



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° 981 -2018-SERVIR/GPGSC

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

Asunto : Sobre los procesos de selección bajo el alcance del Decreto Legislativo N° 276 y la modificación de los instrumentos de gestión.

Referencia : Oficio N° D000095-2018-PCM-SGP

Fecha : Lima, 25 JUN. 2018

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a SERVIR la consulta formulada por la Municipalidad Provincial de Sihuas respecto de:

- ¿Es posible convocar a concurso público para cubrir plazas orgánicas (no cubiertas en las condiciones de permanencia y nombramiento presupuestadas en la genérica 2.1) bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276?
- Si los instrumentos de gestión como el ROF, MOF, CAP y PAP no fueron aprobados de acuerdo a los procedimientos establecidos en sus respectivas normas ¿es posible que las entidades públicas, en el marco del proceso de reorganización, incrementen la remuneración del personal y modifique la estructura orgánica de la entidad, pese a que no existían instrumentos debidamente aprobados?

II. Análisis

Competencias de SERVIR

- 2.1 SERVIR es 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.
- 2.2 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

La presente opinión tratará sobre la normativa aplicable al ingreso y permanencia en el régimen de la carrera administrativa y no respecto a decisiones adoptadas por la entidad en casos específicos. No es competencia de SERVIR calificar de legal o ilegal los actos administrativos que pudieran emitir las entidades.





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”

Sobre las reglas para el ingreso a la Administración Pública

- 2.4 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 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.
- 2.5 Dicha exigencia legal del ingreso mediante concurso público de méritos ha sido establecida por mandatos imperativos de observancia obligatoria, tales como el artículo 5° de la Ley N° 28175¹, Ley Marco del Empleo Público 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.
- 2.6 Cabe acotar que el artículo 9° de la Ley N° 28175 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, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quienes los promuevan, ordenen o permitan.
- 2.7 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 oportunidades³.

Por tanto, las entidades públicas no pueden establecer mecanismos diferentes (ya sea a través de convenios colectivos u otro medio) 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).

- 2.8 Por otra parte, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por Decreto Supremo N° 304-2012-EF, por su parte, señala en su Tercera Disposición Transitoria, 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 En ese sentido, las personas solo pueden ingresar a la Administración Pública, y específicamente a la carrera administrativa, a través de las reglas del acceso al servicio civil antes señaladas.



¹Artículo 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.”

³Pues 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° 012-2004-TR, norma de alcance general



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”

Sobre los procesos de selección bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276

- 2.10 El Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, establece los principios, normas y procesos que regulan el ingreso a la carrera administrativa, así como la progresión, entre otras materias.
- 2.11 Por su parte, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, establece que el ingreso a la carrera administrativa se efectúa mediante concurso público de méritos.
- 2.12 Ahora bien, el artículo 8° de la Ley N° 30693, Ley de Presupuesto para el Sector Público del año fiscal 2018, referido a las medidas en materia de personal, así como las leyes presupuestales de años anteriores, prohíbe el ingreso de personal en el Sector Público por servicios personales y el nombramiento, salvo las excepciones que dicha norma establece; aplicándose esta prohibición a toda contratación de personal para la Administración Pública.
- Dentro de los supuestos de excepción previstos en la Ley N° 30693, se permite la contratación para el reemplazo por cese del personal (siempre que el cese se hubiese producido a partir del año 2016), 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 corresponda⁴.
- 2.13 De otro lado, es pertinente indicar que la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, modificada por Decreto Legislativo N° 1337, señala que las entidades públicas incluidas en el proceso de implementación, quedan prohibidas de incorporar personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, así como cualquier forma de progresión bajo dicho régimen, salvo en los casos de funcionarios o cargos de confianza. No obstante, tal restricción solo será aplicable cuando la entidad cuente con la resolución que da inicio al proceso de implementación, la cual es emitida por SERVIR.
- 2.14 En tal sentido, las entidades públicas que no cuenten con la citada resolución solo podrán realizar concursos de méritos para la contratación de personal, bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, por suplencia o reemplazo, las mismas que son carácter temporal.

