



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

ESTADO CIVIL
REGISTRO NACIONAL DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL
05 531 706 000

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME TÉCNICO N° 1058-2017-SERVIR/GPGSC

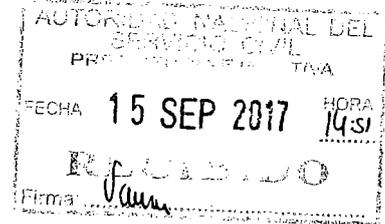
A : JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN
Presidente Ejecutivo

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

Asunto : Sobre la posibilidad de contratar servidores bajo el régimen CAS

Referencias : Oficio N° 239-2017-MTC/20.18

Fecha : Lima, 15 SET. 2017



I. Objeto de la consulta

Mediante el documento se consulta a SERVIR sobre la posibilidad de contratar obreros bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios.

II. Análisis

Competencias 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 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.

Del ámbito de aplicación del Contrato Administrativo de Servicios

- 2.3 Conforme al Decreto Legislativo N° 1057, norma que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, el contrato bajo dicho modalidad especial puede ser empleado por las entidades públicas sujetas al régimen del Decreto Legislativo N° 276, a otras normas que regulan carreras administrativas especiales, así como a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado.
- 2.4 Asimismo, el reglamento del mencionado Decreto Legislativo N° 1057¹, estipula en su artículo 2° que el ámbito de aplicación del régimen CAS *comprende todas las entidades de la administración pública, entendiendo por ellas al Poder Ejecutivo, incluyendo los ministerios y organismos públicos, de acuerdo a lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; al Congreso de la República; al Poder Judicial; a los organismos constitucionalmente*



¹Aprobado por Decreto Legislativo N° 1057.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Organismo
Rectoral de Gestión
de Recursos Humanos

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

autónomas, a los gobiernos regionales y locales y las universidades públicas; y a las demás entidades públicas cuyas actividades se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, reiterando asimismo la exclusión de dicho ámbito a las empresas del Estado.

- 2.5 De otro lado, el mencionado artículo 2° agrega que no se encuentran dentro del ámbito de aplicación en mención los contratos financiados directamente por alguna entidad de cooperación internacional con cargo a sus propios recursos; los contratos que se realizan a través de organismos internacionales que, mediante convenio, administran recursos del Estado Peruano para fines de contratación de personal altamente calificado, así como tampoco a los contratos del Fondo de Apoyo Gerencial; aquellos que corresponden a modalidades formativas laborales; ni los de prestación o locación de servicios, consultoría, asesoría o cualquier otra modalidad contractual de prestación de servicios autónomos que se realizan fuera del local de la entidad contratante.
- 2.6 Por otra parte, cabe señalar que mediante el Decreto de Urgencia N° 057-2009 se establecieron medidas económicas urgentes y de interés nacional en materia de contratación administrativa de servicios, entre ellas la restricción relativa a que los proyectos de inversión vinculen personal a través del régimen CAS.
- 2.7 En esa misma línea es pertinente destacar que la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017 estipula en el numeral 9.3 de su artículo 9° que *"la contratación bajo el Régimen Laboral Especial del Decreto Legislativo 1057 no es aplicable en la ejecución de proyectos de inversión pública."*
- 2.8 Por tanto, los contratos del régimen CAS podrán ser empleados por las entidades señaladas en el artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1057 y en el artículo 2° de su reglamento, considerándose las excepciones establecidas en dichas normas, así como en el Decreto de Urgencia N° 057-2009 y en la Ley N° 30372, no siendo legalmente factible por tanto extender dichas restricciones a otros supuestos.

De las entidades en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

- 2.9 En atención a lo indicado en los numerales precedentes, cabe señalar que una primera aproximación a fin de evaluar la aplicabilidad del contrato administrativo de servicios es determinar la condición de entidad para el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.
- 2.10 En ese sentido, es preciso destacar en primer lugar que el Decreto Legislativo N° 1023, norma que crea SERVIR como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, estipula en su artículo 3°, referido al alcance de dicho sistema, que están sujetas al mismo *"todas las entidades de la administración pública señaladas en el Artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, de conformidad con la Constitución Política del Perú y la ley."*
- 2.11 A tal efecto, el mencionado artículo de la Ley Marco del Empleo Público señala que para efectos de dicha ley son entidades de la administración pública las siguientes:

1. El Poder Legislativo, conforme a la Constitución y al Reglamento del Congreso de la República.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Directoría de
Políticas y Estudios
del Servicio Civil

“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

2. El Poder Ejecutivo: ministerios, organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y, en general, cualquier otra entidad perteneciente a este Poder.
3. El Poder Judicial, conforme a lo estipulado en su ley orgánica.
4. Los Gobiernos Regionales, sus órganos y entidades.
5. Los Gobiernos Locales, sus órganos y entidades.
6. Los organismos constitucionales autónomos.

2.12 En esa misma línea, cabe señalar que la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, estipula en su Artículo II de su Título Preliminar que la finalidad de dicha ley es que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran.

2.13 Asimismo, el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, en su calidad de norma de desarrollo de esta, define a la entidad pública de la siguiente manera²:

Para el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, se entiende como entidad pública Tipo A a aquella organización que cuente con personería jurídica de derecho público, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se encuentran sujetas a las normas comunes de derecho público.

