



Fecha

INFORME TÉCNICO N° -2021-SERVIR-GPGSC

A : **ADA YESENIA PACA PALAO**
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**
Coordinador de Soporte y Orientación Legal

Asunto : Alcances de la Ley N° 31131 en el marco de un proceso de fusión por absorción

Referencia : a) Oficio N° 137-2021-MTPE/3/24.2
b) Oficio N° 143-2021-MTPE/3/24.2

I. Objeto de la consulta

Mediante los documentos de la referencia la Directora Ejecutiva del Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jóvenes Productivos" nos formula las siguientes preguntas:

- a) ¿Se puede continuar la evaluación de personal en base al número de cargos y los requisitos de los mismos de la nueva estructura aprobada, en el marco de la fusión por absorción en cumplimiento de la Directiva N° 001-2007-PCM/SGP, considerando el nuevo marco legal dispuesto por la Ley N° 31131? o en todo caso ¿Cómo debería realizarse la referida evaluación de personal establecida en la Directiva N° 001-2007-PCM/SGP?
- b) Desde su competencia ¿Cómo podría implementarse la nueva estructura aprobada en el Manual de Operaciones del Programa Nacional para la Empleabilidad, dado que ninguna entidad del Estado puede contratar personal a través del Régimen Especial CAS?
- c) ¿Considerando que el marco legal que regula el contrato administrativo de servicios limita la potestad de las entidades empleadoras para modificar las cláusulas contractuales de los servidores, las nuevas funciones de la nueva estructura podrían ser asignadas en adición a las inicialmente contratadas de manera sustancial? ¿Se podría variar el lugar de la prestación de servicios, debidamente justificado y de mutuo acuerdo? y ¿Cuál sería el tratamiento para el personal que no cuenta con el perfil para cumplir con las funciones de la nueva estructura o no haya coincidencias con las funciones para las cuales fue contratado inicialmente?
- d) Dado que ambos Programas se encuentran en un proceso de fusión, la misma que debe finalizar como máximo el 6 de abril del 2021 y que su personal tiene contratos suscritos hasta el 31 de marzo del 2021, ¿se puede considerar que los contratos administrativos de servicios vigentes corresponden a labores de necesidad transitoria o de suplencia?
- e) A la fecha el Programa Impulsa Perú tiene contratos vigentes de 26 servidores bajo el régimen CAS. Por ser un proceso de fusión por absorción en donde finalmente se cierra



la Unidad Ejecutora del Programa Impulsa Perú, ¿es el Programa Absorbente el que deberá dar a estos contratos el carácter de indeterminados, pasando ser parte de su planilla por medio de cesión de la posición contractual, sin ninguna evaluación o condición previa? o ¿Se puede considerar que al extinguirse la Unidad Ejecutora, los cargos y los contratos también finalizan y por tanto, no existe la obligación de ser incorporados a la entidad absorbente?

- f) A la fecha el Programa Impulsa Perú como entidad tiene contratos vigentes de 25 servidores bajo el régimen CAS. Por ser un proceso de fusión por absorción en donde finalmente se extingue el programa absorbido al 06 de abril de 2021 y por ende se configuraría la causal b) del artículo 10° del D.L N° 1057, por lo tanto: ¿se podría extinguir los contratos CAS de los 25 servidores del programa absorbido?; ¿Se podrá cursar cartas de extinción de contrato a los 25 servidores, considerando que los contratos fueron adendados solo para realizar actividades específicas para la culminación del proceso de fusión? ¿si para la culminación del contrato de los 25 servidores, es suficiente el Decreto Supremo N° 002-2021-TR que modifica el plazo para la fusión o tendría que publicarse la resolución que declara la culminación del Programa Impulsa o podría ser una fecha anterior dado que existe un cierre administrativo y contable, con fechas límites de devengado y giro?

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.

Sobre los contratos administrativos de servicios por necesidad transitoria

- 2.4 Respecto a este punto, nos remitimos a lo señalado en el [Informe Técnico N° 000357-2021-SERVIR-GPGSC](#):

2.15 Si bien el artículo 4 de la Ley N° 31131 establece una regla general de prohibición de ingreso al RECAS, de una interpretación sistemática de dicho artículo con el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1057, podemos identificar que la norma permite tres excepciones: i) CAS Confianza; ii) Necesidad transitoria; y, iii) Suplencia.

[...]

2.17 Como segunda excepción, el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1057 contempla el uso de contratos administrativos de servicios a plazo determinado para labores de necesidad transitoria. Para tal efecto, conviene recordar que al existir una regla general de prohibición de ingreso de personal al RECAS establecida en norma con rango de ley, la excepcionalidad de la necesidad transitoria debe encontrarse prevista en otra norma del mismo rango.

