



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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

**INFORME TÉCNICO N° 1456 -2018-SERVIR/GPGSC**

De : CYNTHIA SÚ LAY  
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Sobre la contratación bajo la modalidad de locación de servicios y otros

Referencia : Oficio N° 020-2018-SITRAMUN-SC/SG.

Fecha : Lima, 27 SET. 2018

**I. Objeto de la consulta**

Mediante el documento de la referencia, el Secretario General del Sindicato de Trabajadores Municipales Santa Cruz formula a SERVIR las siguientes consultas:

1. Si resulta procedente que se contrate como locador de servicios al Jefe de asesoría Legal de una Municipalidad Provincial cuya área se encuentra en la estructura Orgánica de la Municipalidad con el nombre de Asesoría Jurídica y no con el nombre de asesoría legal asesoría jurídica externa, como la entidad lo ha consignado.
2. ¿Es procedente que un cesante del sector Educación perciba un ingreso como Jefe de Asesoría Legal Externa de una Municipalidad Provincial, además de ser consultor y asesor de otras municipales distritales en forme simultánea? ¿Ello afecta la prohibición de doble percepción? ¿si es cesante del sector educación, cuánto debe percibir en su totalidad?
3. ¿Es procedente que la empleadora contrate personal CAS en áreas y con cargos que no están contemplados en el CAP de una Municipalidad Provincial, y que dicho personal no cumpla además con el perfil del puesto y los requisitos requeridos para dicho cargo según el MOF de la entidad edil?
4. ¿Es procedente que se contrate al personal CAS sin concurso público? ¿Qué sanción debería recibir el Alcalde Provincial o el Gerente Público en caso se esté vulnerando alguna norma?
5. ¿Es procedente que el personal CAS esté percibiendo remuneraciones por encima de los trabajadores nombrados y permanentes y con montos que superan lo establecidos en el PAP de la entidad municipal?
6. ¿Es procedente que a los servidores CAS, en un mismo año fiscal, se les contrate sin concurso público por un periodo de tiempo determinado y luego del cumplimiento de dicho periodo, a través de otro contrato (sin concurso público) se les incremente la remuneración?
7. Mediante una resolución de alcaldía, la municipalidad anula de oficio el pacto colectivo sobre incremento remunerativo, razón por la cual un grupo de trabajadores perjudicados con dicha medida, interpusieron una acción judicial en la cual se emitió una medida cautelar mediante la cual se ordenó el abono de los montos descontados; sin embargo, existe un grupo de trabajadores que a pesar que no impugnaron, también se les está abonando dichos montos mediante un Memorándum, ¿Es procedente que mediante memorándum se deje sin efecto una resolución de alcaldía? ¿Qué sanción debería tener la máxima autoridad en caso se esté vulnerando el marco legal del CAS y los instrumentos de gestión interna de la entidad edil?
8. ¿Es procedente que en un TUPA, que esta desactualizado, a través de la patronal se esté cobrando procedimientos o denominaciones que no estén considerados en dicho Texto único de Procedimientos Administrativos? ¿Qué acto administrativo le corresponde a los funcionarios que están vulnerando dicho documento normativo de gestión?





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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

## 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.
- 2.2 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, 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.

### De los prestadores de servicios bajo las reglas de Código Civil

- 2.4 Al respecto, corresponde remitirnos a lo señalado en el Informe Técnico N° 535-2016-SERVIR/GPGSC (disponible en [www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)), cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, donde señalamos que los contratos de locación de servicios son contratos de naturaleza civil contemplados en el literal a) del artículo 1756° y 1764° del Código Civil y sus normas complementarias, asimismo que dicha contratación se efectúa para realizar labores no subordinadas (en concordancia con lo dispuesto en la Sexta Disposición Complementaria Final<sup>1</sup> del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM), siendo distintos a los contratos laborales, los cuales sí contemplan beneficios para los trabajadores por existir un vínculo laboral. Por lo tanto, respecto a los alcances de la regulación que rige los contratos de locación de servicios SERVIR no es competente para emitir un pronunciamiento.

