



Fecha

INFORME TÉCNICO N.º -2021-SERVIR-GPGSC

Para : **ADA YESENIA PACA PALAO**
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **MARIA EUGENIA DEL CARMEN CERNA GARCÍA DE ORSOS**
Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal

Asunto : a) Sobre el alcance de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil
b) Sobre acciones a ejecutar ante incumplimiento de consultores

Referencia : Oficio N.º 00000253-2021-PNIPA/DE

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Director Ejecutivo del Programa Nacional de Innovación en Pesca y Acuicultura consulta a SERVIR lo siguiente:

- a. ¿El PNIPA se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil?
- b. ¿Siendo el PNIPA un programa que se encuentra dentro del Pliego presupuestal del PRODUCE, cuáles son las acciones que debemos realizar en caso de la implementación de recomendaciones de Informes y Hallazgos emitidos por el Órgano de Control Institucional del PRODUCE?
- c. ¿En el caso de Informes emitidos por el Órgano de Control Institucional de PRODUCE vinculados al PNIPA, en el que se determine algún incumplimiento por parte de nuestros consultores contratados bajo las políticas del Banco Mundial y en el marco del Código Civil, qué procedimiento y/o acción administrativa debería aplicarse? ¿Quién es la instancia administrativa competente de realizar el procedimiento y/o acción administrativa?

II. Análisis

Competencias de SERVIR

- 2.1. Las competencias de SERVIR para emitir opiniones en materia del Servicio Civil están contextualizadas en el marco de las políticas que en materia de gestión del empleo e ingreso al Servicio Civil, entre otras, emita de manera progresiva.
- 2.2. Siendo SERVIR un órgano rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado, no puede entenderse que como parte de sus competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales por cada Entidad.
- 2.3. En ese sentido, debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o



específicos; por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

Delimitación del presente informe

- 2.4. De lo anterior, se puede concluir que no corresponde a SERVIR, a través de una opinión técnico legal, emitir pronunciamiento sobre la situación concreta descrita en el documento de la referencia. Por ello, el presente informe examina las nociones generales a considerar respecto a las materias consultadas.

Sobre el carácter general del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y del régimen del servicio civil

- 2.5. Conforme a la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante LOPE), los Sistemas Administrativos –creados únicamente por ley– son el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública, cuya finalidad es regular la utilización de los recursos en las entidades de la Administración Pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso¹.
- 2.6. Mediante Decreto Legislativo N.º 1023, se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como organismo técnico especializado, ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante SAGRH), con competencia a nivel nacional (en mérito al carácter unitario y descentralizado del Estado) y sobre todas las entidades de la Administración Pública, con el fin de contribuir a la mejora continua de la administración del Estado a través del fortalecimiento del servicio civil^{(2) (3)}.
- 2.7. El SAGRH establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil y comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del Sector Público en la gestión de los recursos humanos ^{(4) (5)}. Su ámbito de aplicación comprende a todas las entidades de la Administración Pública señaladas en el artículo III del Título Preliminar de la Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público.
- 2.8. El actual modelo del sistema de recursos humanos en el Sector Público es desarrollado propiamente por la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante LSC), tomando los lineamientos establecidos en el Decreto Legislativo N.º 1023. Esta norma si bien se refiere a los subsistemas de gestión de recursos humanos resulta tener carácter general.

¹ Artículos 43º y 46º de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

² Artículo 1º del Decreto Legislativo N.º 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

³ Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil

"Artículo 5º.- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)

(...), formula la política nacional del Servicio Civil, ejerce la rectoría del sistema y resuelve las controversias de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N.º 1023 y sus normas modificatorias, garantizando desde su elección como órgano técnico su autonomía, profesionalismo e imparcialidad".

⁴ Artículo 2º del Decreto Legislativo N.º 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

⁵ Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil

"Artículo 4º.- Sistema administrativo de gestión de recursos humanos

(...) establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del Servicio Civil, a través del conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades públicas en la gestión de los recursos humanos.

El sistema está integrado por:

a) La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).
b) Las oficinas de recursos humanos de las entidades o las que hagan sus veces.
c) El Tribunal del Servicio Civil".



