

**PERÚ**Presidencia del
Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilGerencia 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 : Sobre la contratación de personal en los proyectos de inversión pública y otros

Referencia : Oficio N° 151-2021-CG/MPROY-AC-PUNO

I. Objeto de la consulta:

Mediante el documento de la referencia, el Jefe de Comisión de la Subgerencia de Control de Megaproyectos de la Contraloría General de la República realiza a SERVIR las siguientes consultas:

Respecto de la contratación de personal eventual para realizar labores en proyectos de inversión pública desarrollados por administración directa en los periodos 2017 al 2019, se le consulta lo siguiente:

- a) ¿La contratación de dicho personal requirió efectuarse bajo la modalidad de concurso público o pudo contratarse directamente?
- b) ¿Se requirió la suscripción de un contrato propiamente dicho o pudo suplirse con algún otro documento?
- c) ¿Fue factible que la contratación, y por ende la asignación de funciones, se acreditara únicamente a través de un memorando emitido por un funcionario de línea de la entidad?
- d) ¿Correspondía pagar remuneración, aguinaldos, vacaciones truncas y compensación de tiempo de servicios a personal vinculado laboralmente sin concurso público y sin suscripción de contrato, para realizar labores en proyectos de inversión señaladas solo con un memorando de asignación de funciones emitido por un funcionario de línea de la entidad?
- e) ¿Es factible considerar al mencionado personal como servidores públicos "contratados"?
- f) Al personal señalado, ¿le resulta aplicable el cumplimiento de una "jornada legal"? ¿cuáles son las características de la referida jornada legal?

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.



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"

- 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.

Delimitación de la consulta

- 2.3 En atención a lo señalado, no corresponde a SERVIR, a través de una opinión técnica como la presente, pronunciarse respecto a casos concretos como el planteado por la entidad consultante; por lo que el presente informe abordará las reglas generales a considerar con relación a la materia consultada.
- 2.4 Asimismo, SERVIR no tiene competencia para calificar la legalidad o ilegalidad de actos administrativos emitidos por entidades públicas, ni de emitir opinión respecto de las decisiones que adopten sobre casos específicos, siendo competencia de la propia entidad determinar dichos aspectos, de acuerdo a la normativa vigente.

Sobre las reglas de acceso al servicio civil

- 2.5 En principio, debemos indicar 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 (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.
- 2.6 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° 28175¹, Ley Marco del Empleo Público y en el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023², norma legal que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.
- 2.7 Cabe acotar 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.

¹ "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."

² "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."

- 2.8 De este modo, el acceso al servicio civil, indistintamente del régimen laboral al que se vincule el servidor (Decreto Legislativo N° 276, 728 o 1057), se realiza necesariamente por concurso público de méritos, en condiciones de igualdad de oportunidades³.

Por tanto, las entidades públicas no pueden establecer mecanismos diferentes (ya sea a través de convenios colectivos u otro medio) para el ingreso a la Administración Pública, debido a que no se puede vulnerar las exigencias establecidas en las normas imperativas respecto al acceso al servicio civil, y los principios del proceso de selección de personal (mérito, capacidad, igualdad de oportunidades y publicidad).

- 2.9 Por otra parte, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por Decreto Supremo N° 304-2012-EF, por su parte, señala en su Tercera Disposición Transitoria⁴, que en la Administración Pública, en materia de gestión de personal, se tomará en cuenta lo siguiente: *"a) El ingreso de personal solo se efectúa cuando se cuenta con la plaza presupuestada. Las acciones que contravengan el presente numeral serán nulas de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario de la Entidad que autorizó tales actos, así como de su Titular."*
- 2.10 En ese sentido, las personas solo pueden ingresar a la Administración Pública a través de las reglas del acceso al servicio civil antes señaladas.

Sobre la vinculación del servidor civil

- 2.11 De acuerdo con el literal b) del numeral 6.1.3 de las "Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas", aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 238-2014-SERVIR-PE, se establece que la vinculación es el proceso mediante el cual se formaliza el inicio del vínculo entre el servidor civil y la entidad pública ya sea con la emisión de una resolución administrativa o con la suscripción de un contrato, fijando los derechos y deberes correspondientes a los servidores civiles, además de las características, condiciones, restricciones y penalidades concernientes al servicio, el cual permita el cumplimiento de la normatividad para cada una de las modalidades de incorporación.
- 2.12 En ese marco, las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas deben formalizar la vinculación de los servidores civiles a través de los contratos o resoluciones, conforme a lo establecido en la mencionada norma.