### Sobre la prohibición a la doble percepción de ingresos

- 2.5 Sobre la prohibición de doble percepción de ingresos en el Estado, recomendamos revisar para mayor detalle el Informe Técnico N° 2128-2016-SERVIR/GPGSC (disponible en [www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)), en el cual se concluyó lo siguiente:

*“3.1 La prohibición de doble percepción alcanza a los funcionarios o servidores públicos que ejercen una función pública insertada en la organización del Estado, indistintamente del régimen laboral o modalidad de contratación (locación de servicios) bajo el cual se vinculen con este. Dichos funcionarios o servidores no pueden percibir un segundo ingreso del Estado por servicios prestados a su favor, cualquiera sea la denominación que se otorgue a dicho*



<sup>1</sup> Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

SEXTA.- Precisiones de la locación de servicios

Las entidades sólo pueden contratar a personas naturales bajo la figura de Locación de servicios prevista en el artículo 1764 del código civil y sus normas complementarias, para realizar labores no subordinadas, bajo responsabilidad del titular.”



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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

*ingreso. Siendo las únicas excepciones la función docente y la percepción de dietas por participación en uno (1) de los directorios de entidades o empresas públicas.*

*3.2 La responsabilidad de los funcionarios y/o servidores que han permitido la configuración de la doble percepción de ingresos está tipificada como faltas de carácter disciplinario en el artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, las cuales deberán identificarse en cada caso particular. Asimismo, el indicado dispositivo ha establecido taxativamente como una falta de carácter disciplinario "la doble percepción de compensaciones económicas, salvo los casos de dietas", que podrá ser imputada al servidor o funcionario que haya incurrido en dicha prohibición."*

### De la incompatibilidad de pensión y remuneración

- 2.6 Con respecto a la incompatibilidad de pensión y remuneración, recomendamos revisar para mayor detalle el Informe Técnico N° 420-2016-SERVIR/GPGSC (disponible en [www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)), en el cual se concluyó lo siguiente:

*"3.4 El Decreto Ley N° 19990 ha señalado que el pensionista que se reincorpore a la actividad laboral elegirá entre la remuneración que perciba por sus servicios prestados o su pensión generada por el Sistema Nacional de Pensiones; permitiendo que por excepción pueda percibir simultáneamente pensión y remuneración, cuando la suma de estos conceptos no supere el cincuenta por ciento (50%) de la Unidad Impositiva Tributaria vigente."*

- 2.7 En el caso de los pensionista bajo el régimen pensionario del Decreto Ley N° 25897, que crea el Sistema Privado de Pensiones (SPP), conformado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones AFP, la percepción de su pensión no es incompatible con el sueldo o remuneración que pudiera percibir, en caso se reincorpore a la actividad laboral en una entidad pública, puesto que la primera es otorgada por una entidad privada, por lo que se puede percibir de manera simultánea pensión de la respectiva AFP y sueldo o remuneración de la entidad pública.
- 2.8 Con respecto al monto que debe percibir un cesante del sector educación, debemos indicar que las opiniones que emite SERVIR 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, conforme a lo indicado en el numeral 2.3 del presente informe; por lo tanto, no es competencia de SERVIR emitir opinión sobre los pensionistas del Estado y los beneficios que les puedan corresponder.

### Sobre la contratación bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios

- 2.9 En principio, es oportuno señalar que el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), Decreto Legislativo N° 1057, 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.
- 2.10 Dichas funciones pueden encontrarse contenidas en los documentos de gestión de la entidad como, por ejemplo, el Manual de Organización y Funciones (MOF), Perfil de Puestos, entre otros<sup>2</sup>. En esa línea, las entidades pueden contratar personal bajo el régimen CAS para ejercer funciones

<sup>2</sup> No obstante, puede suceder que algunas de aquellas funciones no se encuentren en los documentos de gestión por no estar actualizados; sin embargo, son competencia de la entidad por ley o norma complementarias y en esa medida son cubiertos por puestos CAS.



