



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° 437 -2018-SERVIR/GPGSC**

De : **FERNANDO CUADROS LUQUE**  
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Sobre la remuneración de los funcionarios de gobiernos locales

Referencia : Oficio N° 02-2018-GPPI/MDSMM

Fecha : **21 MAR. 2018**

**I. Objeto de la Consulta**

Mediante el documento de la referencia, el Gerente de Planeamiento, Presupuesto e Informática de la Municipalidad Distrital Santa María del Mar consulta a SERVIR respecto de la posibilidad de tener una remuneración en función a escalas remunerativas con intervalos para los Gerentes y Subgerentes, donde los Gerentes y/o Subgerentes pueden variar el monto de acuerdo a las metas cumplidas mes a mes, teniendo en consideración que dichos funcionarios se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057.

**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.

**Connotación de funcionario público en la Ley N° 28175 y la Ley N° 30057**

- 2.4. Sobre la connotación de *funcionario*, la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (en adelante LMEP) establece en su artículo 4° que *Funcionario Público* es el que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representa al Estado o a un sector de la población, desarrolla políticas del Estado y/o dirige organismos o entidades públicas; pudiendo ser: a) de elección popular directa y universal o confianza política originaria, b) de nombramiento y remoción regulados, o c) de libre nombramiento y remoción (artículo 4, numeral 1).

De acuerdo con dicha definición, la condición de *Funcionario Público* está dirigida para aquellas personas que ocupan los puestos de mayor jerarquía en la entidad (por ejemplo, Titulares de organismos públicos). Asimismo, es aquél que desarrolla funciones de preeminencia política,





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”

reconocida por norma expresa, que representa al Estado o a un sector de la población, desarrolla políticas del Estado y/o dirige organismos o entidades públicas.

- 2.5. Por su parte, debemos indicar que el artículo 52° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, vigente y de aplicación común a todos los regímenes laborales por entidades (D.L 276, D.L 728 y CAS) desde el 5 de julio de 2013, señala que los funcionarios públicos pueden ser: de elección popular directa y universal, de designación o remoción regulada y de libre designación y remoción.

Ahora bien, de acuerdo al literal c) de dicho artículo, se considera funcionarios de libre nombramiento y remoción a aquellos cuyo acceso al Servicio Civil se realiza por libre decisión del funcionario público que lo designa, basada en la confianza para realizar funciones de naturaleza política, normativa o administrativa.

#### **Sobre el personal que constituye funcionario, empleado de confianza y directivo superior en gobiernos locales**

- 2.6. De conformidad con el numeral 6 del literal c) del artículo 52° de la Ley del Servicio Civil, concordante con el artículo 27° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, se considera como funcionario de libre designación y remoción al Gerente Municipal, cuyo cargo está sujeto a la confianza otorgada por la autoridad que lo designó, es decir, el Alcalde Municipal.
- 2.7. Por su parte, conforme a la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, se consideran como directivos superiores al personal que ejerce funciones administrativas y relativas a la dirección de un órgano, programa o proyecto, la supervisión de empleados públicos, entre otras (por ejemplo, jefes de áreas u otros gerentes). De otro lado, se consideran empleados de confianza al personal que ocupa un cargo de confianza técnico o político en la entidad. El número de personal, en ambos casos, está sujeto al porcentaje establecido en dicha Ley.
- 2.8. Los requisitos mínimos que debe reunir todo el personal referido debe constar en los documentos de gestión de la entidad, tales como el Cuadro de Asignación de Personal (CAP)<sup>1</sup>, Manual de Organización y Funciones (MOF)<sup>2</sup> o Reglamento de Organización y Funciones (ROF).



#### **De la contratación de funcionarios, empleados de confianza y directivos bajo el régimen CAS**

- 2.9. Previamente, debemos indicar que el acceso al servicio civil, indistintamente del régimen laboral al que se vincule el servidor (Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728 o Decreto Legislativo N° 1057 - CAS), se realiza necesariamente por concurso público de méritos, en condiciones de igualdad de oportunidades; salvo en el caso de puestos de confianza conforme a los documentos de gestión interna de la entidad, en los que no se requiere de dicho concurso, no obstante, la persona designada debe cumplir con el perfil mínimo del puesto.
- 2.10. Siendo así, el Decreto Legislativo N° 1057 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM y modificado por Decreto Supremo N° 065-2011-PCM, establecen las reglas para la vinculación al Estado bajo dicho régimen, en igualdad de oportunidades y garantizando el cumplimiento de los principios de mérito y capacidad. El primer dispositivo citado, prescribe que el acceso a dicho régimen se realiza obligatoriamente mediante concurso público; en tanto, que el segundo, prevé el procedimiento que incluye diversas etapas para tal efecto: preparatoria, convocatoria, selección y finalmente de firma y suscripción del contrato.

<sup>1</sup> Ver Directiva N° 001-2014-SERVIR/GPGSC

<sup>2</sup> Ver Directiva N° 001-2013-SERVIR/GDSRH



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”

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

Los funcionarios públicos, sobre los cuales recae lo establecido en el párrafo anterior, son solo los de libre nombramiento y remoción, por lo que al tener dicha condición se excluyen de la realización de concurso público. Esta disposición no es extensiva a los funcionarios de elección popular o de nombramiento y remoción regulados, quienes se rigen por sus normas y características de su cargo.

