



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° 106 -2019-SERVIR/GPGSC**

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

Asunto : Sobre la condición de funcionario público de los miembros del Consejo Directivo de SERFOR

Referencia : Oficio N° 040-2018-MINAGRI-SERFOR-GG-OGA-ORH/STPAD

Fecha : Lima, 22 ENE 2019

**I. Objeto de la consulta**

Mediante el documento de la referencia, la Secretaria Técnica de apoyo a los órganos instructores del procedimiento administrativo disciplinario y sancionador del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), consulta a SERVIR lo siguiente:

- a. ¿Los miembros del Consejo Directivo de SERFOR tienen la condición de funcionarios públicos? De ser el caso, ¿se trata de funcionarios de designación y remoción regulada?
- b. ¿Si los miembros del Consejo Directivo tienen la condición de funcionarios públicos, están sujetos al régimen disciplinario previsto por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil?
- c. ¿Es aplicable a los miembros del Consejo Directivo, el marco normativo aplicable a todos los funcionarios públicos, tales como las disposiciones contenidas en la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley N° 27588, Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que prestan servicios al Estado, bajo cualquier modalidad contractual, así como otras normas administrativas, civiles y penales?

**II. Análisis**

- 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 que adopte 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.



**Sobre el ejercicio de la función pública por parte de los miembros del Consejo Directivo del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR)**

2.4 De acuerdo al artículo 13º de la Ley Nº 29763, Ley Forestal y Fauna Silvestre, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (en adelante SERFOR) es un organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio de Agricultura. Constituye ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), así como en la autoridad técnico-normativa a nivel nacional, encargada de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados a su ámbito.

La norma acotada establece en su artículo 15º que el SERFOR está dirigido por Consejo Directivo integrado por doce representantes<sup>1</sup>, los cuales son propuestos por sus representados y reconocidos por Resolución Ministerial del MINAGRI, por un período de hasta cinco años prorrogables y perciben dieta. Asimismo precisa que el Reglamento de SERFOR define los mecanismos que resulten pertinentes para esta representación

2.5 Al respecto, el Reglamento de Organización y Funciones de SERFOR, aprobado por Decreto Supremo Nº 007-2013-MINAGRI<sup>2</sup>, señala que el Consejo Directivo es el máximo órgano de SERFOR, es responsable de establecer los objetivos y la política institucional, así como la dirección de la institución.

En cuanto a los procedimientos de representación el mencionado Reglamento únicamente señala en su artículo 8º que: *"El Consejo Directivo del SERFOR está conformado por doce (12) miembros, según lo establece el artículo 15 de la Ley Nº 29763, los cuales son propuestos por sus representados y reconocidos por Resolución Ministerial del MINAGRI..."*

Adicionalmente, la mencionada disposición legal establece que el Consejo Directivo de SERFOR tiene como funciones:

- a. Establecer la política del SERFOR y aprobar el Plan Estratégico Institucional.
- b. Dirigir la gestión institucional del SERFOR
- c. Orientar a la Dirección Ejecutiva para el buen funcionamiento del SINAFOR.

<sup>1</sup> De acuerdo a la Primera Disposición complementaria Final del Decreto Supremo Nº 007-2013-MINAGRI "Reglamento de Organización y Funciones de SERFOR"

El Consejo Directivo se encuentra integrado por:

