



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional del Servicio Civil

Presidencia Ejecutiva

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

34725

Lima, 27 DIC 2017

OFICIO N° 2138 -2017-SERVIR/PE



Señor

GILMER TRUJILLO ZEGARRA

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Plaza Bolívar, avenida Abancay S/N
Cercado.-

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

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

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

Con respecto a lo antes señalado, le remito el Informe Técnico N° 1458 -2017-SERVIR/GPGSC emitido por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, con ocasión del asunto.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,



JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉ
Presidente Ejecutivo
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL



JCC/CSL/abs/fbg
Reg. 0043837-2017

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

Gerencia General del Servir

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME TÉCNICO N° 1458 -2017-SERVIR/GPGSC

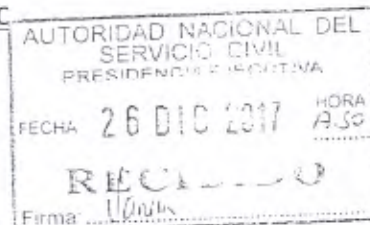
A : JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN
 Presidente Ejecutivo

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



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.



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"

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

Ministerio del Poder Judicial
Tribunal 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



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/>





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”

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



Lima, 4 de diciembre de 2017

14 DIC 2017 11:55

OFICIO P.O. N° 784 -2017-2018/ CDRGLMGE-CR

Señor
JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN
Presidente Ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil -SERVIR
Pasaje Francisco de Zela 150 Piso 10
Jesús María

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo 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.

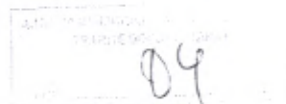
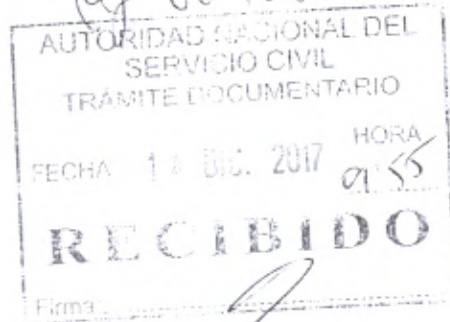
Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



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

GTZ/mch.





Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR

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

CONGRESO DE LA REPUBLICA AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO 28 NOV 2017 RECIBIDO Firma: Hora: 5:22 pm

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

Precisase 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.

Handwritten signature in a circle

Lima, noviembre de 2017.

Handwritten signature: Rogelio Tacto C.



Handwritten signature: JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDOÑEZ, Congresista de la República

Handwritten signature: EDUARDO CARRO L.

Handwritten signature: Wilber Gabriel Rozas Beltrán, DIRECTIVO PORTAVOZ GRUPO PARLAMENTARIO FRENTE AMPLIO POR JUSTICIA, VIDA Y LIBERTAD

Handwritten signature: H. Cerada

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 01 de Diciembre del 2014

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2169 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 REPÚBLICA

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.

EFECTO 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.

RELACIÓN 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.