Sobre la modificación de los instrumentos de gestión

- 2.15 En relación al Reglamento de Organización y Funciones (ROF), en caso se requiera realizar alguna modificación a dicho documento, de acuerdo a los *“Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones – ROF por parte de las entidades de la Administración*

⁴ Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018

“Artículo 8°. Medidas en materia de personal

8.1 Prohíbese el ingreso de personal en el Sector Público por servicios personales y el nombramiento, salvo en los supuestos siguientes: (...)
c) La contratación para el reemplazo por cese, para la suplencia temporal de los servidores del Sector Público, o para el ascenso o promoción del personal, en tanto se implemente la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, en los casos que corresponda. En el caso de los reemplazos por cese del personal, este comprende al cese que se hubiese producido a partir del año 2016, debiéndose tomar en cuenta que el ingreso a la administración pública se efectúa necesariamente por concurso público de méritos y sujeto a los documentos de gestión respectivos. En el caso del ascenso o promoción del personal las entidades deben tener en cuenta, previamente a la realización de dicha acción de personal, lo establecido en el literal b) de la tercera disposición transitoria de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. En el caso de suplencia de personal, una vez finalizada la labor para la cual fue contratada la persona, los contratos respectivos quedan resueltos automáticamente. El ascenso o promoción al que se refiere el presente literal, para el caso de los docentes universitarios, solo es aplicable para aquellas universidades que se encuentren en proceso de constitución o hayan concluido con el proceso de adecuación del gobierno de la universidad pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 y la primera disposición complementaria transitoria de la Ley 30220, Ley Universitaria.





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”

Pública”, aprobados mediante Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, no es competencia de SERVIR emitir opinión sobre dicha materia.

Siendo así, las consultas y coordinaciones del caso deben dirigirse a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

- 2.16 Respecto de la modificación del Manual de Organización y Funciones (MOF), debemos remitirnos al Informe Técnico N° 2084-2016-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe)- cuyo contenido ratificamos y sugerimos su revisión para mayor detalle- el cual concluye que. “A partir de la entrada en vigencia de la Directiva N° 001-2013-SERVIR/GDSRH (derogado actualmente) dejó de existir marco legal habilitante sobre el MOF, por lo que no era factible su modificación ni su elaboración de este último”.

Asimismo, cabe agregar que dada la necesidad de actualizar los lineamientos dispuestos en Directiva N° 001-2013-SERVIR/GDSRH⁵ con normas más completas, guías metodológicas y definiciones que coadyuven a los gestores de las oficinas de recursos humanos a facilitar la implementación del Manual de Perfiles de Puestos (MPP), el Consejo Directivo de SERVIR mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 312-2017-SERVIR/PE formalizó la aprobación de 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”.

- 2.17 En cuanto a la modificación del Cuadro de Asignación de Personal (CAP), la Cuarta Disposición Complementaria Final de la LSC dispone la creación del Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) como instrumento de gestión que reemplaza al CAP y al Presupuesto Analítico de Personal (PAP). El CPE de cada entidad se aprueba mediante resolución del Consejo Directivo de SERVIR, con opinión favorable de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En este sentido, la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GDSRH, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 304-2015-SERVIR/PE⁶, aprueba las normas técnicas y procedimientos -de observancia obligatoria -que las entidades públicas deben seguir para la elaboración y aprobación del CPE y para la gestión del proceso de Administración de Puestos del Subsistema de Organización del Trabajo y su Distribución, del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

Sobre el incremento de remuneraciones

- 2.18 La Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, señala que la aprobación y reajuste de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos, refrigerio y movilidad de los trabajadores de los Gobiernos Locales se atienden con cargo a los ingresos corrientes de cada municipalidad.

Asimismo, establecía que éstos se financiaban con los ingresos corrientes de cada municipalidad, y su importe era fijado a través del procedimiento establecido en el Decreto Supremo N° 070-85-PCM, contando con la previsión presupuestal respectiva.



⁵ La Directiva N° 001-2013-SERVIR/GDSRH fue dejada sin efecto mediante la Directiva N° 001-2016-SERVIR/GDSRH, formalizada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 052-2016-SERVIR-PE; sin embargo esta última ha sido dejada sin efecto por la Directiva N° 004-2017-SERVIR/GDSRH aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 312-2017-SERVIR/PE.

