



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 de la Universalización de la Salud"

Lima,

INFORME TECNICO N° -2020-SERVIR-GPGSC

De : **CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY**
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Aplicación supletoria del régimen disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil a trabajadores de empresas del Estado, a propósito de la Resolución de Sala Plena N° 005-2020-SERVIR/TSC.

Referencia : Carta N° 686-2020-EMAPA-SM-SA-GG.

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, la Gerente General de la Empresa Municipal de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de San Martín Sociedad Anónima – EMAPA SA consulta lo siguiente:

- En el caso de los trabajadores de las empresas del estado que están sujetos al régimen laboral privado regulado por el Decreto Legislativo N° 728, ¿Se debe tener también en cuenta el precedente de observancia obligatoria contenido en la Resolución de Sala Plena N° 005-2020-SERVIR/TSC?

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.

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

- 2.4 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)

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: EU16PTD



disposición sanitarias de excretas. Dichas empresas son responsables de la prestación del servicio de saneamiento en el ámbito rural y urbano¹.

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.

- 2.5 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 accionariado estatal o municipal², son creadas por ley como empresas públicas de derecho privado, de conformidad con el artículo 60° de la Constitución Política del Estado.
- 2.6 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.
- 2.7 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 Legislativo³.

Al respecto, cabe anotar que, según la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), los sistemas administrativos son un tipo de sistema⁴ que regula la utilización de los recursos en las entidades públicas, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso⁵, se encuentran a cargo de un ente rector⁶, 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 Pública⁷.

- 2.8 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:

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

² Artículo 11° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA

³ **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

⁴ 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

⁵ Puede verse el artículo 46° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

⁶ Autoridad técnico-normativa a cargo de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados con su ámbito, coordinar su operación técnica y correcto funcionamiento.

⁷ 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.



“(…)

3.1 *Las Empresas del Estado se rigen por las normas de la Actividad Empresarial del Estado y de los Sistemas Administrativos del Estado, entre ellos el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH), cuya rectoría corresponde a SERVIR, teniendo el Tribunal del Servicio Civil asignada la competencia para resolver las controversias individuales que se susciten al interior del Sistema.*

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 (...)*”.

2.9 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

2.10 En principio, es oportuno señalar que de acuerdo a la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, 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.

2.11 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-TR⁸ 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 Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, 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.

2.12 De igual forma, es preciso señalar que la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil” (en adelante,

⁸ 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.

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).

- 2.13 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 N° 02-2015-SERVIR/GPGSC 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 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.
- 2.14 No obstante, la referida aplicación supletoria, no supone la posibilidad de trasladar y/o aplicar todas las figuras o instituciones jurídicas que hubieran sido reguladas en la Ley N°30057, y que no se encontraran en las leyes especiales (como la designación de un Secretario Técnico por ejemplo), sino únicamente de aquellas que fueran congruentes con la naturaleza del procedimiento disciplinario establecido para dicho régimen especial y cuya aplicación fuera indispensable para salvaguardar el respeto al debido procedimiento.

Sobre el precedente vinculante contenido en la Resolución de Sala Plena N° 005-2020-SERVIR/TSC y la consulta formulada

- 2.15 Mediante la Resolución N° 005-2020-SERVIR/TSC el Tribunal del Servicio Civil (en adelante, TSC) ha emitido un precedente administrativo sobre la tipificación de faltas leves en el Reglamento Interno de Servidores Civiles – RIS y su distinción respecto de las faltas previstas en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- 2.16 Así pues en la resolución de sala plena antes mencionada se precisó lo siguiente:

"(...)

28. A tenor de lo expuesto, se advierte que las faltas que ya se encuentran tipificadas en la Ley N° 30057 no pueden ser replicadas con idéntico supuesto de hecho en el Reglamento Interno de Servidores Civiles – RIS, pues ello situaría a los servidores en un estado de imprevisibilidad e inseguridad jurídica, en la medida que no tendrían certeza sobre cuáles son las faltas pasibles de ser sancionadas con amonestación verbal o escrita y aquellas pasibles de ser sancionadas con suspensión o destitución, lo que además podría tornar arbitrario el ejercicio de la potestad disciplinaria por parte de las entidades.

(...)

