



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

58719

30 ABR. 2018

Lima,

OFICIO N° 1209 -2018-PCM/SG

Señor Congresista

GILMER TRUJILLO ZEGARRA

Presidente

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización
de la Gestión del Estado

Presente.-



Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 2169/2017-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 782-2017-2018/CDRGLMGE-CR
Expediente N° 201736839

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR "Ley que precisa el Régimen Laboral de las municipalidades y sus trabajadores".

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° D000156-2018-PCM-OGAJ, remitido por la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, sobre ese particular.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

.....
Ramón Huapaya Raygada
Secretario General
Presidencia del Consejo de Ministros



28719



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría Jurídica

19

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

Lima, 02 de Abril del 2018

INFORME N° D000156-2018-PCM-OGAJ



Firmado digitalmente por DAVILA CHAVEZ Sonia Elaine (FAU2016899926) Directora De La Oficina General De Asesoría Jurídica Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 02.04.2018 16:57:04 -05:00

A : **MARIA SOLEDAD GUIULFO SUAREZ-DURAND**
SECRETARIA GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **SONIA ELAINE DAVILA CHAVEZ**
DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR "Ley que precisa el Régimen Laboral de las municipalidades y sus trabajadores".

Referencia : PROVEIDO N° D000181-2018-PCM-OGAJ (12MAR2018)
Oficio P.O. N° 782-2017-2018/CDRGLMGE-CR (201736839)
Oficio N° 739-2018-EF/13.01 (2018-0005567)

Fecha Elaboración: Lima, 27 de Marzo de 2018

Me dirijo a usted, en atención al rubro del asunto, respecto a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR "Ley que precisa el Régimen Laboral de las municipalidades y sus trabajadores".

Al respecto informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL.-

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4. Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

II. ANTECEDENTE.-

- 2.1 Mediante el Oficio P.O. N° 782-2017-2018/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR "Ley que precisa el Régimen Laboral de las municipalidades y sus trabajadores".

III. ANÁLISIS.-

- 3.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica, emitir opinión jurídico-legal respecto de los proyectos de ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección.



Firmado digitalmente por PALACIOS VEGA Lucia Del Pilar (FAU2016899926) Motivo: Doy V° B° Fecha: 28.03.2018 11:22:26 -05:00





*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

- 3.2. El Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR, es una iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República, señor Justiniano Rómulo Apaza Ordóñez, miembro del grupo parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, que se sustenta en el derecho reconocido a los Congresistas de la República, en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.
- 3.3. El pedido de opinión respecto a la iniciativa legislativa, se sustenta en el derecho reconocido a los Congresistas de la República en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú y en el artículo 87³ del Reglamento del Congreso de la República; que faculta al pedido de informes para el desarrollo de sus funciones.

Contenido del Proyecto de Ley

- 3.4. El Proyecto de Ley sometido a opinión propone la siguiente fórmula legal:

"Artículo 1.- Régimen laboral de las municipalidades y sus trabajadores

Precísase que las municipalidades, como organismos autónomos, y sus trabajadores, se rigen por el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 o el Decreto Legislativo N° 276, según corresponda, no estando comprendidos en los alcances de la normativa que regula la gestión de recursos humanos del servicio civil.

En el caso de los obreros municipales rige, en todos los casos, el régimen laboral de la actividad privada.

Artículo 2.- Política de gestión de los recursos humanos

El concejo municipal de cada municipalidad aprueba la política de gestión de los recursos humanos que comprende su planificación, organización interna, régimen disciplinario, así como la gestión del empleo, rendimiento, compensaciones, capacitación y relaciones humanas, en el marco de las normas del régimen laboral de la actividad privada.

Artículo 3.- Derogación

Derógase toda norma que oponga a la presente ley".

- 3.5. De acuerdo a la Exposición de Motivos, a través de este Proyecto de Ley se precisa que las municipalidades como organismos autónomos y sus trabajadores, se rigen por el régimen laboral de la actividad privada y no están comprendidos en los alcances de la normativa que regula la gestión de recursos humanos del servicio civil, proponiéndose además que el concejo municipal de cada municipalidad aprueba la política de gestión de los recursos humanos que comprende su planificación, organización interna, régimen disciplinario, etc., en el régimen laboral de la actividad privada. Precisa que las municipalidades y sus trabajadores no deben estar incorporados en la legislación sobre el servicio civil en atención a dos causas plenamente identificables: la ausencia de carrera administrativa en el caso de los obreros y la vigencia constitucional de la autonomía de las municipalidades, que las

¹ "Iniciativa Legislativa.

Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley".

² "Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley".

³ "Artículo 87.- Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. (...)".





habilita a determinar su organización interna y la distribución de su presupuesto en el marco del Estado de derecho.

Competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros

- 3.6. Conforme lo dispone la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo, coordina además las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil.
- 3.7. En función de ello, el artículo 18° de la citada Ley N° 29158 establece que el Presidente del Consejo de Ministros es la máxima autoridad política de la Presidencia del Consejo de Ministros, y tiene entre sus funciones, las siguientes:
1. Propone objetivos del gobierno en el marco de la Política General de Gobierno.
 2. Coordina las políticas nacionales de carácter multisectorial; en especial, las referidas al desarrollo económico y social; asimismo, formula las políticas nacionales en su respectivo ámbito de competencia, el proceso de descentralización y de la modernización de la Administración Pública.
 3. Supervisa las acciones de las entidades adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros, de conformidad con lo dispuesto en las normas correspondientes.
- 3.8. De acuerdo a dicho marco legal, el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, establece en su artículo 3⁴ las funciones generales de la Presidencia del Consejo de Ministros, las que se sujetan a la Constitución y a la Ley.

⁴ **Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.**

"Artículo 3.- Funciones Generales

La Presidencia del Consejo de Ministros tiene las siguientes funciones generales:

- a) Brindar apoyo al Presidente/a del Consejo de Ministros en el cumplimiento de las atribuciones y funciones asignadas por la Constitución Política del Perú y la Ley.
- b) Coordinar las relaciones con los demás Poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil, conciliando prioridades para asegurar el cumplimiento de los objetivos de interés nacional.
- c) Formular, establecer, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materias de su competencia, asumiendo la rectoría respecto de ellas.
- d) Aprobar las disposiciones normativas que le corresponda; así como cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente.
- e) Realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local en el ejercicio de sus competencias, y tomar las medidas correspondientes para facilitar la obtención de los resultados esperados.
- f) Ejercer la rectoría de los sistemas a su cargo y; dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados con dichos sistemas, así como coordinar su operación técnica y supervisar su adecuado funcionamiento.
- g) Coordinar, dirigir, supervisar y evaluar los procesos de modernización de la administración pública y del Estado, gobierno digital, desarrollo territorial y descentralización, diálogo y concertación social y demarcación territorial.
- h) Normar, asesorar, supervisar y fiscalizar a las entidades públicas en materia de simplificación administrativa, así como promover la calidad de las regulaciones que emite la administración pública, en el ámbito de su competencia.
- i) Dirigir, promover y participar en los procesos de diálogo y concertación con la sociedad.
- j) Prestar apoyo al Presidente del Consejo de Ministros para la conducción del Consejo de Ministros, Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros – CIAEF, Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS y del Consejo de Coordinación Intergubernamental – CCI.
- k) Supervisar el desarrollo de las políticas aprobadas por el Foro del Acuerdo Nacional.
- l) Prestar apoyo a las Comisiones en las que participe la Presidencia del Consejo de Ministros.
- m) Coordinar la defensa judicial del Ministerio y de los organismos públicos adscritos y entidades públicas vinculadas al Sector.