De la contratación de personal para la ejecución de proyectos de inversión

- 2.13 Sobre el particular, debemos remitirnos al [Informe Técnico N° 1146-2018-SERVIR/GPGSC](#), en el que se concluyó lo siguiente:

"3.1 Los proyectos de inversión tienen una naturaleza estrictamente temporal, y cuando una entidad programe la ejecución de obras públicas, estas deben contar con la

³ Pues existe obligación de que todo organismo público y empresa del Estado de comunicar las convocatorias vigentes en el Servicio Nacional del Empleo, bajo los alcances del Decreto Supremo N° 003-2018-TR, norma de alcance general.

⁴ Disposición vigente, conforme lo establece la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1440.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

asignación presupuestal correspondiente, el personal técnico - administrativo y los equipos necesarios, por lo que dicha ejecución no debería generar la contratación de personal técnico - administrativo, más aún personal bajo el régimen CAS, por existir una prohibición expresa.

3.2 *En caso la entidad considere necesario incorporar personal adicional, deberá cumplir todos los requisitos legalmente determinados y seguir los trámites establecidos para tal efecto. En caso de proceder la incorporación, esos servidores civiles tendrán el régimen general correspondiente a los servidores de la entidad, bajo una modalidad de contratación temporal.*

3.3 *Cada entidad deberá establecer las disposiciones aplicables al proceso de contratación temporal de personal para los proyectos de inversión pública, tales como los requisitos que debe cumplir dicho personal, su remuneración, las funciones a realizar, entre otros aspectos; debiendo observar la disponibilidad presupuestal, así como la naturaleza y necesidades de cada proyecto de inversión pública.*

(...)"

- 2.14 De esta manera, el régimen laboral aplicable a los servidores de los proyectos de inversión pública será el régimen laboral de la entidad a la cual se encuentra adscrito. Para tal efecto, deberá observarse las normas de creación de la entidad, así como los instrumentos de gestión de la entidad (Reglamento de Organización y Funciones, Manual de Operaciones, u otros).
- 2.15 Adicionalmente, es pertinente indicar que la Ley N° 31084⁵, así como las leyes presupuestales de años anteriores, prohíbe a los proyectos de inversión la contratación de personal bajo el régimen CAS.
- 2.16 Finalmente, para mayores detalles sobre la contratación de personal en los proyectos de inversión se sugiere consultar con la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas para que emita opinión conforme a sus atribuciones.

III. Conclusiones

- 3.1 El ingreso de personal a la Administración Pública, indistintamente del régimen de vinculación, se realiza a través de concursos públicos de méritos, según lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público y al Artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023.

⁵ Ley N° 31084 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2021

"Artículo 9. Medidas en materia de modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático

(...)

9.3 Prohíbense las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático con cargo a la Genérica del Gasto "Adquisición de Activos No Financieros", con el objeto de habilitar recursos para la contratación de personas bajo el Régimen Laboral Especial del Decreto Legislativo N° 1057. La contratación bajo el Régimen Laboral Especial del Decreto Legislativo N° 1057 no es aplicable en la ejecución de inversiones bajo el ámbito del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y de proyectos que no se encuentren bajo el ámbito de dicho sistema."



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"

- 3.2 Las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas deben formalizar la vinculación de los servidores civiles a través de los contratos o resoluciones, conforme a lo establecido en las "Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas", aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 238-2014-SERVIR-PE.
- 3.3 Respecto a la contratación de personal para la ejecución de proyectos de inversión, nos remitimos al [Informe Técnico N° 1146-2018-SERVIR/GPGSC](#), cuyo contenido ratificamos.
- 3.4 Para mayores detalles sobre la contratación de personal en los proyectos de inversión se sugiere consultar con la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas para que emita opinión conforme a sus atribuciones.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS

Coordinador de Soporte y Orientación Legal
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

AYPP/abs/kah
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: 0JJP4EP