



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 Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

INFORME TÉCNICO N° 1227 -2019-SERVIR/GPGSC

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

Asunto : Sobre el acceso a la Administración Pública y la modificación del Manual de Organización y Funciones – MOF

Referencia : Documento con Registro N° 23635-2019

Fecha : Lima, **08 AGO. 2019**

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Gerente Municipal de la Municipalidad Provincial de Pasco realiza a SERVIR las siguientes consultas:

- a) ¿Los Gerentes y Sub Gerentes pueden o deben estar contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 o 1057 – CAS?
- b) ¿Cuál es el procedimiento para realizar la modificación del Manual de Organización y Funciones – MOF y el Reglamento de Organización y Funciones – ROF?

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 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 por 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.

Delimitación de la consulta

- 2.4 Respecto a la opinión legal solicitada, precisamos que se abordarán reglas generales a considerar en relación a la materia consultada, sin hacer alusión a algún caso específico, dado que SERVIR como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, no se constituye en instancia previa a la toma de decisiones de las entidades de la Administración Pública, ni se pronuncia sobre situaciones particulares.

Sobre las reglas para acceder a la Administración Pública

- 2.5 En principio, debemos indicar que el ingreso a la Administración Pública, indistintamente del régimen al que se encuentre adscrita la entidad, se realiza necesariamente por concurso público de méritos en un





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

régimen de igualdad de oportunidades de acuerdo con los principios de mérito y la capacidad de las personas, con excepción de los puestos de confianza, conforme a los documentos de gestión interna de la entidad (Cuadro para Asignación de Personal - CAP, Manual de Organización y Funciones - MOF o Cuadro de Puestos de la entidad - CPE), para los cuales no se exige dicho proceso de selección.

- 2.6 Dicha exigencia legal del ingreso mediante concurso público de méritos ha sido establecida por mandatos imperativos de observancia obligatoria, tales como el artículo 5º de la Ley N° 28175¹, Ley Marco del Empleo Público (en adelante, LMEP) y en el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023², norma legal que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.
- 2.7 Cabe señalar que el artículo 9º de la LMEP sanciona con nulidad los actos administrativos que contravengan las normas de acceso al servicio civil, puesto que vulneran el interés general e impiden la existencia de una relación válida. Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quienes los promuevan, ordenen o permitan.
- 2.8 Asimismo, la Ley N° 28411 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, en su Tercera Disposición Transitoria³, señala que en la Administración Pública, en materia de gestión de personal, se tomará en cuenta lo siguiente: *“a) El ingreso de personal solo se efectúa cuando se cuenta con la plaza presupuestada. Las acciones que contravengan el presente numeral serán nulas de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario de la Entidad que autorizó tales actos, así como de su Titular.”*
- 2.9 De este modo, el acceso al servicio civil, indistintamente del régimen laboral al que se vincule el servidor (Decreto Legislativo N° 276, 728 o 1057), se realiza necesariamente por concurso público de méritos, en condiciones de igualdad de oportunidades⁴.
- 2.10 Por tanto, las entidades públicas no pueden establecer mecanismos diferentes para el ingreso a la Administración Pública, debido a que no se puede vulnerar las exigencias establecidas en las normas imperativas respecto al acceso al servicio civil, y los principios del proceso de selección de personal (mérito, capacidad, igualdad de oportunidades y publicidad).

De las restricciones presupuestales para el ingreso de personal

- 2.11 La Ley N° 30879 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, así como las leyes presupuestales de años anteriores, en lo referido a las medidas en materia de ingreso de personal, prohíben el ingreso de personal en el sector público por servicios personales y el nombramiento, salvo las excepciones que dicha norma establece. Esta prohibición se aplica a toda contratación de personal para la Administración Pública, sea a través del régimen laboral público (Decreto Legislativo N° 276) o del régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728).

- 2.12 Dentro de los supuestos de excepción previstos en el artículo 8º de la Ley N° 30879 se permiten los siguientes: la designación en cargos de confianza y de directivos superiores de libre designación y remoción, conforme a los documentos de gestión de la entidad, a la LMEP y demás normativa sobre la materia; la contratación para el reemplazo por cese del personal (siempre que el cese se hubiese

¹ “Artículo 5.- Acceso al empleo público

El acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades.”

² “Artículo IV.- El ingreso al servicio civil permanente o temporal se realiza mediante procesos de selección transparentes sobre la base de criterios objetivos, atendiendo al principio del mérito.”

³ Disposición vigente, conforme lo establece la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1440.

⁴ Pues existe obligación de que todo organismo público y empresa del Estado de comunicar las convocatorias vigentes en el Servicio Nacional del Empleo, bajo los alcances del Decreto Supremo N° 003-2018-TR, norma de alcance general



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

producido a partir del año 2017); el ascenso, promoción y suplencia temporal de los servidores del sector público, en tanto se implemente la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante LSC), en los casos que corresponda.