- a) Un (01) representante del MINAGRI, quien lo preside, y tendrá voto dirimente.
- b) Un (01) representante de uno de los miembros integrantes del gobierno nacional que conformen el SINAFOR.
- c) Un (01) representante de los Gobiernos Regionales, designado por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
- d) Un (01) representante de los Gobiernos Locales, designado por la Asociación de Municipalidades del Perú.
- e) Un (01) representante de las comunidades campesinas de la costa propuesto por sus organizaciones nacionales, a convocatoria del MINAGRI en coordinación con el Ministerio de Cultura.
- f) Un (01) representante de las comunidades campesinas de la sierra propuesto por sus organizaciones nacionales, a convocatoria del MINAGRI en coordinación con el Ministerio de Cultura.
- g) Dos (02) representantes de las comunidades nativas de la Selva, propuestos por sus organizaciones nacionales, a convocatoria del MINAGRI en coordinación con el Ministerio de Cultura.
- h) Dos (02) representantes del sector privado productivo, a propuesta de los gremios forestales y de fauna silvestre, incluyendo todas las actividades económicas, extractivas o no, a través de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP.
- i) Un (01) representante de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) vinculados a la gestión y a la política forestal y de fauna silvestre, registrados en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI, a ser determinado por el MINAGRI.
- j) Un (01) representante de las universidades públicas o privadas, a propuesta de la Asamblea Nacional de Rectores.

<sup>2</sup> Modificado por Decreto Supremo Nº 016-2014-MINAGRI





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”  
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

- d. Proponer, actualizar y hacer seguimiento al cumplimiento de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, colaborando en su implementación.
  - e. Dar conformidad a las propuestas de estrategias, políticas y agendas nacionales, en relación a la gestión forestal y de fauna silvestre.
  - f. Aprobar la Memoria Anual del SERFOR.
  - g. Aprobar los instrumentos institucionales y de gestión en el marco de los dispositivos legales.
  - h. Dar conformidad a los convenios y otras gestiones de carácter interinstitucional en el marco de la normatividad vigente.
  - i. Convocar al proceso de concurso de méritos mediante el cual se seleccionará al Director Ejecutivo.
  - j. Revisar los informes con los resultados sobre la dirección de la gestión técnica, financiera y administrativa cautelando el cumplimiento de sus políticas, planes y estrategias.
  - k. Ejercer cualquier otra facultad que se derive de sus fines y las demás que expresamente le confieran las leyes vigentes, de conformidad con la naturaleza de sus funciones.
- 2.6 Entendiéndose de forma amplia por función pública a la realización de funciones en una entidad pública, al margen de la forma de vinculación de la persona con el Estado, se colige que las actividades que se detallan en el numeral 2.5 del presente informe, conllevan el ejercicio de función pública y que, asimismo, los miembros del Consejo Directivo del SERFOR, en tanto integran dicho órgano colegiado, por ende la ejercen.
- 2.7 A su vez, para la Ley N° 28175, Código de Ética de la Función Pública (CEFP), función pública es toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, que realiza una persona en nombre o al servicio de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles jerárquicos, por lo que a efectos de lo establecido en dicha regulación también será posible considerar como función pública la labor realizada por los referidos consejeros.
- 2.8 De esta manera, podemos colegir que los miembros del Consejo Directivo del SERFOR tienen la condición funcionarios públicos, dado que dirigen e intervienen en la conducción de la entidad y aprueban las políticas y normas, lo cual guarda correspondencia con las funciones del Consejo, descritas en el punto 2.5 del presente informe.
- 2.9 Ahora bien, de la revisión de la Ley N° 29763 y el Decreto Supremo N° 007-2013-MINAGRI se advierte que no se han establecido requisitos específicos, ni procedimiento alguno que regule el acceso al cargo de miembro del Consejo Directivo del SERFOR, asimismo tampoco se han establecido causales de remoción (vacancia); únicamente han dispuesto que los miembros del Consejo Directivo son propuestos por sus representados y reconocidos por Resolución Ministerial del Sector.

De ello, se infiere que corresponderá a cada entidad o institución señalada en el artículo 15° de la Ley N° 29763<sup>3</sup> establecer los mecanismos internos para elegir o designar a las personas que las representarán ante el Consejo Directivo de SERFOR, debiendo comunicar dicha elección al Ministerio de Agricultura para que se les reconozca como tal mediante la respectiva Resolución Ministerial.

