



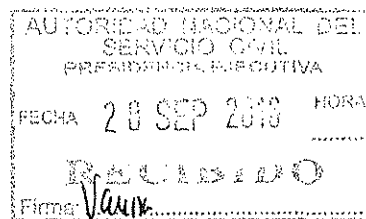
PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

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

INFORME TÉCNICO N° 1503 -2016-SERVIR/GPGSC



A : JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN
Presidente Ejecutivo

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

Asunto : Alcances del literal a) del artículo 6º de la Directiva N° 003-2015-SERVIR/GPGSC

Referencia : Documento con registro N° 0026274-2015

Fecha : Lima, 02 de agosto de 2016

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, se cuestiona los alcances del literal a) del artículo 6º de la Directiva N° 003-2015-SERVIR/GPGSC – "Inicio del proceso de implementación del nuevo régimen de Servicio Civil", aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 137-2015-SERVIR-PE; señalando que el mismo le causaría perjuicio al ser contrario a lo dispuesto en el artículo 15º del Decreto Legislativo N° 276 y el artículo 1º de la Ley N° 24041.

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.

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.

Delimitación del presente informe

- 2.4 Debemos indicar, que los informes técnicos de SERVIR tienen por finalidad emitir una opinión general acerca de determinados temas de su competencia, entre los que se encuentra definir los alcances de la normativa que formula en su calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. En ese sentido, a través del presente informe se brindarán alcances de manera general de lo dispuesto en el literal a) del artículo 6º de la Directiva N° 003-2015-



**PERÚ****Presidencia
del Consejo de Ministros****Autoridad Nacional
del Servicio Civil**

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

SERVIR/GPGSC y su aplicación dentro del marco de la reforma e implementación del régimen del Servicio Civil.

Sobre la reforma del Servicio Civil

- 2.5 Durante muchos años, la inexistencia de un órgano rector que permita dar coherencia y sostenibilidad a las políticas de gestión de recursos humanos dio lugar a un sistema en el que confluyen diferentes regímenes laborales y contractuales de los servidores públicos (régimen laboral público, régimen laboral privado, régimen laboral especial CAS y regímenes especiales), con distintas reglas de juego, crecimiento inercial del número de servidores públicos y un sistema de compensaciones inequitativo a nivel interno y externo (al interior de una misma entidad pública y entre entidades públicas y niveles de gobierno).
- 2.6 Ante ello, se generó la necesidad de una nueva reforma integral del servicio civil en aras de mejorar la administración de los recursos humanos en el Sector Público. Por ello, mediante Decreto Supremo N° 027-2007-PCM¹, se dictó una serie de políticas de obligatorio cumplimiento, dentro de las cuales se viene implementando la política en materia de servicio civil, la cual tiene alcance para todas las entidades de la Administración Pública².
- 2.7 Mediante Decreto Legislativo N° 1023, se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR como organismo técnico especializado, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, con el fin de contribuir a la mejora continua de la administración del Estado a través del fortalecimiento del Servicio Civil. Este sistema establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del Servicio Civil y comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por todas las entidades de la Administración Pública en la gestión de los recursos humanos^{(3) (4)}.
- 2.8 La reforma del Servicio Civil como política de Estado tiene como marco normativo a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante LSC), cuyo objeto es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de éstas. En esta línea, la reforma del servicio civil está orientada a que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor servicio civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran.
- 2.9 Para tal efecto, el servicio civil se rige por determinados principios como el interés general, según el cual el régimen del Servicio Civil se fundamenta en la necesidad de recursos humanos para una adecuada prestación de servicios públicos.



¹ Decreto Supremo que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.

² Numeral 13) del artículo 2° del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, incorporado por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 086-2010-PCM.