- 2.13 Asimismo, la citada Ley establece que para la aplicación de los casos de excepción es 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) o en el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), y en el Presupuesto Analítico 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 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.
- 2.14 Siendo ello así, corresponderá a la entidad evaluar cada caso en concreto y determinar la modalidad de ingreso del personal teniendo en cuenta las restricciones presupuestales señaladas.

Sobre la modificación del Manual de Organización y Funciones – MOF

- 2.15 SERVIR ha tenido oportunidad de emitir opinión técnica sobre este tema en el Informe Técnico N° 886-2018-SERVIR/GPGSC (disponible en: www.servir.gob.pe), cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, en el que se concluyó lo siguiente:

“3.1 En virtud de lo dispuesto en la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 161-2013-SERVIR-PE, que aprobó la Directiva N° 001-2013-SERVIR/GDSRH, no es posible modificar el MOF aplicando la Directiva N° 001-95-INAP/DNR, “Normas para la formulación del Manual de Organización y Funciones (MOF)”, aprobada por Resolución Jefatural N° 095-95-INAP/DNR. En tal sentido, estos instrumentos de gestión se mantendrán vigentes, en tanto no se dé la aprobación del Manual de Perfil de Puestos como resultado del proceso de tránsito al nuevo régimen de la Ley del Servicio Civil.

3.2 Desde el 02 de enero de 2014, solo era posible modificar la descripción de los puestos contenidos en el MOF en caso las entidades públicas realizaran procesos de selección y utilizaran la metodología aprobada para la formulación de los perfiles de los puestos a convocar, conforme se indica en el artículo segundo de la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 161-2013-SERVIR/PE y en el numeral 6.1 de la Directiva N° 001-2013-SERVIR/GDSRH, precisados por el comunicado publicado en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 07 de marzo de 2014.

3.3 Actualmente, la Directiva N° 004-2017-SERVIR/GDSRH en su artículo 20° faculta a las entidades públicas a elaborar perfiles de puestos en los supuestos ahí mencionados. Siendo éstos los únicos casos en que es posible modificar la descripción de los puestos contenidos en el MOF.

3.4 Las entidades del Sector Público establecen los requisitos de las plazas o puestos en la entidad de acuerdo a los instrumentos de gestión (CAP, MOF, Clasificador de Cargos), debiendo realizar una adecuada clasificación y calificación de sus órganos y sus funciones, así como de sus cargos y sus requisitos, evaluando de forma permanente su actualización. De esta forma, las personas que ingresan a los cargos previstos en el CAP, ya sea por concurso público o por designación deben cumplir con dichos requisitos mínimos o perfil establecido en los documentos de gestión interna de la entidad.

3.5 La inobservancia de las normas de acceso al empleo público vulnera el interés general e impide la existencia de una relación válida, siendo nulo de pleno derecho el acto administrativo que las





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

contravenga, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quien lo promueva, ordena o permita.”

- 2.16 De acuerdo con el citado informe, actualmente, las entidades no cuentan con base legal para elaborar o modificar su MOF; no obstante, para poder seguir gestionando, SERVIR aprobó la Directiva N° 004-2017-SERVIR/GDSRH “Normas para la Gestión del proceso de Diseño de Puestos y Formulación del Manual de Perfiles de Puestos – MPP” mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva 312-2017-SERVIR/GDSRH, en la cual se establece los supuestos para elaboración de perfiles de puestos no contenidos en el MPP⁵.
- 2.17 En ese sentido, las entidades pueden elaborar perfiles de puestos para regímenes laborales distintos a la Ley N° 30057, es decir, regímenes del Decreto Legislativo N° 276, 728 y 1057, en tanto se encuentren en uno de los supuestos señalados en el artículo 20º Directiva N° 004-2017-SERVIR/GDSRH, para lo cual deberán utilizar el Anexo N° 01 “Guía metodológica para el Diseño de Perfiles de Puestos para entidades Públicas” contenido en la mencionada Directiva.

Sobre la modificación del Reglamento de Organización y Funciones – ROF

- 2.18 Mediante Decreto Supremo N° 054-2018-PCM se aprobó los Lineamientos de Organización del Estado, con el objeto de regular los principios, criterios y reglas que definen el diseño, estructura, organización y funcionamiento de las entidades del Estado.
- 2.19 Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 51º del citado Decreto Supremo: *“La aprobación o modificación del ROF de entidades del Poder Ejecutivo, en los supuestos señalados en los literales a) y c) del numeral 46.1 del artículo 46 requieren de la opinión previa favorable de la Secretaria de Gestión Pública, tanto para la emisión del Decreto Supremo como de la Resolución del titular de la entidad, a los que se hace referencia en el numeral 45.1 del artículo 45.”* (Énfasis es nuestro).
- 2.20 De lo anterior, se advierte que SERVIR no ostenta competencia para emitir opinión técnica respecto de la modificación del Reglamento de Organización y Funciones – ROF, por lo que se recomienda dirigir su

