



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 lucha contra la corrupción y la impunidad”

**INFORME TÉCNICO N° 498 -2019-SERVIR/GPGSC**

De : **CYNTHIA SÚ LAY**  
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : a) Sobre las Comunidades Locales de Administración de Salud (CLAS) y el régimen disciplinario aplicable  
b) Sobre el Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (SERUMS)

Referencia : Oficio N° 112-2019-GRA-DIRESA-RSCS/D/ADM/UGDPH

Fecha : Lima, 29 MAR. 2019

**I. Objeto de la consulta**

Mediante el documento de la referencia, el Director Ejecutivo de la Red de Salud Conchucos Sur, consulta a SERVIR lo siguiente:

- a) ¿Cuál es el régimen laboral aplicable a las Comunidades Locales de Administración de Salud - CLAS?
- b) ¿Cuál es el régimen disciplinario y procedimiento sancionador aplicable a los profesionales de la salud que pertenecen a las Comunidades Locales de Administración de Salud - CLAS?
- c) ¿Qué autoridad es competente para conocer e iniciar PAD a los servidores de la salud que formen parte de las Comunidades Locales de Administración de Salud - CLAS?
- d) ¿La Red de Salud Conchucos Sur al ser una Entidad Tipo “B” puede iniciar PAD a los servidores de la salud que formen parte de la Comunidades Locales de Administración de Salud - CLAS?
- e) ¿Cuál es el régimen laboral aplicable a los profesionales que integran el Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud, SERUMS?
- f) ¿Cuál es el régimen disciplinario y procedimiento sancionador aplicable a los profesionales que integran el Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud, SERUMS?

**II. Análisis**

**Competencias de SERVIR**

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 SERVIR es 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



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

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

### **Sobre las Comunidades Locales de Administración de Salud - CLAS**

- 2.4 Mediante la Ley N° 29124<sup>1</sup> se reguló la cogestión y participación ciudadana para el primer nivel de atención en los establecimientos de salud del Ministerio de Salud y de las Regiones, con la finalidad de contribuir a ampliar la cobertura, mejorar la calidad y el acceso equitativo a los servicios de salud y generar mejores condiciones sanitarias con participación de la comunidad organizada, en el marco de la garantía del ejercicio del derecho a la salud, y en concordancia con el proceso de descentralización.
- 2.5 En ese sentido, mediante la referida ley, se estableció que a través del Ministerio de Salud y los gobiernos regionales y locales, el Estado promovería la conformación, la extensión y el fortalecimiento de las Comunidades Locales de Administración de Salud (en adelante CLAS), como órganos de cogestión encargados de gestionar la salud dentro de un ámbito territorial específico, las mismas que serían constituidas como asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica, de acuerdo a lo regulado en el Código Civil. La organización y funciones de las CLAS se encuentran establecidos en la Ley N° 29124 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2008-SA<sup>2</sup> (en adelante Reglamento CLAS).
- 2.6 Respecto del personal de las Comunidades Locales de Administración de Salud, el numeral 13.2 del artículo 13° de la Ley antes referida señala que el personal que contrata las CLAS, a efectos de mejorar los servicios de salud correspondientes, se encuentran bajo el régimen laboral de la actividad privada. Por su parte, de acuerdo al artículo 89° del Reglamento CLAS, establece que las CLAS administran dos tipos de recursos humanos: el personal contratado al amparo de la legislación laboral aplicable a la actividad privada regulada por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 de acuerdo con su naturaleza jurídica, y el personal sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, normado por el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento.

Por otra parte, el referido artículo 89° del Reglamento CLAS precisa que la CLAS solo podrá realizar contratos administrativos de servicios, bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 cuando se requiera servicios de personas a tiempo completo no relacionados a actividades asistenciales, aprobadas en Acta de Asamblea General.

### **Sobre el ámbito de aplicación del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil**

El literal i) del artículo IV del Título Preliminar del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, señala que la expresión servidor civil está referida a los servidores del régimen de la LSC organizados en los siguientes grupos: funcionario público, directivo público, servidor civil de carrera y servidor de actividades complementarias. Comprende, también, a los servidores de todas las entidades, independientemente de su nivel de gobierno, cuyos derechos se regulan por el Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728, Decreto Legislativo N° 1057, los contratados bajo carreras especiales de acuerdo con la Ley, así como bajo la modalidad de contratación directa a que hace referencia el Reglamento.

<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 30 de marzo de 2007.

