



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 del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Fecha

### INFORME TÉCNICO N° -2021-SERVIR-GPGSC

Para : **ADA YESENIA PACA PALAO**  
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**  
Coordinador de Soporte y Orientación Legal

Asunto : a) Sobre los alcances de la Ley N° 31131 respecto de los contratos administrativos de servicios  
b) De la naturaleza de los informes técnicos emitidos por SERVIR en el marco de su competencia  
c) Sobre la proscripción de avocamiento indebido en procesos judiciales

Referencia : Oficio N° 041-2021-MTC/20.5

#### I. Objeto de la consulta:

Mediante el documento de la referencia, el Jefe de la Oficina de Recursos Humanos de Provías Nacional consulta a SERVIR sobre los alcances de la Ley N° 31131 respecto de los contratos administrativos de servicios y otros.

#### II. Análisis:

##### Competencias de SERVIR

- 2.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es un organismo 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.
- 2.2 Debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa aplicable al 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.
- 2.3 Considerando lo señalado hasta este punto resulta evidente que no corresponde a SERVIR –a través de una opinión técnica– emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias de la presente consulta.



## Sobre los alcances de la Ley N° 31131 respecto de los contratos administrativos de servicios

- 2.4 Sobre este tema, SERVIR ha tenido la oportunidad de emitir pronunciamiento en el [Informe Técnico N° 000357-2021-SERVIR-GPGSC](#), cuyo contenido ratificamos y en el cual se señaló, lo siguiente:

"[...]

### ***Sobre el ingreso de personal en el marco de la Ley N° 31131***

*2.15 Si bien el artículo 4 de la Ley N° 31131 establece una regla general de prohibición de ingreso al RECAS, de una interpretación sistemática de dicho artículo con el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1057, podemos identificar que la norma permite tres excepciones: i) CAS Confianza; ii) Necesidad transitoria; y, iii) Suplencia.*

*2.16 A efectos de definir quiénes se encuentran en la primera excepción a la regla general de prohibición de ingreso al RECAS, por tener la condición de «CAS Confianza», nos remitimos a la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29849, la cual establece la posibilidad de celebrar contratos administrativos de servicios sin concurso público previo con aquellas personas destinadas a ocupar puestos que en el CAP o CAP Provisional de la entidad tengan reconocida expresamente la condición de funcionario público, servidor de confianza y/o directivo superior de libre designación y remoción. Por lo que, en estricta aplicación del artículo 4 de la Ley N° 31131, los puestos mencionados en el párrafo precedente podrán seguir siendo cubiertos a través del RECAS a plazo determinado.*

*2.17 Como segunda excepción, el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1057 contempla el uso de contratos administrativos de servicios a plazo determinado para labores de necesidad transitoria. Para tal efecto, conviene recordar que, al existir una regla general de prohibición de ingreso de personal al RECAS establecida en norma con rango de ley, la excepcionalidad de la necesidad transitoria debe encontrarse prevista en otra norma del mismo rango<sup>1</sup>.*

*[...]”.*

- 2.5 En tal sentido, debe quedar claro que una de las excepciones a la restricción de contratación de personal bajo el régimen de contrato administrativo de servicios (en adelante, RECAS), lo constituye la contratación por necesidad transitoria, la cual únicamente puede realizarse en mérito a la autorización que establezca una norma con rango de ley; por lo que no resultaría factible que se realicen contrataciones bajo RECAS de naturaleza transitoria respecto de puestos que ostentan funciones permanentes.

## De la naturaleza de los informes técnicos emitidos por SERVIR en el marco de su competencia

- 2.6 Al respecto, nos remitiremos al [Informe Técnico N° 1992-2019-SERVIR/GPGSC](#), sobre el extremo del alcance de los informes técnicos y las opiniones técnicas vinculantes de la

<sup>1</sup> A manera de ejemplo podemos citar las contrataciones administrativas de servicios autorizadas mediante decretos de urgencia en el marco del Estado de Emergencia Nacional (CAS COVID y otros), así como aquellas autorizadas en la Ley N° 31084 u otras normas con rango de ley emitidas tanto por el Congreso de la República como por el Poder Ejecutivo.



Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle. En tal informe, se concluyó lo siguiente:

"[...]

