, Ley del Servicio Civil*. Jurista Editores.
- Huamán, L. A. y Espinoza, J. H. (2014). Subordinación, presunción de laboralidad y «servicios por terceros sin contrato» en el Sector Público: análisis de una nueva problemática en el empleo público. *Administración Pública y Control*, (1), 31-35.
- Huamán, L. A. y Mayor, J. L. (2014). La tutela diferenciada en el proceso abreviado y en la justicia laboral. Cuestionamientos a la fórmula jurídica de la reposición en el puesto de trabajo como pretensión procesal única en la Ley Procesal del Trabajo, Ley n.º 29497. *Legem*, 2(1), 27-46. <https://revistas.uniatlantico.edu.co/index.php/legin/article/view/1168/805>
- Loayza, N. (2008). Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. *Revista Estudios Económicos*, 15(3), 43-64. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>
- López Mendoza, J. A. (2013). La desviación de poder. En E. M. Alonso (dir.), *Estudios de derecho público* (pp. 299-315). Asociación de Docentes. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. UBA. <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/estudios-de-derecho/003-edp-2-lopez-mendoza.pdf>
- Martínez Ortiz, J. J. (2022). Reforma del servicio civil: recuento de lo que ha ocurrido, la situación que estamos y posibles caminos a seguir en el corto plazo. *Revista Gobierno y Gestión pública*, 9(2), 73-82. <http://orcid.org/0000-0003-1832-5797>
- Martínez Puón, R. (2020). Análisis y balance sobre el desarrollo de la función directiva en el Perú: el caso del Cuerpo de Gerentes Públicos. *Revista de Gestión Pública*, 5(1), 93-120. <https://doi.org/10.22370/rgp.2016.5.1.2227>
- Mendoza, D. (2016). Institucionalidad para la prevención de la corrupción (trabajo presentado en la Conferencia Académica Anual del Consorcio, octubre, 2015). Consorcio de Universidades (ed.), *Metas*

del Perú al bicentenario (pp. 349-355). https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/3390/Mendoza_Antonioli_Dante.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ministerio de Economía y Finanzas. (2021). *Informe N.º 0136-2021-EF/54.02*. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/10/Informe-0136-2021-EF54-0-2-LPDerecho.pdf>

Miranda, G. (2004). Instituciones y perspectivas del derecho laboral público. *Derecho & Sociedad*, (23), 61-75. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16848>

Morales, C. G. (2013). La Ley del Servicio Civil: ¿quién le pone el cascabel al gato? *Revista de Economía y Derecho*, 10(39), 65-84. <https://revistas.upc.edu.pe/index.php/economia/article/view/321>

Sánchez, Y. (2020). Cumplimiento del perfil profesional de los empleados de confianza en los gobiernos regionales del Perú. *Balance's*, 8(11), 72-80. <https://revistas.unas.edu.pe/index.php/Balances/article/view/197>

Servat, R. (2006). Nueva Ley Marco del Empleo Público y la problemática de la contratación de personal en el Estado. En Universidad de Lima (ed.), *Libro homenaje Facultad de Derecho* (pp. 163-193). Fondo Editorial Universidad de Lima. https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/5485/Servat_Roberto.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tanaka, M. y Vera, S. (2008). El «neodualismo» de la política peruana. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 28(1), 347-365. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2008000100017>

Fuentes normativas y jurisprudenciales

Expediente n.º 320-97-AA/TC (1997). Tribunal Constitucional del Perú (13 de junio de 1997). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/1997/00320-1997-AA.pdf>

- Expediente n.º 529-97-AA/TC (1997). Tribunal Constitucional (1 de septiembre de 1997). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/1997/00529-1997-AA.pdf>
- Expediente n.º 975-97-AA/TC (1998). Tribunal Constitucional del Perú (13 de agosto 1998). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/1999/00975-1997-AA.html>
- Expediente n.º 214-98-AA/TC (1999). Tribunal Constitucional (9 de abril de 1999). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/1999/00214-1998-AA.html>
- Expediente n.º 1122-97-AA/TC (1999). Tribunal Constitucional (4 de noviembre de 1999). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2000/01122-1997-AA.html>
- Expediente n.º 0090-2004-AA/TC (2004). Tribunal Constitucional (5 de julio de 2004). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>
- Expediente n.º 1084-2004-AA/TC (2004). Tribunal Constitucional (27 de agosto de 2004). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/01084-2004-AA.html>
- Expediente n.º 3508-2004-AA/TC (2005). Tribunal Constitucional (12 de enero de 2005). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03508-2004-AA.pdf>
- Expediente n.º 008-2005-PI/TC (2005). Tribunal Constitucional (12 de agosto de 2005). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00008-2005-AI.html>
- Expediente n.º 02757-2016-PA/TC (2018). Tribunal Constitucional (22 de agosto de 2018). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/02757-2016-AA.pdf>
- Expediente n.º 0020-2014-PI/TC (2019). Tribunal Constitucional (22 de enero de 2019). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00020-2014-AI.pdf>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

El autor declara no tener conflicto de intereses.

Contribución de autoría

El autor declara la autoría individual del presente trabajo.

Biografía del autor

Luis Alberto Huamán Ordóñez, abogado graduado por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo. Árbitro en materia de negociaciones colectivas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Miembro de la Asociación de Derecho Administrativo de Chile (ADAD). Exdocente universitario de Derecho Administrativo, Derecho Procesal Administrativo y Derecho Laboral. Con estudios de maestría en Gerencia Pública por EUCIM Business School (España). Especialista en derecho administrativo por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Maestrando en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional de Huancavelica.

Correspondencia

2021814047@unh.edu.pe