



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 de la unidad, la paz y el desarrollo"

Lima,

INFORME TÉCNICO N° -2023-SERVIR-GPGSC

A : **BRATZO BENJAMÍN BARTRA IBAZETA**
Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **MARÍA EUGENIA DEL CARMEN CERNA GARCÍA DE ORSOS**
Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal

Asunto : a) Sobre la aplicación de la Ley N° 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servidores de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales
b) Sobre el plazo para la adecuación prevista en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 31254

Referencia : Oficio N° D000155-2022-MML-GA-SP

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Subgerente de Personal – GA de la Municipalidad de Lima formula a SERVIR las siguientes consultas:

1. ¿Cuál es la base legal que debería tomarse en consideración en la evaluación de méritos e idoneidad durante el proceso de incorporación del personal a la Entidad, en amparo de la Ley N° 31254?
2. ¿Es posible efectuar la incorporación de manera directa, tomando en consideración el cumplimiento del perfil del puesto establecidos en los documentos de gestión respectivos con los que cuenta la entidad?

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.

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: AHR7631



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 de la unidad, la paz y el desarrollo"

- 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.

Sobre la aplicación de la Ley N° 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servidores de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales

- 2.4 En primer término, debe precisarse que mediante la Ley N° 31254, publicada en el diario oficial El Peruano, el 7 de julio de 2021, se prohibió en los gobiernos locales la tercerización¹ y toda forma de intermediación laboral² de los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines que prestan los obreros municipales.
- 2.5 De otra parte, la referida Ley, estableció que los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines que realizan los obreros municipales, se prestan bajo el régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 278) reconociéndoles los derechos, beneficios y deberes inherentes a dicho régimen, de acuerdo a lo que establece la Ley N° 27972³, Ley Orgánica de Municipalidades.
- 2.6 En esa línea, cabe precisar que la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 31254 establece un proceso de adecuación que deben seguir los gobiernos locales consistente en la incorporación del personal de limpieza pública que presta servicios mediante tercerización o intermediación laboral al régimen de la actividad privada, prescribiendo lo siguiente:

En el plazo máximo de 1 año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, los gobiernos locales **incorporan progresivamente, bajo el régimen laboral de la actividad privada**, al personal que presta servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines mediante tercerización u otras formas de intermediación laboral, **previa evaluación de méritos e idoneidad para los referidos servicios**, de acuerdo a lo establecido en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. [Énfasis agregado]

- 2.7 Cabe precisar que la previa evaluación de méritos, capacidad e idoneidad establecida en la Ley N° 31254 es determinante para la incorporación –bajo el régimen laboral de la actividad privada– del personal que venía prestando los referidos servicios mediante tercerización u

¹ Según el artículo 2 de la Ley N° 29245, se entiende por tercerización la contratación de empresas para que desarrollen actividades especializadas u obras, siempre que aquellas asuman los servicios prestados por su cuenta y riesgo; cuenten con sus propios recursos financieros técnicos o materiales; sean responsables por los resultados de sus actividades y sus trabajadores estén bajo su exclusiva subordinación.

² Conforme el artículo 3 de la Ley N° 27626, se establece que la intermediación laboral que involucra a personal que labora en el centro de trabajo o de operaciones de la empresa usuaria sólo procede cuando medien supuestos de temporalidad, complementariedad o especialización y que los trabajadores destacados a una empresa usuaria no pueden prestar servicios que impliquen la ejecución permanente de la actividad principal de dicha empresa.

³ El artículo 37 de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), establece que 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.

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: AHR7631



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 de la unidad, la paz y el desarrollo"

otras formas de intermediación laboral, por lo que corresponde a los gobiernos locales realizar la incorporación bajo esta premisa.

- 2.8 En tal sentido, teniendo en cuenta que todo ingreso bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728 debe ser normado por las entidades públicas a través de instrumentos de gestión interna (como Directivas o Lineamientos), corresponderá a los gobiernos locales normar internamente el procedimiento de incorporación señalado en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 31254, determinando en la evaluación de méritos del personal los requisitos y procedimientos orientados a la vinculación de servidores civiles bajo dicho régimen basados en criterios objetivos y fundamentados, garantizando en todo momento que no se vulneren los principios de meritocracia, transparencia e igualdad de oportunidades⁴.
- 2.9 En ese orden de ideas, cabe precisar que la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2023 (en adelante, la LPSP 2023), en su artículo 6, sobre medidas en materia personal, exceptúa de la prohibición de incorporación del personal en el Sector Público, la contratación bajo el régimen de la actividad privada de los trabajadores obreros de limpieza pública en las municipalidades provinciales y/o distritales en el marco de lo establecido en la Ley N° 31254.
- 2.10 Así, para la aplicación de esta excepción, la LPSP 2023 ha previsto como 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)⁵ o en el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) y en el Presupuesto Análítico 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 (AIRHSP) 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.

