República del Perú
PODER JUDICIAL

CARGO

13238

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
MESA DE PARTES
29 SEP 2017
RECIBIDO
Firma:..... Hora:.....

Corte Suprema de Justicia de la República

Presidencia

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Lima, 28 de setiembre de 2017

Oficio Nº 7405 -2017-SG-CS-PJ

Señor
LUIS GALARRETA VELARDE
Presidente del Congreso de la República del Perú
Presente.-

Tengo el agrado de dirigirme a usted, a fin de expresarle mi saludo y para adjuntarle para su conocimiento y fines consiguientes copia certificada de la Resolución Administrativa N° 029-2017-SP-CS-PJ; expedida en la fecha por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, que aprueba la presentación del Proyecto de Ley que precisa el Régimen Legal Especial en materia Laboral del Poder Judicial.

Hago propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRESIDENCIA

DUBERLÍ APOLINAR RODRÍGUEZ TINEO
PRESIDENTE

DART/dhya

Corte Suprema de Justicia de la República

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA SALA PLENA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA

R.A. N° 029-2017-SP-CS-PJ

Lima, 28 de setiembre de 2017

VISTO:

El Oficio N° 1352-2017-GG-PJ, suscrito por el Gerente General del Poder Judicial, mediante el cual hace llegar la propuesta de iniciativa legislativa que precisa el Régimen Legal Especial en materia Laboral del Poder Judicial.

CONSIDERANDO:

Primero. De acuerdo a lo establecido en el artículo 138° de la Constitución Política del Perú, la potestad de administrar justicia emana del pueblo y la ejerce el Poder Judicial a través de los órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y las leyes.

Segundo. En ese sentido, el artículo 2° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, ha establecido su autonomía en lo político, administrativo, económico, disciplinario e independencia en lo jurisdiccional.

Tercero. En ese contexto, resulta necesario contar con una iniciativa legislativa que disponga una norma que precise que el Poder Judicial no esté comprendido en el alcance de las normas que regulan la gestión de recursos humanos para el sector público, de tal forma que se encuentre exenta de la ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

Cuarto. En uso de la facultad constitucional de iniciativa legislativa, prevista en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 7 del artículo 80° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, modificada por la Ley N° 27465, y estando al Acuerdo N° 67-2017 de la Octava Sesión Extraordinaria de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la fecha; por unanimidad.

SE RESUELVE:

Artículo Único. Aprobar la presentación de la propuesta legislativa denominada "Proyecto de Ley que precisa el Régimen Legal Especial en materia Laboral del Poder Judicial", remitiendo la citada iniciativa legislativa en los términos propuestos al señor Presidente del Congreso de la República, para los fines pertinentes.

Regístrese, comuníquese y cúmplase.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRESIDENCIA

DUBERLÍ APOLINAR RODRÍGUEZ TINEO
Presidente

El Presidente del Poder Judicial que suscribe, al amparo del artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Judicial propone lo siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE PRECISA EL RÉGIMEN LEGAL ESPECIAL EN MATERIA LABORAL DEL PODER JUDICIAL

Artículo único. Régimen laboral de los trabajadores jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial con excepción de los jueces

Precísese que los trabajadores jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial con excepción de los jueces, se rigen por el régimen laboral de la actividad privada y no están comprendidos dentro de los alcances de las normas que regulan la gestión de recursos humanos del servicio civil.

El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial aprueba la política de gestión de recursos humanos que comprende su planificación, organización interna, régimen disciplinario, así como la gestión del empleo, rendimiento, remuneraciones, capacitación y relaciones humanas en marco de las normas del régimen laboral de la actividad privada.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

Derogase toda norma que se oponga a lo dispuesto en la presente ley.

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1 Introducción

En mérito a que, con fecha 26 de abril de 2016, el Tribunal Constitucional peruano emitió una sentencia que evaluó la constitucionalidad de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, dentro de la cual se establecieron parámetros objetivos que debe tomar en cuenta el legislador para justificar la exclusión de dicho régimen, el Poder Judicial, en ejercicio de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 107 de la Constitución Política, propone al Congreso de la República la aprobación de una ley que, de conformidad con su ordenamiento constitucional y régimen legal propio, precise que los trabajadores jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial (a excepción de los jueces, que tienen un régimen legal especial en materia laboral y no están comprendidos dentro de los alcances de las normas que regulan la gestión de recursos humanos para el sector público).