- 2.12. En ese sentido, por autorización expresa de la Ley N° 29849, es posible contratar al personal indicado bajo el régimen CAS, sujetándose a una condición, y esto es, que el mismo va a ocupar una plaza orgánica contenida en el Cuadro para Asignación de Personal - CAP de la entidad; regulación que persigue garantizar que la contratación de personal sin concurso no responda al libre albedrío de las autoridades de las entidades, sino que encuentre sustento en las necesidades institucionales, reflejadas en la existencia de cargos al interior de la institución.
- 2.13. Sin perjuicio de lo señalado, cabe precisar que corresponde a cada entidad, efectuar la correspondiente clasificación y calificación de los cargos de confianza en atención a su estructura orgánica y necesidades, observando los criterios generales contenidos en la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, entre ellos, el porcentaje límite, es decir, el número de servidores de confianza no puede ser mayor al 5% de los servidores públicos existentes de la entidad, por lo que dicho porcentaje debe ser computado en función al total de servidores públicos previstos en el CAP vigente de la entidad, incluyendo al personal sujeto al régimen CAS que tenía la entidad a la fecha de publicación del Decreto Supremo N° 084-2016-PCM<sup>4</sup>. La calificación de confianza no se aplica a puestos CAS sino a plazas del CAP.



### Sobre la remuneración del personal del régimen CAS

- 2.14. En cuanto al monto de la retribución que podría abonarse al personal contratado bajo el régimen CAS, deben tomarse en cuenta las siguientes disposiciones:

<sup>3</sup> La Ley N° 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales

#### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

##### PRIMERA. Contratación de personal directivo

El personal establecido en los numerales 1), 2), e inciso a) del numeral 3) del artículo 4 de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, contratado por el Régimen Laboral Especial del Decreto Legislativo 1057, está excluido de las reglas establecidas en el artículo 8 de dicho decreto legislativo. Este personal solo puede ser contratado para ocupar una plaza orgánica contenida en el Cuadro de Asignación de Personal- CAP de la entidad.(...)(Énfasis agregado)

<sup>4</sup> Decreto Supremo N° 084-2016-PCM, Decreto Supremo que precisa la designación y los límites de empleados de confianza en las entidades públicas

«Artículo 2.- Límites de los empleados de confianza Para el cálculo del cinco por ciento (5%) de empleados de confianza en las entidades públicas, establecido en el numeral 2) del artículo 4 de la Ley N° 28175, se entenderá que los “servidores públicos existentes en cada entidad” hace referencia a la sumatoria de los cargos ocupados y previstos en su Cuadro para Asignación de Personal o en el Cuadro para Asignación de Personal Provisional, más el número de servidores contratados bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios de la misma entidad, a la fecha de publicación de la presente norma.

En ningún caso, el número de empleados de confianza será mayor a cincuenta (50), siendo que mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva debidamente justificada, SERVIR puede establecer excepciones debidamente justificadas a este tope; resolución que deberá publicarse en el diario oficial El Peruano.»



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”

- a) La Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, establece que *“Ninguna entidad pública puede suscribir un contrato administrativo de servicios por un monto menor al de la remuneración mínima vital.”*
- b) El artículo 2° del Decreto de Urgencia N° 038-2006, establece que *“Ningún funcionario o servidor público que presta servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual y régimen laboral, con excepción del Presidente de la República, percibirá ingresos mensuales mayores a seis (6) Unidades de Ingreso del Sector Público, salvo en los meses en que corresponda las gratificaciones o aguinaldos de julio y diciembre.”*
- c) El numeral 10.3 del artículo 10° de la Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, señala literalmente:

“Artículo 10.- Medidas de materia de bienes y servicios  
(...)”

*10.3 Establécese que el monto máximo por concepto de honorarios mensuales es el tope de ingresos señalado en el artículo 2 del Decreto de Urgencia 038-2006 para la contratación por locación de servicios que se celebre con personas naturales, de manera directa o indirecta, y para la contratación bajo el Régimen Laboral Especial del Decreto Legislativo 1057, regulado por el Decreto Legislativo 1057(...).” (Énfasis agregado).*

- 2.15. Así también, 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 topes máximos establecidos mediante Decreto de Urgencia N° 038-2006.
- 2.16. Por tanto, de acuerdo a las normas antes citadas la retribución de los funcionarios, empleados de confianza y personal directivo bajo el régimen CAS, no puede ser menor a la remuneración mínima vital ni superior a las seis (6) Unidades de Ingreso del Sector Público, siendo que la entidad cuenta con total autonomía para fijar el monto de dicha retribución, pero dentro de los límites señalados y de acuerdo a su disponibilidad presupuestal.



