



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"

Lima, 07 de enero de 2020

INFORME TECNICO N° -2020-SERVIR-GPGSC

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

Asunto : a) Sobre la noción de máxima autoridad administrativa en los gobiernos locales
b) Sobre las funciones del Secretario Técnico de Procedimientos Administrativos Disciplinarios
c) Sobre la naturaleza de los informes técnicos de SERVIR

Referencia : Carta N° 001-2019-GAJ-MDB

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, la Gerente de Asesoría Jurídica de la Municipalidad Distrital de Barranco consulta a SERVIR lo siguiente:

- i) Ante la colisión normativa respecto de la definición del concepto “máxima autoridad administrativa de los gobiernos locales”, en la Ley Orgánica de Municipalidades y el Reglamento de la Ley Servir, como operan los principios de jerarquía y de especialidad de las normas, en tanto una Ley reglamentaria no tiene la misma jerarquía que una Ley Orgánica.
- ii) ¿Tiene carácter vinculante el informe técnico N° 821-2016-SERVIR/GPGSC, el cual analiza entre otros, el artículo VII del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, referido a la sujeción a las normas que regulan los sistemas administrativos del Estado, infiriendo que de acuerdo a este la designación del Secretario Técnico, tiene relación directa con el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos?
- iii) ¿Es posible convalidar los actos efectuados por un Secretario Técnico designado mediante Resolución de Alcaldía, que se dejaría sin efecto, teniendo en cuenta que el Secretario Técnico no es quien inicia los procedimientos (PADs), en tanto sus funciones es elaborar los informes de precalificación, quedando su adopción a criterio del órgano instructor correspondiente? (Sic)

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 la sujeción de los gobiernos locales a los sistemas administrativos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

- 2.4 Al respecto, en primer lugar, debe señalarse que el artículo 46° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), establece que los sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.
- 2.5 En efecto, en el ejercicio de la rectoría del sistema (con excepción del Sistema Nacional de Control), el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Administrativos, aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno y con arreglo a la T.U.O. de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG). Asimismo, de acuerdo con el referido artículo 46° de la LOPE, esta regulación no afecta la autonomía de los Organismos Constitucionales, con arreglo a la Constitución Política y a sus respectivas leyes orgánicas.
- 2.6 En concordancia con lo anterior, resulta menester indicar que de acuerdo con el Artículo VIII del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, LOM), se ha establecido que *“los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio”*.
- 2.7 En ese sentido, las competencias y autonomía establecidas en las leyes orgánicas (entre ellas, la LOM) no se encuentran afectadas por las funciones de los Sistemas Administrativos, sino que se complementan e interrelacionan para promover la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos en las entidades de la Administración Pública.

Sobre la noción de máxima autoridad administrativa en los gobiernos locales

- 2.8 Ahora bien, teniéndose en cuenta el referido marco legal introductorio, corresponde determinar ahora la noción de “máxima autoridad administrativa” en una municipalidad, en el marco de la LOM y del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH) del cual SERVIR es ente rector.
- 2.9 Siendo así, debe señalarse que conforme al artículo 6° de la LOM, el alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa. No obstante, el literal j) del



Artículo IV del Título Preliminar del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento General de la LSC), ha establecido que para el caso de gobiernos locales, el Gerente Municipal es el titular de la entidad, es decir, es la máxima autoridad administrativa solo para efectos del SAGRH.

2.10 En ese sentido, teniéndose en cuenta que los gobiernos locales se encuentran sujetos a la plena observancia de las normas de los sistemas administrativos del Estado, tal como se ha señalado en el punto 2.6 del presente informe, deberá preferirse la aplicación de lo establecido en el literal j) del Artículo IV del Título Preliminar del Reglamento General de la LSC para efectos de determinar a la máxima autoridad administrativa de una municipalidad en el marco del SAGRH.

2.11 Siendo así, debe señalarse que el Gerente Municipal, como titular de la entidad, constituirá la máxima autoridad administrativa en un gobierno local cuando sus funciones se encuentren orientadas a las materias que son de competencia del SAGRH.

Así, por ejemplo, corresponderá al Gerente Municipal, como titular de la entidad, realizar la designación del Secretario Técnico de Procedimientos Administrativos Disciplinarios del respectivo gobierno local (conforme al artículo 94° del Reglamento General de la LSC), toda vez que dicha función se encuentra comprendida dentro de las normas del SAGRH.

Sobre las funciones del Secretario Técnico de Procedimientos Administrativos disciplinarios

2.12 Al respecto, el tercer párrafo del artículo 92° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), concordante con el numeral 8.1 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC "*Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057*" (en adelante la Directiva), establece que "*el secretario técnico es el encargado de precalificar las presuntas faltas, documentar la actividad probatoria, proponer la fundamentación y administrar los archivos emanados del ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria de la entidad pública. No tiene capacidad de decisión y sus informes u opiniones no son vinculantes*".

