



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"

Lima,

INFORME TECNICO N° -2021-SERVIR-GPGSC

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

De : **ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**
Coordinador de Soporte y Orientación Legal

Asunto : a) Entidades Tipo A y entidades tipo B.
b) Potestad disciplinaria de los órganos desconcentrados de entidades tipo A.
b) Sobre las empresas municipales y el régimen disciplinario aplicable.

Referencia : Oficio N° D000018-2021-MML-GA-SP-STPAD.

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia el Secretario Técnico de Procedimientos Administrativos Disciplinarios de la Municipalidad Metropolitana de Lima consulta lo siguiente:

- a) ¿Las empresas municipales podrían ser consideradas entidades tipo B?
- b) ¿En caso de negativa a la respuesta anterior, ¿quién ostentaría la potestad disciplinaria sobre los representantes de los órganos de la alta dirección de las empresas municipales?
- c) ¿Los órganos públicos descentralizados de los gobiernos locales podrían ser considerados como entidades tipo B?
- d) En caso de negativa de la respuesta anterior, ¿Qué entidades ostentaría la potestad disciplinaria sobre la máxima autoridad administrativa de un órgano descentralizado de un gobierno local?

II. Análisis

Competencias de SERVIR

- 2.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es un organismo 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 que adopte cada entidad.
- 2.2 Debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa aplicable al 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.



- 2.3 Considerando lo señalado hasta este punto resulta evidente que no corresponde a SERVIR -a través de una opinión técnica- emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias de la presente consulta.

Sobre las entidades tipo A y Tipo B

- 2.4 En principio, es oportuno recordar que el Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento de la LSC), en el literal a) del Artículo IV de su Título Preliminar diferenció -para efectos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH)- dos (2) tipos de entidades:
- i. Entidad pública Tipo A: Organización que cuente con personería jurídica de derecho público, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se encuentran sujetas a las normas comunes de derecho público.
 - ii. Entidad pública Tipo B: Órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley N° 28411 de una entidad pública Tipo A que, conforme a su manual de operaciones o documento equivalente, cumplan los siguientes criterios:
 - a. Tener competencia para contratar, sancionar y despedir.
 - b. Contar con una oficina de recursos humanos o la que haga sus veces, un titular, entendiéndose como la máxima autoridad administrativa y/o una alta dirección o la que haga sus veces.
 - c. Contar con resolución del titular de la entidad pública a la que pertenece definiéndola como Entidad Tipo B.
- 2.5 A partir de la norma antes citada, con relación a la consulta a), se puede apreciar que las empresas del estado no se encontrarían dentro de la categoría de aquellas que entidades que pueden ser declaradas tipo B.
- 2.6 Por otra parte, con relación a la consulta c), los órganos públicos desconcentrados de los gobiernos locales sí se encontrarían dentro de la categoría de entidades que pueden ser declaradas entidad tipo B, siempre que cumplieran con los criterios descritos en el literal a) del artículo IV del Título Preliminar del Reglamento de la LSC.

Sobre la potestad disciplinaria de los órganos desconcentrados de entidades tipo A

- 2.7 Por su parte, la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil" (en adelante, la Directiva) señala en su numeral 5.2 que aquellos órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley N° 28411, de una entidad pública Tipo A cuentan con poder disciplinario en los siguientes supuestos:
- a. Cuando una norma o instrumento de gestión les ha otorgado la facultad de sancionar, y son declaradas entidades Tipo B.
 - b. Cuando una norma o instrumento de gestión les ha otorgado la facultad de sancionar, y no son declaradas entidades Tipo B.



- c. Cuando no se les ha otorgado la facultad de sancionar y son declaradas entidades Tipo B.

- 2.8 De lo que se desprende que incluso cuando un órgano desconcentrado, proyecto, unidad ejecutora o programa no haya sido declarado entidad Tipo B¹, puede ejercer su poder disciplinario si se le ha conferido tal facultad. De ser así, se encontrará sujeto -al igual que la entidad Tipo A, a la cual se encuentra adscrito- a las disposiciones de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), su Reglamento General, la Directiva, así como a las opiniones que SERVIR emita sobre régimen disciplinario y procedimiento sancionador.
- 2.9 Hasta este punto resulta claro que aquellas faltas disciplinarias que son cometidas en un órgano desconcentrado, proyecto, programa o unidad ejecutora de una entidad pública Tipo A deben ser procesadas y sancionadas por la misma entidad donde se produjo la falta siempre que esta se encontrara en alguno de los supuestos descritos en el numeral 2.7 precedente. No obstante, esta competencia en materia disciplinaria encuentra su límite cuando el presunto infractor es el titular responsable de la conducción de la entidad tipo B.
- 2.10 Así pues -en el marco de la consulta d)- es oportuno señalar que a través del [Informe Técnico N° 2200-2016-SERVIR/GPGSC²](#) (disponible en www.servir.gob.pe), este ente rector señaló que las autoridades para los procedimientos disciplinarios respecto de titulares responsables de una entidad pública Tipo B (incluyéndose también a aquellos órganos desconcentrados que no tuvieran dicha condición) pertenecientes a gobiernos regionales y locales que no tengan la condición de funcionario público, se rigen por el principio de jerarquía y se determinan de la siguiente manera:
- a) Órgano Instructor: Autoridad de la entidad Tipo A, de acuerdo a la sanción propuesta.
 - b) Órgano Sancionador: Autoridad de la entidad Tipo A, de acuerdo a la sanción propuesta.
 - c) Órgano de Apoyo: Secretaría Técnica de la Entidad Tipo A.

