

ciente desempeño de las funciones encomendadas y para sancionar cualquier infracción que pueda afectar el servicio o la función pública y, por ende, los fines del Estado, conforme lo señalado en el precedente de observancia obligatoria recaído en la Resolución de Sala Plena 007-2020-SERVIR/TSC.

En este contexto normativo y doctrinario, es factible colegir que, en virtud al vínculo laboral preexistente entre el servidor y empleador público, este último tiene la facultad de someter a un PAD al primero por la presunta comisión de una falta de carácter disciplinario y, de llegarse a demostrar su responsabilidad, puede llegar a ser sancionado.

La excepción a esta justificación, es decir, la relación laboral vigente al momento de la comisión de los hechos objeto del PAD, es el reproche disciplinario en contra de los *ex servidores*, dado que, a pesar de ya no contar con el vínculo laboral preexistente, ante la configuración de alguna de las restricciones establecidas en el TUO de la LPAG, pueden ser pasibles de ser sometidos a un PAD (para mayor información, revisar Capítulo II del Título II: *Ex servidor*)

118

## 2. Formas de vinculación con el Estado

Ahora bien, desde el enfoque peruano, existen diversas maneras de vincularse laboral y contractualmente con la administración pública. Así, se observan las siguientes formas de vinculación con el Estado:

### a) Regímenes laborales generales (de carrera):

En estos regímenes se concibe la existencia de una carrera administrativa, por lo que es factible tener una progresión en la misma, por ejemplo, empezar como asistente y luego continuar como analista, especialista, coordinador y así sucesivamente sin la necesidad de interrumpir y/o extinguir el vínculo laboral. En

esta clasificación, se encuentra a los regímenes laborales regulados por el Decreto Legislativo 276 y a la LSC.

**b) Regímenes laborales generales (sin carrera):**

En este tipo de regímenes no se permite realizar una progresión en la carrera. De modo que, aquel servidor civil que se incorpora en una entidad pública ocupará el mismo puesto hasta la extinción de su vínculo laboral o hasta la suspensión perfecta del mismo. Como, por ejemplo, licencia sin goce de remuneraciones a efecto de ocupar otro puesto. La única posibilidad de ocupar otro puesto dentro de la misma entidad requiere indispensablemente de que el servidor civil previo concurso público de méritos obtenga dicha vacante o, en su defecto, sea designado, lo cual requiere suspender de manera perfecta el vínculo laboral primigenio o, en su defecto, extinguir el mismo mediante una renuncia. En esta clasificación, se ubican los regímenes laborales regulados por los Decretos Legislativos 728 y 1057-CAS.

119

**c) Regímenes de carreras especiales:** A razón de las particularidades del servicio, en la Constitución se reconoce una carrera especial con un tratamiento diferenciado de los regímenes generales. Por ejemplo, en el caso de los profesores, el art. 15 de la Constitución se señala que «el profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública». También se observa, en el caso de las fuerzas armadas y policiales conforme se desprende del art. 174 de la Constitución Política<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Para mayor información, se recomienda revisar el material bibliográfico denominado «El Servicio Civil Peruano», pp. 66-68. Consultado en: <[bit.ly/3NmRXsJ](https://bit.ly/3NmRXsJ)>

Como bien expone Boyer Carrera, las carreras especiales no se correlacionan con las entidades públicas que las albergan y las gestionan. Dicho de otro modo, la gestión de los profesores y de la correspondiente carrera pública magisterial es competencia del Ministerio de Educación (Minedu) y no solo está compuesto por profesores. Asimismo, en dicha gestión coexisten servidores civiles que no tienen la condición de profesores, los cuales podrían encontrarse en otros regímenes de vinculación con el Estado antes enunciados<sup>113</sup>.

#### **d) Otras formas de vinculación**

**d.1. Gerentes públicos:** su regulación se rige por el Decreto Legislativo 1024, norma que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos al que se incorporarán profesionales altamente capaces, seleccionados en procesos competitivos y transparentes para ser destinados a entidades del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales que los requieran.