- 3.9. En consecuencia, considerando que el Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR tiene como objeto regular aspectos relacionados a la gestión del recurso humano en los gobiernos locales, se verifica de las funciones revisadas de la Presidencia del Consejo de Ministros, **que éstas se encuentran relacionadas a dicho objeto**, en tanto forma parte integrante **de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública** y del **Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**, los mismos que de conformidad con lo establecido en la Ley N° 27158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, **son implementados por el Poder Ejecutivo.**

Del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

- 3.5 Los sistemas administrativos están conformados por el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por las entidades públicas tanto del Poder Ejecutivo, Legislativo como Judicial, de los 3 niveles de gobierno (nacional, regional y local).
- 3.6 El artículo 46° de la Ley N° 29158⁵, establece que los sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso, dentro de los cuales se encuentra la Gestión de Recursos Humanos. Señala además, que **el Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los Sistemas Administrativos**, con excepción del Sistema Nacional de Control y, en ejercicio de esa rectoría **el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Administrativos aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno** y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General, **sin afectar la autonomía de los Organismos Constitucionales, y con arreglo a la Constitución Política del Perú y a sus respectivas Leyes Orgánicas.**

-
- n) Resolver los conflictos de competencia entre entidades del Poder Ejecutivo.
o) Otras que establezca la Ley.

⁵ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

"Artículo 46.- Sistemas Administrativos

Los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.

Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias:

1. Gestión de Recursos Humanos
2. Abastecimiento
3. Presupuesto Público
4. Tesorería
5. Endeudamiento Público
6. Contabilidad
7. Inversión Pública
8. Planeamiento Estratégico
9. Defensa Judicial del Estado
10. Control.
11. Modernización de la gestión pública

El Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los Sistemas Administrativos, con excepción del Sistema Nacional de Control.

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico se rige por la ley de la materia.

En ejercicio de la rectoría, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Administrativos, aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Esta disposición no afecta la autonomía de los Organismos Constitucionales, con arreglo a la Constitución Política del Perú y a sus respectivas Leyes Orgánicas.

El Poder Ejecutivo adecúa el funcionamiento de los Sistemas Administrativos al proceso de descentralización."





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

- 3.7 Es en el marco de dicha ley que corresponde al Poder Ejecutivo, a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR⁶, en su calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos⁷ formular la política del sistema de gestión de recursos humanos.
- 3.8 En tal sentido, mediante Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, se estableció un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas; asimismo, y por disposición de la citada ley, el régimen del Servicio Civil se aplica a las entidades públicas, dentro de las cuales se encuentra el Poder Judicial.
- 3.9 Sin embargo, conforme se puede advertir, a través del Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR, **se pretende excluir a los trabajadores de las municipalidades de las disposiciones contenidas en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; y por consiguiente, excluir a la entidad y sus servidores del Sistema Administrativo de Gestión del Recursos Humanos.**

La función pública en el ámbito constitucional

- 3.10 A decir del Tribunal Constitucional⁸, la función pública debe entenderse como el desempeño de funciones en las entidades públicas. Ésta comprende dos tipos de funciones: i) función pública representativa y ii) función pública no representativa. La función pública representativa está formada por funciones de representación política y la no representativa alude a la función pública profesionalizada.
- 3.11 De acuerdo al artículo 40° de la Constitución Política del Perú, la ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. De esto, se deduce que existe reserva de ley para la regulación de la carrera administrativa. Sobre este extremo, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

"Expediente 05057-2013-PA/TC

8. (...)

d) (...) *De una interpretación literal del capítulo IV de la Constitución, sobre la "función pública", es evidente la voluntad del Poder Constituyente de crear un régimen específico para los funcionarios y servidores públicos, estableciendo sus objetivos principales (que están al servicio de la Nación); que existe una carrera administrativa y que el ingreso a ésta, así como los derechos deberes y responsabilidades de los servidores públicos deben ser regulados mediante ley; quiénes no están comprendidos en dicha carrera administrativa; determinadas*

⁶ Organismo Técnico Especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

⁷ **Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.**

"Artículo 2.- Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos - en lo sucesivo, el Sistema - establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil; y, comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos.

(...)

Artículo 6.- Creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil

Créase la Autoridad Nacional del Servicio Civil como Organismo Técnico Especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno, con competencia a nivel nacional y sobre todas las entidades de la administración pública, asumiendo la calidad de ente rector del Sistema. Constituye Pliego Presupuestal."

⁸ Fundamento 8 en la sentencia recaída en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC.





*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

obligaciones de los funcionarios y servidores públicos; la exigencia de que por ley se establezcan las responsabilidades de los funcionarios y servidores públicos; y cuáles éstos tienen limitados expresamente sus derechos de sindicación y huelga, entre otros asuntos. (...)"

- 3.12 De la posición del Tribunal Constitucional, se reconoce que existen exclusiones a la carrera administrativa que se aplica a los servidores públicos de manera general.
- 3.13 En esa misma línea se ha pronunciado en los Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC – Acumulados, señalando:

"63. Así pues, resulta admisible en términos constitucionales que la Ley 30057, objetada tras señalar que el régimen del servicio civil se aplica a las entidades del sector público (artículo 1) prevea, a modo de excepción, una disposición que establezca que no están comprendidos en él determinados servidores en función de la especial naturaleza o particularidad de la prestación del servicio civil. Una regulación en ese sentido ya fue establecida, desde un inicio, en la Ley 28175, Marco del Empleo Público, que contempla que un determinado grupo de trabajadores, por la especial naturaleza o la particularidad de la prestación de los servicios, deben regularse mediante leyes específicas (artículo 111 de su Título Preliminar). Éste criterio fue seguido por el Decreto Legislativo 1023, al establecer que los regímenes especiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, y del Servicio Diplomático se rigen por sus propias normas y bajo la competencia de sus propias autoridades, en todo lo que no sea regulado o les sea atribuido por la Autoridad con carácter específico. La Carrera Judicial y la correspondiente al Ministerio Público se rigen por sus propias normas (Tercera Disposición Complementaria Final).

64. Las excepciones (o exclusiones) que prevé la Ley 30057 en función de la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio se evidencia en el primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final, en el extremo en que se refiere a los trabajadores de las empresas del Estado (exclusión que además se sustenta en el artículo 40 de la Constitución), y en el segundo párrafo de la misma disposición. Ello en tanto establece que determinados servidores no están comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley: el Servicio Diplomático de la República (Ley 28091); la derogada ley universitaria (Ley 23733); los profesionales de salud (Ley 23536); la carrera pública magisterial (Ley 29944); los oficiales de las Fuerzas Armadas (Ley 28359); el personal de la Policía Nacional (Decreto Legislativo 1149); los miembros de la carrera pública penitenciaria (Ley 29709); los fiscales (Decreto Legislativo 052) y los jueces (Ley 29277); aunque eso sí, con la precisión de que a tales servidores les resulta aplicable supletoriamente "el artículo III del Título Preliminar, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; el Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y el Título V, referido al Régimen Disciplinario y Proceso Administrativo Sancionador, establecidos en la presente Ley" (Primera Disposición Complementaria Final)."

- 3.14 Siendo así, para que un servidor público sea excluido del régimen general de la carrera administrativa regulada por ley (Ley del Servicio Civil), **debe cumplirse con las dos condiciones siguientes**⁹:

- a) **La naturaleza especial de la función; y,**
b) **Constituir una carrera desde la perspectiva de la progresión.**

- 3.15 Sin embargo, la propuesta de exclusión contenida en el Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR, no se fundamenta en ninguna de tales condiciones, sustentándose únicamente en la ausencia de la carrera administrativa en el caso de los obreros y en la autonomía de la que gozan las municipalidades; sin embargo, dicha autonomía no supone una desvinculación del sistema político o del orden jurídico, conforme también lo ha señalado la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.

⁹ Fundamento 69 en la sentencia recaída en el Expediente N° 0025-2013-PI/TC.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

Opinión de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

3.16 De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1023, se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR como órgano técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, atribuyéndole, entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de dicho Sistema.

3.17 En orden a ello, mediante Informe Técnico N° 1458-2017-SERVIR/GPGSC ha emitido opinión respecto al Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR, en el que se señala lo siguiente:

"3.5 **Bajo el criterio de autonomía que se plantea en el proyecto de Ley, ninguna norma más allá de la propia Constitución y su Ley Orgánica le sería aplicable a las municipalidades.** Eso significa que no le serían aplicables las normas sobre presupuesto público, inversión pública, compras estatales y –en general todos los demás sistemas administrativos. **Esta interpretación de la autonomía no es viable,** conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional.