30. Bajo tal orden de consideraciones, el pleno del Tribunal considera pertinente y necesario establecer como criterio de observancia obligatoria que las faltas contenidas en el Reglamento Interno de Servidores Civiles – RIS no pueden tener los mismos supuestos de hecho que las faltas previstas en la Ley N° 30057, pues estas a diferencia de aquellas revisten mayor gravedad. Por consiguiente, el RIS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

únicamente puede prever faltas de carácter leve pasibles de ser sancionadas con amonestación verbal o escrita.

31. *Desde luego, lo anteriormente señalado no excluye, en modo alguno, la posibilidad que contempla el artículo 90º de la Ley N° 30057, respecto a que en el marco de un procedimiento administrativo disciplinario, el órgano sancionador puede modificar la sanción propuesta por el órgano instructor y, de esa manera, alguna falta prevista en el artículo 85º de dicha ley, podría terminar siendo sancionada con amonestación escrita o verbal, de acuerdo a las circunstancias particulares del caso en concreto."*

- 2.17 Ahora bien, con relación a la consulta formulada, es menester reiterar que en virtud a lo previsto en la Primera Disposición Complementaria Final de la LSC el régimen disciplinario de la LSC solo es aplicable a los trabajadores de las empresas del estado en forma supletoria, siendo que a estos le corresponde el régimen disciplinario establecido en las normas del régimen laboral de la actividad privada, vale decir por lo dispuesto en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728.
- 2.18 En esa línea, al momento de tipificar una determinada falta en el marco de un PAD en contra de un trabajador de una empresa del estado, en principio deberá recurrirse a las faltas previstas en el régimen disciplinario del D.L. N° 728, siendo que solo en caso la falta no se subsumiera en alguna de ellas, recién podrá recurrir a aquellas previstas en el régimen disciplinario de la LSC, solo en cuanto fueran compatibles.
- 2.19 Siendo ello así, se puede apreciar que el conflicto de tipificación dilucidado por el TSC a través de la Resolución de Sala Plena N° 005-2020-SERVIR/TSC no se presentaría en el contexto regular de tipificación de las faltas bajo el régimen disciplinario aplicable directamente a los trabajadores de las empresas del Estado, ni en el supuesto de aplicación supletoria del régimen de la LSC, ya que para ello, previamente se debía haber agotado la posibilidad de tipificar bajo las reglas del D.L. N° 728, entre ellas las contenidas en el Reglamento Interno de Trabajo.

III. Conclusiones

- 3.1 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 SAGR, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1023, y a las disposiciones que emite SERVIR, en su condición de ente rector.
- 3.2 Respecto de las empresas del Estado, la LSC es de aplicación supletoria en las materias establecidas en 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.
- 3.3 Siendo ello así, 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 N° 02-2015-SERVIR/GPGSC 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.,



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 de la Universalización de la Salud"

de modo tal que solo para 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.

- 3.2 La referida aplicación supletoria, no supone la posibilidad de trasladar y/o aplicar todas las figuras o instituciones jurídicas que hubieran sido reguladas en la Ley N°30057, y que no se encontraran en las leyes especiales (como la designación de un Secretario Técnico), sino únicamente de aquellas que fueran congruentes con la naturaleza del procedimiento disciplinario establecido para dicho régimen especial y cuya aplicación fuera indispensable para salvaguardar el respeto al debido procedimiento.
- 3.3 Al momento de tipificar una determinada falta en el marco de un PAD en contra de un trabajador de una empresa del estado, en principio deberá recurrirse a las faltas previstas en el régimen disciplinario del D.L. N° 728, siendo que solo en caso la falta no se subsumiera en alguna de ellas, recién podrá recurrir a aquellas previstas en el régimen disciplinario de la LSC, solo en cuanto fueran compatibles.
- 3.4 El conflicto de tipificación dilucidado por el TSC a través de la Resolución de Sala Plena N° 005-2020-SERVIR/TSC no se presentaría en el contexto regular de tipificación de las faltas bajo el régimen disciplinario aplicable directamente a los trabajadores de las empresas del Estado (regulado por el D.L. N° 728), ni en el supuesto de aplicación supletoria del régimen de la LSC, ya que para ello, previamente se debía haber agotado la posibilidad de tipificar bajo las reglas del D.L. N° 728, entre ellas las contenidas en el Reglamento Interno de Trabajo

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY

Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/abs/ear

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2020

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: EU16PTD