



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Presidencia
Ejecutiva

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Lima, 03 ABR 2019

OFICIO N° 274 -2019-SERVIR/PE

049084

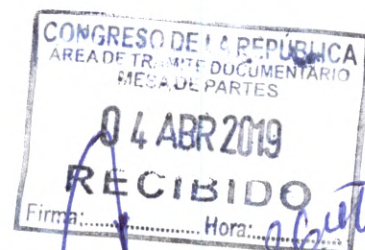
Señor

CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA

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

Edificio Víctor Raúl Hay de la Torre s/n Oficina 202

Presente.-



Asunto : Pedido de Opinión sobre PL N° 3906/2018-CR

Referencia : a) Oficio N° 838-2019-MTPE/4
b) Oficio N° 748-2018-2019/CDRGLMGE-CR
b) Oficio N° 4716-2018-2019/CPCGR/PEAM-CR

Me dirijo a usted en relación con el documento a) y b) de la referencia mediante el cual la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la Republica solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3906/2018-CR, que propone autorizar temporalmente el traslado de fondos para el financiamiento de plazas laborales de obreros de gobierno regionales y locales por reposición judicial con mandato firme.

En ese sentido, se remite copia del Informe Técnico N° 372-2019-SERVIR/GPGSC elaborado por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil.

Asimismo, cabe informar que a través del Oficio N° 139-2019-SERVIR/PE se brindó respuesta igualmente a la Secretaria General (e) de la Presidencia del Consejo de Ministros Presidencia respecto a pedido de opinión de la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la Republica del Congreso de la Republica, respecto del mismo asuto descrito en el primer párrafo, documentación que alcanzamos en copia para su conocimiento y fines.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN
Presidente Ejecutivo
AUTORIDAD NACIONAL DEL
SERVICIO CIVIL

JCC/
Reg. 0011255-2019

www.servir.gob.pe

Pasaje Francisco de Zela 150 Piso 10 -
Jesús María, 15072 - Perú
T: 51-1-2063370

EL PERÚ PRIMERO



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

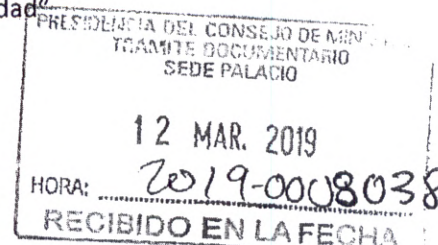
Presidencia
Ejecutiva

CARGO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Lima, 12 MAR 2019

OFICIO N° 139 -2019-SERVIR/PE



Señora

MONICA ELIANA MEDINA TRIVEÑO

Secretaría General (e)

Presidencia del Consejo de Ministros

Presente.-

Referencia : Correo electrónico de fecha 22 de febrero de 2019.

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación con el documento de la referencia mediante el cual se solicita opinión técnica respecto al Proyecto de Ley N° 3906/2018-CR, Ley que autoriza temporalmente el traslado de fondos para el financiamiento de plazas laborales de obreros de gobierno regionales y locales por reposición judicial con mandato firme.

Al respecto, le remito el Informe Técnico N° 372 -2019-SERVIR/GPGSC, emitido por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,



JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN
Presidente Ejecutivo
AUTORIDAD NACIONAL DEL
SERVICIO CIVIL

JCC/CSL/ear.
Reg. 5894-2019

www.servir.gob.pe

Pasaje Francisco de Zela 150 Piso 10 -
Jesús María, 15072 - Perú
T: 51-1-2063370

EL PERÚ PRIMERO



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

INFORME TÉCNICO N° 332 -2019-SERVIR/GPGSC

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

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

Asunto : Proyecto de Ley N° 3906/2018-CR, Ley que autoriza temporalmente el traslado de fondos para el financiamiento de plazas laborales de obreros de gobierno regionales y locales por reposición judicial con mandato firme.

Referencias : Correo electrónico de fecha 22 de febrero de 2019.

Fecha : Lima, 06 MAR. 2019



Mediante el documento de la referencia, la Presidencia del consejo de Ministros solicita a SERVIR opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3906/2018-CR, Ley que autoriza temporalmente el traslado de fondos para el financiamiento de plazas laborales de obreros de gobierno regionales y locales por reposición judicial con mandato firme.

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 N° 3906/2018-CR, Ley que autoriza temporalmente el traslado de fondos para el financiamiento de plazas laborales de obreros de gobierno regionales y locales por reposición judicial con mandato firme, tiene por objeto lo siguiente:

"(...)