La propuesta legislativa tiene como primer punto desarrollar el estado actual del régimen laboral del personal administrativo y auxiliar jurisdiccional del Poder Judicial, como segundo, el realizar una precisión del nuevo estado que genera la propuesta; y, como tercer aspecto el análisis del marco normativo, desde lo señalado por la sentencia del Tribunal Constitucional precedentemente acotada, dentro de la cual se abordan dos puntos:

(i) Desarrollar la naturaleza especial de la labor del Poder Judicial, contemplada en el artículo 138 de la Constitución Política del Perú que estipula que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos, con arreglo a la Constitución y a las Leyes; en tal sentido, para ejercer dicha potestad es menester considerar el artículo 2 del Texto Único de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que ha establecido su autonomía en lo político, administrativo, económico, disciplinario e independencia en lo jurisdiccional. De esta manera, de modo preliminar, podría establecerse que el ejercicio de sus funciones no está sujeta a la tutela administrativa del gobierno nacional, para ello se gobierna institucionalmente con la autonomía y facultades establecidas en su Ley Orgánica, siendo el Consejo Ejecutivo el órgano de dirección y gestión. Por tal motivo, si el Consejo Ejecutivo es el competente de la gestión de recursos humanos del Poder Judicial, entonces le corresponde aprobar su planificación, organización interna, régimen disciplinario, así como la gestión del empleo, rendimiento, capacitación y relaciones humanas, todo ello, considerando los mismos principios que regulan el sistema administrativo de recursos humanos.

(ii) Abordar la naturaleza propia de una carrera desde la perspectiva de la progresión, respecto de la cual, es importante afianzar que la gestión propia de recursos humanos es otra expresión de la autonomía administrativa del Poder Judicial, y que además, es consistente con que sus trabajadores estén comprendidos en el régimen laboral establecido para la actividad privada[1].

1.2 FUNDAMENTOS

1.2.1. Estado actual del régimen laboral del personal auxiliar jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial

En la actualidad si bien existe una confluencia de regímenes laborales para la contratación del personal auxiliar jurisdiccional y administrativo, el régimen establecido por el Decreto Legislativo N° 728 tiene predominancia en tanto que permite la permanencia del personal experimentado y calificado que condensa el "*know how*" de los procedimientos administrativos que dan soporte a la función jurisdiccional que ejerce la judicatura.

Desde la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, mediante el Decreto Legislativo 1023, se ha puesto en debate la autonomía administrativa y la naturaleza de las funciones de diversas instituciones públicas situación que no escapa del Poder Judicial.

La Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, estableció un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y la prestación de servicios a cargo de estas; la cual tiene la finalidad de alcanzar los niveles de eficacia, eficiencia y calidad a través de un mejor servicio civil, promoviendo a su vez el desarrollo de las personas que lo integran. Así la primera disposición complementaria final, se refiere a los trabajadores excluidos de la aplicación de la Ley, estableciendo lo siguiente:

> "PRIMERA. Trabajadores, servidores, obreros, entidades y carreras no comprendidos en la presente Ley. No están comprendidos en la presente Ley los trabajadores de las empresas del Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en la tercera disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1023, ni los servidores sujetos a carreras especiales.
>
> Para los efectos del régimen del Servicio Civil se reconocen como carreras especiales las normadas por:
> a) Ley 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República.

[1] Incluso, mediante la Ley Nº 26586 se aprobó que el personal administrativo y de auxiliares jurisdiccionales que ingrese a laborar en el Poder Judicial, estuviera comprendido dentro del régimen laboral de la actividad privada. Suspendida por el artículo 3° de la Ley N° 27009.

b) Ley 23733, Ley universitaria.
c) Ley 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los Profesionales de la Salud.
d) Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial.
e) Ley 28359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas.
f) Decreto Legislativo 1149, Ley de la Carrera y Situación del personal de la Policía Nacional del Perú.
g) Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.
h) Decreto Legislativo 052, Ley Orgánica del Ministerio Público.
i) Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial

Las carreras especiales, los trabajadores de empresas del Estado, los servidores sujetos a carreras especiales, las personas designadas para ejercer una función pública determinada o un encargo específico, ya sea a dedicación exclusiva o parcial, remunerado o no, se rigen supletoriamente por el artículo III del Título Preliminar, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; el Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y el Título V, referido al Régimen Disciplinario y Proceso Administrativo Sancionador, establecidos en la presente Ley".