(...)

3.11 El hecho que el ente rector del servicio civil forme parte del Gobierno o Poder Ejecutivo, y que en ese entendido la LSC establezca, de manera transversal a todas las entidades, la implementación del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, **no afecta la autonomía de las municipalidades, en tanto tal garantía (la autonomía), como fue analizado en los puntos precedentes, no implica para dicha entidad su desvinculación política ni jurídica del sistema de gobierno nacional.**

(...)

3.13 Por tanto, es posible afirmar en este extremo que la autonomía de que gozan algunas entidades de la Administración Pública, entre ellas las municipalidades o gobiernos locales, en virtud de lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley, **no supone una desvinculación parcial o total del sistema político o del orden jurídico en el que se encuentra inmerso.**

3.14 No será posible sostener, pues, como la exposición de motivos de la propuesta normativa lo plantea, que la autonomía de que gozan las municipalidades resulte sustento para apartarse de la regulación de la normativa del servicio civil, dado que esta regula de manera transversal la gestión de recursos humanos en las entidades de la Administración Pública.

(...)

3.22 De otro lado, se debe tomar en cuenta que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de fecha 26 de abril de 2016, referida a la demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de las LSC, declaró inconstitucional la exclusión de diversas entidades (y por ende de sus servidores) de los alcances de la LSC, por arbitraria e irrazonable, al no encontrarse fundada en la especial naturaleza o particularidad de la prestación del servicio, **lo cual tampoco ha sido sustentado por el Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR** en el caso de los trabajadores municipales, incluidos los obreros municipales, razón por la cual tampoco será posible considerar como viable para ellos la exclusión propuesta.

Considerando, por tanto, el criterio establecido por el Tribunal Constitucional, **los trabajadores de las municipalidades, incluidos los obreros municipales, deben mantenerse bajo los alcances de la LSC y del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH),** que comprende el conjunto de normas, principios, recursos métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en materia de gestión de recursos humanos". (Énfasis agregado).

3.18 A partir de dicho análisis, el Informe N° 1458-2017-SERVIR/GPGSC concluye:





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

"IV. Conclusiones

En relación al Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR, **no lo encontramos conforme** por las siguientes razones:

- 4.1 Los sistemas administrativos regulan la utilización de los recursos en las entidades públicas, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso, conforme lo establece la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. SERVIR ejerce la rectoría del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, cuyo alcance abarca a todas las entidades de la administración pública.
- 4.2 La reforma del servicio civil busca, a través de la implementación de un régimen laboral único y exclusivo para el Estado (Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil) que los servidores públicos mejoren sus capacidades e ingresos, proyecten su línea profesional de trabajo y brinden mejores servicios a la ciudadanía, encontrándose a la fecha 354 entidades públicas en los 3 niveles de gobierno en pleno proceso de implementación de dicho régimen.
- 4.3 La autonomía de que gozan algunas entidades de la Administración Pública, como lo son las municipalidades, en virtud de lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley, **no supone una desvinculación parcial o total del sistema político o el orden jurídico vigente**, en el cual el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos regula de manera transversal la gestión de recursos humanos en las entidades de la Administración Pública, incluidas las municipalidades.
- 4.4 La exclusión de los trabajadores y obreros municipales de los alcances de la Ley del Servicio Civil únicamente podría fundarse en la especial naturaleza o particularidad de la prestación del servicio, **lo cual no se sustenta en el Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR**". (Énfasis agregado)

Opinión del Ministerio de Economía y Finanzas

- 3.19 Atendiendo a que el Proyecto de Ley versa sobre materia que se vincula con el ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas¹⁰, mediante Informe N° 079-2018-EF/53.04 se emite la opinión del Sector Economía y Finanzas, en el siguiente sentido:

"III. CONCLUSIONES

- a) La precisión del régimen laboral de las municipalidades, como organismos autónomos, y sus trabajadores, **es innecesaria** debido a que esta materia ya se encuentra regulada en el artículo 37 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- b) Los argumentos expuestos en la Exposición de Motivos para justificar la medida **no se encuentra referidos a la especial naturaleza o la particularidad requerida en relación con la prestación de servicios de los demás servidores civiles, de manera tal que, sea indispensable o necesaria la regulación de un tratamiento especial**, como lo establece el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC; 0008-2014-PI/TC; 0017-2014-PI/TC, acumulados.
- c) La propuesta de que el Concejo Municipal apruebe la política de gestión de los recursos humanos que comprende, entre otros, la materia de compensaciones **atenta contra el principio de Centralización normativa y descentralización operativa, establecido en el Artículo XI, del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto**. Asimismo, la

¹⁰ El Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, establece en su artículo 5:

"Artículo 5.- Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional.

Asimismo le corresponde planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la política arancelaria, en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración y con el Ministro del Sector interesado, cuando corresponda"





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

- propuesta normativa tiene incidencia en el erario nacional, toda vez que **implica el incremento de remuneraciones**, aspecto que no contiene una cuantificación, un análisis técnico del costo que generará su aplicación ni su financiamiento.*
- d) *Por lo señalado, se formula observación respecto del Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR (...)*. (Énfasis agregado).

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN.-

- 4.1 Por las consideraciones expuestas, en opinión de esta Oficina General, el Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR "Ley que precisa el Régimen Laboral de las municipalidades y sus trabajadores", **no es viable** de conformidad con lo opinado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, a través del Informe Técnico N° 1458-2017-SERVIR/GPGSC.
- 4.2 Asimismo, por corresponder al ámbito de su competencia, mediante Informe N° 079-2018-EF/53.04 el Ministerio de Economía y Finanzas ha emitido opinión respecto al Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR, observándolo.
- 4.3 Se sugiere remitir el presente informe, el Informe Técnico N° 1458-2017-SERVIR/GPGSC y el Informe N° 079-2018-EF/53.04 al Congreso de la República.

Atentamente,

SONIA ELAINE DÁVILA CHÁVEZ

DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Presidencia
Ejecutiva

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 27 DIC 2017

OFICIO N° 2139 -2017-SERVIR/PE

Señora

SONIA DÁVILA CHÁVEZ

Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros

Jr. Carabaya Cdra. 1 S/N – Cercado de Lima

Presente.-

Referencia : Correo electrónico de fecha 18 de diciembre de 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a la comunicación de la referencia, mediante el cual solicita la opinión institucional de SERVIR sobre el Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR, que precisa el Régimen Laboral de las Municipalidades y sus trabajadores.

Al respecto, le remito copia del Informe Técnico N° 1458-2017-SERVIR/GPGSC, de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,



JCC
JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉ
Presidente Ejecutivo
AUTORIDAD NACIONAL DEL
SERVICIO CIVIL

JCC/CSL/abs/fbg

www.servir.gob.pe

Pasaje Francisco de Zela 150
Piso 10, Jesús María
Lima 11, Perú
T: 51-1-2063370



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME TÉCNICO N° 1458 -2017-SERVIR/GPGSC

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

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

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR, que precisa el Régimen Laboral de las Municipalidades y sus trabajadores

Ref. : Oficio P.O. N° 784-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Fecha : Lima, **26 DIC. 2017**

Mediante documento de la referencia, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita la opinión de SERVIR sobre el Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR que precisa el Régimen Laboral de las Municipalidades y sus trabajadores.

En tal sentido, señalamos lo siguiente:

I. Competencia de SERVIR para emitir opinión sobre propuestas normativas

- 1.1 El Decreto Legislativo N° 1023 creó a SERVIR como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, atribuyéndole, entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de dicho Sistema.
- 1.2 De esta manera, la presente opinión se enmarca, de manera estricta, en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros sectores pudiera corresponder.