Artículo 1°.- Objeto

Autorizase excepcional y temporalmente a las entidades de los gobiernos regionales y Locales, al traslado de fondos de partidas presupuestales de su propia repartición, a la Genérica de Gasto 2.1. Pago de Personal, con el objeto de financiar plazas laborales de obreros permanentes que se generen o hayan generado por mandato judicial expreso y con autoridad de cosa juzgada. La disposición de los fondos presupuestales para su incorporación en la Genérica de Gasto, no podrá





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

afectar la continuidad ni la sostenibilidad de la prestación de los servicios públicos esenciales brindados a la población. De haber alguna disyuntiva al respecto, prevalecerá el bienestar general de la población."

- 2.2 De esa manera, el proyecto normativo autoriza a los Gobiernos Regionales y gobiernos Locales, disponer provisionalmente del presupuesto destinado al financiamiento de los contratos Administrativos de Servicios, a efectos de cumplir con la reposición, también provisional, de los obreros u otros servidores no obreros repuestos judicialmente con medida cautelar o sentencia firme, hasta que las entidades obligadas puedan cumplir con la generación y financiamiento sostenible de las plazas en el régimen laboral correspondiente.
- 2.3 Asimismo, el proyecto de ley prohíbe bajo apercibimiento de proceso disciplinario y sanción de destitución, la contratación de personal obrero para los Gobiernos regionales y locales, que no sea a través del correspondiente concurso público y con sujeción al régimen del Decreto Legislativo N° 728, con sujeción a la existencia de plaza prevista, presupuestada y financiada.
- 2.4 Finalmente, se encarga al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF) la elaboración de las normas y disposiciones reglamentarias que permitan la correcta implementación de la Ley, estableciéndose criterios de gradualidad, prioridad, flexibilidad y efectividad; precisándose además que la vigencia de la ley sería por el período de un año calendario a partir de la publicación.

III. Análisis de la propuesta normativa

Sobre la competencia del Ministerio de Economía en materia presupuestal

- 3.1 En principio, tal como se advierte de los artículos 1° y 2° del proyecto normativo, la finalidad de dicha norma es autorizar la transferencia de fondos entre dos partidas presupuestales correspondientes a los Gobiernos Regionales y Locales, con la finalidad de destinar provisionalmente el presupuesto asignado para el financiamiento de los Contratos Administrativos a efectos de financiar el cumplimiento de las reposiciones judiciales de obreros y otros servidores no obreros.
- 3.2 Al respecto, teniendo en cuenta que este extremo de la propuesta normativa se refiere a la transferencia de recursos públicos entre partidas de distinta naturaleza, destinadas a fines distintos, por lo que no guardando dicha materia relación con el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del cual SERVIR es ente rector, no es posible emitir un pronunciamiento sobre dicho extremo; sin perjuicio de ello, recomendamos derivar su consulta a la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF para su atención correspondiente.

Sobre la contratación de obreros bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS)

- 3.3 Sobre este punto, es oportuno señalar que los puestos bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS) no se ubican en el Cuadro de Asignación de Personal; la contratación de personal bajo el régimen CAS obedece a la necesidad de la entidad de cubrir la prestación de servicios y el desempeño de funciones que son parte de la competencia de la entidad contratante.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