120

En el art. 21 del Reglamento del Régimen Laboral de los Gerentes Públicos, aprobado por Decreto Supremo 030-2009-PCM (en adelante, Reglamento de Gerentes Públicos), se establece que, durante el periodo de asignación, las faltas objeto de imputación y las sanciones a imponerse a los Gerentes Públicos serán aquellas establecidas en el régimen legal aplicable al puesto y/o cargo que desempeña cada gerente público en la entidad receptora.

---

<sup>113</sup> BOYER CARRERA, Janeyri. *El derecho de la función pública y el servicio civil: nociones fundamentales*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019, pp. 59-61.

Por lo tanto, en cuanto a las responsabilidades administrativas en las que haya incurrido un gerente público en el ejercicio de sus funciones en la entidad receptora (durante su periodo de asignación), será dicha entidad la competente para ejercer la potestad disciplinaria, siendo aplicable la LSC, su reglamento general y la Directiva – PAD<sup>114</sup>. El escenario es diferente, cuando el gerente público pase por primera vez al periodo de disponibilidad con remuneración por 2 meses según refiere el art. 9 del Decreto Legislativo 1024. Toda vez que, ahí inicia su vínculo laboral especial con Servir; ergo, dicho ente rector tendrá la competencia respecto al PAD.

**d.2. Convenio de administración con PNUD:**

en el caso del PNUD, los contratos son utilizados para financiar gasto de personal que presten servicios profesionales con el Estado, principalmente como funcionarios de alto nivel. El pago de planillas es administrado directamente por cada entidad y, en consecuencia, coexisten tantas formas de pago como entidades existentes<sup>115</sup>.

121

**d.3. FAG/PAC:** sobre el particular, la GPGSC – Servir en diversas opiniones<sup>116</sup> precisa que la incor-

---

<sup>114</sup> Conforme lo señalado por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil a través de diversos pronunciamientos, v. gr.: Informes Técnicos 675-2015-SERVIR/GPGSC, 857-2021-SERVIR/GPGSC, 1686-2019-SERVIR/GPGSC, entre otros.

<sup>115</sup> AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. *El Servicio Civil Peruano*. Lima: Servir, 2012, pp. 7-8. Disponible en: <bit.ly/3NqINfo>

<sup>116</sup> V. gr.: Informe Legal 262-2010-SERVIR/GG-OAJ, Informes Técnicos 565-2015-SERVIR/GPGSC, 897-2016-SERVIR/GPGSC, 365-2017-SERVIR/GPGSC, 584-2018-SERVIR/GPGSC, 1718-2018-SERVIR/GPGSC,

poración de personal altamente calificado en las entidades públicas, a través de estas modalidades (FAG o PAC) permite distinguir esencialmente 2 situaciones: i) los contratados para desempeñar cargos específicos y de manera autónoma (locadores de servicios) y ii) los contratados para ocupar puestos y/o cargos previstos en los instrumentos de gestión de alguna entidad (como, Cuadro de Asignación de Personal – CAP, Cuadro de Asignación de Personal Provisional – CAPP, Cuadro de Puestos de la Entidad – CPE, entre otros).

En atención a dichas situaciones, corresponde evaluar el ámbito de aplicación de las disposiciones que regulan el PAD en relación al FAG/PAC. Al respecto, se presentan los siguientes supuestos:

122

- **Primer supuesto:** Un FAG que realiza exclusivamente actividades de consultor, es decir, su contratación tiene por objeto cumplir con encargos específicos de manera autónoma, de modo que no tiene el estatus de servidor civil y/o de funcionario. Ante este supuesto, no se aplican las disposiciones del PAD reguladas por la LSC y su reglamento general.
- **Segundo supuesto:** Un FAG o PAC cuyo objeto de contratación es ocupar puesto y/o cargo previsto en alguno de los instrumentos de gestión de la entidad (CAP, CAP-P, CPE, entre otros), supone el desempeño de función pública y, como tal, determina la configuración de un vínculo que eje-

cuta función pública, así como las restricciones inherentes ella. Ante este supuesto, se aplican las disposiciones del PAD reguladas por la LSC y su reglamento general.

