Firmado digitalmente por SU LAY Cynthia Cheenyi FAU 20477906461 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 2020/09/25 15:43:47-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

Lima, 25 de septiembre de 2020

INFORME TECNICO N° 001463-2020-SERVIR-GPGSC

De : **CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY**
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : a) De la contratación de obreros
b) Sobre el Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP - Provisional)

Referencia : Oficio Nº 162-2020-MPC/GGA-GP

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia el Gerente de la Gerencia de Personal de la Municipalidad Provincial del Callao realiza a SERVIR las siguientes consultas:

a) ¿Es viable la incorporación de personal de limpieza pública –perteneciente a ESLIMP CALLAO – considerando que la misma se encuentra adscrita al régimen de la actividad privada?

b) ¿Es viable modificar el Cuadro de asignación de Personal – CAP de la Municipalidad del Callao para la incorporación de 1500 servidores de limpieza pública?

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.

De las reglas para el ingreso a la Administración Pública

2.4 En principio, 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

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: **OKOLXWK**

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.

2.5 Dicha exigencia legal del ingreso mediante concurso público de méritos ha sido establecida por mandatos imperativos de observancia obligatoria, tales como el artículo 5º de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público[1] y en el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023[2], norma legal que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

2.6 Cabe anotar, que el artículo 9º 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 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.

2.7 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.

Restricciones presupuestales para el ingreso de personal

2.8 Al respecto, la Ley N° 28411 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, en su Tercera Disposición Transitoria[3], señala 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.*"

2.9 Por su parte, mediante el Decreto de Urgencia N° 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, así como las leyes presupuestales de años anteriores (desde el año 2006 hasta la fecha), 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[4]; aplicándose esta prohibición a toda contratación de personal para la Administración Pública, sea a través del

[1] *"Artículo 5º.- 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."*

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

[4] Cabe mencionar que a partir de la entrada en vigencia del DU 016-2020, esto es 24 de enero de 2020, las entidades públicas se encuentran prohibidas para incorporar, contratar o nombrar personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, salvo las excepciones previstas.

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: **OKOLXWK**

régimen laboral público (Decreto Legislativo N° 276) o del régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728).

2.10 La citada Ley de Presupuesto establece que para la aplicación de los casos de excepción, es requisito que las plazas o puestos a ocupar se encuentren aprobados en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), en el Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP Provisional) o en el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), y en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), según corresponda, así como que las plazas o puestos a ocupar se encuentren registradas en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público a cargo de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, y que cuenten con la respectiva certificación del crédito presupuestario.

2.11 Asimismo, previamente a la convocatoria de los concursos públicos cuando estos correspondan, en los supuestos de excepción establecidos desde el inciso a) hasta el inciso l) del numeral 8.1 del artículo 8, se debe contar con el informe favorable de la Oficina General de Presupuesto de la entidad que financiará el gasto, en el que se señale, entre otros aspectos, que dicha entidad cuenta con los créditos presupuestarios suficientes para financiar el referido gasto y su sostenibilidad en los años fiscales siguientes.

2.12 En ese sentido, las entidades públicas se encuentran prohibidas por mandato legal a contratar o nombrar personal en la Administración Pública, salvo las excepciones establecidas en las leyes de presupuesto del respectivo año fiscal.

2.13 Finalmente, cabe señalar que las entidades públicas se encuentran prohibidas de incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente. Todo acto administrativo, acto de administración o resoluciones administrativas que autoricen gastos no son eficaces si no cuentan con el crédito presupuestario en el presupuesto institucional o condicionan la misma a la asignación de mayores créditos presupuestarios[5].

De la contratación de obreros bajo el régimen del Decreto Legislativo Nº 1057

2.14 Sin perjuicio de lo anterior, es preciso señalar que el Contrato Administrativo de Servicios (CAS) "*…constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado. (…), 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*"[6].

2.15 Asimismo, el contrato administrativo de servicios (en adelante CAS) tiene como característica esencial ser de naturaleza temporal, toda vez que supedita su vigencia a las necesidades que pueda tener cada entidad durante el año fiscal[7]. De igual manera, la temporalidad del referido

[5] Numeral 4.2 del artículo 4° del Decreto de Urgencia N° 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020
[6] 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.
[7] 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.

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: **OKOLXWK**

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 Además, cabe señalar que los puestos bajo el régimen CAS no se ubican en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) y que la contratación bajo este régimen 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. Dichas funciones se encuentran contenidas en los documentos de gestión de la entidad como, por ejemplo, el Reglamento de Organización de Funciones - ROF y el Manual de Organización y Funciones MOF, entre otros.

2.17 En ese marco, las entidades pueden contratar personal bajo el régimen CAS para ejercer funciones equivalentes a las de una plaza contenida en el CAP. Sin embargo, ello no altera que la prestación de servicios bajo el Decreto Legislativo N° 1057 sea temporal, es decir, no adquiere la calidad de permanente.