#### **Sobre la modificación del Contrato Administrativo de Servicios**

- 2.17. En el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, existe la posibilidad de introducir modificaciones al CAS, de acuerdo con el artículo 7° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, aprobado por el Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, y modificado por el Decreto Supremo N° 065-2011-PCM.
- 2.18. De acuerdo a las normas acotadas existen únicamente tres elementos que pueden variarse sin que supongan la celebración de un nuevo contrato: el modo, el lugar y el tiempo de la prestación de servicios:

#### **“Artículo 7.- Modificación contractual**

*Las entidades, por razones objetivas debidamente justificadas, pueden unilateralmente modificar el lugar, tiempo y modo de la prestación de servicios, sin que ello suponga la celebración de un nuevo contrato.*

*Salvo expresa disposición legal en contrario, la modificación del lugar, no incluye, la variación de la provincia ni de la entidad en la que se presta el servicio. La modificación del tiempo, no incluye la variación del plazo del contrato. **La modificación del modo de la prestación de servicios, no incluye la variación de la función o cargo ni del monto de la retribución originalmente pactada.** (El énfasis es nuestro)*



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”

- 2.19. De esta manera, en un contrato CAS sólo pueden ser modificados los aspectos *no esenciales*, esto es, aquellos que responden a la necesidad de una mejor organización del trabajo; y no aquellos aspectos esenciales. El sentido de esta disposición es impedir que elementos determinantes de la contratación sean alterados de manera sustancial y definitiva en el curso de la ejecución contractual.

Así, el lugar, el tiempo y el modo pueden ser modificados, porque ello puede ser necesario para una mejor prestación de los servicios, pero dicha modificación debe ser razonable y no puede significar una alteración de condiciones contractuales esenciales (como es el caso de la remuneración). Una modificación hecha en esos términos (tiempo y modo) no requiere la suscripción de una adenda ni de un nuevo contrato.

- 2.20. Por tanto, en el régimen CAS no es posible la modificación de la remuneración de los trabajadores bajo su amparo. Incrementarla supone la extinción del vínculo, la realización de un concurso público<sup>5</sup> y la consiguiente suscripción de un nuevo contrato.

#### De la prohibición de incrementos remunerativos en el Sector Público

- 2.21. Finalmente, debemos señalar que las leyes de presupuesto de años anteriores así como la Ley N° 30372<sup>6</sup>, Ley N° 30518<sup>7</sup> y la del presente ejercicio fiscal, Ley N° 30693<sup>8</sup>, vienen estableciendo 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) inclusive aquellas derivadas de convenios colectivos; por lo que cualquier reajuste o incremento remunerativo deberá encontrarse autorizado por ley expresa.



### III. Conclusiones

- 3.1. De acuerdo a la LMEP y la Ley N° 30057, la condición de *Funcionario Público* está dirigida para aquellas personas que ocupan los puestos de mayor jerarquía en la entidad (por ejemplo, Titulares de organismos públicos)
- 3.2. De manera excepcional el Decreto Legislativo N° 1057 permite la contratación directa de personal al que hace referencia la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29849 (observando los requisitos para su designación) sin concurso público, no obstante, solo puede ser

<sup>5</sup> Decreto Legislativo N° 1057 (modificado por la Ley N° 29849)

“Artículo 8.- Concurso público

El acceso al régimen de Contratación Administrativa de Servicios se realiza obligatoriamente mediante concurso público. La convocatoria se realiza a través del portal institucional de la entidad convocante, en el Servicio Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y en el Portal del Estado Peruano, sin perjuicio de utilizarse, a criterio de la entidad convocante, otros medios de información”.

<sup>6</sup> Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016

<sup>7</sup> Ley N° 305018, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017

<sup>8</sup> Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018

“Artículo 6. Ingresos del personal

Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas 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”

contratado para ocupar una plaza orgánica contenida en el Cuadro de Asignación de Personal- CAP de la entidad.

- 3.3. La determinación del 5% de empleados de confianza de la entidad a que se refiere el artículo 4 numeral 2 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público tiene como base de cálculo todos los puestos contenidos en el CAP o CAP Provisional, es decir, los previstos ocupados y no ocupados, adicionando los puestos de servidores sujetos al régimen de contratación administrativa de servicios del Decreto Legislativo N° 1057, vinculados con la entidad al 10 de noviembre del 2016, por lo dispuesto por el artículo 2 del Decreto Supremo N° 084 – 2016 –PCM.
- 3.4. La retribución del personal de confianza bajo el régimen CAS puede ser mayor a lo fijado en la Escala Remunerativa, sin embargo, debe sujetarse a las reglas expuestas en el apartado 2.9 del presente informe, la cual será prevista por la entidad en función a su disponibilidad presupuestaria y siguiendo parámetros objetivos.
- 3.5. En el régimen CAS, la modificación del contrato no incluye la variación de la remuneración del servidor. Por tanto, incrementar dicha remuneración supone la realización de un concurso público y la consiguiente suscripción de un nuevo contrato CAS.
- 3.6. Existe expresa prohibición normativa de las disposiciones legales de presupuesto del sector público, para que los servidores públicos no sean beneficiados por acuerdos o decisiones que impliquen incrementos remunerativos o aprobaciones de nuevas bonificaciones.

Atentamente,

**FERNANDO CUADROS LUQUE**

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

FCL/abs/ktc

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