1.2.2. Precisión del nuevo estado que genera la propuesta

La presente iniciativa plantea que una norma precise que el Poder Judicial no esté comprendido en el alcance de las normas que regula la gestión de recursos humanos para el sector público, de tal forma que se encuentre exenta de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

Cabe señalar que el Fundamento 66, de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes N° 0025-2013-PI/TC; N° 0003-2014-PI/TC; N° 0008-2014-PI/TC; N° 0017-2017-PI/TC – Caso Ley del Servicio Civil, que analizó la constitucionalidad de la Ley Servir señaló lo siguiente:

> "Al respecto, conviene reiterar que el objeto de la Ley 30057, del Servicio Civil, es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicio en las entidades públicas del Estado" (artículo 1 de su Título Preliminar), lo que obviamente supone que dicho sistema alcanza a las personas que prestan servicios a las entidades púbicas del Estado (artículo 1). Entonces, si la ley del servicio civil debe ser, en principio, aplicable a todos los servidores públicos, toda exclusión debe estar razonablemente fundada en la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio. Sólo de esta manera estaría justificada la exclusión de un determinado grupo de servidores públicos de los alcances de la ley."

Asimismo, el Fundamento 69 de la precitada sentencia señala lo siguiente:

> "Si el objeto que ha perseguido el legislador es tender a uniformar el régimen de los servidores públicos, las exclusiones que realice deben tener un fundamento en la naturaleza de la función y constituir propiamente una carrera desde la perspectiva de la progresión. (...)"

En dicha sentencia el máximo intérprete de la Carta Magna efectuó un análisis genérico de las exclusiones a las que puede ser pasible la Ley 30057, empero no un análisis en particular por cada entidad pública a la que le correspondería, por lo que resulta necesario elaborar un análisis específico a efecto de determinar si el Poder Judicial se encuentra en una situación diferenciada, con justificación constitucional en el ámbito de la carrera administrativa del servicio civil.

1.2.3. Análisis del marco normativo

A) Cuestión Preliminar: El Poder Judicial dentro del sistema de balance y equilibrio de poderes

El principio de separación de poderes implica que el poder del Estado no esté concentrado en una sola persona natural o jurídica (corporación) o institución pública porque dicha acumulación pone en riesgo la libertad de la persona, así como la imparcialidad del Estado en los casos en que tenga que impartir justicia (el que cumple esta función no puede ser juez y parte al mismo tiempo). La fórmula de Montesquieu radica en la premisa de que el abuso del poder debe frenarse con otro poder. "Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, gracias a la disposición de las cosas, el poder frene al poder" y se aplica a través de la división de poderes, es decir, asignando las tres principales potestades del Estado (legislar, ejecutar y juzgar) a tres titulares diferentes (pueden ser personas o diferentes órganos) con la finalidad de que todas ellas no recaigan en un sólo titular[2].

[2] El principio de separación de poderes, formulado por Montesquieu, es considerado hoy en día como una garantía fundamental del Estado Constitucional por cuanto su incidencia en el diseño de la estructura del Estado evita que éste se constituya en un instrumento de la arbitrariedad y del abuso del poder. Al respecto anota Montesquieu: "Cuando se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo do magistratura la potestad legislativa y la potestad ejecutiva, no existe libertad, ya que cabe el temor de que el mismo monarca o el mismo senado puedan hacer leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente."

Para efectos de mantener el equilibrio de poderes es importante que la normativa a desarrollarse reafirme los lineamientos de independencia judicial, garantizando la no injerencia de los otros poderes públicos en el marco de competencias que se le asigna, así como también del autogobierno judicial y demás elementos que aseguran la independencia judicial como lo son autonomía funcional que el artículo 146 de la Constitución y el artículo 1 de la Ley N° 29277, Ley de la Carrera Judicial, otorga a los jueces de las distintas instancias judiciales en la tarea de impartir justicia; y las demás dimensiones de la autonomía, en su manifestación administrativa, presupuestaría, cuyas políticas en el largo plazo coadyuvan a conservar la independencia judicial y evitan cualquier tipo de condicionamiento político que menoscabe el rol del Poder Judicial en el equilibrio que brinda al sistema frente a los otros poderes[3]. Este cometido pasa por excluir todo tipo de lazos o vínculos con los demás poderes que puedan generar dependencia administrativa directa e indirecta o algún tipo de subordinación respecto a los otros Poderes del Estado u organizaciones públicas autónomas[4]

B) Naturaleza de la función del Poder Judicial

B.1. La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes, así lo ha establecido la Constitución Política del Perú en su artículo 138; como garantía del ejercicio de tal potestad, el artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial ha señalado contundentemente la preminencia del principio de autonomía administrativa.

