



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Oficina  
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

**INFORME LEGAL N° 135 -2010-SERVIR/GG-OAJ**



A : **BEATRIZ ROBLES CAHUAS**  
Gerente de Políticas de Gestión de Recursos Humanos

De : **MANUEL MESONES CASTELO**  
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

Asunto : Consulta de la Secretaría de Gestión Pública sobre creación de cargos

Referencia : Oficio N° 422-2010-PCM/SG/SGP

Descriptor : Creación de cargos

Fecha : Lima, 04 JUN 2010

Me dirijo a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, a propósito del proyecto del Cuadro para Asignación de Personal – CAP remitido por la Secretaría General del Ministerio de Economía y Finanzas, solicita opinión sobre si es posible que una entidad pueda consignar dentro de su CAP dos cargos directivos en una unidad orgánica, configurando que ésta tenga dos jefes. Sobre el particular manifiesto lo siguiente:

**I Antecedentes y base legal**

- 1.1 Mediante Oficio N° 592-2010-EF/13.01 de fecha 16 de abril de 2010, la Secretaría General del Ministerio de Economía y Finanzas remite a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, la propuesta de nuevo CAP del Ministerio para opinión, conforme lo establece los Lineamientos para la elaboración y aprobación del Cuadro para Asignación de Personal de las Entidades de la Administración Pública, aprobado con Decreto Supremo N° 043-2004-PCM.
- 1.2 Con Oficio N° 422-2010-PCM/SG/SGP la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, consulta si legalmente es posible que una unidad orgánica cuente con dos jefes.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Oficina  
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

1.3 Mediante Decreto Legislativo N° 1023 se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, y conforme lo estableciendo el artículo 5, el Sistema comprende:

- a) La planificación de políticas de recursos humanos.
- b) La organización del trabajo y su distribución.
- c) La gestión del empleo.
- d) La gestión del rendimiento.
- e) La gestión de la compensación.
- f) La gestión del desarrollo y la capacitación.
- g) La gestión de las relaciones humanas.
- h) La resolución de controversias.

1.4 El literal h) del artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1023, establece como una de las funciones de SERVIR, opinar sobre las materias de su competencia; las cuales están contextualizadas en el marco de las políticas que en materia de organización del trabajo y su distribución, la gestión de las relaciones humanas, entre otras, emita de manera progresiva SERVIR.



1.5 La Séptima Disposición Final de la Ley N° 29465 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010, faculta al "Ministerio de Economía y Finanzas a reestructurar la organización de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, en un plazo que no excederá al primer trimestre del año 2010, con el objeto de adecuarla a los cambios en materia de gestión presupuestaria y de resultados; la modernización de la programación, seguimiento y evaluación por productos y resultados; y el fortalecimiento de las acciones en materia presupuestaria en los gobiernos subnacionales, en beneficio de los usuarios intermedios y finales del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Tal reestructuración comprenderá la creación, fusión o eliminación de direcciones, las cuales estarán a cargo de la Dirección General de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, que a su vez contará con una dirección ejecutiva.

*Para tales fines, la oficina general de administración de dicho ministerio, a propuesta de la citada dirección nacional, modificará los documentos de gestión pertinentes, incluido el CAP, mediante resolución ministerial. Adicionalmente, dicha oficina general queda autorizada a realizar directamente las acciones administrativas para adecuar el CAP y el PAP del Ministerio de Economía y Finanzas con las funciones de carácter profesional que a la fecha vienen desempeñando los servidores públicos a cargo de dicho ministerio, ubicando directamente, previa evaluación, al personal conforme al CAP adecuado y aprobado por resolución ministerial, asignando todos los ingresos que correspondan a la plaza. Para lo antes señalado, quedan suspendidas las normas*





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Oficina  
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

*que se opongan o limiten la aplicación de esta disposición, incluidas las relativas al trámite de tales documentos de gestión".*

## II. Análisis

### De la competencia 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 SERVIR.

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 de cada entidad.