II. Contenido de la propuesta normativa

- 2.1 El Proyecto de Ley tiene como finalidad precisar que el Régimen Laboral de las Municipalidades y sus trabajadores es el del Decreto Legislativo N° 276 o del Decreto Legislativo N° 728, según corresponda, excluyéndolos de los alcances de la normativa que regula la gestión de los recursos humanos del servicio civil. La fórmula legal del proyecto consta de tres artículos.
- 2.2 En su exposición de motivos se considera a la ausencia de carrera administrativa en el caso de los obreros municipales y la autonomía de las municipalidades que las habilita a determinar su organización interna y la distribución de su presupuesto en el marco del estado de derecho, como sustentos de la propuesta.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 2.3 En ese sentido, se señala que según lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades, y en estricto reconocimiento de su autonomía, cada municipalidad se administra de acuerdo con sus necesidades y presupuesto, es decir, la iniciativa legislativa pretendería sustentarse en la condición que tendrían los municipios como entes autónomos reconocidos así por la Constitución y por la Ley de la materia.
- 2.4 Según el análisis costo beneficio de la exposición de motivos con la aprobación del proyecto no se generará costo adicional al erario público y, en relación con los efectos de su vigencia, sólo se menciona que la propuesta precisa el Régimen Laboral de las Municipalidades y sus trabajadores.

III. Análisis de la propuesta normativa

Sobre la autonomía que la Constitución reconoce a determinadas entidades

- 3.1 Según su exposición de motivos, la condición que tendrían los municipios como entes autónomos reconocidos por la Constitución y por la Ley de la materia es sustento de la propuesta.
- 3.2 Al respecto, cabe mencionar que, en virtud de la distribución de poderes, el Estado ejerce sus funciones a través de un conjunto de órganos, los cuales gozan de un determinado nivel de autonomía. En ese contexto la autonomía constituye una garantía para determinadas instituciones a las cuales se considera componentes esenciales del ordenamiento jurídico. La Constitución reconoce distintas formas de autonomía, entre las que se cuentan la autonomía funcional, económica, administrativa, financiera y política, entre otras, según la naturaleza y funciones que cada uno de los entes estatales cumple en la vigencia del Estado constitucional.
- 3.3 Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que la autonomía presenta las siguientes características:
- a) La autonomía es la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero "sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste"¹. En ese sentido, debe entenderse que dicha autonomía debe ser ejercida dentro del marco constitucional y legal².
- b) Adicionalmente, el Tribunal Constitucional ha señalado que "(...) no debe confundirse autonomía con autarquía, pues desde el mismo momento en que el ordenamiento constitucional lo establece, su desarrollo debe realizarse respetando a ese ordenamiento jurídico. Ello permite concluir que la autonomía no supone una autarquía funcional, o que alguna de sus competencias pueda desvincularse total o parcialmente del sistema político, o del propio orden jurídico en el que se encuentra comprendido (...)"³.



¹ Sentencia recaída en el expediente N° 0012-1996-1/TC.

² Sentencia recaída en el expediente N° 0010-2003-AI/TC.

³ Pueden verse, en ese sentido, las sentencias recaídas en el expediente N° 0010-2003-AI/TC y en el expediente N° 01921-2009-PA/TC.



e) Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que la autonomía de los órganos previstos en la Constitución no puede ser ejercida de manera irrestricta, pues tiene ciertos límites que dichas entidades deben tomar en cuenta en su ejercicio. En ese sentido, si bien la autonomía es una garantía institucional en materia política, económica y administrativa y que implica la competencia para aprobar la propia organización interna y su presupuesto; todo ello no implica que los organismos que la ostentan gocen de una irrestricta discrecionalidad en el ejercicio de tales atribuciones.

3.4 Conforme al principio de unidad de la Constitución, dicha autonomía debe ser interpretada como un todo, como una unidad donde todas sus disposiciones deben ser entendidas armónicamente.

3.5 Bajo el criterio de autonomía que se plantea en el proyecto de Ley, ninguna norma más allá de la propia Constitución y su Ley Orgánica le sería aplicable a las municipalidades. Esto significa que no le serían aplicables las normas sobre presupuesto público, inversión pública, compras estatales y -en general todos los demás sistemas administrativos. Esta interpretación de la autonomía no es viable, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional.

Sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

3.6 Los sistemas administrativos tienen por finalidad organizar al Estado a través de principios, normas y técnicas en materias vinculadas a gestión de recursos humanos, presupuesto público, tesorería, inversión pública, entre otros. De tal forma que todas las entidades se organicen bajo los mismos procedimientos en temas que son transversales en la administración pública.

3.7 Asimismo, los sistemas administrativos regulan la utilización de los recursos en las entidades públicas, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso, conforme lo establece la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). En consecuencia, los sistemas administrativos constituyen mecanismos de reducción de la discrecionalidad de los funcionarios y servidores públicos, que tienen por finalidad orientar su actuación hacia el ciudadano, bajo estándares de eficacia y eficiencia.

3.8 De acuerdo con la LOPE, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los sistemas aplicables a todas las entidades de la Administración Pública. En consecuencia, en ejercicio de esta rectoría tiene la competencia para aprobar lineamientos aplicables a las entidades públicas como las municipalidades. Si no existieran los sistemas administrativos, las autonomías concedidas a las entidades y organismos del Estado podrían devenir en situaciones ineficientes o inclusive en situaciones abusivas, en donde prevalecerían los intereses de los funcionarios y servidores por encima de los ciudadanos. En ese sentido, ninguna entidad debería quedar fuera de la aplicación de los sistemas administrativos.

3.9 A través de la LOPE se han instaurado diversos sistemas administrativos, cuya rectoría recae en el Poder Ejecutivo, con excepción del sistema nacional de control⁴.



⁴ Ley N° 29158, Ley Orgánica el Poder Ejecutivo:



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Uno de dichos sistemas, establecido tanto en la LOPE como en el Decreto Legislativo N° 1023⁵, es el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, cuyo ente rector es la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en su calidad de organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, formando parte de este sistema las oficinas de recursos humanos de las entidades o las que hagan sus veces.

SERVIR es la entidad rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, cuyo alcance abarca a todas las entidades de la administración pública. En dicha condición, aprueba reglas para hacer efectivo el funcionamiento del citado sistema administrativo. No puede considerarse que ello vulnere la autonomía de los organismos del Estado. Por el contrario, la autonomía de las municipalidades se expresaría actuando dentro de las reglas establecidas en las leyes y demás normas que constituyen el ordenamiento jurídico; como la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (LSC), una de las normas básicas del sistema administrativo de gestión de recursos humanos y del Decreto Legislativo N° 1023 que establece la rectoría de SERVIR sobre el mencionado sistema.

- 3.10 En ese sentido, la LSC regula de manera transversal la gestión de recursos humanos en las entidades de la Administración Pública, sin lesionar la cuota de autonomía con que cuentan.
- 3.11 El hecho que el ente rector del servicio civil forme parte del Gobierno o Poder Ejecutivo, y que en ese entendido la LSC establezca, de manera transversal a todas las entidades, la implementación del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, no afecta la autonomía de las municipalidades, en tanto tal garantía (la autonomía), como fue

"Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley Orgánica establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales; la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización.

(...)

Artículo 46.- Sistemas Administrativos

Los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.

Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias:

- 1. Gestión de Recursos Humanos*
- 2. Abastecimiento*
- 3. Presupuesto Público*
- 4. Tesorería*
- 5. Endeudamiento Público*
- 6. Contabilidad*
- 7. Inversión Pública*
- 8. Planeamiento Estratégico*
- 9. Defensa Judicial del Estado*
- 10. Control.*
- 11. Modernización de la gestión pública*

El Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los Sistemas Administrativos, con excepción del Sistema Nacional de Control".

⁵ Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos:

"Artículo 2.- Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos - en lo sucesivo, el Sistema - establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil; y, comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos."





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

analizado en los puntos precedentes, no implica para dicha entidad su desvinculación política ni jurídica del sistema de gobierno nacional.