PERÚ

Presidencia del
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

- 2.9. En este sentido, el modelo de gestión de recursos humanos que crea el Decreto Legislativo N.º 1023 y que desarrolla la LSC tiene una clara vocación de universalidad y de permanencia, debido a que los artículos 3 y 4 del Decreto Legislativo N.º 1023, al definir el alcance del SAGRH, señalan que el modelo se aplica a todas las Oficinas de Recursos Humanos (en adelante ORH) de los tres (3) niveles de Gobierno (Nacional, Regional y Local) al margen de si están en el ámbito de aplicación de la LSC.
- 2.10. La reforma del servicio civil tiene como marco normativo a la LSC, cuyo objeto es establecer 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 de la prestación de servicios a cargo de éstas.
- 2.11. De conformidad con la Novena Disposición Complementaria Final de la LSC, a partir de su entrada en vigencia (5 de julio de 2013), son de aplicación inmediata para los servidores civiles en los regímenes de los Decretos Legislativos N.ºs 276 y 728, las disposiciones contenidas en: i) Artículo III del Título Preliminar, referido a los Principios; ii) Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y, iii) Capítulo VI del Título III, referido a los Derechos Colectivos.
- 2.12. Remitiéndonos al literal i) del artículo IV del Título Preliminar del Reglamento General de la LSC, aprobado por Decreto Supremo N.º 040-2014-PCM y vigente desde el 14 de junio de 2014, la expresión servidor civil está referida a los servidores del régimen de la LSC organizados en los siguientes grupos: i) Funcionario público; ii) Directivo público; iii) Servidor civil de carrera; y, iv) Servidor de actividades complementarias.
- También comprende a los servidores de todas las entidades, independientemente de su nivel de gobierno, cuyos derechos se regulan por los Decretos Legislativos N.º 276, N.º 728 y N.º 1057, de carreras especiales de acuerdo con la Ley, así como bajo la modalidad de contratación directa a que hace referencia el Reglamento General.
- 2.13. Por lo tanto, los servidores sin importar su régimen laboral o carrera especial a la que pertenezcan están sujetos –de manera general– a las disposiciones del régimen del servicio civil, particularmente, al Decreto Legislativo N.º 1023⁶, a la LSC⁷, y disposiciones reglamentarias y complementarias⁸.

Sobre la implementación de las recomendaciones de los órganos de control institucional

- 2.14. De acuerdo con el literal f) del artículo 15 de la Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, es atribución del Sistema emitir, como resultado de las acciones de control efectuadas, los informes respectivos con el debido sustento técnico y legal, constituyendo prueba pre-constituida para el inicio de las acciones administrativas y/o legales que sean recomendadas en dichos informes.
- 2.15. De la norma antes citada se advierte que los informes emitidos como resultado de las acciones de control efectuadas (como son los informes de control) contienen recomendaciones para el inicio de acciones administrativas y/o legales; es decir, no determinan el inicio de dichas acciones.

⁶ Conforme a la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1023.

⁷ Conforme al artículo 1º de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, referido al ámbito de aplicación de la LSC.

⁸ La Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N.º 040-2014-PCM, señala que a los servidores sujetos a carreras especiales no les resulta aplicable las disposiciones contenidas en el Libro II (Régimen del Servicio Civil) del Reglamento General; sin embargo, precisa que sí se encuentran sujetos al Sistema de Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.º 1023.

- 2.16. Por otra parte, respecto a que los informes de control constituyen prueba pre-constituida, debe tenerse en cuenta que –conforme a lo señalado por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas⁹– incluso en el marco del procedimiento administrativo sancionador se ha considerado que los informes de control están sujetos a evaluación para efectos de determinarse el inicio del procedimiento¹⁰.
- 2.17. Por tanto, en el marco del régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, corresponderá a la Secretaría Técnica seguir las acciones propias de la etapa de investigación preliminar con relación a los informes de control, dándoles el trámite correspondiente, como lo hace ante las denuncias o los reportes internos¹¹.

Sobre los locadores en la Administración Pública

- 2.18. Respecto al tema sometido a consulta reafirmamos lo desarrollado en el [Informe Técnico N° 056-2017-SERVIR/GPGSC](#) en el que concluimos que el régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley N° 30057 no es aplicable a las personas que se encuentran vinculadas bajo contrato de locación de servicios al estar sujetas a una relación de carácter civil y no laboral.
- 2.19. Sin perjuicio de ello, y atendiendo a que la consulta c) se encuentra vinculada a la implementación de las recomendaciones efectuadas por el Órgano de Control Institucional sobre las acciones que deben implementar las entidades para determinar la responsabilidad de los locadores de servicios o consultores, sugerimos remitir este extremo de la consulta a la Contraloría General de la República para que en ejercicio de sus atribuciones emita opinión técnica.