<sup>3</sup> Detalladas en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 007-2013.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”  
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

- 2.10 De otro lado, es pertinente indicar que la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (en adelante, LMEP) establece en el numeral 1 de su artículo 4° que “funcionario público” es el que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representa al Estado o a un sector de la población, desarrolla políticas del Estado y/o dirige organismos o entidades públicas; pudiendo ser: a) de elección popular directa y universal o confianza política originaria, b) de nombramiento y remoción regulados, o e) de libre nombramiento y remoción. Como puede advertirse, la condición de funcionario público está reservada para aquellas personas que ocupan los puestos de mayor jerarquía en una entidad.
- 2.11 Por su parte, el artículo 52° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante LSC)<sup>4</sup>, señala que los funcionarios públicos pueden ser: a) de elección popular directa y universal, b) de designación o remoción regulada, o e) de libre designación y remoción. Como puede observarse, respecto a la clasificación de funcionarios públicos, la LSC es concordante con la LMEP.
- 2.12 Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el artículo 52° de la LSC establece un listado expreso de quiénes son considerados funcionarios públicos; es decir, la condición de funcionario público está determinada por mandato legal<sup>5</sup>. Por lo tanto, las entidades no

<sup>4</sup> Vigente desde el 5 de julio de 2013 y de aplicación común a todos los regímenes laborales por entidades (Decretos Legislativos Nos. 276, 728 y 1057)

<sup>5</sup> Artículo 52° de la LSC, cuyo numeral 3 de su literal e) fue modificado por el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1337, quedando redactado como sigue:

**“Artículo 52°. Clasificación de los funcionarios públicos**

Los funcionarios públicos se clasifican en:

- a) **Funcionario público de elección popular, directa y universal.** Es el elegido mediante elección popular, directa y universal, como consecuencia de un proceso electoral conducido por la autoridad competente para tal fin. El ingreso, permanencia y término de su función están regulados por la Constitución Política del Perú y las leyes de la materia. Son funcionarios públicos de elección popular, directa y universal:
- 1) Presidente de la República.
  - 2) Vicepresidentes de la República.
  - 3) Congresistas de la República y del Parlamento Andino.
  - 4) Presidentes, Vicepresidentes y Consejeras Regionales.
  - 5) Alcaldes, Teniente Alcaldes y Regidores.
- b) **Funcionario público de designación o remoción regulada.** Es aquel cuyos requisitos, proceso de acceso, período de vigencia o causales de remoción están regulados en norma especial con rango de ley. Son funcionarios públicos de designación y remoción regulados:
- 1) Magistrados del Tribunal Constitucional.
  - 2) Defensor del Pueblo y Defensor adjunto.
  - 3) Contralor General de la República y Vicecontralor.
  - 4) Presidente y miembros del Jurado Nacional de Elecciones.
  - 5) Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.
  - 6) Director General y miembros del Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura.
  - 7) Titulares, adjuntos, presidentes y miembros de órganos colegiados de los organismos constitucionalmente autónomos.
  - 8) Titulares, adjuntos y miembros de órganos colegiados de entidades que cuenten con disposición expresa sobre la designación de sus funcionarios.
  - 9) Los jueces que integren el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.
  - 10) Fiscal de la Nación del Ministerio Público.
  - 11) Presidente de la Corte Suprema
  - 12) Rectores y vicerrectores de las universidades públicas.
  - 13) Titulares, adjuntos, presidente y miembros del consejo directivo de los organismos técnicos especializados y reguladores y tribunales administrativos.
  - 14) Gobernadores.
  - 15) Aquellos señalados por norma con rango de ley, siempre que cumplan con lo dispuesto en los artículos 53 y 54 de la presente Ley.
- c) **Funcionario público de libre designación y remoción.** Es aquel cuyo acceso al Servicio Civil se realiza por libre decisión del funcionario público que lo designo, basada en la confianza para realizar funciones de naturaleza política, normativa o administrativa. Son funcionarios públicos de libre designación y remoción:





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”  
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

pueden asignar la condición de funcionario público a puestos distintos a los establecidos en la LSC, a través de sus instrumentos de gestión interna<sup>6</sup>.