---

[3] Tal como se observa en las uniformes posiciones adoptadas por la doctrina española sobre el tema, se tiene que "la independencia judicial es un principio básico del Estado de Derecho y es uno de los valores fundamentales de la cultura democrática. El Imperio de la ley en que se fundamenta el Estado de Derecho, sólo puede garantizarse si la actividad del Ejecutivo está controlada políticamente por el Parlamento y jurídicamente por el Poder Judicial. Ahora bien, para que esto último pueda darse es preciso que el Poder Judicial tenga independencia plena frente a los demás poderes, para que sus decisiones no sean mediatizadas por nadie y menos por aquéllos a quienes ha de controlar. Por tanto, la independencia del Poder Judicial respecto del Poder Ejecutivo resulta fundamental en el Estado de Derecho. Desde la perspectiva democrática, la falta de independencia de los jueces se transforma en politización de la justicia, la cual actúa siguiendo la pauta marcada por el Gobierno y el partido de gobierno. Esto resulta contrario al principio de separación de poderes y neutralidad de la justicia." Véase Manuel Sánchez Dios. "La Justicia y el Tribunal Constitucional". En: "Sistema Político Español". Segunda edición, Me Graw Hill. Madrid, 2002. Pág. 264.

[4] Sobre este tema el profesor Marcial Rubio Correa ha sostenido que la función jurisdiccional está dirigida a la pacificación de la sociedad y por ello, "la política cotidiana, la de corto plazo, la del interés directo y actual de las fuerzas políticas, no debe intervenir en la función política del Poder Judicial" ya que le es aleña v se debe garantizar su independencia e Imparcialidad (el subrayado es nuestro). Seguidamente acota que "es el Poder Judicial el que debe fijar sus estrategias de largo plazo y, en virtud de ellas, elaborar las de corto plazo y las de urgencia", precisando al mismo tiempo que se debe tener presente "que la separación de poderes es un principio organizativo del Estado en el Perú y que cada órgano debe cumplir cabalmente sus propias funciones dentro de ella." Rubio Correa, Marcial: "El Estado peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

B.2. La naturaleza de la función del Poder Judicial se puede abordar de modo claro efectuando un análisis desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad:

- De conformidad con lo señalado por el artículo 79 del Código Procesal Constitucional, con la finalidad de cumplir con la función de máximo intérprete de la Constitución para definir la correcta interpretación y determinar la constitucionalidad o no de una norma sometida a su conocimiento ha desarrollado principios y conceptos, entre los que se encuentra el denominado bloque de constitucionalidad.

- Sobre dicho concepto el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0046-2004-PI/TC, ha señalado lo siguiente: *"Las normas del bloque de constitucionalidad son aquellas que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos (...)"*

- En consecuencia, el Tribunal Constitucional, en su interpretación constitucional, considera también a las normas de rango legal que la propia Constitución les confirió la regulación de determinados preceptos.

B.3. En tal sentido, teniendo en consideración que el Poder Judicial es un poder del estado encargado de una función especial como la de administrar justicia, corresponde analizar el bloque de constitucionalidad que integra el mismo:

- El artículo 138 de la Constitución Política del Perú indica que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.

- El artículo 143 de la Carta Magna estipula que el Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la Nación, y por órgano que ejercen su gobierno y administración.

- El artículo 144 del Contrato Político indica que el Presidente de la Corte Suprema lo es también del Poder Judicial. La Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación del Poder Judicial.

- Conforme al artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial goza de autonomía administrativa.

- Asimismo el artículo 25 de dicho cuerpo normativo estipula que el Poder Judicial desarrolla las funciones jurisdiccionales que la Constitución y las leyes le otorgan. Para ello se gobierna institucionalmente con la autonomía, facultades y limitaciones que la presente ley establece.

- Según el artículo 72 del Texto Único Ordenado acotado, estipula que la dirección del Poder Judicial corresponde al Presidente de la Corte Suprema, al Consejo Ejecutivo y a la Sala Plena de la Corte Suprema. El Consejo Ejecutivo contará con una Gerencia General para el ejercicio de las funciones que le son propias.

- El artículo 83 de la precitada norma señala que la Gerencia General es el órgano ejecutivo, técnico y administrativo del Poder Judicial que tiene a su cargo las funciones de ejecución coordinación y supervisión de las actividades administrativas no jurisdiccionales del Poder Judicial.

B.4 Exclusividad de la función y especialización

El inciso 1) del artículo 139 de la Constitución Política, hace referencia a la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional que asiste al Poder Judicial cuando establece que "no existe, ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral", con la salvedad de la jurisdicción constitucional y electoral que ejercen el Tribunal Constitucional y el Jurado Nacional de Elecciones[5]. De dicha norma fluye la necesidad de un Poder Judicial, es decir de un órgano especializado en impartir justicia, declarar el derecho a través de la interpretación y aplicación de las leyes para dar solución a los conflictos de intereses, incertidumbres jurídicas y garantizar con ello la paz social en justicia.