³ Artículos 1° y 2° del Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

⁴ Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos

“Artículo 3°.- Alcance del Sistema

Están sujetas al Sistema todas las entidades de la administración pública señaladas en el Artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, de conformidad con la Constitución Política del Perú y la ley”.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Ministerio de Justicia
y Servicio Civil

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

- 2.10 De conformidad con la Novena Disposición Complementaria Final de la LSC, a partir de su entrada en vigencia (5 de julio de 2013), son de aplicación inmediata para los servidores civiles en los regímenes de los Decretos Legislativos N°s 276 y 728, las disposiciones contenidas en: i) Artículo III del Título Preliminar, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; ii) Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y, iii) Capítulo VI del Título III, referido a los Derechos Colectivos.
- 2.11 El literal i) del artículo IV del Título Preliminar del Reglamento General de la LSC (en adelante Reglamento General), aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM y vigente desde el 14 de junio de 2014, 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, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Legislativo N° 1057, régimen especial de contratación administrativa de servicios, los contratados bajo carreras especiales de acuerdo con la Ley, así como bajo la modalidad de contratación directa a que hace referencia el Reglamento General.

- 2.12 Por lo tanto, los servidores 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° 1023⁵, a la LSC, así como a sus disposiciones reglamentarias y complementarias.

Sobre la implementación del régimen del Servicio Civil en las entidades públicas

- 2.13 La Primera Disposición Complementaria Transitoria de la LSC dispone que **la implementación del régimen del servicio civil se realiza progresivamente** y concluye en un plazo máximo de seis (6) años, conforme a las reglas de gradualidad que establecen las normas reglamentarias, en el marco de la programación de las leyes anuales de presupuesto.

Esta implementación se realiza por entidades públicas, a partir de ciertos criterios: i) Composición de los regímenes al interior de las entidades; ii) Naturaleza de las funciones de la entidad; iii) Niveles de gobierno; iv) Presupuesto; y, v) Prioridades del Estado.

Las entidades deben prepararse para la implementación de la LSC siguiendo los **Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del Servicio Civil**, aprobados mediante **Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 160-2013-SERVIR/PE**⁶, publicada el 2 de octubre de 2013 en el Diario Oficial El Peruano.



⁵ 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. (...)".

⁶ Mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 200-2015-SERVIR/PE, del 9 de julio de 2015, se modificó el numeral 5) y el Cuadro 1: Etapas del proceso de tránsito de una entidad al nuevo régimen del Servicio Civil y sus respectivos resultados de los "Lineamientos para el Tránsito de una entidad pública al régimen del Servicio Civil".



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

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

- 2.15 La ruta que las entidades públicas deberán seguir para transitar al régimen de la LSC está compuesta por etapas que implican una revisión de la situación actual de la entidad, así como una mejora de su organización y de sus recursos humanos con el objetivo de sentar las bases para mejorar el desempeño de las entidades y los servidores públicos. Su implementación exige el compromiso de las autoridades administrativas en el tránsito al nuevo régimen para conseguir los resultados esperados⁷.
- 2.16 Son cuatro (4) etapas para el tránsito de las entidades al régimen del servicio civil:
1. Preparación de la entidad, que tiene por objeto garantizar que todos los servidores de la entidad conozcan la ruta que la entidad deberá seguir para transitar al régimen del servicio civil, y el adecuado conocimiento de las herramientas necesarias para dicho tránsito.
 2. Análisis situacional de la entidad, que tiene por finalidad reconocer la situación actual de la entidad en lo referente a procesos y puestos e identificar las oportunidades de mejora pertinentes.
 3. Aplicación de mejoras internas, que tiene por objeto asegurar que los esfuerzos de la entidad se orienten a la prestación efectiva de servicios de calidad a los ciudadanos.
 4. Implementación del nuevo régimen, mediante la convocatoria a los concursos públicos, el tránsito de los servidores al nuevo régimen y la puesta en práctica de los procesos mejorados.
- 2.17 Mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 137-2015-SERVIR-PE, publicada el 29 de abril de 2015 en el Diario Oficial El Peruano, se aprobó la **Directiva N° 003-2015-SERVIR/GPGSC – "Inicio del proceso de implementación del nuevo régimen de Servicio Civil"**, que regula los requisitos para la solicitud de emisión de la resolución de inicio⁸ de proceso de implementación.
- 2.18 Al respecto, en el literal a) del artículo 6° de la Directiva en mención, se estableció textualmente lo siguiente:

"Artículo 6°.- Gestión de servidores bajo diferentes regímenes en entidades públicas en el régimen del Servicio Civil

A partir de la emisión de la resolución de inicio de proceso de implementación, las entidades se sujetan a las siguientes reglas:

- a) **No pueden contratar servidores bajo los regímenes del Decreto Legislativo N° 276 y 728. Solo podrán contratar servidores bajo el régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 1057 en aquellos puestos que no hayan sido sometidos a concurso bajo la Ley N° 30057. Estas contrataciones podrán realizarse hasta la emisión de la resolución de culminación del proceso de implementación.**

Estos contratos bajo el régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 1057 tendrán una duración máxima de seis (6) meses calendario. Sin embargo, la entidad podrá renovar



⁷ Numeral 1) de los Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil, aprobados mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 160-2013-SERVIR/PE.