2.13 En efecto, el numeral 8.2 de la Directiva establece las funciones del Secretario Técnico, siendo una de ellas la de "*Emitir el informe correspondiente que contiene los resultados de la precalificación, sustentando la procedencia o apertura del inicio del procedimiento e identificando la posible sanción a aplicarse y al Órgano Instructor competente, sobre la base de la gravedad de los hechos o la fundamentación de su archivamiento [...]*".

2.14 En ese sentido, queda claro que el Secretario Técnico es el personal competente para emitir el informe de precalificación como resultado de las investigaciones que realice en virtud de la denuncia que se interponga, sea recomendándose el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario (en adelante, PAD) o el archivo del caso.

2.15 Asimismo, debe señalarse que una vez iniciado el procedimiento administrativo disciplinario (en adelante, PAD), el Secretario Técnico tiene la función de brindar apoyo a las autoridades del referido procedimiento, mas no tiene la competencia para emitir actos durante las fases del PAD, toda vez que dicha función solo corresponde al Órgano Instructor y Órgano Sancionador.



- 2.16 Finalmente, en el supuesto que el Secretario Técnico haya suscrito y emitido actos durante el PAD, se estaría incurriendo en un vicio sancionable con nulidad por cuestiones de competencia, conforme al artículo 10° del TUO de la LPAG.

De la naturaleza de los informes técnicos emitidos por SERVIR en el marco de su competencia

- 2.17 Al respecto, nos remitiremos al Informe Técnico N° 1992-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), sobre el extremo del alcance de los informes técnicos y las opiniones técnicas vinculantes de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle. En tal informe, se concluyó lo siguiente:

"[...]

2.10 Las interpretaciones y opiniones vinculantes contenidas en Informes Técnicos que emite SERVIR son aprobadas por el Consejo Directivo, en observancia de los siguientes criterios:

- a. Cuando se advierta que los operadores administrativos aplican con diferentes criterios o interpretan de manera errónea la normativa del Sistema, produciendo efectos distintos para supuestos de hecho que observan las mismas características.*
- b. Cuando se evidencie la necesidad de interpretar o dotar de contenido a conceptos jurídicos no determinados del Sistema.*
- c. Cuando se evidencie la existencia de un vacío legal, que de continuar sin regulación, generaría una distorsión de las normas que conforman el Sistema.*
- d. Cuando se evidencie la necesidad de cambiar una opinión/opinión vinculante.*
- e. Cuando el Consejo Directivo considere necesaria la emisión de una opinión vinculante.*

[...]

3.3 SERVIR expide informes técnicos con bajo la denominación de vinculantes en los supuestos reseñados en el numeral 2.10 del presente documento; sin embargo, no es válido sostener que los informes técnicos de SERVIR que no tengan dicha condición de vinculantes puedan ser inobservados a la sola discreción de las entidades.

3.4 Los pronunciamientos emitidos por SERVIR a través de los informes técnicos expresan la posición técnico legal del Ente Rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos sobre determinadas materias consultadas, por lo que lo señalado en estos debe ser considerado en las actuaciones de los operadores del referido sistema al interior de las entidades".

- 2.18 Por tanto, todos los informes técnicos emitidos por SERVIR en su condición de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, tengan estos la denominación de "vinculantes" o no, deberán ser observados por las oficinas de recursos humanos o las que hagan sus veces de las entidades del referido Sistema¹.

¹ Artículo 3° del Decreto Legislativo N°1023.



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"

III. Conclusiones

- 3.1 Las competencias y autonomía establecida en las leyes orgánicas (entre ellas, la LOM) no se encuentran afectadas por las funciones de los Sistemas Administrativos sino que se complementan e interrelacionan para promover la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos en las entidades de la Administración Pública.
- 3.2 El Gerente Municipal, como titular de la entidad, constituirá la máxima autoridad administrativa en un gobierno local cuando sus funciones se encuentren orientadas a las materias que son de competencia del SAGRH, de acuerdo a lo señalado en el punto 2.10 del presente informe.
- 3.3 En el marco del régimen disciplinario de la LSC, una vez iniciado el PAD, el Secretario Técnico tiene la función de brindar apoyo a las autoridades del referido procedimiento, mas no tiene la competencia para emitir actos durante las fases del PAD, toda vez que dicha función solo corresponde al Órgano Instructor y Órgano Sancionador; caso contrario, se estaría incurriendo en un vicio sancionable con nulidad por cuestiones de competencia, conforme al TUO de la LPAG.
- 3.4 SERVIR ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el extremo del alcance de los informes técnicos y las opiniones técnicas vinculantes de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, en el Informe Técnico N° 1992-2019-SERVIR/GPGSC, disponible en: www.servir.gob.pe; por lo cual, nos remitimos a lo señalado en el mismo y ratificamos en todos sus extremos.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY

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

CSL/abs/mma

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