- 3.4 Asimismo, cabe indicar que el Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) señala en su artículo 2° lo siguiente: *"El régimen especial de contratación administrativa de servicios es aplicable a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a otras normas que regulan carreras administrativas especiales; asimismo, a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado."*
- 3.5 De lo expuesto en la citada norma se aprecia que este régimen tiene una aplicación general en el Sector Público, por lo que cualquier entidad del estado, ya sea que se encuentre sujeta al régimen del Decreto Legislativo N° 276, al régimen de la actividad privada, u otros regímenes especiales, pueden celebrar contratos bajo el régimen especial CAS sin ningún inconveniente.
- 3.6 Por lo tanto, si bien a través de la Ley N° 30889, se ha precisado que los obreros de los Gobiernos Regionales y Locales se rigen por el régimen laboral de la actividad privada, regulado por el Decreto Legislativo N° 728, ello no es óbice para celebrar contratos mediante el régimen CAS cuando las circunstancias o la necesidad de la prestación así lo requiera.
- 3.7 En suma, debido a la naturaleza temporal del CAS, resulta razonable y justificable su utilización por un lapso de tiempo determinado, en ese sentido, si bien los servidores público se encuentran bajo un régimen laboral determinado, el régimen CAS les resulta también aplicable por las siguientes razones:
- Es un régimen especial de la actividad pública, conforme a lo indicado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 00002-2010-AI/TC.
 - Es un régimen que tiene una aplicación general en el Sector Público, por lo que cualquier entidad del Estado, ya sea que se encuentre sujeta al régimen del Decreto Legislativo N° 276, al régimen de la actividad privada, o por otros regímenes especiales, pueden celebrar contratos bajo el régimen especial CAS.
- 3.8 Consecuentemente, los obreros inicialmente deben ser contratados bajo el régimen de la actividad privada; sin embargo, y dada las razones expuestas en el numeral precedente, no habría impedimento legal para que sean contratados bajo el régimen CAS, por lo que su celebración alternativa como régimen, dependerá de la necesidad temporal de la entidad para contratar al personal obrero bajo el referido régimen, hasta que pueda llevar a cabo la contratación de personal bajo el régimen laboral o estatutario pertinente, mediante concurso público de méritos.
- Bajo dicho contexto, la prohibición señalada en el artículo 3° del proyecto normativo, establecida bajo apercibimiento de procedimiento administrativo disciplinario y destitución, no resultaría adecuada.



IV. Conclusiones

Luego de la revisión del Proyecto de Ley N° 3906/2018-CR, Ley que autoriza temporalmente el traslado de fondos para el financiamiento de plazas laborales de obreros de gobierno regionales y locales por reposición judicial con mandato firme, no la encontramos conforme, debiendo tenerse en cuenta lo siguiente:



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de
Políticas de Gestión
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

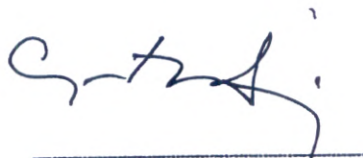
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

- 4.1 El extremo de la propuesta normativa referido a la transferencia de recursos públicos entre partidas asignadas a los Gobiernos Locales no guarda relación con el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del cual SERVIR es ente rector, por lo tanto no es posible emitir un pronunciamiento sobre dicho extremo; sin perjuicio de ello, recomendamos derivar su consulta a la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF para su atención correspondiente.
- 4.2 Los obreros municipales inicialmente deben ser contratados bajo el régimen de la actividad privada; sin embargo, y dada las razones expuestas en el numeral 3.7 del presente informe, no habría impedimento legal para que sean contratados bajo el régimen CAS, por lo que su celebración alternativa como régimen, dependerá de la necesidad temporal de la entidad para contratar al personal obrero bajo el referido régimen, hasta que pueda llevar a cabo la contratación de personal bajo el régimen laboral o estatutario pertinente, mediante concurso público de méritos.

Por tanto, la prohibición señalada en el artículo 3° del proyecto normativo, establecida bajo apercibimiento de procedimiento administrativo disciplinario y destitución, no resultaría adecuada

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



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 19 de febrero del 2019

OFICIO N° 47/6 -2018-2019/CPCGR/PEAM-CR



Señor:

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO

Presidente del Consejo de Ministros - PCM

Jirón Carabaya Cdra. 1 S/N - Lima

Presente.

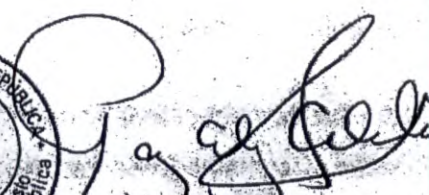
Asunto : Se solicita opinión

Ref. : Proyecto de Ley N° 3906/2018-CR

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente y a la vez, solicitar se sirva remitir opinión del Proyecto de Ley N° 3906/2018-CR, que propone autorizar temporalmente el traslado de fondos para el financiamiento de plazas laborales de obreros de gobiernos regionales y locales por reposición judicial con mandato firme.

Sin otro particular, quedo a la espera de su pronta respuesta.

Atentamente,



PERCY ELOY ALCALA MATEO
Presidente
Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República

RU 287029

Adj. Copia del Proyecto de Ley 3906/2018-CR
CRY



LEY QUE AUTORIZA TEMPORALMENTE EL TRASLADO DE FONDOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE PLAZAS LABORALES DE OBREROS DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES POR REPOSICIÓN JUDICIAL CON MANDATO FIRME.

