



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° 358-2019-SERVIR/GPGSC

De : **PAOLA PANTOJA ACUÑA**
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Sobre la contratación de servidores de seguridad ciudadana

Referencia : Oficio N° 006-2019-GM-MS/C

Fecha : Lima, 28 FEB. 2019

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Gerente Municipal de la Municipalidad Distrital de Saylla consulta a SERVIR, sobre la modalidad contractual que debe emplearse para contratar a los trabajadores de seguridad ciudadana.

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.

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.

Del régimen laboral de los servidores de seguridad ciudadana en las municipalidades

2.4 En principio, debemos señalar que la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, no hace referencia al personal de vigilancia (serenazgo) y establece únicamente que los funcionarios y empleados se encuentran en el régimen laboral general aplicable a la administración pública (Decreto Legislativo N° 276); mientras que, los obreros están sujetos al régimen de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728).





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

- 2.5 No obstante, el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia ha señalado que las labores de serenazgo corresponden a las labores que realiza un obrero¹, por tanto dicho personal se encuentra comprendido bajo el régimen laboral de la actividad privada.
- 2.6 Este criterio ha sido recogido en el Informe Legal N° 206-2010-SERVIR/GG-OAJ (disponible en www.servir.gob.pe), el cual recomendamos revisar para mayor detalle. En el referido informe se precisa que dada la naturaleza de las labores que desempeña el personal de vigilancia, se considera un trabajo preponderantemente físico, por lo cual debe atribuírseles la categoría obreros, correspondiéndoles como régimen laboral el de la actividad privada, por aplicación del artículo 37° de la Ley Orgánica de Municipalidades vigente, Ley N° 27972².
- 2.7 En ese sentido, en virtud de la Ley N° 30889 – Ley que precisa el régimen laboral de los obreros de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales³, se estableció que el régimen laboral de los obreros municipales es el régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo N° 728; y, que los obreros municipales no están comprendidos en el régimen laboral de la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057.

Sobre el ingreso a la Administración Pública

- 2.8 Al respecto, debemos señalar que el ingreso a la Administración Pública, indistintamente del régimen al que se encuentre adscrita la entidad, se realiza necesariamente por concurso público de méritos en un régimen de igualdad de oportunidades de acuerdo con los principios de mérito y la capacidad de las personas, con excepción de los puestos de confianza, conforme a los documentos de gestión interna de la entidad de la entidad (Cuadro para Asignación de Personal - CAP, Manual de Organización y Funciones - MOF o Cuadro de Puestos de la entidad - CPE), para los cuales no se exige dicho proceso de selección.

Dicha exigencia legal del ingreso mediante concurso público de méritos ha sido establecida por mandatos imperativos de observancia obligatoria, tales como el artículo 5° de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público⁴ y en el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023⁵, norma legal que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos⁶.

- 2.10 Cabe anotar, que el artículo 9° de la referida Ley Marco del Empleo Público sanciona con nulidad los actos administrativos que contravengan las normas de acceso al servicio civil, puesto que

¹ Tribunal Constitucional STC N° 2237-2008-A/TC, 6298-2007-PA/TC, entre otros.

² Ley Orgánica de Municipalidades vigente, Ley N° 27972

ARTÍCULO 37.- RÉGIMEN LABORAL

“Los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, conforme a ley.

Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen.”

³ Publicada el 22 de diciembre de 2018

⁴ “Artículo 5°.- Acceso al empleo público

El acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades.”

⁵ “Artículo IV.- El ingreso al servicio civil permanente o temporal se realiza mediante procesos de selección transparentes sobre la base de criterios objetivos, atendiendo al principio del mérito.”

⁶ Corresponde señalar que el artículo 9 de la Ley N° 28175 sanciona con nulidad los actos administrativos que contravengan las normas de acceso al servicio civil, puesto que vulneran el interés general e impiden la existencia de una relación válida, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quienes los promuevan, ordenen o permitan.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

vulneran el interés general e impiden la existencia de una relación válida, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quienes los promuevan, ordenen o permitan.

- 2.11 Por su parte, conforme al literal a) de la Tercera Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto⁷, en materia de gestión de personal en la Administración Pública, el ingreso de personal sólo se efectúa cuando se cuenta con la plaza presupuestada. Toda acción que transgreda esta disposición será nula de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario de la entidad que autorizó tal acto, así como de su titular.
- 2.12 En ese sentido, el proceso de selección para el acceso al servicio civil debe ceñirse a los principios de mérito y capacidad, igualdad de oportunidades y publicidad, dado que la inobservancia de los mismos genera la nulidad de dicho proceso.