Bajo este contexto, se advierte que existen diversas maneras de vincularse contractualmente con el Estado, las cuales pueden ser clasificadas en 3 grandes grupos: i) regímenes laborales generales (con carrera o sin carrera), ii) regímenes de carreras especiales y iii) otras formas de vinculación. Para mayor ilustración, se muestra el siguiente cuadro resumen:

**Cuadro 6**  
**Formas de vinculación con el Estado**

<b>Regímenes generales</b>	<b>De carrera:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto Legislativo 276</li> <li>LSC</li> </ul>	<b>Sin carrera:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto Legislativo 1057 – CAS</li> <li>Decreto Legislativo 728</li> </ul>
<b>Regímenes de carreras especiales<sup>117</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicio Diplomático de la República (Ley 28091)</li> <li>Profesores universitarios (Ley 30220)</li> <li>Profesionales de salud (Ley 23536)</li> <li>Carrera pública magisterial (Ley 29944)</li> <li>Los oficiales de las fuerzas Armadas (Ley 28359)</li> <li>El personal de la Policía Nacional (Decreto Legislativo 1149)</li> <li>Los miembros de la carrera pública penitenciaria (Ley 29709)</li> <li>Los fiscales (Decreto Legislativo 52)</li> <li>Los jueces (Ley 29277)</li> </ul>	
<b>Otras formas de vinculación</b>	<b>Sin carrera:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gerentes públicos (Decreto Legislativo 1024)</li> </ul>	<b>Sin carrera con vínculo civil:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Convenio de administración con el PNUD</li> <li>FAG/PAC</li> </ul>

123

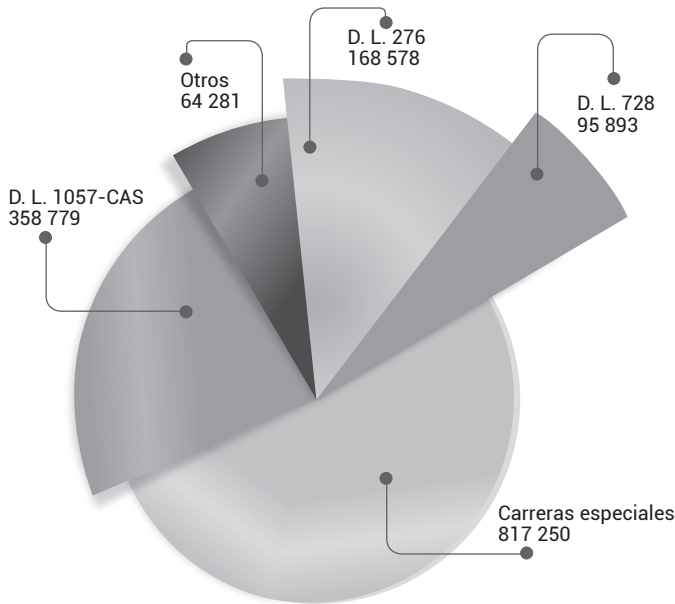
**Fuente.** Adaptado de Autoridad Nacional del Servicio Civil<sup>118</sup>.

<sup>117</sup> En el caso de las carreras especiales, las reglas del PAD de la LSC y su Reglamento General son aplicables de modo supletorio.

<sup>118</sup> AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. «Los regímenes laborales del Perú». En *El servicio civil peruano*. Lima: Servir, 2012, pp. 19-88. Disponible en: <bit.ly/3NqINfo>

En cuanto a la cantidad de servidores por cada tipo de régimen laboral y contractual, según la última fuente oficial presentada por la GPGSC – Servir, existe la siguiente información:

**Diagrama 10**  
**PEA del sector público por régimen laboral**



124

**Fuente.** Planilla electrónica 2021 (MTPE) / AIRHSP 2021 (MEF).

Tomado de la presentación del Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil de Servir, Bratzo Bartra Ibazeta, en el Webinar del 3/2/2022.

### 3. Locadores de servicio

Sin perjuicio de lo señalado, no se puede soslayar que existe otra forma de vinculación con el Estado, como el contrato de locación de servicio, contrato de naturaleza civil —en sentido formal—, cuyo elementos son la prestación de servicio y la contraprestación. Estos contratos adolecen de subordinación,