⁸ SERVIR otorga Resolución de inicio del proceso de implementación cuando la entidad solicitante demuestre un nivel de avance significativo en el cumplimiento de las fases previstas en los Lineamientos para el Tránsito de una entidad pública al Régimen del Servicio Civil.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la consolidación del Mar de Grau"

dichos contratos hasta la aprobación de la resolución de culminación del proceso de implementación.

Las plazas vacantes que se generen en los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y 728 sólo podrán cubrirse con servidores bajo el régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 1057.

(...)". (Énfasis nuestro).

- 2.19 Como se puede apreciar de la norma citada, la restricción para la contratación de personal bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N°s 276 y 728, está supeditada a que las entidades cuenten con la resolución de "inicio de proceso de implementación" al régimen del Servicio Civil, la misma que es emitida por la Presidencia Ejecutiva de SERVIR, tal como se encuentra previsto en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057⁹.
- 2.20 En ese sentido, se debe concluir que en tanto una entidad pública no cuente con la respectiva resolución de inicio de proceso de implementación del nuevo régimen del Servicio Civil, no le resulta aplicable lo establecido en el literal a) del artículo 6° y demás disposiciones señaladas en la Directiva N° 003-2015-SERVIR/GPGSC.
- 2.21 Sin perjuicio de lo señalado precedentemente, es preciso señalar que conforme a lo señalado en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento General, las entidades que al 31 de diciembre de 2017 no hayan iniciado el proceso de adecuación, serán comprendidas en el mismo automáticamente a partir del 1 de enero 2018, para lo que SERVIR emitirá la resolución de inicio que las incorpore formalmente al proceso.

De los servidores contratados y el alcance de la Ley N° 24041

- 2.22 El Decreto Legislativo N° 276 prevé la existencia de dos tipos de servidores: los nombrados y los contratados. Mientras los primeros servidores civiles se encuentran comprendidos en la carrera administrativa y se sujetan a las normas que la regulan, los segundos no forman parte de dicha carrera administrativa.
- 2.23 La Ley N° 24041 otorga a los servidores contratados para labores de naturaleza permanente bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, que tengan más de un (1) año ininterrumpido de servicios una determinada estabilidad laboral, toda vez que de acuerdo a dicha norma solo pueden ser cesados o destituidos si incurrir en la comisión de falta grave tipificada en la Ley de la Carrera Administrativa, previo procedimiento disciplinario¹⁰.



Cabe destacar que lo antes señalado, no implica que el servidor contratado con más de un (1) año ininterrumpido de servicios goce de los mismos derechos de un servidor de carrera, o que haya

⁹ Ley N° 30057

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Implementación progresiva de la Ley

(...)

La Presidencia Ejecutiva de Servir emite una resolución de "inicio de proceso de implementación" y otra de "culminación del proceso de implementación" del nuevo régimen en una entidad pública.

(...)".

¹⁰ Actualmente, conforme a la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, las disposiciones de dicha norma sobre el régimen disciplinario y procedimiento sancionador se aplican a todos los servidores civiles del régimen del Decreto Legislativo N° 276.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Ministerio de Justicia

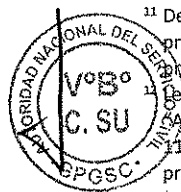
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

obtenido el derecho al nombramiento, toda vez que el ingreso a la carrera administrativa supone el cumplimiento de ciertos requisitos esenciales relativos al nombramiento¹¹.