⁶ Modificada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 057-2016-SERVIR/PE



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 Este Decreto Supremo N° 070-85-PCM, derogado por las normas del nuevo régimen del servicio civil, para efectos de la negociación colectiva se encontraba sujeto a las limitaciones de las leyes anuales de presupuesto, las cuales son de observancia obligatoria para todas las entidades del Sector Público.
- 2.20 Conforme a la Quinta Disposición Transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por Decreto Supremo N° 304-2012-EF, las entidades del Sector Público, independientemente del régimen laboral que las regule, otorgan a sus funcionarios, servidores y/o pensionistas únicamente hasta doce (12) remuneraciones y/o pensiones anuales, una bonificación por escolaridad, un aguinaldo o gratificación por Fiestas Patrias y por Navidad, según corresponda.
- 2.21 Ahora bien, es pertinente acotar que las leyes de presupuesto de años anteriores así como la ley de presupuesto de 2018, Ley N° 30693, prohíbe de manera expresa en los tres (3) niveles de gobierno (Gobierno Nacional, Regional y Local) 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; así como la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente.
- 2.22 Existiendo una prohibición expresa en materia de incremento de remuneraciones, no es factible que las entidades integrantes del SAGRH dispongan de ello. Asimismo, se debe tener en cuenta que toda entidad pública está prohibida de incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente⁷, dado que todo acto administrativo, acto de administración o las resoluciones administrativas que autoricen gastos no son eficaces si no cuentan con el crédito presupuestario correspondiente en el presupuesto institucional o condicionan la misma a la asignación de mayores créditos presupuestarios⁸.
- 2.23 En igual sentido, en el literal e) del artículo 2° del Título Preliminar de la LSC se recoge el principio de provisión presupuestaria, en mérito al cual 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.
- 2.24 Por lo tanto, materias tales como incrementos de remuneraciones, incentivos o beneficios de toda índole no pueden ser abordadas de manera aislada, sino que requieren de una evaluación general que conduzca a medidas normativas articuladas y sustentadas en la capacidad financiera del Estado.
- 2.25 La regulación o la modificación de las diversas instituciones que componen el servicio civil (entre ellas, las compensaciones) deben efectuarse de manera sistemática, evitando medidas aisladas que generen inconsistencias técnicas o interpretaciones contrarias al sentido de un modelo.

III. Conclusiones

- 3.1 No corresponde a SERVIR calificar o autorizar la procedencia o no de los concursos de progresión de una entidad.

⁷ Artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por Decreto Supremo N° 304-2012-EF.

⁸ Numeral 4.2 del artículo 4° de la Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

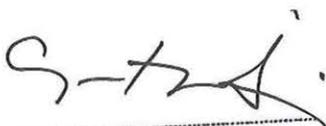
Autoridad Nacional
del Servicio Civil

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”

- 3.2 El ingreso de personal a la Administración Pública, indistintamente del régimen de vinculación, se realiza a través de concursos públicos de méritos, según lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público y al Artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023.
- 3.3 De acuerdo a lo señalado en los numerales 2.10 al 2.14 del presente informe, actualmente las entidades públicas solo cuentan con habilitación legal para realizar concursos de méritos, bajo el régimen del decreto Legislativo N° 276, para la contratación de personal para reemplazo por suplencia y remplazo, cabe precisar que dichas contrataciones son de carácter temporal.
- 3.4 Las consultas referidas a la modificación del ROF deben ser realizadas a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, toda vez que ello no se encuentra dentro de las competencias de SERVIR.
- 3.5 No es viable efectuar la modificación del MOF de la entidad bajo lineamientos previstos en una norma que no se encuentra vigente. Asimismo, SERVIR –a través de la Directiva N° 004-2017-SERVIR/GDSRH– ha establecido los supuestos que permiten la modificación de los descriptores de los puestos contenidos en el MOF, el cuál debe realizarse siguiendo lo establecido en el Capítulo III y Anexo N° 1 de la mencionada Directiva.
- 3.6 La Directiva N° 002-2015-SERVIR/GDSRH establece las normas técnicas y procedimientos de observancia obligatoria que las entidades públicas deben seguir para la elaboración y aprobación del CPE y para la gestión del proceso de Administración de Puestos del Subsistema de Organización del Trabajo y su Distribución, del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.
- 3.7 Si bien las municipalidades gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, ésta se ejerce de conformidad con los límites que imponen las diversas normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, entre las que se encuentran las normas presupuestales y la normativa sobre el servicio civil.
- 3.8 Debido a la prohibición expresa de reajuste o incremento de remuneraciones y beneficios de toda índole, no es factible que las entidades integrantes del SAGRH dispongan de ello. Se debe tener en cuenta que toda entidad pública está prohibida de incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente, dado que todo acto administrativo, acto de administración o las resoluciones administrativas que autoricen gastos no son eficaces si no cuentan con el crédito presupuestario correspondiente en el presupuesto institucional.

Atentamente,



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