De las empresas municipales prestadoras de servicios de saneamiento y su condición de entidades sujetas al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

- 2.11 Las Empresas Prestadoras de Servicios (en adelante, EPS) son empresas encargadas de brindar servicios de: i) agua potable, ii) alcantarillado sanitario, iii) tratamiento de aguas residuales y iv) disposición sanitarias de excretas. Dichas empresas son responsables de la prestación del servicio de saneamiento en el ámbito rural y urbano³.

Los gobiernos regionales y gobiernos locales son responsables de asegurar la prestación eficiente de los servicios de saneamiento usando los medios institucionales, económicos y financieros que lo garanticen.

- 2.12 Por su parte, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, aprobado por Decreto Supremo N° 09-2017-VIVIENDA, establece que las empresas prestadoras de servicios de saneamiento público con

¹ A título de referencia es de precisar que tanto el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS, como el Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pension65, fueron declarados como entidades Tipo B del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social mediante Resolución de Secretaría General N° 010-2015-MIDIS/SG de fecha 02 de junio de 2015.

² Cuyo contenido recomendamos revisar para mayor detalle.

³ Artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento

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

accionariado estatal o municipal⁴, son creadas por ley como empresas públicas de derecho privado, de conformidad con el artículo 60° de la Constitución Política del Estado.

- 2.13 De lo señalado se advierte que las prestadoras de servicio de saneamiento público con accionariado estatal o municipal forman parte de la actividad empresarial del Estado y no se encuentran sujetas al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), esta última encargada de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado.
- 2.14 Con respecto a la actividad empresarial del Estado, cabe señalar que conforme lo dispuesto por el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1031 las empresas del Estado se rigen por las normas de la actividad empresarial del Estado y de los Sistemas Administrativos de este, en cuanto sean aplicables, y supletoriamente por las normas que rigen la actividad empresarial privada, principalmente por la Ley General de Sociedades y el Código Civil, siendo el caso que dicha disposición es también aplicable a las empresas de los gobiernos locales (municipalidades provinciales o distritales), conforme a lo dispuesto por la Primera Disposición Complementaria y Transitoria del mencionado Decreto Legislativo⁵.

Al respecto, cabe anotar que, según la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), los sistemas administrativos son un tipo de sistema⁶ que regula la utilización de los recursos en las entidades públicas, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso⁷, se encuentran a cargo de un ente rector⁸, que somete a las entidades al cumplimiento de sus directivas, y sus normas, procedimientos y guías son vinculantes para todas las entidades de la Administración Pública⁹.

- 2.15 Ahora bien, mediante [Informe Técnico N° 015-2017-SERVIR/GPGSC](#) (disponible en www.servir.gob.pe) cuyo contenido recomendamos revisar para mayor detalle, se señaló que:

“(…)

3.2. *El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH) está comprendido por todas las entidades de la administración pública, incluidos los Gobiernos Locales, sus órganos y entidades, que incluyen estas últimas a las empresas de los gobiernos locales.*

3.3. *SERVIR ejerce sus funciones y atribuciones sobre las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado, incluidas las empresas municipales, salvo las empresas del Estado bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la*

⁴ Artículo 11° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA

⁵ **Decreto Legislativo N° 1031, Decreto Legislativo que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado**

Disposición Complementaria, Transitoria y Modificatoria del

PRIMERA.- Disposiciones aplicables a las empresas de los tres niveles de gobierno

Las disposiciones de los artículos 3, 4, numeral 5.2 del artículo 5, artículo 6, numerales 7.1 y 7.3 del artículo 7 y del artículo 10 del presente Decreto Legislativo, también son de obligatorio cumplimiento para las Empresas del Estado pertenecientes al nivel de gobierno regional y local. Para estas empresas, la autorización a que se refiere el numeral 5.2 del artículo 5 será dictada mediante acuerdo del Consejo Regional o acuerdo del Concejo Municipal, según corresponda

⁶ Para la LOPE, los sistemas son conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública. Son de aplicación a todo el Estado y a todo nivel, lo que incluye organismos constitucionalmente autónomos, gobiernos regionales y gobiernos locales

⁷ Puede verse el artículo 46° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

⁸ Autoridad técnico-normativa a cargo de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados con su ámbito, coordinar su operación técnica y correcto funcionamiento.

