



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

INFORME TÉCNICO N° 192) -2016-SERVIR/GPGSC

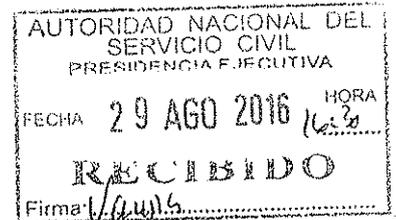
A : **JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN**
Presidente Ejecutivo

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

Asunto : Consulta sobre el procedimiento administrativo disciplinario en los Gobiernos Locales

Referencia : Oficio N° 2931-2016-MPT-SG

Fecha : Lima, 29 AGO. 2016



I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Secretario General de la Municipalidad Provincial de Trujillo consulta a SERVIR respecto de las reglas aplicables a los procedimientos administrativos disciplinarios seguidos contra los funcionarios de los organismos públicos descentralizados de los Gobiernos Locales.

II. Análisis

Competencia de SERVIR

- 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 (en adelante SAGRH), 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.

De los organismos públicos descentralizados de gobiernos locales

- 2.4 Previamente, debemos indicar durante su vigencia la Ley N° 26922-Ley Marco de Descentralización, esbozaba en el literal e) de su artículo 2° la definición de lo que debería entenderse por organismo público descentralizado:

"Artículo 2°.- De las definiciones





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Política de Estado
TRANSACCIONES

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Consolidación del Mar de Grau”

Para efectos del proceso de descentralización y la aplicación de la presente Ley, entiéndase por:

(...)

*e. **Organismo Público Descentralizado:** Persona jurídica de derecho público que ejerce competencias sectoriales con los grados de autonomía que le confiere la Ley (...). (el subrayado es nuestro)*

Si bien la disposición acotada solo hace referencia a las entidades del Gobierno Nacional, debemos resaltar que **una característica propia** de un Organismo Público Descentralizado es **que tiene personería jurídica autónoma de derecho público**, rigiéndose por su ley de creación además de sus estatutos y normas internas¹.

- 2.5 Ahora bien, para determinar qué tipo de entidad constituiría un organismo público descentralizado dentro del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH), nos remitiremos a lo señalado en el Artículo IV del Título Preliminar del Reglamento de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, el cual señala que para el SAGRH se entiende como **entidad pública Tipo A** a aquella 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. Y se entiende como **entidad Tipo B** a aquellos órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley N° 28411 de una entidad Tipo A que, conforme a su manual de operaciones o documento equivalente, cumplan los siguientes criterios:

- i) Tener competencia para contratar, sancionar y despedir;
- ii) 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; y,
- iii) Contar con resolución del titular de la entidad pública a la que pertenece definiéndola como Entidad Tipo B.

- 2.6 De lo expuesto, podríamos inferir que un organismo público descentralizado al contar con personería jurídica de derecho público, constituiría una entidad Tipo A, no obstante existen algunas excepciones previstas en la normativa de cada entidad.

Es así que, en el caso de los organismos públicos descentralizados cuyas normas internas establezcan que éstos se encuentran en relación de dependencia o adscritos a otra entidad y/o sector, solo podrán ser considerados como entidades Tipo B en tanto se verifique el cumplimiento de los requisitos señalados en el numeral 2.5 del presente informe.

Sobre la vigencia del régimen administrativo disciplinario de la Ley N° 30057

- 2.7 Sobre este punto, el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, el cual ha sido aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, precisa en su Undécima Disposición Complementaria Transitoria que el Título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entrará en vigencia a los tres meses de su publicación.

¹ Las personas jurídicas de derecho público interno se rige por la ley de su creación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 76° del Código Civil.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Organismo de Gestión
del Servicio Civil

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Consolidación del Mar de Grau”

En consecuencia, las disposiciones sobre régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley N° 30057, aplicables a los servidores públicos de los Decretos Legislativos Nos. 276, 728 y 1057 independientemente que entidades en las que presten servicios hayan o no iniciado el proceso de tránsito al régimen del servicio civil, están vigentes desde el 14 de setiembre de 2014.

- 2.8 En dicho escenario, se deben observar los supuestos para aplicación del marco normativo en los procedimientos disciplinario en trámite o por iniciarse señalados en el numeral 6 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”².

De la potestad disciplinaria de las entidades tipo B

- 2.9 Respecto a la competencia para sancionar, la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE³, señala en el punto 5.2 que las entidades pasibles de ser declaradas como Tipo B, cuentan con poder disciplinario en los siguientes casos:

- Quando una norma o instrumento de gestión les ha otorgado la facultad de sancionar y son declaradas Tipo B.
- Quando una norma o instrumento de gestión les ha otorgado la facultad de sancionar, y no son declaradas entidades Tipo B.
- Quando no se les ha otorgado la facultad de sancionar y son declaradas entidades Tipo B.

- 2.10 Siendo así, en los supuestos a) y b) basta que una norma o instrumento de gestión otorgue potestad sancionadora a un **órgano desconcentrado**, proyecto, programa o unidad ejecutora para que dichos organismos públicos puedan tener y ejercer poder disciplinario, ello en concordancia con el artículo 231⁴ de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

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.

- 2.11 Por otro lado, de acuerdo al último supuesto referido al caso de los órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras, cuyos respectivos instrumentos de gestión no hayan previsto en cada uno de ellos la facultad disciplinaria para sancionar, no podrán ejercer dicha facultad en tanto no sean declaradas como entidades tipo B.

² Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”.