Sobre el plazo para la adecuación prevista en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 31254

- 2.11 Al respecto, es importante establecer que el plazo de un año de adecuación conforme a lo previsto en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 31254 constituye un plazo ordenador, pues su efecto se encuentra directamente relacionado con el principio de provisión presupuestaria previsto en el literal e) del artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil⁶. Así, cabe puntualizar que la propia disposición no ha

⁴ Lo señalado encuentra sustento en el criterio adoptado por SERVIR en el [Informe Técnico N° 001381-2021-SERVIR-GPGSC](#) (disponible en www.servir.gob.pe)

⁵ Conforme al numeral 1.2 del Anexo 4 sobre CAP Provisional de la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GDSRH, Directiva aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N.° 304-2015-SERVIR-PE, establece lo siguiente:

1. Supuestos para la elaboración del CAP Provisional

Los únicos supuestos que habilitan a aprobar el Cuadro para Asignación de Personal Provisional — CAP Provisional son: (...)

1.2 Aquellas entidades exceptuadas de las prohibiciones de ingreso, nombramiento, designación y contratación previstas en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público u otra norma nacional con rango de ley, podrán hacer ajustes a su CAP, con la aprobación de un CAP Provisional, respetando las limitaciones establecidas en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público. En este contexto de excepción, de igual manera estas entidades podrán hacer ajustes a su CAP Provisional en el año fiscal.

⁶ Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil

Título Preliminar

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: AHR7631



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 de la unidad, la paz y el desarrollo"

determinado expresamente la naturaleza de perentorio o de prescripción del plazo en mención.

- 2.12 Lo señalado se sustenta en que la finalidad del plazo de adecuación se orienta a salvaguardar el respeto al principio de Legalidad⁷ en el procedimiento de incorporación bajo el régimen laboral de la actividad privada al personal que presta los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines, mediante tercerización u otras formas de intermediación laboral en los gobiernos locales; por lo que, si bien a la fecha puede haber transcurrido un año desde la entrada en vigencia de la Ley N° 31254, corresponde a los gobiernos locales efectuar la incorporación del personal en mención conforme a lo dispuesto en la citada Ley en concordancia con la LPSP 2023, sin poder calificar sus alcances o negarse *motu proprio* a la ejecución de lo que dispone, salvo mandato judicial emitido por la autoridad competente.

III. Conclusiones

- 3.1. La Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 31254 establece un proceso de adecuación que deben seguir los gobiernos locales, consistente en la incorporación bajo el régimen de la actividad privada al personal que presta servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines mediante tercerización u otras formas de intermediación laboral, previa evaluación de méritos e idoneidad para los referidos servicios, de acuerdo a lo establecido en la LOM.
- 3.2. Corresponderá a los gobiernos locales normar el procedimiento de incorporación señalado en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 31254, determinando en la evaluación de méritos del personal los requisitos y procedimientos orientados a la vinculación de servidores civiles bajo dicho régimen, basados en criterios objetivos y fundamentados, garantizando en todo momento que no se vulneren los principios de meritocracia, transparencia e igualdad de oportunidades.
- 3.3. La Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2023, en su artículo 6, sobre medidas en materia personal, exceptúa de la prohibición de incorporación del personal en el Sector Público, la contratación bajo el régimen de la actividad privada de los trabajadores obreros de limpieza pública en las municipalidades provinciales y/o distritales en el marco de lo establecido en la Ley N° 31254.
- 3.4. El plazo de un año para el proceso de adecuación dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 31254 constituye un plazo ordenador, por lo que si bien a la fecha puede haber transcurrido un año desde la entrada en vigencia de la Ley N°

Artículo III. Principios de la Ley del Servicio Civil

Son principios de la Ley del Servicio Civil:

e) **Provisión presupuestaria.** Todo acto relativo al sistema del Servicio Civil está supeditado a la disponibilidad presupuestal, el cumplimiento de las reglas fiscales, la sostenibilidad de las finanzas del Estado, así como a estar previamente autorizado y presupuestado.

⁷ Numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

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: AHR7631



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 de la unidad, la paz y el desarrollo"

31254, corresponde a los gobiernos locales efectuar la incorporación del personal en mención conforme a lo dispuesto en la citada Ley en concordancia con la LPSP 2023, sin poder calificar sus alcances o negarse *motu proprio* a la ejecución de lo que dispone, salvo mandato judicial emitido por la autoridad competente.

Atentamente,

Firmado por
MARIA EUGENIA DEL CARMEN CERNA GARCIA DE ORSOS
Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)
ESTEFANIA MURIEL DIEZ CANSECO CASTILLO
Analista Jurídico i
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

BBBI/meccgo/emdcc
K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2023
Reg. 0026204-2022

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: **AHR7631**