El Congresista de la República CARLOS TUBINO ARIAS SCHREIBER, integrante del GRUPO PARLAMENTARIO FUERZA POPULAR, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:



LEY QUE AUTORIZA TEMPORALMENTE EL TRASLADO DE FONDOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE PLAZAS LABORALES DE OBREROS DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES POR REPOSICIÓN JUDICIAL CON MANDATO FIRME

Artículo 1. – Objeto

Autorízase excepcional y temporalmente a las entidades de los Gobiernos Regionales y Locales, al traslado de fondos de partidas presupuestales de su propia repartición, a la Genérica de Gasto 2.1. Pago de Personal, con el objeto de financiar plazas laborales de obreros permanentes que se generen o hayan generado por mandato judicial expreso y con autoridad de cosa juzgada. La disposición de los fondos presupuestales para su incorporación en la Genérica de Gasto 2.1., no podrá afectar la continuidad ni la sostenibilidad de la prestación de los servicios públicos esenciales brindados a la población. De haber alguna disyuntiva al respecto, prevalecerá el bienestar general de la población.

Artículo 2. – Financiamiento

Autorízase a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, disponer provisionalmente del presupuesto destinado al financiamiento de los Contratos Administrativos de

Servicios, a efectos de cumplir con la reposición también provisional, de los obreros u otros servidores no obreros repuestos judicialmente con medida cautelar o sentencia firme, hasta que las entidades obligadas puedan cumplir con la generación y financiamiento sostenible de las plazas en el régimen laboral correspondiente.

Artículo 3.- Prohibición

Prohíbese bajo apercibimiento de proceso disciplinario y sanción de destitución de la Administración Pública al titular de la entidad y los funcionarios responsables, que contraten personal obrero para los Gobiernos Regionales y Locales, que no sea a través del correspondiente concurso público y con sujeción al régimen del Decreto Legislativo 728, con sujeción a la existencia de plaza prevista, presupuesta y financiada.

Artículo 4. – Normas reglamentarias

Encárguese al Ministerio de Economía y Finanzas, la elaboración de las normas y disposiciones reglamentarias que permitan la correcta y más amplia implementación de la presente Ley, estableciéndose criterios de gradualidad, prioridad, flexibilidad y efectividad dentro del plazo de vigencia de la presente norma y de su Reglamento. La Entidad Ministerial tiene un plazo de 60 días para la publicación del Reglamento aprobado.

Artículo 5. – Vigencia

Establézcase la vigencia de la presente Ley, por el término de un año calendario a partir de la publicación del reglamento de la misma.

CARLOS TUBINO ARIAS SCHREIBER
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Carlos Tubino Arias Schreiber
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, .../4... de FEBRERO del 2019...

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 3906 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE
LA REPÚBLICA, DESARROLLO,
REAFIRMANZAMIENTOS, GOBIERNO
LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA
GESTIÓN DEL ESTADO. —

.....
GIANMARCO RAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

El segundo párrafo del artículo 37° de la Ley Orgánica de Municipalidades, estipula que "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".

Pese a la precisión de la anotada norma legal, la generalidad de los Gobiernos Regionales y Locales de la República, ya sea en menor o mayor proporción, ha venido incumpliendo en el tiempo y de forma sistemática, la formalidad de la contratación en el régimen establecido para los obreros, contratándolos alternativamente mediante contratos civiles (locación, servicios no personales, etc.), o incluso, bajo los alcances del decreto legislativo 276, o del Régimen del Contrato Administrativo de Servicios, haciéndolos extensibles a Policías Municipales, Serenos, personal de parques y jardines, limpieza pública u otros de similar condición.

Dicho incumplimiento, ha obedecido a factores de orden presupuestal e institucional, pues la administración siempre ha buscado evitar el pago de los beneficios sociales, contribuciones a EsSalud y otros conceptos laborales de los trabajadores, además que no siempre ha habido la predisposición de promover la contratación laboral por concurso público (el ingreso a la administración pública, es por concurso público, por excelencia) en el régimen del D. Leg. 728, prefiriendo siempre otras metodologías ahora restringidas o prohibidas.

El Decreto Legislativo N° 1057, aprobó el Régimen Especial del Contrato Administrativos de Servicios; estipuló en sus cuatro disposiciones complementarias finales la prohibición expresa de la contratación de personal obrero destinado a prestar labores de naturaleza permanente, a través de contratos civiles, que era lo que el régimen CAS buscó erradicar, sin lograrlo conforme se aprecia con el transcurrir del tiempo.