- 3.12 En la medida en que la regulación contenida en la LSC, cuyo objeto central es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas, responde a la política general del Gobierno Central en materia de gestión de sus recursos humanos, cuya finalidad es establecer, desarrollar y ejecutar la política estatal respecto del servicio civil, no se pretende una intromisión en el ámbito administrativo o funcional de tales entidades ni mucho menos las coloca en una posición dependiente.
- 3.13 Por tanto, es posible afirmar en este extremo que la autonomía de que gozan algunas entidades de la Administración Pública, entre ellas las municipalidades o gobiernos locales, en virtud de lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley, no supone una desvinculación parcial o total del sistema político o del orden jurídico en el que se encuentra inmerso.
- 3.14 No será posible sostener, pues, como la exposición de motivos de la propuesta normativa lo plantea, que la autonomía de que gozan las municipalidades resulte sustento para apartarse de la regulación de la normativa del servicio civil, dado que esta regula de manera transversal la gestión de recursos humanos en las entidades de la Administración Pública.

Sobre la reforma del servicio civil y su implementación

- 3.15 Actualmente confluyen diferentes regímenes laborales y contractuales de servidores públicos (régimen laboral público, régimen laboral privado, régimen laboral especial CAS, regímenes especiales), con distintas reglas de juego, crecimiento inercial del número de servidores públicos y un sistema de compensaciones inequitativo a nivel interno y externo (al interior de una misma entidad pública y entre entidades públicas y niveles de gobierno).
- 3.16 En ese contexto, la LSC tiene por objeto establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de éstas. En ello consiste la reforma del servicio civil y está orientada a que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor servicio civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran.
- 3.17 El nuevo servicio civil procura la mejora en las compensaciones económicas⁶, basándose en el desempeño, la capacidad y la evaluación permanente de los servidores civiles;



⁶ La compensación es el conjunto de ingresos (compensación económica) y beneficios (compensación no económica) que la entidad destina al servidor civil para retribuir la prestación de sus servicios de acuerdo al puesto que ocupa. La gestión de la compensación se basa en los siguientes principios:

- Competitividad: Se busca atraer y retener personal idóneo en el servicio civil.
- Equidad: Al trabajo desempeñado en puestos similares pero en condiciones diferentes de exigencia, responsabilidad o complejidad le corresponde diferente compensación económica y al trabajo desempeñado en puestos y condiciones similares le corresponde similar compensación económica.
- Consistencia interna: Las compensaciones dentro de la misma entidad guardan relación con las condiciones de exigencia, responsabilidad y complejidad del puesto.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

sujetándose al principio de provisión presupuestal estipulado en el artículo III del Título Preliminar de la LSC, en mérito al cual todo acto relativo al sistema del Servicio Civil está supeditado a la disponibilidad presupuestal, al cumplimiento de las reglas fiscales, a la sostenibilidad de las finanzas del Estado y estar previamente autorizado y presupuestado.

Su objetivo es, pues, captar, mantener y desarrollar un cuerpo de servidores efectivo que contribuya con el cumplimiento de los objetivos institucionales.

- 3.18 En ese contexto el pase de los servidores de otros regímenes al nuevo régimen del servicio civil implicará una mejora de las compensaciones económicas, pues accederán a doce (12) compensaciones económicas mensuales que incluye vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente cada uno al íntegro de la mensualidad que perciben), y adicionalmente una compensación mensual por cada año por tiempo de servicios (CTS que se calcula sobre el íntegro de lo que se recibe como compensación económica).
- 3.19 De esta manera, el nuevo régimen establece mejores remuneraciones para los servidores públicos, dentro de los parámetros y limitaciones presupuestales. Con ello se busca que las remuneraciones sean fijadas en “función al puesto” teniéndose en cuenta la complejidad, responsabilidad, trascendencia y especialidad; lográndose así fomentar el esfuerzo del servidor por desarrollarse dentro de la administración pública, motivándolos a ocupar mejores puestos, de mayor complejidad y responsabilidad.
- 3.20 La implementación del nuevo régimen del servicio civil se encuentra en ciernes y viene dándose de manera progresiva conforme a reglas de gradualidad y en el marco de la programación de las leyes anuales de presupuesto⁷, situación que debe tomar en cuenta la propuesta bajo análisis.
- 3.21 En ese contexto, desde su vigencia y la de su Reglamento General, se han venido emitiendo diversas directivas y lineamientos para su implementación, lo que ha hecho posible que, al mes de diciembre del presente año, 354 entidades públicas de los 3 niveles de gobierno (nacional, regional y local) tengan ya preparado su tránsito al nuevo régimen⁸, de las cuales 42 cuentan con resolución de inicio del proceso de implementación⁹.

Sobre la exclusión de las municipalidades y sus trabajadores de los alcances de la normativa del servicio civil

- 3.21 El Proyecto de Ley pretende la exclusión de los trabajadores de las municipalidades del ámbito de la normativa del servicio civil, justificando dicha exclusión en la autonomía que las habilita a determinar su organización interna y la distribución de su presupuesto en el marco del estado de derecho así como, para el caso específico de los obreros municipales, la ausencia de carrera administrativa.



d) Consistencia intergubernamental: Las compensaciones de puestos similares, entre entidades, son comparables entre sí.
⁷ Según la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, las entidades que al 31 de diciembre del 2017 no hayan iniciado el proceso de adecuación, serán comprendidas en el mismo automáticamente a partir del 1 de enero del 2018.

⁸ http://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Lista_entidades_en_transito.pdf

⁹ <http://www.servir.gob.pe/lista-de-entidades-con-resolucion-de-inicio-a-la-ley-del-servicio-civil/>



Sin embargo, por las razones indicadas en los puntos del 3.3 al 3.9 precedentes, la autonomía de que gozan algunas entidades de la Administración Pública, entre ellas las municipalidades, en virtud de lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley, no supone una desvinculación parcial o total del sistema político o del orden jurídico, del cual forma parte el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, por lo que dicha autonomía no puede sustentar la exclusión de la normativa del servicio civil.

- 3.22 De otro lado, se debe tomar en cuenta que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de fecha 26 de abril de 2016, referida a la demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la LSC, declaró inconstitucional la exclusión de diversas entidades (y por ende de sus servidores) de los alcances de la LSC¹⁰, por arbitraria e irrazonable, al encontrarse fundada en la especial naturaleza o particularidad de la prestación del servicio¹¹, lo cual tampoco ha sido sustentado por el Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR en el caso de los trabajadores municipales, incluidos los obreros municipales, razón por la cual tampoco será posible considerar como viable para ellos la exclusión propuesta.

Considerando, por tanto, el criterio establecido por el Tribunal Constitucional, los trabajadores de las municipalidades, incluidos los obreros municipales, deben mantenerse bajo los alcances de la LSC y el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH), que comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en materia de gestión de recursos humanos.

IV. Conclusiones

En relación al Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR, no lo encontramos conforme por las siguientes razones:

- 4.1 Los sistemas administrativos regulan la utilización de los recursos en las entidades públicas, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso, conforme lo establece la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. SERVIR ejerce la rectoría del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, cuyo alcance abarca a todas las entidades de la administración pública.
- 4.2 La reforma del servicio civil busca, a través de la implementación de un régimen laboral único y exclusivo para el Estado (Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil) que los servidores públicos mejoren sus capacidades e ingresos, proyecten su línea profesional de trabajo y brinden mejores servicios a la ciudadanía, encontrándose a la fecha 354 entidades públicas de los 3 niveles de gobierno en pleno proceso de implementación de dicho régimen.
- 4.3 La autonomía de que gozan algunas entidades de la Administración Pública, como lo son las municipalidades, en virtud de lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley, no supone una desvinculación parcial o total del sistema político o el orden jurídico vigente, en el cual el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos regula de



¹⁰ La inconstitucionalidad alcanzó al primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del Servicio Civil.

¹¹ Pueden verse al respecto los fundamentos 66 y 70 de la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 26 de abril de 2016, referida a la demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

manera transversal la gestión de recursos humanos en las entidades de la Administración Pública, incluidas las municipalidades.

- 4.4 La exclusión de los trabajadores y obreros municipales de los alcances de la Ley del Servicio Civil únicamente podría fundarse en la especial naturaleza o particularidad de la prestación del servicio, lo cual no se sustenta en el Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de oficio de respuesta respectivo.