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 11 de agosto de 2008.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

- 2.8 La Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil", aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, desarrolla las reglas procedimentales y sustantivas del régimen disciplinario y procedimiento sancionador. Es aplicable a todos los servidores y ex servidores de los regímenes regulados bajo los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057 y LSC<sup>3</sup>, así como a los servidores civiles comprendidos dentro del Régimen Especial para Gobiernos Locales<sup>4</sup>.
- 2.9 Por lo tanto, los servidores (incluidos los profesionales de la salud que pertenecen a las Comunidades Locales de Administración de Salud – CLAS) sin importar su régimen laboral o carrera especial a la que pertenezcan están sujetos -de manera general- a las disposiciones del nuevo régimen del servicio civil, particularmente, al Decreto Legislativo N° 1023<sup>5</sup>, a la LSC, así como a sus disposiciones reglamentarias y complementarias.

### Sobre las entidades Tipo B y la potestad disciplinaria

- 2.10 Al respecto, como premisa es importante resaltar que los organismos públicos que reúnan las características de asumir directamente la administración y gestión de los recursos humanos necesarios para su funcionamiento, lo que implica la conducción de los procesos de selección de su personal, el pago de remuneraciones, *ejercicio del poder disciplinario*, así como la finalización de las relaciones laborales con arreglo a ley, lo cual se resume en el poder de dirección; tienen la calidad de entidad empleadora.
- 2.11 Ahora bien, de acuerdo al Reglamento General de la Ley N° 30057, se considera como entidad pública Tipo B a aquellos 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.
- Tener competencia para contratar, sancionar y despedir.
  - 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.
  - Contar con resolución del titular de la entidad pública a la que pertenece definiéndola como Entidad Tipo B.
- 2.12 En ese contexto, la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil", ha precisado que aquellos órganos desconcentrados, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley N° 28411, de una entidad pública Tipo A, cuenta con poder disciplinario en los siguientes supuestos:
- Cuando una norma o instrumento de gestión les ha otorgado la facultad de sancionar, y son declaradas entidades Tipo B.



<sup>3</sup> Con las exclusiones establecidas en el artículo 90° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

<sup>4</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 29° del Decreto Supremo N° 041-2014-PCM, Reglamento del Régimen Especial para Gobiernos Locales.

<sup>5</sup> Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos

Disposiciones Complementarias Finales

"Tercera.- Regímenes comprendidos en el Sistema

Para los efectos del presente Decreto Legislativo y en tanto se implemente de modo integral la nueva Ley del Servicio Civil, el Sistema comprende a los regímenes de carrera y formas de contratación de servicios de personal utilizados por las entidades públicas, sin que ello implique reconocimiento de derecho alguno. (...)".



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 lucha contra la corrupción y la impunidad”

- 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 facultad de sancionar y son declaradas entidades Tipo B.

2.13 Siendo así, en los supuestos a) y b) mencionados en el párrafo anterior, basta que una norma o instrumento de gestión<sup>6</sup> otorgue potestad sancionadora a un órgano desconcentrado, proyecto, programa o unidad ejecutora para que cuenten con poder disciplinario, en concordancia con el artículo 231<sup>7</sup> de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

Por tanto, la entidad pública de encontrarse en uno de los supuestos mencionados en el párrafo 2.12, estaría facultada para iniciar Procedimiento Administrativo Disciplinario a los servidores de la salud que formen parte de la Comunidad Local de Administración de Salud – CLAS, de cometerse alguna falta o infracción.

2.14 Por otro lado, con respecto a las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario, el artículo 93° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, establece expresamente que las autoridades competentes para instruir y sancionar son: i) en el caso de la sanción de amonestación escrita, el jefe inmediato instruye y sanciona, y el jefe de recursos humanos, o el haga sus veces, oficializa dicha sanción; ii) en el caso de la sanción de suspensión, el jefe inmediato es el órgano instructor y el jefe de recursos humanos, o el que haga sus veces, es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción; iii) en el caso de la sanción de destitución, el jefe de recursos humanos es el órgano instructor, y el titular de la entidad es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.

Para efectos de la determinación de las autoridades, se adopta como criterio la línea jerárquica establecida en los instrumentos de gestión de cada entidad.

### **Sobre la naturaleza del Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud – SERUMS**

2.15 El SERUMS es un programa de servicio a la comunidad realizado por los profesionales de la salud que hayan obtenido su título<sup>8</sup>. De acuerdo a lo establecido en la Ley N° 23330, constituye requisito indispensable para ocupar cargos en entidades públicas, ingresar a los programas de segunda especialización profesional y recibir del Estado beca u otra ayuda equivalente para estudios o perfeccionamiento. Asimismo, se encuentra a cargo del Ministerio de Salud.

2.16 De otro lado, se debe tener en consideración que el SERUMS contiene modalidades entre las cuales el profesional de la salud puede optar: remunerado y equivalente (ad honorem). La primera es aquella que el profesional obtiene mediante sorteo, y consiste en realizar las funciones descritas en el artículo 7° del Reglamento de la Ley N° 23330, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-97-SA.