En la actualidad, las diversas Jurisprudencias de las Casaciones Laborales de la Corte Suprema de la República (Cas 15811-2014-ICA, Cas 7945-2014-CUSCO) y del Tribunal Constitucional (STC 206-2005-PA/TC; STC 1124-2001-AA/TC, STC 3330-2004-AA, STC 2128-2012-PA/TC, STC 6681-2013-PA/TC, 01291-2012-AA/TC), han expuesto

extensamente que el régimen único para los obreros regionales y municipales que abarca a todos los servidores que no prestan servicios administrativos, recae en el régimen del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, criterios jurisprudenciales que pese a su frecuencia y alta difusión, no han tenido mayor importancia para gran parte de la gestión regional y local.

Sin embargo, tanta ha sido la incidencia y la presión de los pronunciamientos jurisprudenciales del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, y en su caso también - generando precedentes administrativos - de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, que mediante la Ley N° 30889, Ley que Precisa el Régimen Laboral de los Obreros de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, promulgada el 21 de diciembre de 2018, el Congreso de la República, estableció en el artículo único de la referida norma, lo siguiente: "Artículo único. Régimen laboral de los obreros de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. - Precisase que los obreros de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales no están comprendidos en el régimen laboral establecido por la Ley del Servicio Civil, Ley 30057. Se rigen por el régimen laboral privado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral."

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Producto de la generalizada y reiterada inobservancia de las normas laborales por parte de los Gobiernos Regionales y Locales respecto del personal obrero de sus reparticiones, se ha generado una avalancha de procesos judiciales laborales de desnaturalización, reposición y pago de beneficios sociales de personal que estuvo contratados para labores de obrero de naturaleza permanente en cualquier otro régimen, menos en el de la actividad privada, y que habiendo acudido a la justicia, han obtenido respuesta favorable y con carácter permanente a sus demandas, lo que a su vez implica la exigencia a las entidades del gobierno regional y local, de cumplir en su propios términos, los imperativos mandatos del Poder Judicial, siendo estas, las reposiciones laborales dispuestas en medidas cautelares innovativas o en sentencias judiciales con calidad de Cosa Juzgada.

Es claro que si en el tiempo hubiese habido una acción programada y progresiva de incorporación o contratación de personal obrero a las entidades aludidas, en la actualidad el sistema administrativo de recursos humanos y de presupuesto público, no estaría en la crisis en la que se encuentra, puesto que, existe un alto déficit de plazas y su respectivo financiamiento, lo que ha generado que las entidades tenga que buscar

forzados paleativos a las exigencias judiciales y de los obreros, que pugnan su reposición ya conferida por el órgano jurisdiccional.

El problema más grave, no solo radica en la dificultad de la creación de las plazas laborales dentro de los instrumentos de gestión institucional, sino, en la falta de financiamiento de las referidas plazas, además de tener que enfrentar en adelante, el desmesurado engrose de las planillas de las entidades regionales y ediles, lo que ha puesto en jaque a cada repartición, y en peligro de colapso administrativo y financiero, a las referidas instituciones.

Sabido es que las leyes anuales de presupuesto prohíben el ingreso de personal a las planillas del Estado, sin embargo, una excepción a dicha regla prohibitiva, son y deben ser los mandatos judiciales firmes con calidad de Cosa Juzgada, sin embargo, lo que omite hacer el Gobierno Central, es generar o garantizar las condiciones presupuestales y financieras que permitan el cumplimiento de lo dispuesto por la autoridad jurisdiccional.

Estando a lo expuesto, y siendo obligación de las entidades públicas ediles y regionales, comprendidas en esta problemática, cumplir con el mandato emanado del Poder Judicial, resulta necesario generar mecanismos y condiciones que permitan cumplir con idoneidad, la generación de las plazas para obreros municipales o regionales, sino, los mecanismos que permitan lograr de forma progresiva y sostenible el financiamiento de dichas plazas, y poder así, cumplir con la finalidad de las referidas sentencias.

Asimismo, es necesario crear las condiciones de flexibilidad que permitan a las entidades cumplir progresivamente con los referidos mandatos, en el sentido de poder contratar excepcionalmente al personal obrero en el régimen más próximo al que le corresponda, en tanto se regularice y consolide el financiamiento de las plazas, en las que finalmente deberán ser comprendidos en los términos en que el Poder Judicial haya dictado.