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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

equivalentes a las que desempeñan los trabajadores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 que ocupa una plaza contenida en el Cuadro de Asignación de Personal (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.

- 2.11 De la misma manera, si bien los requisitos mínimos para acceder a un puesto bajo el régimen CAS se encuentran descritos en el “perfil de puesto” requerido por el área usuaria, debemos indicar las funciones a realizar no necesariamente deben encontrarse en el MOF de la entidad; asimismo, se puede habilitar una plaza CAS para cubrir las necesidades que advierta la entidad, sin que dicha plaza se encuentre en el CAP institucional.
- 2.12 Sobre el ingreso al régimen CAS sin previo concurso público, nos remitimos al Informe Técnico N° 1264-2018-SERVIR/GPGSC (disponible en [www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)), el cual recomendamos revisar para mayor detalle, y en cuyo contenido se concluyó lo siguiente:

*“La única posibilidad de incorporación directa de personal al régimen CAS sin concurso público se encuentra prevista en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29849 (modifica el Decreto Legislativo N° 1057) y está referida al personal mencionado en los numerales 1), 2), y literal a) del numeral 3) del artículo 4° de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público (funcionarios públicos, empleados de confianza y directivos superiores, respectivamente); respecto del cual se dispone además que, sólo puede ser contratado para ocupar una plaza orgánica contenida en el Cuadro de Asignación de Personal – CAP de la entidad.”*

- 2.13 En razón a ello, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 377-2011-SERVIR/GPGSC (disponible en nuestro Portal Institucional: [www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)), en el que se precisó que no existe impedimento para que la retribución fijada para el personal de confianza vía Contrato Administrativo de Servicios pueda ser mayor a la prevista en la Escala Remunerativa; no obstante, deberá respetarse los toques máximos establecidos mediante Decreto de Urgencia N° 038-2006.

#### **Sobre los Incrementos remunerativos en el sector público**

- 2.14 Con respecto a los incrementos remunerativos en el sector público, recomendamos revisar para mayor detalle, el Informe Técnico N° 377-2011-SERVIR/GPGSC (disponible en nuestro Portal Institucional: [www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)), en el que se concluyó lo siguiente:

*“3.1 Desde el año 2006 hasta la actualidad, la leyes anuales de Presupuesto del Sector Público, han establecido una limitación aplicable en las entidades de los tres (3) niveles de gobierno en virtud de la cual, se estaría eliminando cualquier posibilidad de incremento remunerativo así como la aprobación de nuevas bonificaciones u otros beneficios (independientemente de la denominación, naturaleza o fuente de financiamiento); por lo que cualquier reajuste o incremento remunerativo deberá encontrarse autorizado por ley expresa.*

*(...)*

*3.3 Asimismo, cabe señalar que respecto de cualquier acto que contravenga las prohibiciones contenidas en las normas presupuestales, corresponderá a cada entidad de la Administración Pública, dentro sus atribuciones, adoptar las medidas pertinentes para la determinación de los mismos; así como, en mérito de ello, determinar las respectivas*





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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

*responsabilidades de los servidores y/o funcionarios que realizaron dichas contravenciones.”*

### Sobre la nulidad del acto administrativo

- 2.15 Al respecto, resulta pertinente remitirnos a lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (TUO-LPAG)<sup>3</sup>, en cuyo artículo 10 se establece las causales de nulidad de un acto administrativo, debiendo la entidad identificar la causal correspondiente para cada caso en concreto.
- 2.16 Con respecto a la observación de los textos únicos de procedimientos administrativos, debemos señalar 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, por lo que no corresponde pronunciarse sobre los textos únicos de procedimientos administrativos de las entidades públicas.
- 2.17 Finalmente, corresponderá a las propias entidades evaluar cada caso en concreto con el fin de determinar la existencia o no de una conducta infractora y de ser el caso subsumir dicha conducta considerada infractora a una falta administrativa disciplinaria, conforme al marco legal del régimen disciplinario.