2.18 De tal modo, aquellas entidades que amparadas en norma con rango de ley cuentan con autorización excepcional para la contratación administrativa de servicios y podrán dar cumplimiento al mandato legal e incorporar personal bajo el RECAS a plazo determinado en tanto se encuentre vigente la necesidad transitoria que dio origen a la contratación.

- 2.5 Es decir, aquellos contratos administrativos de servicios que se hubieran celebrado en el marco de una norma de rango legal que determine la transitoriedad del servicio, tendrían la condición de contratos administrativos de servicios a plazo determinado por necesidad transitoria y, por ende, excluidos de la regla establecida en el primer párrafo del artículo 4 de la Ley N° 31131¹.
- 2.6 Sin embargo, de la lectura del Decreto Supremo N° 019-2020-TR, se advierte que cuando este aprueba la fusión por absorción del Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales "Impulsa Perú" al Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jóvenes Productivos", no prevé reglas de transitoriedad respecto del personal contratado por la entidad absorbida bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057. Por el contrario, el numeral 3.1 del artículo 3 de la mencionada norma establece expresamente que «el Programa Nacional absorbido transfiere a la entidad absorbente sus [...], personal, recursos, [...], obligaciones, [...] y contratos»².
- 2.7 En ese sentido, los servidores civiles vinculados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios tanto en el Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales "Impulsa Perú" como en el Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jóvenes Productivos", han adquirido la condición de servidores contratados a plazo

¹ Ley N° 31131 – Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público

«Artículo 4. Eliminación de la temporalidad sin causa y prohibición de contratación bajo el régimen CAS

Desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta que se produzca la incorporación a que se refiere el artículo 1, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, ninguna entidad del Estado podrá contratar personal a través del régimen especial de contratación administrativa de servicios, con excepción de aquellas contrataciones que se encontraran vigentes y que sean necesarias de renovar a efectos de no cortar el vínculo laboral de los trabajadores con vínculo vigente, en tanto se ejecute lo dispuesto en el artículo 1 de la presente ley.

Quedan exceptuados de los alcances de la presente ley los trabajadores CAS que hayan sido contratados como CAS de confianza».

² Decreto Supremo N° 019-2020-TR – Decreto Supremo que aprueba la fusión por absorción del Programa Impulsa Perú al Programa Jóvenes Productivos

«Artículo 3. Plazo del proceso de fusión

3.1 La fusión por absorción prevista en el artículo 1 del presente Decreto Supremo culmina en un plazo máximo de noventa días hábiles, contados a partir de su vigencia. En dicho plazo el Programa Nacional absorbido transfiere a la entidad absorbente sus bienes muebles e inmuebles, personal, recursos, acervo documentario, derechos, obligaciones, convenios y contratos, pasivos y activos correspondientes».

indeterminado a partir del 10 de marzo de 2021, en virtud del primer párrafo del artículo 4 de la Ley N° 31131.

- 2.8 Asimismo, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 3.1 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 019-2020-TR, los servidores contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 en el Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales “Impulsa Perú” deberán ser incorporados a la entidad absorbente una vez que concluya el proceso de fusión por absorción, tal como lo explicamos en el [Informe Técnico N° 001115-2020-SERVIR-GPGSC](#).

Sobre la continuidad del proceso de fusión por absorción en el marco de la normativa del régimen especial de contratación administrativa de servicios

- 2.9 Es necesario precisar que, si bien los contratos administrativos de servicios de la entidad absorbida han adquirido la condición de indefinidos, ello no es impedimento para que –en el marco del proceso de fusión por absorción– continúe la evaluación de personal a la que hace referencia la Única Disposición Complementaria de la Directiva N° 001-2007-PCM/SGP y explicada mediante Informe Técnico N° 001659-2020-SERVIR-GPGSC³.
- 2.10 Respecto a este punto, conviene citar lo señalado en el Informe N° D000052-2021-PCM-SSAP⁴, emitido por el Subsecretario de Administración Pública de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros:

*2.2.3 Así, la **trasferencia de competencias y funciones debe necesariamente estar acompañada de los recursos presupuestales, materiales y de recursos humanos necesarios que permitan a la entidad absorbente cumplir con la finalidad de la entidad extinta, la cual, si bien desaparece del organigrama del Estado, su finalidad se mantiene, así como las normas de carácter sustantivo que le pudieran aplicar, solo que la instancia responsable de aplicarlas, como consecuencia del proceso de fusión, pasa ahora a ser la entidad absorbente, de allí que toda referencia a la absorbida en normas y documentación en general se entiende hecha a favor de la absorbente.** (Énfasis añadido)*

- 2.11 Atendiendo a lo señalado en los numerales 2.7 y 2.8 del presente informe, en el proceso de evaluación de personal deberán identificarse los puestos asociados a las funciones de la entidad absorbida que están siendo transferidas a la entidad absorbente. Los contratos administrativos de servicios a plazo indeterminado de los servidores que ocupan los puestos identificados serán objeto de cesión de posición contractual y pasarán a prestar servicios en la entidad absorbente.
- 2.12 Por su parte, los puestos de la entidad absorbida que, por producto de la evaluación de personal, sean identificados como excedentes y/o duplicados respecto de la nueva estructura orgánica de la entidad absorbente, pese a tener la condición de contratos administrativos de servicios a plazo indeterminado, podrán ser objeto de extinción por causa

³ Notificado al Programa Nacional de Empleo Juvenil “Jóvenes Productivos” como respuesta al Oficio N° 060-2020-JOVENES PRODUCTIVOS/DE/UGA/GH.