6. Vigencia del Régimen Disciplinario y PAD

6.1. Los procedimientos disciplinarios que se instauren hasta el 13 de setiembre de 2014, se deben regir por las normas aplicables a los servidores civiles conforme a su régimen laboral, ya sea 276, 728 o CAS. Estas normas serán aplicables hasta la terminación del procedimiento disciplinario en segunda instancia.

6.2. Los procedimientos disciplinarios que se instauren desde el 14 de setiembre de 2014, fecha de entrada en vigencia de las disposiciones sobre Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, se regirán por esta norma y su Reglamento General.

6.3. Los procedimientos disciplinarios que se instauren a partir del 14 de setiembre de 2014 sobre faltas cometidas en fechas anteriores (hasta el 13 de setiembre de 2014) se rigen bajo las reglas procedimentales del régimen de la Ley N° 30057 y su Reglamento General y por las reglas sustantivas (faltas y sanciones) aplicables al momento en que ocurrieron los hechos.

³ Modificada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR/PE

⁴ 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”.





En ese sentido, la entidad Tipo A al declarar a una entidad como Tipo B, se entenderá que esta contará con poder disciplinario para sancionar a sus servidores, lo cual, además de ser concordante con el referido artículo 231° de la Ley N° 27444, también lo es con el numeral 1 del artículo 74⁵ de dicha Ley.

- 2.12 Por tanto, en atención a la consulta, es necesario tener la calidad de entidad tipo B para poder sancionar, previo procedimiento administrativo disciplinario, caso contrario tendrá que observarse los respectivos instrumentos de gestión a efectos de determinar si en ellos se ha contemplado la facultad de sancionar, para lo cual sería de aplicación el supuesto b) señalado anteriormente.

De las reglas aplicables a los funcionarios de gobiernos locales en el Procedimiento Administrativo Disciplinario

- 2.13 Sobre el particular, el artículo 93° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil establece expresamente, como regla general, 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.
- 2.14 Atendiendo a la compleja organización de las diversas entidades, se buscó diferenciar a las autoridades competentes de acuerdo al grupo del servidor civil (servidor, directivo o funcionario) y al nivel de gobierno al que pertenece la entidad (nacional, regional o local).

Para efectos de la determinación de las autoridades, se adopta como criterio la línea jerárquica establecida en los instrumentos de gestión de cada entidad. Asimismo, se entenderá como instrumentos de gestión al Reglamento de Organización y Funciones - ROF, 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.

- 2.15 Es así que, el artículo 93.5 del citado Reglamento señala para el caso de los funcionarios de los gobiernos regionales y locales lo siguiente:

«En el caso de los funcionarios de los Gobiernos Regionales y Locales, el instructor es el jefe inmediato y el Consejo Regional y el Concejo Municipal, según corresponda, nombra una Comisión Ad-hoc para sancionar».

- 2.16 En este punto, es pertinente precisar que son considerados funcionarios aquellos que han sido definidos como tales en la Ley del Servicio Civil (artículos 3° y 52°) y en la Ley Marco del Empleo Público (artículo 4°), inclusive para los regímenes distintos al de la Ley del Servicio Civil.

⁵Ley N° 27444

"Artículo 74.- Desconcentración

74.1 La titularidad y el ejercicio de competencia asignada a los órganos administrativos se desconcentra en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos, siguiendo los criterios establecidos en la presente Ley (...)"





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Ministerio de Gestión
del Estado

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Consolidación del Mar de Grau”

Asimismo, es importante tener en cuenta que tanto la LSC como la Ley Marco del Empleo Público, manteniendo definiciones muy similares, consideran como funcionarios públicos a las personas que desarrollan funciones de representación política o cargo público representativo, que ejercen funciones de gobierno en la organización del Estado.

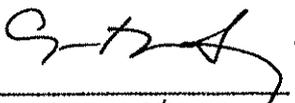
- 2.17 De esta manera, aquellos que no hayan sido calificados como funcionarios por la Ley Marco del Empleo Público y la Ley del Servicio Civil les serán aplicables las reglas señaladas en el numeral 2.15 del presente informe.

III. Conclusiones

- 3.1 En el marco del SAGRH, los organismos públicos descentralizados cuyas normas internas establezcan que éstos se encuentran en relación de dependencia o adscritos a otra entidad y/o sector; podrán ser considerados como entidades Tipo B en tanto se verifique el cumplimiento de los requisitos señalados en el numeral 2.5 del presente informe.
- 3.2 Los órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras según Ley N° 28411 -de una entidad Tipo A- en caso sean declaradas como entidades Tipo B, tendrán poder disciplinario para sancionar.
- 3.3 Los órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras según Ley N° 28411 -de una entidad Tipo A- en caso no hayan sido declaradas como entidades Tipo B, tendrán poder disciplinario para sancionar siempre que sus normas o instrumentos de gestión hayan contemplado para ellos la facultad de sancionar.
- 3.4 Para efectos de la determinación de las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario, se adopta como criterio la línea jerárquica establecida en los instrumentos de gestión de cada entidad.
- 3.5 En el caso de los funcionarios de gobiernos locales, el Reglamento de la LSC y la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC establecen que el *órgano instructor* del procedimiento disciplinario está a cargo del jefe inmediato; el *órgano sancionador* está a cargo de una Comisión Ad-hoc, compuesta por dos miembros elegidos entre los directivos públicos de rango inmediato inferior al funcionario procesado (los mismos que serán designados por el Concejo Municipal correspondiente) y el Jefe o responsable de la Oficina de Recursos Humanos (ORH), quien será también el responsable de oficializar la sanción.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de oficio respectivo.

Atentamente,


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