- 2.25 En consecuencia, la Ley N° 24041 solo brinda al servidor contratado para labores de naturaleza permanente una determinada protección contra la decisión unilateral de la entidad de desvincularlos por razones subjetivas, pero de ningún modo lo incorpora a la carrera administrativa ni lo equipara con los servidores nombrados respecto a los derechos reconocidos a estos últimos por el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento.
- 2.26 En ese sentido, con relación a la consulta materia del presente informe, se debe señalar que la prohibición establecida en la literal a) del artículo 6° de la Directiva N° 003-2015-SERVIR/GPGSC solo alcanza la contratación de nuevos servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, no siendo aplicable aquellos servidores que a la fecha se encuentran prestando servicios bajo el amparo de la Ley N° 24041.

Sobre la nulidad planteada contra la Directiva N° 003-2015-SERVIR/GPGSC

- 2.27 Al respecto, es preciso señalar que el artículo 1° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que los actos administrativos son las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.
- 2.28 Por su parte, mediante el numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 27444¹² se habilita a los administrados a plantear la nulidad de los actos administrativos a través de los recursos administrativos que correspondan, cuando estos se encuentren inmersos en las causales de nulidad establecidas en el artículo 10° de la Ley N° 27444¹³.
- 2.29 Como se puede apreciar de las normas citadas, la figura de la nulidad regulada en la Ley N° 27444 está restringida a que la misma sea interpuesta contra actos administrativos que contengan vicios o no hayan sido emitidos conforme al ordenamiento jurídico, no siendo posible su planteamiento contra dispositivos de carácter normativo, como el caso de una directiva.



¹¹ De acuerdo a lo establecido por las disposiciones del Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento (que regulan los requisitos y el procedimiento para que los servidores contratados ingresen a la carrera administrativa a través del nombramiento) y las normas presupuestales anuales.

¹² Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 11°.- Instancia competente para declarar la nulidad

11.1 Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley.
(...)"

¹³ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

"Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.

3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.

4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma".



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Oficina General de Asesoría

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la consolidación del Mar de Grau"

- 2.30 En ese sentido, al no tener la calidad de un acto administrativo la Directiva N° 003-2015-SERVIR/GPGSC, no corresponde plantear contra la misma la figura de la nulidad prevista en la Ley N° 27444, dada su naturaleza normativa.
- 2.31 Sin perjuicio de lo expuesto, es preciso señalar que de acuerdo a lo regulado en el numeral 5 del artículo 200° de la Constitución Política del Estado, cuando un ciudadano o ciudadana considera que un reglamento, norma administrativa y/o resolución de carácter general, cualquiera sea la autoridad que la haya emitido, infringe la Constitución y la ley, la vía idónea para cuestionar su validez es a través de un proceso constitucional de acción popular.

III. Conclusiones

- 3.1 En tanto una entidad pública no cuente con la resolución de inicio de proceso de implementación del nuevo régimen del Servicio Civil, no le resulta aplicable lo establecido en el literal a) del artículo 6° y demás disposiciones señaladas en la Directiva N° 003-2015-SERVIR/GPGSC.
- 3.2 La Ley N° 24041 solo brinda al servidor contratado para labores de naturaleza permanente una determinada protección contra la decisión unilateral de la entidad de desvincularlos por razones subjetivas, pero de ningún modo lo incorpora a la carrera administrativa ni lo equipara con los servidores nombrados respecto a los derechos reconocidos a estos últimos por el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento
- 3.3 La prohibición establecida en la literal a) del artículo 6° de la Directiva N° 003-2015-SERVIR/GPGSC solo alcanza a la contratación nuevos servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, no siendo aplicable aquellos servidores que a la fecha se encuentran prestando servicios bajo el amparo de la Ley N° 24041.
- 3.4 La vía idónea para cuestionar la constitucionalidad y legalidad de un reglamento, norma administrativa y/o resolución de carácter general, cualquiera sea la autoridad que la emita, es a través de un proceso constitucional de acción popular, no siendo posible su impugnación mediante procedimiento administrativo.

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

Atentamente,


CYNTHIA SÚ LAY
Gerente de Gestión de Recursos Humanos del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

1. The first part of the paper is devoted to the study of the properties of the function $f(x)$ defined by the equation

$$f(x) = \int_0^x \frac{1}{1+t^2} dt.$$