<sup>6</sup> Para tal efecto, se entiende por instrumentos de gestión el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual Operativo y aquellos en los que se definan las funciones y atribuciones de las entidades, órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley N° 28411.

<sup>7</sup> Ley N° 27444

*“Artículo 231.- Estabilidad de la competencia para la potestad sancionadora*

*El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria, sin que pueda asumirla o delegarse en órgano distinto”.*

<sup>8</sup> En el contexto del SERUMS se consideran profesionales de la salud a los señalados en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 005-97-SA: Médicos - Cirujanos, Odontólogos, Enfermeras, Obstetras, Químico-Farmacéuticos, Nutricionistas, Tecnólogos Médicos, Asistentes Sociales, Biólogos, Psicólogos, Médicos Veterinarios e Ingenieros Sanitarios.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

- 2.17 La segunda, es aquella modalidad que realizan los profesionales que no obtuvieron en el sorteo, una plaza remunerada y también aquellos que, inscritos al proceso del sorteo eligen voluntariamente realizar esta modalidad, no estando obligados a participar en el acto del sorteo.
- 2.18 Siendo así, y del análisis de la normativa arriba señalada, se colige que la vinculación entre el profesional de la salud que participa en el SERUMS y el Estado no constituye netamente una relación de trabajo, toda vez que para que esta exista, la Ley N° 23330 exige que el profesional de la salud haya culminado el SERUMS. Por ello, resulta errado señalar que este servicio se encuentra sujeto a las normas que regulan los regímenes laborales de la administración pública -incluso de manera supletoria- puesto que, dada su naturaleza especial, se rige solo por sus propias normas.

### III. Conclusiones

- 3.1 El numeral 13.2 del artículo 13° de la Ley N° 29124, Ley que establece la cogestión y participación ciudadana para el primer nivel de atención en los establecimientos de salud del Ministerio de Salud y de las Regiones, señala que el personal que contrata las CLAS se encuentran bajo el régimen laboral de la actividad privada. Por su parte, el artículo 89° del Reglamento de la Ley N° 29124, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2008-SA, ha establecido que las CLAS administran dos tipos de recursos humanos: el personal contratado al amparo del Decreto Legislativo N° 728 de acuerdo con su naturaleza jurídica, y el personal sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, normado por el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento.

Asimismo, el referido artículo 89° del Reglamento CLAS precisa que la CLAS solo podrá realizar contratos administrativos de servicios, bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 cuando se requiera servicios de personas a tiempo completo no relacionados a actividades asistenciales, aprobadas en Acta de Asamblea General.

- 3.2 La Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil", desarrolla las reglas procedimentales y sustantivas del régimen disciplinario y procedimiento sancionador, aplicable a todos los servidores y ex servidores de los regímenes regulados bajo los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057 y LSC, los contratados bajo carreras especiales de acuerdo con la Ley, así como a los servidores civiles comprendidos dentro del Régimen Especial para Gobiernos Locales.

Las entidades Tipo B contarán con potestad disciplinaria, bajo los alcances del régimen disciplinario y sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, en tanto se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: i) cuando una norma o documento de gestión le ha otorgado la facultad de sancionar, y es declarada entidad Tipo B; ii) cuando una norma o instrumento de gestión le ha otorgado la facultad de sancionar, y no es declarada entidad Tipo B; y, iii) cuando no se le ha otorgado la facultad de sancionar y es declarada entidad Tipo B.

- 3.4 En el Régimen Disciplinario regulado por la Ley del Servicio Civil las autoridades competentes para instruir y sancionar son: i) en el caso de la sanción de amonestación escrita, el jefe inmediato instruye y sanciona, y el jefe de recursos humanos, o el que haga sus veces, oficializa dicha sanción; ii) en el caso de la sanción de suspensión, el jefe inmediato es el órgano instructor y el jefe de recursos humanos, o el que haga sus veces, es el órgano sancionador y quien oficializa



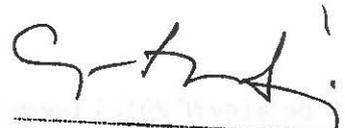


“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

la sanción; iii) en el caso de la sanción de destitución, el jefe de recursos humanos es el órgano instructor, y el titular de la entidad es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.

- 3.5 El vínculo entre el profesional de la salud que participa del SERUMS y el Estado no es de naturaleza laboral pues, para que exista una relación de trabajo entre ambos, la Ley N° 23330 exige que el profesional haya culminado el SERUMS. Entonces podemos afirmar que el SERUMS es un servicio de naturaleza especial que se rige bajo su propia normativa, no encontrándose sujeto a las normas que regulan los regímenes laborales de la administración pública.

Atentamente,



CYNTHIA SÚ LAY  
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil  
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