Atentamente,



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



PERÚ

Ministerio de Economía y Finanzas

Secretaría General

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA

RECORRIDO

14 MAR 2018

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

Firma: Hora: 10:48 au

Lima, 05 MAR. 2018

OFICIO N° 739 -2018-EF/13.01

Señora
MARÍA SOLEDAD GUIULFO SUÁREZ-DURAND
Secretaria General
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
Jr. Carabaya Cdra. 1 S/N, Lima,
Presente.-

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
TRAMITE DOCUMENTARIO
SEDE PALACIO
05 MAR. 2018
HORA: 2018-0005567
RECIBIDO EN LA FECHA

15:29A

Asunto : Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR, Proyecto de Ley que precisa el régimen laboral de las municipalidades y sus trabajadores

Referencia : Oficio Múltiple N° 567-2017-PCM-SC
Oficio N° 144-2018-PCM/SC

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a los documentos de la referencia, mediante los cuales la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, solicita opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR, Proyecto de Ley que precisa el régimen laboral de las municipalidades y sus trabajadores.

Al respecto, remito adjunto copia del Informe N° 079 -2018-EF/53.04, elaborado por la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos de este Ministerio, para su conocimiento y fines.

Hago propicia la oportunidad para manifestarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,


BETTY SOTELO BAZÁN
Secretaria General



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

INFORME N° 079 -2018-EF/53.04

Para : Señora
ROSSANA CARLA POLASTRI CLARK
Viceministra de Hacienda

Asunto : Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR, Proyecto de Ley que precisa el régimen laboral de las municipalidades y sus trabajadores

Referencia : a) Oficio Múltiple N° 567-2017-PCM-SC
b) Oficio N° 144-2018-PCM-SC
c) Oficio P.O. N° 782-2017-2018/CDRGLMGE-CR
d) Nota N° 005-2018-EF/62.01
e) Memorando N° 0221-2018-EF/50.07

Fecha : **27 FEB. 2018**

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al asunto y referencia, para informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTE

Mediante los documentos de la referencia a) y b), la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, solicita opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR, Proyecto de Ley que precisa el régimen laboral de las municipalidades y sus trabajadores, para atender el requerimiento efectuado, mediante el documento de la referencia c), por el señor Congresista de la República Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

II. ANÁLISIS

2.1 Sobre el particular, la Dirección General de Presupuesto Público señala lo siguiente:

“Al respecto, debemos manifestar que, en el marco de sus competencias establecidas en el artículo 13 de la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público y el artículo 4 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, esta Dirección General atiende consultas de carácter general relacionadas a la aplicación de la normativa del Sistema Presupuestario, no teniendo facultades para emitir opinión respecto al Régimen Laboral de las Municipalidades y sus trabajadores.

Sin perjuicio a lo anteriormente manifestado, debemos señalar que el artículo 2 de la propuesta legislativa establece que: “El consejo municipal de cada municipalidad aprueba la política de gestión de los recursos humanos que comprende su planificación, organización interna, régimen disciplinario, así como la gestión del empleo, rendimiento, compensaciones, capacitación y relaciones humanas, en el marco del régimen laboral de la actividad privada” (subrayado agregado).

Al respecto es necesario precisar que, aun cuando los Gobiernos Regionales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, éstas



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

se ejercen de conformidad con los límites que imponen las diversas normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, entre las que se encuentran las normas presupuestarias contenidas en las leyes anuales de presupuesto, aprobadas por el Congreso de la República y promulgadas por el Poder Ejecutivo.

En ese sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, para efectos de su administración presupuestaria y financiera, las municipalidades provinciales y distritales constituyen pliegos presupuestarios; en consecuencia, se encuentran bajo el ámbito de Sistema Administrativo de Presupuesto, de carácter transversal a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, regulado por la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y, por tanto, en cuanto a su “presupuesto institucional”, las municipalidades están sujetas a los principios, criterios y disposiciones que regulan el proceso presupuestario del Estado.

En atención a ello, se debe considerar que la propuesta normativa sí tiene incidencia en el erario nacional, toda vez que respecto a la política de gestión de compensaciones así como su establecimiento en el marco del régimen laboral de la actividad privada, tendría como consecuencia el incremento de remuneraciones, aspecto que no contiene una cuantificación y un análisis técnico del costo que generará su aplicación.

Cabe señalar:, adicionalmente que, conforme con la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 28411, las escalas remunerativas y beneficios de toda índole, así como los reajustes de las remuneraciones y bonificaciones que fueran necesarios durante el Año Fiscal para los Pliegos Presupuestarios comprendidos dentro de los alcances de dicha Ley, se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, siendo nula toda disposición contraria, bajo responsabilidad.

Asimismo, cabe señalar que la propuesta normativa no establece el nivel de financiamiento requerido que demandaría la aplicación del referido proyecto de ley; además, no acompaña un análisis costo – beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, que muestre el impacto que generará en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018 la aplicación del citado Proyecto de Ley, conforme lo exige el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30694 – Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018.

En tal razón, de implementarse el mandato contenido en el referido Proyecto de Ley, al no contarse con un análisis costo – beneficio en los términos exigidos por la norma legal pertinente, se considera que se demandarían recursos adicionales al Tesoro Público para aplicar la propuesta, contraviniéndose en consecuencia el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y por el artículo I del Título Preliminar Principios Regulatorios de la Ley N° 28411.

Por las consideraciones expuestas desde el punto de vista presupuestal, esta Dirección General formula observación al Proyecto de Ley.”.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

2.2 Por su parte, en el marco de la competencia y las funciones de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos, establecidas en los artículos 106 y 107 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado por Decreto Supremo N° 117-2014-EF, señala lo siguiente:

- a) En el artículo 1 del Proyecto de Ley, se precisa que las municipalidades, como organismos autónomos, y sus trabajadores, se rigen por el régimen laboral del Decreto Legislativo 728 o el Decreto Legislativo 276, según corresponda; asimismo, que en el caso de los obreros municipales rige, en todos los casos, el régimen laboral de la actividad privada.
- b) Sin embargo, esta precisión resulta innecesaria debido a que el artículo 37 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ya establece el régimen laboral del trabajador municipal, constituyendo una doble regulación:

“Artículo 37.- Régimen Laboral

Los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, conforme a ley.

Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen.”



- c) En el mismo artículo del Proyecto de Ley anotado se señala que las municipalidades, como organismos autónomos, y sus trabajadores, no están comprendidos en los alcances de la normativa que regula la gestión de recursos humanos del servicio civil; sin embargo, debe tenerse presente que la problemática del empleo en la Administración Pública, del cual forma parte las municipalidades, viene siendo afrontada a través de la implementación de la Ley del Servicio Civil, debiendo resaltarse que la constitucionalidad del proceso de reforma del servicio civil sustentada en la Ley N° 30057, ha sido corroborada por el Tribunal Constitucional (TC).
- d) En ese sentido, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, específicamente sobre el régimen de los obreros de los gobiernos regionales y locales, se señala que en su oportunidad, el Tribunal Constitucional (Sentencia N° 0025-2013- PI/TC; 0003-2014-PI/TC; 0008-2014-PI/TC; 0017-2014-PI/TC, acumulados) dispuso que estos trabajadores deben encontrarse adscritos en el régimen del Servicio Civil, en razón de que no toda persona que se vincula a la función pública, necesariamente realiza carrera administrativa.
- e) Sin embargo, a continuación, en la Exposición de Motivos, se cuestiona los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional para incluirlos en el régimen del servicio civil, por el hecho de no realizar una carrera administrativa, cuando este criterio no es empleado por el Tribunal para decidir si procede la inclusión o exclusión. En este extremo, el Tribunal señala que la Ley del Servicio Civil debe ser, en principio, aplicable a todos los servidores públicos y que toda exclusión debe estar razonablemente fundada en la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio; y sólo así, se justificaría la exclusión de un determinado grupo de servidores públicos de los alcances de dicha ley.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

- f) De esta manera, la afirmación del Tribunal de que los obreros de los gobiernos regionales y locales no pertenecen a la carrera administrativa, no incide en la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio, por lo que no se justifica la exclusión del régimen del servicio civil.
- g) Por otro lado, respecto de la autonomía de las municipalidades, reconocida en el artículo 194 de la Constitución y su competencia para aprobar su organización interna y su presupuesto (artículo 195), tampoco constituye un criterio válido para justificar la exclusión del servicio civil de los trabajadores municipales en general debido a que, la Constitución reconoce autonomía de los entes estatales con diferentes alcances, de cara a la naturaleza y funciones que cada uno de ellos cumple en la vigencia del Estado constitucional; lo cual no se traduce en regímenes especiales ni excluidos para cada entidad autónoma, como señala el Tribunal Constitucional en el fundamento 41 de la Sentencia anotada:

“41. (...) Dicho con otras palabras, en virtud de esta autonomía los entes estatales tienen la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, las actividades inherentes a sus atribuciones o competencias, lo cual, no supone, ni debe suponer, autarquía funcional de algún ente estatal, al extremo que, de alguna de sus competencias pueda desprenderse una desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno (fundamento 5 de la STC 0010-2003-AI/TC).”