La Ley Orgánica del Poder Judicial establece el régimen de la Carrera Auxiliar Jurisdiccional, en virtud del cual se establece un régimen especial del servicio público en el ámbito del personal auxiliar jurisdiccional (Secretarios y Relatores de Salas de la Corte Suprema, Cortes Superiores, Secretarios de Juzgados Especializados o Mixtos y de Paz Letrados; y Oficiales Auxiliares de Justicia, entre otros vinculados a la práctica judicial), es decir se trata de personal de una carrera especializada que realiza una actividad sumamente diferenciada del resto de trabajadores del Estado.

[5] El Tribunal Constitucional reafirma esta tesis cuando, en su jurisprudencia señala que existen tres organismos jurisdiccionales constitucionalmente autónomos: el Poder Judicial, el propio TC y el JNE. La jurisdicción constitucional, a cargo del propio Poder Judicial y TC, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 200° a 204° de la Constitución; en tanto que la jurisdicción electoral está a cargo del Jurado Nacional de Elecciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 178°, Inc. 4), 142° y 181° de la Constitución. A mayor abundamiento véase la Sentencia recaída en el Expediente No. 007-2001-AI/TC.

Este criterio de especialidad, aunado a la complejidad organizativa del Poder Judicial, explica y justifica que el personal auxiliar jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial se encuentran sujetos a un régimen laboral distinto al del servicio civil, el mismo que; les permita cumplir a cabalidad las funciones que la constitución y las normas le han atribuido[6].

El Poder Judicial es una institución que se encuentra consagrada expresamente en la Constitución encargada de administrar justicia mediante procedimientos jurisdiccionales y no a través de procedimientos administrativos, como sí ocurre con el resto de organismos constitucionalmente autónomos.

Es por tal razón que la estructura organizacional y la gestión de los recursos humanos del Poder Judicial corresponde a la de un poder del Estado que tiene una administración especial o particular y que linda estrechamente con la cautela de la garantía de la independencia judicial, la misma que es aprobada exclusivamente por sus propias autoridades. Además, como lo muestra la legislación comparada de los Poder Judiciales del mundo, el régimen laboral de éstos -en forma prácticamente unánime- es independiente del régimen general de la administración pública.

A fin de preservar su independencia y gestión autónoma el Poder Judicial no puede ser concebido dentro de una generalidad de organismos constitucionalmente autónomos cuyas funciones se realizan prácticamente en exclusividad a través de actos administrativos o reglamentarios. Tal es el caso precisamente del Congreso de la República, Banco Central de Reserva del Perú, Superintendencia de Banca y Seguros y AFP, y las empresas del Estado.

La singularidad institucional del Poder Judicial justifica que el régimen normativo aplicable a la gestión de recursos humanos para el sector público sea incompatible con la organización que requiere el Poder Judicial.

---

[6] Por lo general, la estructura organizativa de los Poderes Judiciales se erige sobre la base de dos pilares:
(a) El pilar estrictamente jurisdiccional, esto es, la propia organización de juzgados y tribunales, de los órganos jurisdiccionales, en definitiva. Esta organización está articulada sobre criterios territoriales -que garantizan la implantación del aparato judicial en todo el territorio nacional- jerárquicos o funcionales -en orden a posibilitar la revisión de las resoluciones por vía de los recursos -, y materiales -que atienden a la distribución de competencias-.
(b) El pilar gubernativo, en el que quedarían incluidos la totalidad de los órganos, procesos, sistemas y subsistemas de gestión y administración, y recursos -tanto materiales como humanos- necesarios para el funcionamiento del servicio público de la Justicia.
La existencia del Poder Judicial en la actualidad no puede concebirse sin combinar ambos aspectos: el jurisdiccional y el organizacional. La existencia de un verdadero Poder Judicial exige que la función del ejercicio de la jurisdicción - esencia del Poder Judicial- por jueces y tribunales adquiera una dimensión amplia, de acción conjunta, tanto en los aspectos organizativos, como en los sustantivos Inherentes al ejercicio de la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. De ahí la necesidad de que existan instancias de gobierno del Poder Judicial, dotados de una autonomía organizativa que le permita desenvolverse como Poder del Estado.

Para cumplir con estas funciones, el personal del Poder Judicial está distribuido por Salas Supremas, Salas Superiores, Juzgados; mismas que están integradas por magistrados y auxiliares jurisdiccionales, quienes están encargados de llevar a cabo o facilitar la administración de justicia, estructura organizativa que difiere significativamente de la organización de los ministerios u otras entidades gubernamentales.