Asimismo, y solo para efectos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, se considera como entidad pública Tipo B a aquellos órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley N° 28411 de una entidad pública Tipo A que, conforme a su manual de operaciones o documento equivalente, cumplan los siguientes criterios:

- a) Tener competencia para contratar, sancionar y despedir.
- b) Contar con una oficina de recursos humanos o la que haga sus veces, un titular, entendiéndose como la máxima autoridad administrativa y/o una alta dirección o la que haga sus veces.
- c) Contar con resolución del titular de la entidad pública a la que pertenece definiéndola como Entidad Tipo B.

Cuando en el presente Reglamento se haga mención expresa a entidades, se entenderá indistintamente a las entidades públicas Tipo A o Tipo B, salvo que se haga mención expresa a alguna de ellas.

Esta definición se aplica exclusivamente para el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y no tiene implicancias para aspectos de estructura y organización del Estado ni para otros sistemas administrativos o funcionales.



² Literal a) del artículo IV de su Título Preliminar.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

INSTRUMENTO DE
REGISTRO

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 2.14 Por tanto, en atención a lo expuesto líneas arriba, cabe concluir que los llamados proyectos especiales que constituyan entidades que puedan ser definidas como estas en función a los criterios señalados en el literal a) del artículo IV del Título Preliminar del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, y reseñados en el numeral precedente del presente informe técnico, y además no constituyan proyectos de inversión pública, podrán vincular personal a través del contrato administrativo de servicios, debiendo tenerse asimismo las excepciones a la contratación a vía contrato CAS reseñadas en los numerales 2.4, 2.5, 2.6 y 2.7 del presente informe técnico.

De la definición de obrero y del régimen laboral de los obreros municipales

- 2.15 La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades establece en su artículo 37° lo siguiente: *"Los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, conforme a ley. Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen."*

De lo citado precedentemente, se colige que los obreros municipales están comprendidos en el régimen laboral de la actividad privada, en tanto que los empleados lo están en el régimen laboral público.

- 2.16 Ahora bien, para hacer una mejor distinción respecto a los unos de los otros (obreros-empleados), de manera muy general podríamos decir que el trabajo de un obrero es predominantemente manual, en tanto que el de un empleado es predominantemente intelectual³, ese parámetro de distinción no siempre está definido en muchos casos concretos en los que debe determinarse cuándo es que una persona que trabaja para un empleador, es obrero o empleado.
- 2.17 Siendo así, una municipalidad tiene empleados que se ocupan de las labores administrativas, tanto en el régimen laboral público, regulado por el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM como en el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) regulado por el Decreto Legislativo N° 1057 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM⁴, así como de obreros permanentes y eventuales en la ejecución de muchas obras de infraestructura.
- 2.18 A modo de ejemplo, respecto a qué personal realiza labores de obrero dentro de una municipalidad a diferencia de las obras de infraestructura determinadas, tenemos al personal de jardinería, limpieza y vigilancia siguiendo los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional. No obstante, es competencia de la propia entidad determinar, sobre el tipo de funciones definidas en el numeral 2.16 del presente informe qué personal tiene la condición de obrero.



³ De acuerdo a la definición de las expresiones "manual" e "intelectual" contenidas en el Diccionario de la Real Academia Española, se colige que "trabajo manual" es aquel que se realiza con las manos, de fácil ejecución, y que exige más habilidad física que lógica, mientras que "trabajo intelectual" es aquel que utiliza más el entendimiento, el juicio o el razonamiento.

⁴ Modificado por Decreto Supremo N° 065-2011-PCM.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Oficina General
de Asesoría Jurídica

“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

Así, en el Informe Legal N° 206-2010-SERVIR/GG-OAJ⁵ el cual precisa que dada la naturaleza de las labores que desempeña el personal de vigilancia, se considera un trabajo preponderantemente físico, por lo cual debe atribuírseles la categoría obreros, correspondiéndoles como régimen laboral el de la actividad privada, por aplicación del artículo 37° Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades vigente.

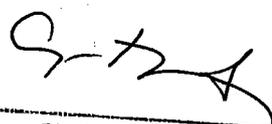
- 2.19 Sin perjuicio de lo antes señalado, es menester indicar que no existe impedimento legal alguno para que las municipalidades puedan contratar al personal indicado en la consulta planteada (obrerros) bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 - Contratación Administrativa de Servicios (CAS), dada la naturaleza eminentemente temporal de dicha forma de contratación privativa del Estado.

III. Conclusiones

- 3.1 Los llamados proyectos especiales que constituyan entidades que puedan ser definidas como estas en función a los criterios señalados en el literal a) del artículo IV del Título Preliminar del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil y reseñados en el numeral 2.13 del presente informe técnico, y además no sean proyectos de inversión pública, podrán vincular personal a través del contrato administrativo de servicios.
- 3.2 En los supuestos de excepción expresamente establecidos en el artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1057 y en el artículo 2° de su reglamento, así como en el Decreto de Urgencia N° 057-2009 y en la Ley N° 30372 no se podrá contratar personal a través del contrato administrativo de servicios, no siendo legalmente factible extender dichas excepciones a otros supuestos.
- 3.3 No existe impedimento legal alguno para que las municipalidades puedan contratar al personal indicado en la consulta planteada (obrerros) bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 - Contratación Administrativa de Servicios (CAS), dada la naturaleza eminentemente temporal de dicha forma de contratación privativa del Estado.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de oficio respectivo.

Atentamente,


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

CSL/locf

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2017

⁵ Disponible en www.servir.gob.pe