2.18 Cabe señalar que mediante la sentencia recaída en el Expediente 03531-2015-PA[8], el Tribunal Constitucional declaró que la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, no prohíbe la contratación de obreros municipales bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057.

2.19 Por lo tanto, no existe impedimento legal para que los obreros sean contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, toda vez que la referida contratación se da como un mecanismo alternativo para que las entidades que requieran personal adicional y que no cuenten con plazas vacantes y presupuestadas, sea bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 o 728, puedan cubrir, temporalmente, su necesidad de servicio a fin de no perjudicar el desarrollo de sus funciones debido a la falta de recursos humanos.

Sobre el Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP - Provisional)

2.20 Al respecto, nos remitiremos al Informe Técnico N° 2130-2016-SERVIR/GPGSC, cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, el cual concluye:

> *"3.1 Las normas referidas al CAP Provisional que deben aplicar las entidades públicas de los tres (3) niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local) se encuentran establecidas en los Anexos N° 4, 4 – A, 4 – B, 4 – C y 4 – D de la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GDSRH.*
>
> *3.2 La Oficina de Recursos Humanos de la entidad, o quien haga sus veces, es la responsable de elaborar el CAP Provisional, así como de elaborar un informe especificando las razones por las cuales se deben realizar modificaciones al instrumento existente estableciendo con claridad la metodología utilizada y la justificación para realizar modificaciones en la dotación de cargos de la entidad.*
>
> *3.3 La elaboración del CAP Provisional requiere de la opinión técnica favorable del órgano encargado de racionalización de la entidad, o del que haga sus veces; mientras que la aprobación del CAP Provisional por las entidades está condicionada al informe de opinión favorable que emita SERVIR.*

[8] Fundamento 14 de la sentencia recaída en el Expediente 03531-2015-PA

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: **OKOLXWK**

En el caso de Gobierno Local, sus programas y proyectos adscritos y las empresas pertenecientes al Gobierno Local, la aprobación del CAP Provisional se realiza mediante ordenanza municipal.

3.4 Mediante Resolución de su titular, la entidad aprueba las propuestas de modificaciones al PAP, previo informe favorable de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en la entidad, sobre su viabilidad presupuestal; sin embargo, está prohibida la recategorización y/o modificación de plazas que se orienten al incremento de remuneraciones, por efecto de la modificación del CAP y/o del PAP.

3.5 Por lo tanto, la elaboración y aprobación del CAP Provisional de las entidades públicas de los tres (3) niveles de gobierno se sujeta a los lineamientos previstos en la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GDSRH, cuyo numeral 1) del Anexo N° 4 enumera los únicos supuestos que habilitan a las entidades a aprobar el CAP Provisional.

3.6 Por último, respecto a la consulta de aprobación del incremento del presupuesto municipal, corresponde solicitar opinión a la Dirección General del Presupuesto Público del MEF."

2.21 De esta manera, las entidades públicas -indistintamente de su nivel de gobierno-que requieran hacer modificación alguna a su CAP vigente y, en tanto no cuenten con un CPE como resultado del proceso de tránsito a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, podrán aprobar su CAP Provisional. Para tal efecto deberán cumplir con las disposiciones establecidas por la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GDSRH, "Normas para la gestión del proceso de administración de puestos, y elaboración y aprobación del Cuadro de Puestos de la Entidad - CPE", aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 304-2015-SERVIR/PE, modificada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 057-2016-SERVIR/PE.

III. Conclusiones

3.1 El ingreso de personal en la Administración Pública se efectúa mediante concurso público de méritos, debiendo 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.

3.2 De conformidad con el literal a) de la Tercera Disposición Transitoria de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, 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 tu titular.

3.3 El Decreto de Urgencia N° 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, prohíbe el ingreso de personal en el sector público por servicios personales y el nombramiento, salvo las excepciones que dicha norma establece.

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: **OKOLXWK**

3.4 No existe impedimento legal para que los obreros sean contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, toda vez que la referida contratación se da como un mecanismo alternativo para que las entidades que requieran personal adicional y que no cuenten con plazas vacantes y presupuestadas, sea bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 o 728, puedan cubrir, temporalmente, su necesidad de servicio a fin de no perjudicar el desarrollo de sus funciones debido a la falta de recursos humanos.

3.5 Las entidades públicas -indistintamente de su nivel de gobierno-que requieran hacer modificación alguna a su CAP vigente y, en tanto no cuenten con un CPE como resultado del proceso de tránsito a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, podrán aprobar su CAP Provisional. Para tal efecto deberán cumplir con las disposiciones establecidas por la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GDSRH, "Normas para la gestión del proceso de administración de puestos, y elaboración y aprobación del Cuadro de Puestos de la Entidad - CPE", aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 304-2015-SERVIR/PE, modificada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 057-2016-SERVIR/PE.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/abs/kah
K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2020

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: **OKOLXWK**