B.5. La función jurisdiccional y su autonomía administrativa

De las normas del bloque constitucional analizado en el punto B.3, se desprende que para que el Poder Judicial pueda ejercer su especial potestad, es menester su autogobierno, esto es, la prevalencia de autonomía administrativa.

El órgano que de manera exclusiva gobierna el Poder Judicial, es el Consejo Ejecutivo, cuya función directriz como empleador debe ser ejercido sin la injerencia del Gobierno, cuyas políticas y acciones se orientan hacia la independencia de la función jurisdiccional.

De esta manera, el Poder Judicial en el ejercicio de sus funciones no está sujeto a la tutela administrativa del gobierno nacional, se gobierna institucionalmente con autonomía y a las facultades establecidas por la Constitución Política de 1993 y su Ley Orgánica, siendo el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial el órgano de gobierno y gestión. Además, que las función del Poder Judicial es esencialmente jurisdiccional, que difiere de la gestión administrativa del Poder Ejecutivo y de las entidades públicas; recalcando que el servicio que presta es esencialmente especial, a través de procesos judiciales establecidos en los códigos procesales o normas procesales y no mediante procedimientos administrativos.

La gestión propia de recursos humanos es otra expresión de la autonomía administrativa del Poder Judicial, por cuanto la Ley Orgánica del Poder Judicial, precisa la estructura y funcionamiento de los órganos jurisdiccionales en los cuales jueces y trabajadores desarrollan su labor, así como la Sección Sexta Órganos Auxiliares, Titulo I Auxiliares Jurisdiccionales, Capitulo I La Carrera Auxiliar Jurisdiccional, la ley diseña la carrera del trabajador judicial, sus derechos y beneficios. Además, es consistente.

Ello significa que la Constitución Política del Perú y el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, reconocen la condición del Poder Judicial como una entidad que forma parte del Estado, pero que en su funcionamiento y para el cumplimiento de finalidad y funciones cuenta con la autonomía que la propia Ley Orgánica le reconoce a la misma y que constituye, conforme por lo señalado por el Tribunal Constitucional, el denominado bloque de constitucionalidad; lo cual explica la intención del legislador de dotar de autonomía funcional al Poder Judicial, como sustento de la independencia judicial.

Con la aprobación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, se crea un sistema administrativo de gestión de recursos humanos que "establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto al Servicio Civil" el cual se integra por: i) la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR); ii) las oficinas de recursos humanos de las 'entidades o las que hagan sus veces; y iii) el Tribunal del Servicio Civil. La Autoridad Nacional del Servicio Civil, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 11 del Decreto Legislativo N° 1023, tiene diversas competencias de carácter normativo, así como en materia de supervisión, aplicación de sanciones, de intervención en caso de detectar graves irregularidades; y, de resolución de controversias. La facultad normativa redunda en "la potestad de dictar en el ámbito de su competencia, normas técnicas, directivas de alcance nacional y otras normas referidas a la gestión de los recursos humanos del Estado" y se amplía en el artículo 12 del referido cuerpo normativo cuando establece que la autoridad de Servir formula la política de evaluación y desempeño en el marco de la gestión de rendimiento quedando facultada para dictar disposiciones que regulen: a) Establecer el nivel de rendimiento en relación a las metas establecidas por cada entidad; b) Estimular y recompensar a quienes superen los niveles exigidos, mediante políticas de ascensos, promociones económicas y reconocimiento moral; c) Capacitar a quienes no alcancen un grado de suficiencia compatible con las obligaciones y responsabilidades del cargo; y, d) Separar a quienes no alcancen rendimiento compatible con los estándares de la entidad.

Dichas competencias, aunadas a las otorgadas en la Ley del Servicio Civil definitivamente lindan con las atribuciones y funciones que ejerce el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, que es el órgano autónomo de gobierno del Poder Judicial en el que recaen las funciones administrativas y que además de las atribuciones que explícitamente le confiere el artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a través de la Gerencia General que se adscribe a su estructura, ejerce funciones de ejecución, coordinación y supervisión órgano de las actividades administrativas no jurisdiccionales de este Poder del Estado, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 83 de la acotada Ley Orgánica, cuyas disposiciones no han sido derogadas por la Ley del Servicio Civil[7].