- 2.13 Bajo ese contexto, es pertinente indicar que mediante Informe Técnico N° 087-2014-SERVIR/GPGSC (disponible en [www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)) se analizaron setenta (70) organismos públicos, en aras de determinar cuáles de ellos contaban con funcionarios de libre designación y remoción. En cada caso, se analizó la existencia y características de los titulares y órganos colegiados de cada organismo público, conforme a sus respectivas leyes; así como la existencia y naturaleza de los requisitos, proceso de acceso, periodo de vigencia y causales de remoción.

Es así que en los Anexos N° 01 y 02 del mencionado informe se analizó, entre otros, la existencia y naturaleza del titular del pliego y de los miembros del Consejo Directivo del SERFOR determinándose así que el Director Ejecutivo y el designado como representante del Gobierno Nacional (representante del MINAGRI) tendrían la condición de funcionarios de libre designación y remoción.

#### **Sobre la aplicación del régimen disciplinario a los miembros del Consejo Directivo del SERFOR**

- 2.14 De acuerdo al marco normativo del régimen disciplinario, el Estado exige a los servidores civiles responder por las faltas, previstas en la Ley, que cometan en el ejercicio de las funciones o de la prestación de servicios, iniciando para tal efecto el respectivo procedimiento administrativo disciplinario (PAD) e imponiendo la sanción correspondiente, de ser el caso.
- 2.15 Al respecto nos remitiremos al Informe Técnico N° 663-2018-SERVIR/GPGSC (disponible [www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)), cuyo contenido recomendamos revisar para mayor detalle, el cual concluyó:

*“3.1. Para efectos del PAD se entiende que son funcionarios aquellos que han sido definidos como tales en la LSC y la LMEP, inclusive para los regímenes distintos al de la LSC (Decretos Legislativos Nos. 276, 728 y 1057), con las exclusiones señaladas en el artículo 90° del Reglamento General de la LSC.*

*3.2. Respecto a las autoridades competentes del PAD, de tratarse de un funcionario público se debe seguir lo establecido en los incisos 93.4 y 93.5 del artículo 93 del Reglamento General de la LSC, según corresponda; así como, lo establecido en el numeral 19 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC. Mientras que para todo otro servidor que no sea funcionario público (como los servidores o directivos, incluyendo los de confianza) le son de aplicación las disposiciones sobre autoridad competente establecidas en el inciso 93.1 del artículo 93 del Reglamento General de la LSC.*

1) Ministros de Estado.

2) Viceministros.

3) Secretarios generales de Ministerios, Secretario General del Despacho Presidencial y aquellos que por ley expresa tengan igual jerarquía.

4) Titulares, adjuntos, presidentes y miembros de los órganos colegiados de libre designación y remoción.

5) Gerente General del Gobierno Regional.

6) Gerente Municipal. {...}”

<sup>6</sup> En el marco del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

3.3. *La competencia como autoridad del PAD (órgano instructor, órgano sancionador) está asignada por mandato legal (de la LSC), debiendo las entidades y los servidores sujetarse a esta; por lo que, solo ante causales de abstención sería posible variar tal determinación".*

2.16 En ese sentido, podemos afirmar que las disposiciones del Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante LSC) y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, se aplica a los funcionarios públicos señalados en el artículo 52° de la LSC (por ejemplo, los funcionarios de libre designación y remoción), con las excepciones establecidas en los incisos a), b) y último párrafo del artículo 90° del Reglamento de la LSC<sup>7</sup>, siendo que las autoridades competentes del PAD se encuentran previstas en los numerales 93.4 y 93.5 del artículo 93° del Reglamento.

Asimismo, deberá observarse las reglas aplicables a los funcionarios en el PAD, establecidas al efecto en el numeral 19 de 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.