*2.10 Las interpretaciones y opiniones vinculantes contenidas en Informes Técnicos que emite SERVIR son aprobadas por el Consejo Directivo, en observancia de los siguientes criterios:*

- a. Cuando se advierta que los operadores administrativos aplican con diferentes criterios o interpretan de manera errónea la normativa del Sistema, produciendo efectos distintos para supuestos de hecho que observan las mismas características.*
- b. Cuando se evidencie la necesidad de interpretar o dotar de contenido a conceptos jurídicos no determinados del Sistema.*
- c. Cuando se evidencie la existencia de un vacío legal, que de continuar sin regulación, generaría una distorsión de las normas que conforman el Sistema.*
- d. Cuando se evidencie la necesidad de cambiar una opinión/opinión vinculante.*
- e. Cuando el Consejo Directivo considere necesaria la emisión de una opinión vinculante.*

[...]

*3.3 SERVIR expide informes técnicos bajo la denominación de 'vinculantes' en los supuestos reseñados en el numeral 2.10 del presente documento; sin embargo, no es válido sostener que los informes técnicos de SERVIR que no tengan dicha condición de vinculantes puedan ser inobservados a la sola discreción de las entidades.*

*3.4 Los pronunciamientos emitidos por SERVIR a través de los informes técnicos expresan la posición técnico legal del Ente Rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos sobre determinadas materias consultadas, por lo que lo señalado en estos debe ser considerado en las actuaciones de los operadores del referido sistema al interior de las entidades".*

- 2.7 Por tanto, todos los informes técnicos emitidos por SERVIR en su condición de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, tengan estos la denominación de "vinculantes" o no, deberán ser observados por las oficinas de recursos humanos o las que hagan sus veces de las entidades del referido Sistema<sup>2</sup>.

### **Sobre la proscripción de avocamiento indebido**

- 2.8 El artículo 139.2 de la Constitución, en su parte pertinente, dispone que: "[...] Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones [...]".
- 2.9 Por su parte, el artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, establece que "(...) Ninguna autoridad,

<sup>2</sup> Artículo 3° del Decreto Legislativo N°1023.



*cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional..."*

- 2.10 Al respecto, el Tribunal Constitucional<sup>3</sup> ha señalado que *"Por un lado, la proscripción de avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional; y, de otro, la interdicción de interferir en el ejercicio de la función confiada al Poder Judicial"*.
- 2.11 El referido avocamiento, en su significado constitucionalmente prohibido, consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso o controversia que es de competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquel. La prohibición de un avocamiento semejante es una de las garantías que se derivan del principio de independencia judicial.
- 2.12 En ese sentido, corresponderá a las autoridades administrativas analizar y evaluar el caso en concreto para determinar si se estaría o no incurriendo en la proscripción de avocamiento indebido.
- 2.13 Finalmente, es pertinente señalar que SERVIR no puede emitir opinión sobre el trámite de un proceso judicial ni respecto de la forma o modo de ejecución de un mandato judicial. Así, cualquier pedido de aclaración u opinión sobre el particular, debe ser formulado ante el órgano jurisdiccional correspondiente, empleando los mecanismos procesales establecidos para dicho efecto.

### III. Conclusiones:

- 3.1 Sobre los alcances de la Ley N° 31131 sobre los contratos administrativos de servicios, nos remitimos a lo expuesto en el [Informe Técnico N° 000357-2021-SERVIR-GPGSC](#), cuyo contenido ratificamos en todos sus extremos.
- 3.2 En el marco de la Ley N° 31131, una de las excepciones a la restricción de contratación de personal bajo el RECAS lo constituye la contratación por necesidad transitoria, la cual únicamente puede realizarse en mérito a la autorización que establezca una norma con rango de ley; por lo que no resultaría factible que se realicen contrataciones bajo RECAS de naturaleza transitoria respecto de puestos que ostentan funciones permanentes.
- 3.3 SERVIR ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el extremo del alcance de los informes técnicos y las opiniones técnicas vinculantes de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, en el [Informe Técnico N° 1992-2019-SERVIR/GPGSC](#), por lo cual, nos remitimos a lo señalado en el mismo y ratificamos en todos sus extremos.
- 3.4 El avocamiento indebido consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso o controversia que es de competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquel.

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0003-2005-PI/TC (fund. 149 y ss.),



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 del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

- 3.5 SERVIR no puede emitir opinión sobre el trámite de un proceso judicial ni respecto de la forma o modo de ejecución de un mandato judicial. Así, cualquier pedido de aclaración u opinión sobre el particular, debe ser formulado ante el órgano jurisdiccional correspondiente, empleando los mecanismos procesales establecidos para dicho efecto.

Atentamente,

### **DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE**

**ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**

Coordinador de Soporte y Orientación Legal  
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

AYPP/abs/mma

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: **1GCSWRZ**