De las restricciones para el ingreso de personal en la Ley N° 30879

- 2.13 Por su parte, la Ley N° 30879 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, así como las leyes presupuestales de años anteriores, referido a las medidas en materia de ingreso de personal, en su artículo 8° prohíbe el ingreso de personal en el sector público por servicios personales y el nombramiento, salvo las excepciones que dicha norma establece; aplicándose esta prohibición a toda contratación de personal para la Administración Pública, sea a través del régimen laboral público (Decreto Legislativo N° 276) o del régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728).



De la contratación de los obreros municipales bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057

- 2.14 El Contrato Administrativo de Servicios (CAS) *"...constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado. Se regula por la presente norma, no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, el régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales. El Régimen Laboral Especial del Decreto Legislativo 1057 tiene carácter transitorio"*⁸.
- 2.15 Asimismo, el contrato administrativo de servicios (CAS) tiene como característica esencial el ser de naturaleza temporal, toda vez que supedita su vigencia a las necesidades que pueda tener cada entidad durante el año fiscal⁹. De igual manera, la temporalidad del referido régimen es ratificada en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29849, al señalarse que la eliminación del régimen en mención se produce de manera gradual.
- 2.16 Cabe señalar que los puestos bajo el régimen CAS no se ubican en el Cuadro de Asignación de Personal – CAP y que la contratación de personal bajo el régimen CAS obedece a la necesidad

⁷ Vigente conforme a la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1440 – Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

⁸ Artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1057, modificado por la Ley N° 29849 – Ley que regula la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo N° 1057

⁹ Artículo 5° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 065-2011-PCM



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

de la entidad de cubrir la prestación de servicios y el desempeño de funciones que son parte de la competencia de la entidad contratante.

- 2.17 Teniendo en cuenta lo señalado, es pertinente remitirnos a la opinión legal emitida en el Informe Técnico N° 835-2018-SERVIR/GPGSC (disponible en: www.servir.gob.pe), referido a la contratación de obreros municipales bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS), cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, en el cual se concluyó lo siguiente:

"3.1 La contratación de personal bajo el régimen CAS obedece a la necesidad de la entidad de cubrir la prestación de servicios y el desempeño de funciones que son parte de la competencia de la entidad contratante.

3.2 Los obreros municipales inicialmente deben ser contratados bajo el régimen de la actividad privada; sin embargo, y dada la razones expuestas en el numeral 2.4 del presente informe, no habría impedimento legal para que sean contratados bajo el régimen CAS, por lo que su celebración alternativa como régimen, dependerá de la necesidad temporal de la entidad para contratar al personal obrero bajo el referido régimen, hasta que pueda llevar a cabo la contratación de personal bajo el régimen laboral o estatutario pertinente, mediante concurso público de méritos".

- 2.18 Por lo expuesto, no existe impedimento legal alguno para que las municipalidades puedan contratar a personal obrero bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 - Contratación Administrativa de Servicios (CAS).

Conclusiones

- 3.1 En el Informe Legal N° 206-2010-SERVIR/GG-OAJ (disponible en www.servir.gob.pe) se precisa que dada la naturaleza de las labores que desempeña el personal de vigilancia, se considera un trabajo preponderantemente físico, por lo cual debe atribuírseles la categoría obreros, correspondiéndoles como régimen laboral el de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728).
- 3.2 En virtud de la Ley N° 30889 – Ley que precisa el régimen laboral de los obreros de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, se estableció que el régimen laboral de los obreros municipales es el régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728; y, que los obreros municipales no están comprendidos en el régimen laboral de la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057.
- 3.3 El ingreso a la Administración Pública, indistintamente del régimen al que se encuentre adscrita la entidad, se realiza necesariamente por concurso público de méritos en un régimen de igualdad de oportunidades de acuerdo con los principios de mérito y la capacidad de las personas, con excepción de los puestos de confianza, conforme a los documentos de gestión interna de la entidad de la entidad (Cuadro para Asignación de Personal - CAP, Manual de Organización y Funciones - MOF o Cuadro de Puestos de la entidad - CPE), para los cuales no se exige dicho proceso de selección.





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"

- 3.4 Los procesos de selección para el acceso al servicio civil deben ceñirse a los principios de mérito y capacidad, igualdad de oportunidades y publicidad, dado que la inobservancia de los mismos genera la nulidad de dichos procesos.
- 3.5 La Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, así como las Leyes Presupuestales de años anteriores, referido a las medidas en materia de ingreso de personal, en su artículo 8° prohíbe el ingreso de personal en el sector público por servicios personales y el nombramiento, salvo las excepciones que dicha norma establece; aplicándose esta prohibición a toda contratación de personal para la Administración Pública, sea a través del régimen laboral público (Decreto Legislativo N° 276) o del régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728).
- 3.6 SERVIR ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la contratación de los obreros municipales bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS) en el Informe Técnico N° 835-2018-SERVIR/GPGSC (disponible en: www.servir.gob.pe), al cual nos remitimos y ratificamos en todos sus extremos.

Atentamente,

PAOLA PANTOJA ACUÑA
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