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 estructura de la Carrera Administrativa

- 2.2 De acuerdo al ámbito del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, SERVIR es competente para expedir las normas reglamentarias que regulan el Sistema, supervisar y dar seguimiento a la aplicación de la normatividad de los procesos técnicos del Sistema.
- 2.3 De acuerdo con lo establecido en el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, concordado con los artículos 23 y 24 del Reglamento de la Carrera Administrativa aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-90-PCM, la Carrera Administrativa se estructura por grupos ocupacionales y niveles; los cargos no forman parte de la misma.

En ese orden de ideas, cabe precisar que los cargos son los puestos de trabajo a través de los cuales los funcionarios y servidores desempeñan las funciones asignadas; asignación que tiene un carácter de temporalidad.

Al respecto, conforme al principio de organización e integración, establecido en el artículo V del Título Preliminar de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las entidades del Poder Ejecutivo deben organizarse en un régimen





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Oficina  
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

jerarquizado y desconcentrado cuando corresponda, sobre la base de funciones y competencias afines, evitando la duplicidad y superposición de funciones.

De lo expuesto, queda claro que si bien la normativa sobre la materia expresamente no regula la posibilidad de que una unidad orgánica de determinada entidad cuente con dos o más jefes, en aplicación de lo establecido en el Reglamento de la Carrera Administrativa y el Principio de organización e integración, toda entidad o unidad orgánica debe basarse en un régimen jerarquizado (uno quien dirija) cuyas funciones se encuentren debidamente identificadas y evite la duplicidad de competencias a fin de evitar conflictos.

Además, debe considerarse que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 29158, toda entidad del Poder Ejecutivo en sus normas de organización y funciones establecen la relación jerárquica de autoridad, responsabilidad y subordinación que existe entre las unidades u órganos de trabajo.

#### De la aprobación del Cuadro para Asignación de Personal

2.4 De otro lado, los cargos, entendido como el elemento básico de una organización, se derivan de la clasificación prevista en el CAP, sobre la base de su estructura orgánica (de acuerdo con la naturaleza de las funciones y nivel de responsabilidad que ameritan el cumplimiento de requisitos y calificaciones para su cobertura) vigente prevista en el Reglamento de Organización y Funciones.



Sobre el particular, cabe precisar que el órgano competente respecto de la elaboración y/o supervisión de dichas herramientas de gestión es la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En efecto, conforme lo establecido en el artículo 36º del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Secretaría de Gestión Pública es el órgano encargado de coordinar y dirigir el proceso de modernización de la gestión pública y competente en materia de funcionamiento y organización del Estado, simplificación administrativa, entre otras, en concordancia con las normas de modernización, racionalización, descentralización del Estado.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La Secretaría de Gestión Pública, tiene entre otras funciones las siguientes:

"37.1 Coordinar y dirigir el proceso de modernización de la gestión pública, así como formular y evaluar las propuestas para su mejora;

37.2 Emitir opinión sobre autógrafas y proyectos normativos referidos a funcionamiento y organización del Estado, como es la creación de ministerios, entidades, instituciones, organismos públicos, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado; así como, el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, de los Ministerios y de los organismos públicos para fines de su aprobación;





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Oficina  
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

En ese sentido, es competencia de la Secretaría de Gestión Pública (en aplicación del numeral 14.1 del artículo 14º de los Lineamientos para la elaboración y aprobación del Cuadro para Asignación de Personal de las Entidades de la Administración Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 043-2004-PCM) y no de SERVIR, emitir opinión sobre el proyecto de CAP remitido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

- 2.5 Asimismo, si bien la Séptima Disposición Final de la Ley N° 29465 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010, autorizaba al Ministerio de Economía y Finanzas a reestructurar la organización de la Dirección Nacional de Presupuesto Público, **suspendiendo las normas que se opongan o limiten la aplicación de dicha autorización incluidas las relativas al trámite de tales documentos de gestión**, la autorización concluyó el 31 de marzo de 2010.