2.17 En el presente caso, considerando lo expresado en el numeral 2.10 del presente informe, los miembros del Consejo Directivo del SERFOR tienen la condición de funcionarios de libre designación y remoción, y dado que no se encuentran comprendidos en las exclusiones establecidas artículo 90° del Reglamento de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, les resultan de aplicación las disposiciones sobre régimen disciplinario establecidas en la Ley N° 30057 y su reglamento y son, por ende, susceptibles de ser sometidos a PAD, sea por la comisión de infracciones al CEFP o al incumplimiento de sus obligaciones en el ejercicio del cargo.

### III Conclusiones

3.1. Entendiéndose de forma amplia por función pública a la realización de funciones en una entidad pública, al margen de la forma de vinculación a la persona con el Estado, se colige que los miembros del Consejo Directivo del SERFOR ejercen función pública.

3.2. Al tratarse de un órgano colegiado, el Consejo Directivo del SERFOR solo podrá ejercer las funciones de su competencia a través de la voluntad conjunta de sus miembros, siendo

Los funcionarios públicos excluidos del régimen disciplinario de la Ley N° 30057 están señalados en el artículo 90° del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (Funcionarios públicos de elección popular, Ministros de Estado, entre otros):

#### Artículo 90.- Ámbito de Aplicación

Las disposiciones de este Título se aplican a los siguientes servidores civiles:

- Los funcionarios públicos de designación o remoción regulada, con excepción del Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, los miembros del Directorio del Banco Central de Reserva y el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
- Los funcionarios públicos de libre designación y remoción, con excepción de los Ministros de Estado.
- Los directivos públicos;
- Los servidores civiles de carrera;
- Los servidores de actividades complementarias y
- Los servidores de confianza.

Los funcionarios públicos de elección popular, directa y universal se encuentran excluidos de la aplicación de las disposiciones del presente Título. Su responsabilidad administrativa se sujeta a los procedimientos establecidos en cada caso".



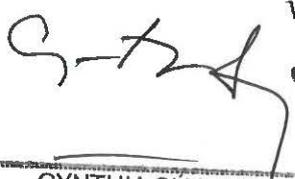


"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

responsables solidarios de los acuerdos que adopten, referidos estrictamente a las materias que son de su competencia, salvo hagan constar en actas su voto en contra.

- 3.3. De acuerdo a lo establecido por la la Ley N° 29763 y el Decreto Supremo N° 007-2013-MINAGRI corresponderá a cada entidad o institución establecer los mecanismos internos para elegir o designar a las personas que las representarán ante el Consejo Directivo de SERFOR, debiendo comunicar dicha elección al Ministerio de Agricultura para que se les reconozca como tal mediante la respectiva Resolución Ministerial.
- 3.4. Conforme se señaló en el numeral 2.13 del presente informe, los Anexos N° 01 y 02 del Informe Técnico N° 087-2014-SERVIR/GPGSC analizaron, entre otros, la existencia y naturaleza del titular del pliego y de los miembros del Consejo Directivo del SERFOR determinándose así que el Director Ejecutivo y el designado como representante del Gobierno Nacional (representante del MINAGRI) tendrían la condición de funcionarios de libre designación y remoción.
- 3.5. El régimen disciplinario el Estado exige a los servidores civiles responder por las faltas que cometan en el ejercicio de las funciones o de la prestación de servicios, iniciando el respectivo procedimiento administrativo disciplinario e imponiendo la sanción correspondiente, de ser el caso. En ese contexto, la LSC y su Reglamento han previsto la aplicación del régimen disciplinario para el caso de los funcionarios, en función de lo cual la Directiva sobre régimen disciplinario y procedimiento sancionador ha establecido las reglas aplicables al efecto en el proceso administrativo disciplinario.
- 3.6. A los miembros del Consejo Directivo del SERFOR les serán de aplicación las disposiciones del régimen disciplinario previstas en la normativa del servicio civil, y serán por ende susceptibles de ser sometidos a proceso administrativo disciplinario por la vulneración de las disposiciones al Código de Ética de la Función Pública e incumplimiento de sus funciones o deberes en el ejercicio del cargo y pasibles de las sanciones previstas en dicha normativa.

Atentamente,



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