"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
PRESIDENCIA EJECUTIVA
FECHA 21 MAR 2016 HORA 17:37
RECIBIDO
Firma:

INFORME TÉCNICO N° 442-2016-SERVIR/GPGSC

A : **JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN**
Presidente Ejecutivo

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

Asunto : Validez de acto administrativo que aprueba variación de cargo e incremento remunerativo

Referencia : Oficio N° 001-2016-MDA/JP

Fecha : Lima, 21 MAR. 2016

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia el Jefe de Personal de la Municipalidad Distrital de Acora, consulta a SERVIR sobre la validez de los actos administrativos que resuelven la aprobación de equivalencia de remuneración –incremento de remuneraciones, cargo y nivel- de servidores que han sido repuestos judicialmente en el año 2003 a través de contratos suscritos bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276. Asimismo, señala que dicha equivalencia fue dada por la modificación del CAP, PAP y otros instrumentos gestión en el año 2010, que han cambiado la denominación de algunos cargos, variando categorías y niveles remunerativos.

II. Análisis

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL V°B° C.SU GPGSC

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 que adopte 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 de la presente opinión no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

De la prohibición de incrementos remunerativos en la administración pública – Homologación de remuneración

2.4 Es importante señalar que si bien las entidades de la administración pública (gobierno nacional, regional y local) gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, esta debe ejercerse de conformidad con los límites que impone las diversas normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, entre las cuales se encuentran las normas presupuestales. En ese sentido, cualquier decisión que adopte el Estado, en calidad de empleador, debe emitirse dentro del marco de las potestades regladas que la ley le faculta.

2.5 Por tanto, el reajuste o incremento de remuneraciones, así como la aprobación de nuevos incentivos y bonificaciones deben estar autorizados por norma legal expresa, teniendo en cuenta las restricciones presupuestales contenidas en las leyes de presupuesto[1].

2.6 Al respecto, desde el año 2006 hasta la actualidad[2], la Ley de Presupuesto del Sector Público, ha establecido una limitación aplicable en las entidades de los tres (3) niveles de gobierno en virtud de la cual, se estaría eliminando cualquier posibilidad de incremento remunerativo así como la aprobación de nuevas bonificaciones u otros beneficios (independientemente de la denominación, naturaleza o fuente de financiamiento) **inclusive aquellas derivadas de convenios colectivos**, por lo que cualquier reajuste o incremento remunerativo deberá encontrarse autorizado por ley expresa; caso contrario, podemos inferir que cualquier acuerdo o decisión que vulnere o afecte normas imperativas es nulo.

2.7 Asimismo, el inciso 27.1 del artículo 27° la Ley N° 28411, Ley General de Sistema Nacional de Presupuesto, refiere que los créditos presupuestarios tienen un carácter limitativo, por lo tanto, no se puede comprometer ni devengar gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos o de administración que incumplan esa limitación, sin perjuicio de las responsabilidades civil, penal y administrativa que correspondan.

2.8 Por otro lado, debemos indicar que los servidores sin importar su régimen o carrera especial a la que pertenezcan están sujetos –de manera general– a las disposiciones del nuevo régimen del servicio civil, particularmente, el Decreto Legislativo N° 1023, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante LSC), así como a sus disposiciones reglamentarias y complementarias, siendo que el literal e) del artículo III del Título Preliminar de la LSC,

[1] Cabe indicar que el Presupuesto del Sector Público es anual, conforme a lo establecido en el artículo IX del Título Preliminar de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 28411.

[2] Leyes de Presupuesto del Sector Público del 2006 – 2016:
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2006, Ley N° 28652, artículo 8°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2007, Ley N° 28927, artículo 4°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2008, Ley N° 29142, artículo 5°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2009, Ley N° 29289, artículo 5°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2010, Ley N° 29564, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2011, Ley N° 29626, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2012, Ley N° 29812, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2013, Ley N° 29951, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2014, Ley N° 30114, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2015, Ley N° 30281, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2016, Ley N° 30372, artículo 6°.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL V°B° GPGSC

refiriéndose al principio de "Provisión Presupuestaria", señala que, *"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"*.

En virtud de lo acotado, todo acto vinculado a los servidores civiles debe cumplir las normas del sistema nacional de presupuesto público y ser ejecutado de acuerdo a lo establecido en ellas.

2.9 Cabe señalar que la inobservancia de las normas restrictivas –normas imperativas- en los acuerdos podría conllevar a la nulidad de los mismos, por lo que corresponderá a cada entidad de la administración pública o a quien tenga legítimo interés solicitar la respectiva nulidad ante el órgano jurisdiccional competente. Así cómo, en mérito de ello, determinar las respectivas responsabilidades de los servidores y/o funcionarios que realizaron dichas inobservaciones.

Sobre el cambio de nivel de plaza de un servidor

2.10 El Literal d) del artículo 12° concordado con el artículo 13° Decreto Legislativo N° 276, dispone que el ingreso a la Carrera Administrativa se realiza mediante concurso público de méritos y al nivel inicial de cada grupo ocupacional. Respecto a la progresión en la Carrera Administrativa, entendida como el avance o mejora, se aplica la misma regla, esto supone que el cambio debe darse obligatoriamente al siguiente nivel del grupo ocupacional en el que se encuentra (artículo 49° del D.S N° 005-90- PCM -Reglamento de la Carrera Administrativa).