El diseño del régimen establecido en la Ley del Servicio Civil, cuya rectoría recae en el Poder Ejecutivo a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - Servir, no se condice con el principio de separación de poderes ya que el artículo 6° de la citada ley afirma que directivas emanadas de esta autoridad son de obligatorio cumplimiento para las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas que se constituyen en sedes descentralizadas. Esta última dependencia, en el caso del Poder Judicial se

[7] En realidad, como señala Germán Bidart Campos," la división formal del poder requiere el acompañamiento de otras condiciones para rendir el resultado primitivamente propuesto" que es "impedir el abuso del poder para frenarlo dentro de su misma estructura mediante un sistema de contrapesos." Estas condiciones requieren la eliminación de todo aquello que pueda disminuir o debilitar a los poderes públicos en su independencia y autonomía. Germán Bidart Campos "El Poder". Ediar. Buenos Aires, 1985, Pág. 169.

adscribe a la Gerencia General que es el brazo ejecutor central del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, órgano depositario de la administración y gobierno de éste poder público. Es evidente que ello incide directamente en el esquema de gobierno administrativo del Poder Judicial a cargo de su Consejo Ejecutivo por cuanto se establece una relación jerárquica entre una dependencia del Poder Judicial y un órgano judicial que de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial, debe sujetarse a las disposiciones del mencionado Consejo.

Es decir, el órgano depositario de la autonomía administrativa del Poder Judicial (componente clave para garantizar la independencia judicial), en materia de "servicio civil" queda sometido a las disposiciones y control de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, situación que afecta la autonomía administrativa y no contribuye a observar las condiciones necesarias para conservar la independencia judicial, por cuanto en el caso concreto de la Ley del Servicio Civil, nos encontramos ante una estructura de control dependiente del Poder Ejecutivo, cuyas facultades inciden en materias que están dentro de la competencia de los órganos de gobierno del gobierno del Poder Judicial.

El Estado de Derecho y la división de poderes como garantía del principio democrático establece la potestad que detentan los órganos jurisdiccionales de aplicar la ley, y por ello, debe verse protegido frente a toda interferencia de otros poderes en esa aplicación.

El Poder Judicial ejerce múltiples funciones en la sociedad democrática moderna: sostiene la legalidad, dirime los conflictos sociales, garantiza los derechos colectivos e individuales contenidos en la Constitución y en los códigos legales y crea un ambiente de inversión estable y predecible (Macaulay: 2005). El Sistema Judicial trabaja con asuntos civiles, penales, laborales, electorales y político-militares, además de valorar la legalidad y constitucionalidad de las leyes y decretos gubernamentales. Su desempeño afecta a cuestiones que van desde la política económica nacional y desciende hasta el nivel micro de facilitar y garantizar la ciudadanía de los individuos. Lograr que el imperio de la ley prevalezca sobre todo el territorio nacional continúa siendo un enorme reto para el sistema de justicia penal.

El Poder Judicial debe ser independiente para poder someter a los restantes poderes, en especial al ejecutivo, cuando estos contravengan el ordenamiento jurídico y convertirse en el encargado de hacer efectivo la idea del Derecho como elemento regulador de la vida social.

Asimismo, al Poder Judicial, como órgano del Estado, le corresponde un nivel de autonomía constitucional que tiene relación con el Estado, y, una autonomía administrativa que se encuentra establecida en su propia ley orgánica, coherente con un Estado Social y Democrático de Derecho.

B.6. Progresión de la carrera

Cabe señalar que el artículo 12 de la Ley del Marco de Empleo Público, Ley N° 28175 señala que la progresión implica la asunción de funciones y responsabilidades de dificultad o complejidad mayor a las del nivel de procedencia.

La gestión propia u autónoma de los recursos humanos es una expresión de la autonomía administrativa del Poder Judicial, la cual se encuentra plasmada en las atribuciones que el bloque constitucional desarrollado le ha irrogado al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, y que permite que dicte políticas de mejoramiento sus servidores, desde la perspectiva de la progresión, que permitan el potenciamiento de los mismos, mediante diversos instrumentos de gestión, tanto y en cuanto el régimen de la actividad privada no es incompatible con dicho concepto.

C) Justificación de la propuesta

El Tribunal Constitucional ha señalado que teniendo en consideración que los artículos 39 y 40 de la Constitución Política establecen que todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la nación y que una ley regulara el ingreso a la carrera administrativa, así como los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos; aparentemente la Ley Servir es un régimen que cumple tal finalidad.

Sin embargo, de los fundamentos 66 y 69 de la sentencia recaída en el Expediente N° 25-2013-PI/TC y otros precitados, se colige que todas las exclusiones que el legislador realice deben tener como fundamento la naturaleza de la función y constituir una carrera desde la perspectiva de la progresión.

La trascendencia e importancia en que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial tanto en la estructura organizacional y la gestión de recursos humanos del mismo, como órgano ejecutivo, técnico y administrativo a la Gerencia General conforme al artículo 83 de Ley Orgánica del Poder Judicial, significa la cautela de la independencia de la función jurisdiccional.