- h) Asimismo, si bien en la Exposición de Motivos, se hace referencia a la promulgación de la Ley N° 30647, que excluyó a tres entidades de la Administración Pública (Congreso de la República; Banco Central de Reserva; y Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones) de los alcances de la norma que regulan la gestión de recursos humanos del servicio civil, teniendo como argumento central la autonomía constitucional reconocida a los respectivos organismos públicos, se debe señalar que este fundamento resulta contrario a los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional sobre la materia.
- i) En ese sentido, se reitera que el Tribunal Constitucional (Sentencia N° 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC; 0008-2014-PI/TC; 0017-2014-PI/TC, acumulados), señala que la Ley del Servicio Civil debe ser, en principio, aplicable a todos los servidores públicos y que toda exclusión debe estar razonablemente fundada en la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio; y sólo así, se justificaría la exclusión de un determinado grupo de servidores públicos de los alcances de dicha ley.
- j) Por lo señalado, el Tribunal Constitucional, declaró INCONSTITUCIONAL el primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30057, en el extremo que disponía la exclusión del Régimen del Servicio Civil, de los servidores civiles del Banco Central de Reserva del Perú, el Congreso de la República, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y la Contraloría General de la República.
- k) Asimismo, sobre la propuesta contenida en el artículo 2 del Proyecto de Ley, respecto de que el Concejo Municipal aprueba la política de gestión de los recursos





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

humanos que comprende, entre otros, la materia de compensaciones, en el marco de las normas del régimen laboral de la actividad privada, se debe señalar que, además de los argumentos presentados, la propuesta normativa, atenta contra el principio de Centralización normativa y descentralización operativa, establecido en el Artículo XI, del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, que señala que el Sistema Nacional del Presupuesto se regula de manera centralizada en lo técnico-normativo, correspondiendo a las Entidades el desarrollo del proceso presupuestario.

- l) Lo señalado se consolida, en materia del tratamiento de las remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y demás beneficios del Sector Público, en el numeral 1 de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, que señala que, las escalas remunerativas y beneficios de toda índole, así como los reajustes de las remuneraciones y bonificaciones que fueran necesarios durante el Año Fiscal para los Pliegos Presupuestarios comprendidos dentro de los alcances de la Ley General, se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a propuesta del Titular del Sector.
- m) Finalmente, la propuesta normativa constituye un factor distorsionador del proceso de reforma del servicio civil del Estado, debido a que, de admitirse el proyecto de ley, se generaría un efecto multiplicador para los trabajadores de otros organismos que, invocando similar criterio de especialidad de sus funciones, pretenderían apartarse del régimen general del servicio civil que precisamente busca un ordenamiento en esta materia a fin de mejorar la calidad del servicio público, ordenar la planilla pública y reevaluar la función pública. Este efecto negativo de la propuesta normativa pondría en real riesgo y frontal distorsión la implementación del proceso de la reforma del sistema de gestión de recursos humanos en el marco de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.



III. CONCLUSIONES

- a) La precisión del régimen laboral de las municipalidades, como organismos autónomos, y sus trabajadores, es innecesaria debido esta materia ya se encuentra regulada en el artículo 37 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- b) Los argumentos expuestos en la Exposición de Motivos para justificar la medida no se encuentra referidos a la especial naturaleza o la particularidad requerida en relación con la prestación de servicios de los demás servidores civiles, de manera tal que, sea indispensable o necesaria la regulación de un tratamiento especial, como lo establece el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 0025-2013- PI/TC; 0003-2014-PI/TC; 0008-2014-PI/TC; 0017-2014-PI/TC, acumulados.
- c) La propuesta de que el Concejo Municipal apruebe la política de gestión de los recursos humanos que comprende, entre otros, la materia de compensaciones atenta contra el principio de Centralización normativa y descentralización operativa, establecido en el Artículo XI, del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Asimismo, la propuesta normativa tiene



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

incidencia en el erario nacional, toda vez que implica el incremento de remuneraciones, aspecto que no contiene una cuantificación, un análisis técnico del costo que generará su aplicación ni su financiamiento.

- d) Por lo señalado, se formula observación respecto del Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR, Proyecto de Ley que precisa el régimen laboral de las municipalidades y sus trabajadores.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

ADRIANA MINDREAU ZELASCO
Directora General
Dirección General de Gestión de Recursos Públicos

SECRETARÍA GENERAL

PROVEIDO N° D000893-2018-PCM-SG

FECHA

EXPEDIENTE : **2018-0005567**

02/04/2018

ASUNTO: Informe a Secretaría General en relación al Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR.

Atender en 0 días

REFERENCIA : INFORME N° 000156-2018-OGAJ Informe a Secretaría General en relación al Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR.

DEPENDENCIA DESTINO	TRAMITE	PRIORIDAD	INDICACIONES
SECRETARÍA GENERAL NEYRA GAVILANO ALFREDO XAVIER	ATENDER	NORMAL	

ROSALES ROBERTO DE LUIS ALEJO
ASESOR



Lima, 4 de diciembre de 2017

OFICIO P.O. N° 782 -2017-2018/ CDRGLMGE-CR

Señora
MERCEDES ARAOZ FERNÁNDEZ
Presidenta del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno
Lima



De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 2169/2017-CR, ley que precisa el Régimen Laboral de las Municipalidades y sus Trabajadores.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

GTZ/rmch.



Presidencia del Consejo de Ministros
Sistema de Trámite Documentario
Hoja de Trámite

Datos Principales

Nro Registro	: 201736839
Fecha/H de Registro	: 13-DIC-2017 10:27:00
Area Origen	: Oficina de Tramite Documentario
Fecha/H Derivo	: 13-DIC-2017 10:27:00
Nro de Referencia	: OFICIO P.O N° 782-2017-2018/CDRGLMGE-CR
Institución	: CONGRESO DE LA REPUBLICA
Remitente	: GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Tipo Documento	: OFICIO

Asunto

Solicita la opinión técnico legal de la PCM sobre el Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR Ley que precisa el Régimen Laboral de las Municipalidades y sus Trabajadores.

	Origen	Destino	Ind	Fecha Derivo / Fecha Aceptado	Número de Documento	Fls	V.B.	Observaciones	C.Rec
1	OTD	OGAJ	03	13-DIC-2017	OFICIO OFICIO P.O N° 782-2017-2018/CDRGLMGE-CR	4			
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									

Observaciones:

Referencias:

Indicaciones:

- | | | | |
|-----------------------|-----------------------------|--------------------------|-----------------------|
| 01.ACCION NECESARIA | 02.ESTUDIO E INFORME | 03.CONOCIMIENTO Y FINES | 04.FORMULAR RESPUESTA |
| 05.POR CORRESPONDERLE | 06.TRANSCRIBIR | 07.PROYECTAR DISPOSITIVO | 08.FIRMAR Y/O REVISAR |
| 09.ARCHIVAR | 10.CONOCIMIENTO Y RESPUESTA | 11.PARA COMENTARIOS | |



Proyecto de Ley N° 2169 / 2017 - CR

PROYECTO DE LEY QUE
PRECISA EL RÉGIMEN LABORAL
DE LAS MUNICIPALIDADES Y
SUS TRABAJADORES



El congresista de la República JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDOÑEZ, miembro del grupo parlamentario El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley

LEY QUE PRECISA EL RÉGIMEN LABORAL DE LAS MUNICIPALIDADES Y SUS TRABAJADORES

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1.- Régimen laboral de las municipalidades y sus trabajadores

Precísase que las municipalidades, como organismos autónomos, y sus trabajadores, se rigen por el régimen laboral del Decreto Legislativo 728 o el Decreto Legislativo 276, según corresponda, no estando comprendidos en los alcances de la normativa que regula la gestión de recursos humanos del servicio civil.