De otro lado, se debe tener en cuenta que cuando la Secretaria General del MEF remite a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros el Oficio N° 592-2010-EF/13.01 de fecha 16 de abril de 2010, la propuesta de nuevo CAP del Ministerio para opinión, no sólo está reconociendo la competencia de la Secretaria de Gestión Pública (originada en el Decreto Supremo N° 043-2004-PCM) sino que además evidencia que la propuesta remitida se encuentra fuera de la excepción contemplada en la Séptima Disposición Final de la Ley N° 29465.



En consecuencia, la propuesta materia de consulta debe ajustarse a los lineamientos y competencias exigibles a toda entidad pública, contenida en el Decreto Supremo N° 043-2004-PCM.

- 2.6 Finalmente, a título ilustrativo y para que la Secretaría de Gestión Pública pueda emitir una opinión dentro de su ámbito de competencia nos permitimos recordar que el numeral 9.3 del artículo 9º de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2010, referido a medidas en materia de personal del Subcapítulo III "Medidas de austeridad, racionalidad y disciplina en el gasto público", señala que las entidades deben evaluar las acciones internas de personal tales como rotación, encargatura y turnos, así como otras de desplazamiento ante la necesidad de

37.3 Proponer normas y aprobar directivas en materia de funcionamiento y organización del Estado, ética y transparencia;

37.4 Detectar los casos de duplicidad de funciones o de procedimientos administrativos en las distintas entidades de la Administración Pública y proponer las medidas necesarias para su corrección;

37.5 Emitir informe sobre los proyectos o normas que propongan la fusión de direcciones, programas, dependencias, entidades, organismos públicos, comisiones y en general toda instancia de la Administración Pública Central, así como la modificación respecto de la adscripción sectorial de un organismo público o de otras entidades; (...)"





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Oficina  
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

recursos humanos para el desarrollo de sus funciones; es decir, dispone que se racionalice el personal de cada entidad a fin de obtener la mayor productividad del recurso humanos evitando con el ello el sobredimensionamiento de la planilla que produciría impactos negativos en el presupuesto del Estado.

Por ello, para que haya coherencia entre la propuesta de CAP del Ministerio de Economía y Finanzas y la racionalización de personal que las normas presupuestales exigen a todas las entidades de la administración pública, la Secretaría de Gestión Pública deberá evaluar si la propuesta de CAP objeto de análisis optimiza el recursos humanos o si por el contrario, existe una duplicidad de funciones y competencias que perjudicarían la gestión de la institución.

### III Conclusión

- 3.1 De acuerdo a lo señalado, SERVIR es competente para expedir las normas reglamentarias que regulan el Sistema, supervisar y dar seguimiento a la aplicación de la normatividad de los procesos técnicos del Sistema, mas no evaluar ni emitir pronunciamiento respecto de temas referidos a creación de cargos.
- 3.2 Si bien la normativa que regula la organización de las entidades del Poder Ejecutivo expresamente no prevé la posibilidad que las unidades orgánicas cuenten con dos jefes (de la misma jerarquía y competencia), consideramos que en aplicación de lo establecido en el Reglamento de la Carrera Administrativa y el Principio de organización e integración, toda entidad o unidad orgánica debe basarse en un régimen jerarquizado (uno quien dirija) cuyas funciones se encuentren debidamente identificadas y diferenciadas unas de otras, a fin de evitar la duplicidad de funciones y la existencia de decisiones del mismo nivel y competencia que pudieran resultar contradictorias.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de Oficio de respuesta respectivo para vuestra visación de encontrarlo conforme y trámite correspondiente ante la Presidencia Ejecutiva.

Atentamente,

  
MANUEL MESONES CASTELO  
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica  
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL



OAJ/MMC/tnr  
c/tnr/2010/Informes/Creación de cargos directivos en una unidad orgánica