2.11 Una vez que un servidor ha ingresado a la Carrera Administrativa en determinado grupo ocupacional, la progresión podrá ser expresada a través del ascenso sucesivo al nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previa participación en el concurso de ascenso y cumplimiento de los requisitos establecidos para cada grupo ocupacional.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL V°B° SU GPGSC

2.12 En ese sentido, se debe indicar que tampoco resulta legalmente viable modificar el nivel de la plaza o puesto que un servidor de carrera ocupa en el CAP, de manera que automáticamente su puesto aumente de nivel sin concurso alguno. Ello resultaría contrario a lo dispuesto en la Tercera Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, "Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto"- vigente desde del 01 de enero de 2005- que es de observancia obligatoria para los tres niveles de gobierno y que señala lo siguiente:

> *"b) **Queda prohibida la recategorización y/o modificación de plazas, que se orienten al incremento de remuneraciones, por efecto de la modificación del Cuadro para Asignación de Personal – CAP y/o del Presupuesto Analítico de Personal – PAP.** El incumplimiento de lo dispuesto en el presente literal genera la nulidad de la acción de personal efectuada, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario de la Entidad, así como de su Titular"*. (Énfasis agregado)

2.13 Sobre este punto, es menester precisar que el ascenso de un servidor de carrera al interior de una entidad pública no se deriva de un proceso de reorganización o reestructuración institucional.

Sobre el Cuadro de Asignación de Personal a partir de la Ley N° 30057

2.14 Finalmente, cabe señalar que en el marco del proceso de modernización del Estado, en materia de gestión de recursos humanos se aprobó la Ley N° 30057, LSC, cuya Cuarta Disposición Complementaria Final crea el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) como instrumento de gestión, reemplazando al Cuadro para Asignación de Personal (CAP) y al Presupuesto Analítico de Personal (PAP).

2.15 Con la promulgación del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, que aprueba el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, se derogó el Decreto Supremo N° 043-2004-PCM, que regulaba la elaboración y aprobación del CAP.

2.16 En este contexto de derogación y en cumplimiento a lo dispuesto por la Duodécima Disposición Complementaria Transitoria del referido Reglamento General, SERVIR aprobó mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 304-2015-SERVIR-PE la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GDSRH[3] que establece las reglas de aplicación para la elaboración, aprobación y modificación de los CPE de las entidades.

2.17 Asimismo, la referida Directiva N° 002-2015-SERVIR/GDSRH ha regulado la figura del CAP Provisional como documento de gestión institucional de carácter temporal que permita viabilizar el tránsito al régimen del servicio civil.

En la línea de lo expuesto, las entidades públicas que requieran hacer modificación alguna a su CAP vigente y, en tanto no cuenten con un CPE como resultado del proceso de tránsito a la LSC, podrán aprobar su CAP Provisional en los supuestos detallados en el numeral 1 del Anexo 4 de la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GDSRH, debiendo también las limitaciones establecidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público.

III. Conclusiones

3.1 No corresponde a esta Autoridad, a través de un Informe Técnico como el presente, determinar la nulidad o validez de los actos administrativos que las entidades suscriban, facultad que corresponde a estas últimas.

3.2 Se debe indicar que no resulta legalmente viable modificar el nivel de la plaza o puesto que un servidor de carrera ocupa en el CAP, de manera que automáticamente su puesto aumente de nivel sin concurso alguno. Ello resultaría contrario a lo dispuesto en la Tercera Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto –vigente desde el 01 de enero del año 2015-, cuando prohíbe la recategorización y/o modificación de plazas que se oriente al incremento de remuneraciones, por efecto de la modificación del CAP y/o PAD.

3.3 Asimismo, desde el año 2006 hasta la actualidad , la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, ha establecido una limitación aplicable en las entidades de los tres (3) niveles de

V°B° GPGSC

[3] "Normas para la gestión del proceso de administración de puesto, y elaboración y aprobación del Cuadro de Puestos de la Entidad – CPE", Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 13 de noviembre de 2015 y disponible en www.servir.gob.pe.

gobierno en virtud de la cual, se estaría eliminando cualquier posibilidad de incremento remunerativo así como la aprobación de nuevas bonificaciones u otros beneficios (independientemente de la denominación, naturaleza o fuente de financiamiento); por lo que cualquier reajuste o incremento remunerativo deberá encontrarse autorizado por ley expresa.

3.4 La implementación de acciones en materia de personal que realicen las municipalidades deben sujetarse a lo que se ha establecido en las leyes de la materia, entre ellas Leyes de Presupuesto para el Sector Público de cada año.

3.5 Las entidades públicas que necesiten hacer modificación alguna a su CAP vigente y en tanto no cuenten con CPE como resultado del proceso de tránsito de la Ley N° 30057, podrán aprobar su CAP Provisional en los supuestos detallados en el numeral 1 del Anexo 4 de la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GDSRH, debiendo observar a su vez las restricciones presupuestales antes referidas.

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 (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/jjm/ccj
K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2016