En el caso de los obreros municipales rige, en todos los casos, el régimen laboral de la actividad privada.

Artículo 2.- Política de gestión de los recursos humanos

El concejo municipal de cada municipalidad aprueba la política de gestión de los recursos humanos que comprende su planificación, organización interna, régimen disciplinario, así como la gestión del empleo, rendimiento, compensaciones, capacitación y relaciones humanas, en el marco de las normas del régimen laboral de la actividad privada.

Artículo 3.- Derogación

Derógase toda norma que oponga a la presente ley.

Lima, noviembre de 2017.

Rogelio Tacto C.



JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDOÑEZ
Congresista de la República

EDIRBERTO CERRO

Wilber Gabriel Rozas Baltrán
DIRECTIVO PORTAVOZ GRUPO PARLAMENTARIO
FRENTE AMPLIO POR JUSTICIA, VIDA Y LIBERTAD

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 01 de Diciembre del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2109 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL,

DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,

GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN

DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En su oportunidad, el Tribunal Constitucional¹ dispuso que los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales deben encontrarse adscritos en el régimen del Servicio Civil, en razón de que no toda persona que se vincula a la función pública, necesariamente realiza carrera administrativa.

Sin embargo, reconoció algunos aspectos que resultan importantes recordar a efectos de llegar a una definición adecuada del tema. Se precisó que en el caso de los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales, estos realizan función pública, pero no realizan una carrera administrativa. Igualmente, se señaló que las leyes que se han ocupado del empleo público o del servicio civil siempre han establecido exclusiones así como han efectuado distinciones entre aquellos trabajadores que son de carrera y quienes no lo son². Por ello, no toda persona que se vincula a la función pública, necesariamente realiza carrera administrativa.

En ese sentido, el máximo órgano constitucional reconoce que los obreros municipales no hacen carrera administrativa, situación que es coherente con el artículo 40 de la Constitución que distingue la legislación de los trabajadores públicos que hacen carrera administrativa y los que no la hacen. Es decir, del texto expreso de la Constitución, se desprende que la normativa (desarrollo legislativo de la Constitución) sobre la carrera administrativa es de carácter especializada.

Precisamente, a propósito de dicha precisión constitucional, es que se emite la respectiva ley especializada, que se configura en la Ley 30057, Ley del Servicio Civil. Así, el artículo II de esta normativa señala que la finalidad de la ley es *"que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran"*. En el mismo sentido, su artículo III, que regula los principios de la Ley del Servicio Civil, reconoce la meritocracia: *"El régimen del Servicio Civil, incluyendo el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles"*.

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes 0025-2013-PI; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC.

² Por ejemplo, siempre se considera que no son de carrera aquellos que resulten electos para cargos políticos, los trabajadores de confianza o los trabajadores de empresas públicas, entre otros.

Es decir, de acuerdo con la finalidad y los principios orientadores de la Ley del Servicio Civil, esta norma está pensada y estructurada para garantizar y desarrollar la eficacia de la carrera administrativa. En este entendido, aquellos trabajadores que no están comprendidos en estos alcances no deberían ser objeto del ámbito de aplicación de la ley. Es el caso, precisamente, de los obreros de las municipalidades y gobiernos regionales, quienes por reconocimiento expreso del Tribunal Constitucional no realizan acciones vinculadas con el desarrollo de una carrera administrativa. Lo propio se reconoce en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, cuando el respectivo artículo 37 dispone que los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

Por otro lado, el artículo 194 de la Constitución reconoce la autonomía de las municipalidades, mientras que el artículo 195 precisa que son competentes para aprobar su organización interna y su presupuesto. Estos alcances han sido replicados en la Ley Orgánica de Municipalidades, en tanto su artículo II reconoce que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, la que radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

Asimismo, y en concordancia con lo anterior, el artículo 8 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que la administración municipal está integrada por los funcionarios y servidores públicos, empleados y obreros, y que corresponde a cada municipalidad organizar la administración de acuerdo con sus necesidades y presupuesto. Esto, no es otra cosa, sino el estricto reconocimiento de su autonomía.

Con esta regulación, se hace evidente que existe justificación constitucional para que exista un régimen propio de estos organismos que, siendo públicos, tienen características particulares que se enmarcan en el objetivo de la descentralización estatal. Ciertamente, las municipalidades, por su naturaleza autónoma, deben poder instituir su organización interna según sus necesidades sin desconocer, claro está la vigencia de los derechos ni el marco constitucional.

A mayor abundamiento, recientemente se publicó la Ley 30647, que excluyó a tres entidades de la Administración Pública (Congreso de la República; Banco Central de Reserva; y Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones) de los alcances de la norma que regulan la gestión de recursos humanos del servicio civil. En esta normativa, se aprecia que el argumento central lo constituye la autonomía constitucional reconocida a

los respectivos organismos públicos, situación que hace ver la plena justificación que también debe corresponder a las municipalidades, en tanto entes autónomos debidamente reconocidos así por la Constitución y por la respectiva ley de la materia.

En el mismo orden de ideas, la iniciativa que se presenta guarda relación con el pedido y reuniones sostenidas con los representantes de la Federación Regional de Obreros Municipales de Lima, así como con otros grupos del mismo sector de trabajadores. En todos los casos, los trabajadores han resaltado su conformidad con la propuesta, habiendo incluso desarrollado textos que han servido de fuente para la elaboración de este proyecto de ley.

Por lo desarrollado en las ideas anteriores, se tiene que las municipalidades y sus trabajadores no deben estar incorporados en la legislación sobre el servicio civil en atención a dos causas plenamente identificables: la ausencia de carrera administrativa en el caso de los obreros (reconocida, además, por el Tribunal Constitucional); y la vigencia constitucional de la autonomía de las municipalidades, que las habilita a determinar su organización interna y la distribución de su presupuesto en el marco del Estado de derecho..

En tal sentido, la presente iniciativa legislativa precisa que las municipalidades como organismos autónomos y sus trabajadores, se rigen por el régimen laboral de la actividad privada y no están comprendidos en los alcances de la normativa que regula la gestión de recursos humanos del servicio civil. Del mismo modo, y para dar a la normativa la eficacia que corresponde, se regula que el concejo municipal de cada municipalidad aprueba la política de gestión de los recursos humanos que comprende su planificación, organización interna, régimen disciplinario, así como la gestión del empleo, rendimiento, compensaciones, capacitación y relaciones humanas, en el marco de las normas del régimen laboral de la actividad privada.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente iniciativa legislativa precisa el régimen laboral de los trabajadores municipales, definiendo que no están comprendidos en los alcances de la normativa que regula la gestión de recursos humanos del servicio civil. Asimismo, establece la política de gestión de los recursos humanos, que comprende su planificación, organización interna, régimen disciplinario, así como la gestión del empleo, rendimiento, compensaciones, capacitación y relaciones humanas.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gasto al erario nacional, por el contrario, por su naturaleza busca afianzar el Estado de derecho y la plena vigencia del principio de autonomía de los gobiernos locales.

RELACION CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa, en virtud de consolidar el principio de autonomía constitucional de las municipalidades, guarda relación con la política de desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, construyendo un sistema de autonomías, basado en la aplicación del principio de subsidiaridad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer estos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías.

Lima, noviembre de 2017.