⁹ Se dice que los sistemas administrativos tienen carácter transversal, porque afectan y vinculan a toda entidad que conforma el Estado; sin importar el nivel de gobierno o su nivel de autonomía.



Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), en las cuales las ejerce en coordinación con dicho organismo".

- 2.16 De esta manera, las Empresas Prestadoras de Servicios (EPS) de los Gobiernos Regionales y Locales se encuentran sujetos a las disposiciones del Sistema Administrativo de Recursos Humanos, y a la rectoría de Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Por tanto, la planificación y organización de la gestión de los recursos humanos de las EPS deberá diseñarse de acuerdo a la estructura del SAGRH, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1023, y a las disposiciones que emite SERVIR, en su condición de ente rector.

De la aplicación supletoria del Régimen Disciplinario y Proceso Administrativo Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil a las empresas del Estado

- 2.17 Con respecto a la consulta b), en principio, es oportuno señalar que de acuerdo a la Primera Disposición Complementaria Final de la LSC, los trabajadores de las empresas del Estado no se encuentran comprendidos en los alcances de la referida ley.

Sin perjuicio de ello, la referida disposición complementaria final establece que los mismos 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.

- 2.18 Siendo ello así, las empresas del Estado rigen la administración de su personal por las normas del régimen de la actividad privada, vale decir por lo dispuesto en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR¹⁰ y regulan, por tanto, sus procedimientos disciplinarios en función a las disposiciones del entorno normativo de dicho dispositivo legal. Consecuentemente, la supletoriedad a que se refiere la primera disposición complementaria final de la LSC implica que para lo no previsto en el bloque normativo constituido por la Ley de Productividad y Competitividad Laboral y sus dispositivos complementarios, podrán aplicarse las disposiciones sobre el PAD establecidas en la Ley del Servicio Civil y sus normas de desarrollo.
- 2.19 De igual forma, es preciso señalar que la Directiva, establece expresamente la remisión entre los referidos bloques normativos, señalando en su numeral 4.1 que a los servidores previstos en la Primera Disposición Complementaria Final de dicha ley (entre estos el personal de las empresas del Estado) les resulta aplicable supletoriamente las normas que regulan el régimen disciplinario de la LSC, agregando asimismo que: *"La supletoriedad implica que, en todo aquello no previsto por sus normas especiales, se aplica el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil y sus normas de desarrollo"* (El resaltado es nuestro).
- 2.20 Por tanto, para el caso de las empresas del Estado, las normas sobre el PAD establecidas en la LSC, su Reglamento General (aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM), así como las previstas en la Directiva serán de aplicación supletoria a la normativa sobre procedimientos disciplinarios prevista en la Ley de Productividad y Competitividad Laboral y sus respectivos instrumentos de desarrollo, como reglamentos internos de trabajo, directivas, etc., de modo tal que solo para

¹⁰ Siempre respetando la estructura del SAGRH, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1023, y a las disposiciones que emite SERVIR, en su condición de ente rector, conforme a lo indicado en el primer acápite del presente informe técnico.



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"

aquello no previsto en el referido bloque normativo del régimen actividad privada, se podrán aplicar las disposiciones de la LSC y sus referidas normas de desarrollo.

III. Conclusión

- 3.1 Las empresas del estado no se encontrarían dentro de la categoría de aquellas que entidades que pueden ser declaradas tipo B.
- 3.2 Los órganos públicos desconcentrados de los gobiernos locales sí se encontrarían dentro de la categoría de entidades que pueden ser declaradas entidad tipo B, siempre que cumplieran con los criterios descritos en el literal a) del artículo IV del Título Preliminar del Reglamento de la LSC.
- 3.3 Las autoridades para los procedimientos disciplinarios respecto de titulares responsables de una entidad pública Tipo B (incluyéndose también a aquellos órganos desconcentrados que no tuvieran dicha condición) pertenecientes a gobiernos regionales y locales que no tengan la condición de funcionario público, se rigen por el principio de jerarquía y se determinan conforme a lo descrito en el numeral 2.10 del presente informe.
- 3.4 Las empresas del Estado rigen la administración de su personal por las normas del régimen de la actividad privada, vale decir por lo dispuesto en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR¹¹ y regulan, por tanto, sus procedimientos disciplinarios en función a las disposiciones del entorno normativo de dicho dispositivo legal.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

ÁNGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS

Coordinador de Soporte y Orientación Legal
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

AYPP/abs/ear

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

¹¹ Siempre respetando la estructura del SAGRH, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1023, y a las disposiciones que emite SERVIR, en su condición de ente rector, conforme a lo indicado en el primer acápite del presente informe técnico.