⁴ Emitido como respuesta al Oficio N° 136-2021-MTPE/3/24.2 de la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional de Empleo Juvenil “Jóvenes Productivos”.

justa debidamente comprobada invocando el inciso pertinente del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1057⁵.

- 2.13 Para tal efecto, la entidad absorbida informará oportunamente a los servidores cuyo contrato será resuelto por extinción de la entidad sobre la fecha en la cual se producirá la desvinculación. Cabe anotar que ello implica contar con la norma que disponga expresamente la extinción de la entidad, debido a que la vigencia de los contratos administrativos de servicios deberá coincidir con la fecha en que se produce dicha extinción.
- 2.14 Con relación a la posibilidad de modificar las cláusulas contractuales del personal vinculado bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios, recordemos que ello solo será posible en tanto exista un mandato normativo expreso que lo autorice, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057⁶. Mientras tanto, la entidad podrá aplicar la rotación temporal a la que hace referencia el inciso b) del artículo 11 de la mencionada norma.
- 2.15 De otro lado, sobre la implementación de la nueva estructura orgánica del Programa Nacional para la Empleabilidad y la prohibición prevista en la Ley N° 31131, nos remitimos a lo desarrollado en el [Informe Técnico N° 000357-2021-SERVIR-GPGSC](#). Por lo que toda incorporación de personal bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios deberá realizarse observando lo establecido en la Ley N° 31131 y explicado en dicho informe técnico.
- 2.16 Finalmente, cabe recordar que la entrada en vigencia de la Ley N° 31131 no limita a las entidades para que estas puedan continuar con el proceso de tránsito al régimen de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil y, de este modo, cubrir sus necesidades de personal a través del régimen del Servicio Civil.

III. Conclusiones

- 3.1 Los servidores civiles vinculados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios tanto en el Programa Nacional "Impulsa Perú" como en el Programa Nacional "Jóvenes Productivos", han adquirido la condición de servidores contratados a plazo indeterminado a partir del 10 de marzo de 2021, en virtud del primer párrafo del artículo 4 de la Ley N° 31131.

⁵ Decreto Legislativo N° 1057 – Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios

«Artículo 10.- Extinción del contrato

El Contrato Administrativo de Servicios se extingue por:

[...]

b) Extinción de la entidad contratante. [...]

⁶ Decreto Supremo N° 075-2008-PCM – Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa 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».



- 3.2 La condición de contratados a plazo indeterminado, no impide que continúe la evaluación de personal a la que hace referencia la Única Disposición Complementaria de la Directiva N° 001-2007-PCM/SGP.
- 3.3 Los servidores que ocupen los puestos asociados a las funciones de la entidad absorbida que están siendo transferidas a la entidad absorbente serán objeto de cesión de posición contractual y pasarán a prestar servicios en la entidad absorbente.
- 3.4 Los puestos de la entidad absorbida que sean identificados como duplicados respecto de la nueva estructura orgánica de la entidad absorbente, pese a tener la condición de contratos administrativos de servicios a plazo indeterminado, podrán ser objeto de extinción por causa justa debidamente comprobada invocando el inciso pertinente del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1057.
- 3.5 Para tal efecto, la entidad absorbida informará oportunamente la fecha en la cual se producirá la desvinculación; lo que implica contar con la norma que disponga expresamente la extinción de la entidad, toda vez que la vigencia de los contratos administrativos de servicios deberá coincidir con la fecha en que se produce la extinción.
- 3.6 La modificación de las cláusulas contractuales del personal vinculado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 solo será posible en tanto exista un mandato normativo expreso que lo autorice. De forma alternativa, la entidad podrá aplicar la rotación temporal.
- 3.7 Toda incorporación de personal bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios se deberá efectuar observando lo establecido en la Ley N° 31131 y explicado mediante Informe Técnico N° 000357-2021-SERVIR-GPGSC.
- 3.8 La entrada en vigencia de la Ley N° 31131 no limita a las entidades para que estas puedan continuar con el proceso de tránsito al régimen de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil y, de este modo, cubrir sus necesidades de personal a través del régimen del Servicio Civil.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS

Coordinador de Soporte y Orientación Legal
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

APP/abs/ibe

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2021