La rigidez del sistema administrativo de gestión de recursos humanos establecida por la Ley 30057, plasmada en su Cuarta Disposición Complementaria Final, resta flexibilidad y capacidad de gestión, lo que impide una administración oportuna del talento humano y la supedita a la aprobación de autoridades que forman parte del poder ejecutivo como es la Autoridad Nacional del Servicio Civil, situación que afecta no solo el cumplimiento de funciones sino que intenta calzar una estructura de gestión administrativa generalizada al sistema específico de administración de justicia.

Además, en relación a la importancia de la experiencia, mediante la cual se completa la capacidad técnica y especialización de los servidores se ha de considerar la necesidad de la experiencia previa situación que, no sería cubierta por la Ley del Servicio Civil; tanto más que la línea de carrera representa la piedra angular de la gestión del poder judicial toda vez que sus resultados dependen del conocimiento especializado de sus trabajadores; por lo que resultaría contraproducente aplicar los criterios establecidos en la Ley del Servicio Civil.

D) Legislación Comparada

d.1 La autonomía en la República de Colombia

La Constitución de 1991 en su artículo 159 (Arango, 2011) considera al poder judicial como un organismo que goza de plena autonomía e independencia en el ejercicio de su función jurisdiccional. En ese sentido, la rama judicial y en particular los jueces, pero no sólo ellos, sino también todos los funcionarios que la representan, tienen el compromiso de solucionar los conflictos sin dejarse afectar por los intereses que mueven a las partes de un proceso ni por la injerencia de cualquier otro poder del Estado. Podría decirse que el cuidado, la preservación, así como la desviación de este valor de las actuaciones judiciales, reside exclusivamente en el juez, quien es el único que podría faltar a esta condición del ejercicio de la justicia.

d.2. La autonomía en la República de los Estados Unidos Mexicanos

La garantía establecida en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Secretaria de gobernación, 2014): "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación (...)", lo cual en concordancia con la fracción III del artículo 116 en donde se establecen las garantías de autonomía e independencia judicial son los instrumentos respecto del derecho humano de acceso a la justicia y, como lo señala Carranco (2012), se traduce en un doble mandato constitucional: el de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley y el de garantizar esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado. La autonomía es una garantía que impide la injerencia de los otros poderes en la resolución de litigios sometidos a su conocimiento y que además, nos da como resultado la confianza del pueblo como parte fundamental de la democracia.

d.3. La autonomía en la República de Venezuela

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1998 en su artículo primero prescribe que para asegurar la independencia del Poder Judicial sus órganos gozarán de autonomía funcional, económica y administrativa en los términos determinados por esta Ley y las demás leyes.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE

De convertirse la presente iniciativa en ley de la República, se reconocerá que el Poder Judicial tiene un régimen legal especial en materia laboral y no está comprendido dentro de los alcances de las normas que regulan la gestión de recursos humanos para el sector público, ratificando que el Consejo Ejecutivo es el órgano competente para aprobar la política de gestión de recursos humanos que comprenden su planificación, organización interna, régimen disciplinario, así como la gestión del empleo, rendimiento, compensaciones, capacitación y relaciones humanas.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa beneficia al país por cuanto garantiza la independencia del Poder Judicial para el cumplimiento de sus fines. La propuesta protege y consolida el régimen constitucional en cuanto a la separación de poderes, evitando un riesgo de interferencia en las funciones del Poder Judicial.

Resulta excesivamente costoso para el país mantener vacíos o imprecisiones sobre la autonomía e independencia del Poder Judicial, que abran la posibilidad de

interferencia en su gestión institucional.

La presente ley elimina los siguientes costos de transacción para que el Poder Ejecutivo pueda modernizar el sistema del servicio civil en el Perú:

a) La aplicación lenta y compleja de la Ley del Servicio Civil en un Poder del Estado.

b) El alambicado proceso de negociaciones con los trabajadores del Poder Judicial quienes desde mucho antes de la existencia de proyectos de SERVIR ya elaboraban proyectos de una carrera propia del auxiliar jurisdiccional, y que hoy se han plasmado en proyectos presentado al Congreso de la República.

La eliminación de estos costos de transacción acarrea un conjunto de beneficios ante un costo real mínimo, pues solo se trata de discutir el presente proyecto de ley que tiene una enorme trascendencia, y que una vez aprobada afirmará el compromiso y el diálogo de los tres Poderes del Estado para continuar con la modernización del Poder Judicial en todos sus aspectos.

En consecuencia, se justifica plenamente precisar el régimen laboral rige para el personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial, producto de la especialización y exclusividad que le consagra la Constitución Política.

La presente iniciativa no genera gasto alguno al Tesoro Público.