⁹ Fundamentos 5.12, 5.13 y 5.14 de la Resolución N° 001-2014-CG/TSRA:

«5.12 En lo concerniente al Informe de Control N° 007-2012-CG/AI-EE, este tiene carácter legal de prueba pre constituida, tal y como lo dispone el Art. 15° de la Ley N° 27785, que se produce como resultado de una acción de control a una entidad bajo el ámbito de la competencia de la CGR, a fin de verificar y evaluar, objetiva y sistemáticamente, los actos y resultados producidos por la entidad en cuanto a la gestión y ejecución de los recursos, bienes y operaciones institucionales, lo cual se verifica necesariamente antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, de donde deriva su carácter de pre constitución probatoria.

5.13 Asimismo, resulta oportuno precisar que la prueba pre constituida constituye un medio probatorio de características especiales, pues vela por preservar de manera antelada la existencia de la prueba, antes del proceso, a fin de que sea posteriormente incorporada al procedimiento, sin incidir en su mayor o menor valor probatorio, el cual se analizará y determinará como consecuencia del resultado del proceso mismo y en la resolución que ponga fin, bajo los parámetros de la libre valoración probatoria, recogiendo el contradictorio y las alegaciones de todos los procesados en favor o en contra de las mismas.
(...)

5.14 En ese contexto, los derechos de las personas partícipes en los hechos revelados en un informe de control que ha dado lugar a un PAS, se encuentran garantizados en la normativa propia de éste, la cual dispone que el Órgano Instructor realice la evaluación del informe de control, a fin de determinar la responsabilidad administrativa funcional; por ello, la etapa de instrucción del procedimiento, podrá comprender las actuaciones previas que considere necesarias para el esclarecimiento de hechos y subsecuentemente, si estima suficientemente acreditados los hechos, determinará el inicio del PAS (...).» (El subrayado es nuestro)

¹⁰ Según lo señalado en el fundamento 5.6 de la Resolución N° 076-2015-CG/TSRA, dicha evaluación implica verificar los requerimientos mínimos de los informes de control, así como reunir los elementos que generen convicción sobre la existencia o no de infracciones graves o muy graves susceptibles de sanción.

Ello no debe ser confundido con la revisión de oficio que puede realizar la Contraloría General (en virtud del artículo 24 de la Ley N° 27785). Tampoco debe ser confundido con la impugnación, ya que los informes de control – en tanto actos de administración interna – son inimpugnables (como se ha expuesto en el fundamento 5.8 de la Resolución N° 076-2015-CG/TSRA).

¹¹ De acuerdo al literal c) del numeral 8.2 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil", es función del secretario técnico tramitar los informes de control relacionados con el procedimiento administrativo disciplinario, cuando la entidad sea competente y no se haya realizado la notificación dispuesta en el artículo 96.4 del Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, en el cual se establece lo siguiente:

"96.4. En los casos en que la presunta comisión de una falta se derive de un informe de control, las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario son competentes en tanto la Contraloría General de la República no notifique la Resolución que determina el inicio del procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional, con el fin de respetar los principios de competencia y non bis in idem".



PERÚ

Presidencia del
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

III. Conclusiones

- 3.1. El Decreto Legislativo N.º 1023 y la LSC tiene una clara vocación de universalidad y de permanencia, que se aplica a todas las Oficinas de Recursos Humanos (en adelante ORH) de los tres (3) niveles de Gobierno (Nacional, Regional y Local) al margen de si están en el ámbito de aplicación de la LSC.
- 3.2. Corresponde a las entidades públicas implementar las recomendaciones contenidas en los informes control, emitido como resultado de las acciones de control efectuadas por las autoridades del Sistema de Control Interno.
- 3.3. SERVIR no tiene competencia sobre las relaciones de naturaleza civil que se den en la Administración Pública, dado que sólo es competente para interpretar las normas pertinentes al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, en su calidad de ente rector del referido sistema.
- 3.4. En cuanto a la consulta c) sugerimos remitir este extremo de la consulta a la Contraloría General de la República para que, en ejercicio de sus atribuciones, emita opinión técnica.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

MARIA EUGENIA DEL CARMEN CERNA GARCÍA DE ORSOS

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

AYPP/meccgo/ktc

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: **MZ6IYX3**