### III. Conclusiones

- 3.1 SERVIR no tiene competencia sobre las relaciones de naturaleza civil que se den en la Administración Pública, dado que sólo es competente para interpretar las normas pertinentes al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, en su calidad de ente rector del referido sistema.
- 3.2 El Decreto Ley N° 19990 ha señalado que el pensionista que se reincorpore a la actividad laboral elegirá entre la remuneración que perciba por sus servicios prestados o su pensión generada por el Sistema Nacional de Pensiones; permitiendo que por excepción pueda percibir simultáneamente pensión y remuneración, cuando la suma de estos conceptos no supere el cincuenta por ciento (50%) de la Unidad Impositiva Tributaria vigente.
- 3.3 En el caso de los pensionista bajo el régimen del Sistema Privado de Pensiones, la percepción de su pensión no es incompatible con el sueldo o remuneración que pudiera percibir, en caso se reincorpore a la actividad laboral en una entidad pública, puesto que la primera es otorgada por una entidad privada, por lo que se puede percibir de manera simultánea pensión de la respectiva AFP y sueldo o remuneración de la entidad pública

4 La única posibilidad de incorporación directa de personal al régimen CAS sin concurso público se encuentra prevista en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29849 (modifica el Decreto Legislativo N° 1057) y está referida al personal mencionado en los numerales 1), 2), y literal a) del numeral 3) del artículo 4° de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público (funcionarios públicos, empleados de confianza y directivos superiores, respectivamente); respecto del cual se dispone además que, sólo puede ser contratado para ocupar una plaza orgánica contenida en el Cuadro de Asignación de Personal – CAP de la entidad.

<sup>3</sup> Dado que el TUO LPAG fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 20 de marzo de 2017, para los hechos anteriores a dicha fecha deberá considerarse el artículo correspondiente en la Ley N° 27444.





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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

- 3.5 No existe impedimento para que la retribución fijada para el personal de confianza vía Contrato Administrativo de Servicios pueda ser mayor a la prevista en la Escala Remunerativa; no obstante, deberá respetarse los topes máximos establecidos mediante Decreto de Urgencia N° 038-2006.
- 3.6 Desde el año 2006 hasta la actualidad, la leyes anuales de Presupuesto del Sector Público, han establecido una limitación aplicable en las entidades de los tres (3) niveles de gobierno en virtud de la cual, se estaría eliminando cualquier posibilidad de incremento remunerativo así como la aprobación de nuevas bonificaciones u otros beneficios (independientemente de la denominación, naturaleza o fuente de financiamiento); por lo que cualquier reajuste o incremento remunerativo deberá encontrarse autorizado por ley expresa.
- 3.7 Sobre la nulidad de actos administrativos, se deberá remitir a lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (TUO-LPAG)<sup>4</sup>, en cuyo artículo 10 se establece las causales de nulidad de un acto administrativo, debiendo la entidad identificar la causal correspondiente para cada caso en concreto.
- 3.8 Corresponderá a las propias entidades evaluar cada caso en concreto con el fin de determinar la existencia o no de una conducta infractora y de ser el caso subsumir dicha conducta considerada infractora a una falta administrativa disciplinaria, conforme al marco legal del régimen disciplinario.

Atentamente,

CYNTHIA SÚ LAY  
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil  
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/abs/jms

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes Técnicos\2018

<sup>4</sup> Dado que el TUO LPAG fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 20 de marzo de 2017, para los hechos anteriores a dicha fecha deberá considerarse el artículo correspondiente en la Ley N° 27444.