⁵ **Artículo 20º.- Supuestos para elaboración de perfiles de puestos no contenidos en el MPP**

Procede la elaboración de perfiles de puestos conforme a lo establecido en este capítulo y el Anexo N° 1 “Guía metodológica para el Diseño de Perfiles de Puestos para entidades públicas aplicable a regímenes distintos a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil” de la presente directiva, en los siguientes supuestos:

- a) **Entidades públicas que no cuentan con resolución de inicio del proceso de implementación para el nuevo régimen:**
- Para contratar a servidores bajo los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057.
 - Las entidades públicas que cuentan con un Manual de Organización y Funciones y que aprueben o modifiquen su ROF/MOP o su CAP Provisional, respecto a aquellos cargos comprendidos en la respectiva adecuación estructural.
- b) **Entidades públicas que cuentan con resolución de inicio del proceso de implementación y aún no cuentan con Cuadro de Puestos de la Entidad – CPE aprobado:**
- Para contratar únicamente a servidores bajo el régimen regulado por los Decretos Legislativos N° 728 y 1057.
 - Para contratar funcionarios o servidores civiles de confianza en los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y 728, de conformidad con la excepción contenida en el numeral iii. del literal a) de la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, en caso resulte necesario hacer cambios en la descripción del puesto correspondiente.
 - Las entidades públicas que cuentan con un Manual de Organización y Funciones y que aprueben o modifiquen su ROF/MOP o su CAP Provisional, respecto a aquellos cargos comprendidos en la respectiva adecuación estructural.
- c) **Entidades públicas que cuentan con resolución de inicio del proceso de implementación, con el CPE aprobado y aún no cuentan con resolución de culminación del proceso de implementación:**
- Para contratar únicamente a servidores bajo el régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 1057.
 - Para contratar funcionarios o servidores civiles de confianza en los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y 728, de conformidad con la excepción contenida en el numeral iii. del literal a) de la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, en caso resulte necesario hacer cambios en la descripción del puesto correspondiente.
- d) Para el caso de entidades que se encuentren exceptuadas de las prohibiciones de ingreso, nombramiento, designación y contratación establecidos en la Ley anual de presupuesto del sector público u otra norma nacional con rango de Ley, están obligadas a elaborar perfiles para sus procesos de incorporación.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

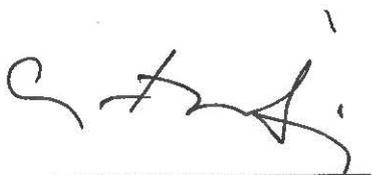
“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

consulta a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros por ser competente en la materia.

III. Conclusiones

- 3.1 El ingreso de personal a la Administración Pública, indistintamente del régimen de vinculación (Decreto Legislativo N° 276, 728 o 1057), se realiza a través de concursos públicos de méritos, según lo dispuesto por el artículo 5° de la LMEP y al Artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023, con excepción de los puestos de confianza.
- 3.2 La Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, en su artículo 8°, prohíbe el ingreso de personal en el sector público por servicios personales y el nombramiento, salvo las excepciones que dicha norma establece. Esta prohibición se aplica a toda contratación de personal para la Administración Pública, sea bajo el Decreto Legislativo N° 276 o 728. En ese sentido, corresponderá a la entidad evaluar cada caso en concreto y determinar la modalidad de ingreso del personal teniendo en cuenta las restricciones presupuestales señaladas.
- 3.3 SERVIR ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la modificación del Manual de Organización y Funciones en el Informe Técnico N° 886-2018-SERVIR/GPGSC, disponible en: www.servir.gob.pe, al cual nos remitimos y ratificamos en todos sus extremos. De acuerdo con el citado informe técnico, las entidades pueden elaborar perfiles de puestos para regímenes distintos a la Ley N° 30057, es decir, regímenes del Decreto Legislativo N° 276, 728 y 1057, en tanto se encuentren en uno de los supuestos señalados en el artículo 20° Directiva N° 004-2017-SERVIR/GDSRH, para lo cual deberán utilizar el Anexo N° 01 “Guía metodológica para el Diseño de Perfiles de Puestos para entidades Públicas” contenido en la Directiva antes mencionada.
- 3.4 SERVIR no ostenta competencia para emitir opinión técnica respecto de la modificación del Reglamento de Organización y Funciones – ROF, por lo que se recomienda dirigir su consulta a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros por ser competente en la materia.

Atentamente,



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

Handwritten header text, possibly a title or address, located at the top of the page.

Handwritten text block, likely the beginning of a letter or document.

Handwritten text block, continuing the content of the document.

Handwritten text block, continuing the content of the document.

Handwritten text block, continuing the content of the document.

Handwritten signature or name, possibly 'C. H. ...', with a printed name 'C. H. ...' below it.