Conforme a lo expuesto, consideramos viable proponer la siguiente iniciativa legislativa, de carácter excepcional y temporal y que atiende directamente a la situación de emergencia administrativa, financiera y presupuestal general, de las diversas unidades ejecutoras del país.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto fiscal adicional al erario público, consideramos que no vulnera el artículo 79 de la Constitución, que establece que los

representantes del Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gasto público, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. La iniciativa no dispone ningún aumento presupuestal a las entidades regionales o locales para cumplir con el objetivo de la presente ley, presupuestos de dichas entidades aprobados en la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.

En efecto, dispone que, para lograr el objeto de financiar las plazas laborales de obreros permanentes que se generen o hayan generado por mandato judicial expreso y con autoridad de Cosa Juzgada, autoriza a los gobiernos regionales y locales, para que dispongan provisionalmente del presupuesto destinado al financiamiento de los Contratos Administrativos de Servicios (CAS), a efectos de cumplir con la reposición también provisional, de los obreros u otros servidores no obreros repuestos judicialmente con medida cautelar o sentencia firme, hasta que las entidades obligadas puedan cumplir con la generación y financiamiento sostenible de las plazas en el régimen laboral correspondiente. Por tanto, la iniciativa no tiene repercusión económica en el presupuesto público, es decir no contraviene la norma constitucional.

De igual forma, la presente iniciativa **no vulnera el artículo 78 de la Constitución**, que establece el Principio de Equilibrio Presupuestario, y dice a la letra que: "El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado". Este principio está regulado en el artículo 1 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, señala que: " (...) **estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente**".

La iniciativa para cumplir el objetivo señalado, no incrementa los presupuestos de los gobiernos regionales y locales, aprobado en la Ley de Presupuesto 2019, y autoriza para el financiamiento temporal el uso de las partidas de los Contratos Administrativos de Servicios.

Es importante señalar que las autorizaciones presupuestarias que dispone la ley será siempre que no afecten la continuidad ni la sostenibilidad de la prestación de los servicios públicos esenciales brindados a la población, prevaleciendo siempre el bienestar general de la población.

Por el contrario, **la norma cautela el buen uso de los recursos fiscales y evita futuras contingencias laborales y presupuestales**, porque establece la prohibición bajo apercibimiento de proceso disciplinario y sanción de destitución de la administración pública, que se contrate personal obrero en los gobiernos regionales y locales, que no sea a través del correspondiente concurso público y con sujeción al

régimen del Decreto Legislativo 728, con sujeción a la existencia de plaza prevista, presupuesta y financiada. Es decir, evitará que se sigan generando estas contingencias a futuro.

NOTA: El presente Proyecto de Ley, es una iniciativa trabajada con la Oficina de Asesoría Legal de la Municipalidad de Coronel Portillo – Región Ucayali, canalizado al presente Despacho a fin de proceder a su formalización.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA PROPUESTA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Los efectos de la vigencia de la presente iniciativa legislativa se circunscriben a la autorización de los Gobiernos Regionales y Locales para que incorporen los mandatos judiciales firmes, y autoriza el financiamiento de las plazas de obreros permanentes que se generen o hayan generado por mandato judicial expreso y con autoridad de Cosa Juzgada. Siempre que no afecten la continuidad ni la sostenibilidad de la prestación de los servicios públicos esenciales brindados a la población.

Lima, 05 de febrero del 2019



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 01 ABR. 2019

OFICIO N° 838 -2019-MTPE/4

Reg: 0011255-2019/P.E

Señor

JUAN CARLOS CORTES CARCELEN

Presidente Ejecutivo

Autoridad Nacional del Servicio Civil

Pasaje Francisco de Zela N° 150 Piso 10

Jesús María. -

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL	
TRÁMITE DOCUMENTARIO	
FECHA 01 ABR. 2019	HORA 16:00
RECIBIDO	
Firma:	

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 3906/2018-CR

Referencia : Oficio N° 748-2018-2019/CDRGLMGE-CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento de la referencia, mediante el cual el señor Carlos Domínguez Herrera, presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita se emita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3906/2018-CR, "Ley que autoriza temporalmente el traslado de fondos para el financiamiento de plazas laborales de obreros de Gobiernos Regionales y Locales por reposición judicial con mandato firme"

Al respecto remito a usted el referido documento para conocimiento y fines en el marco de las competencias de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,

.....
PEDRO MANUEL TAPIA ALVARADO
SECRETARIO GENERAL
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo



MINISTERIO DE
TRABAJO Y PROM.
DELEGIADO

MR. 31825-19

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

Lima, 18 de febrero de 2019

2019 FEB 28 P 4:05

OFICIO P.O. N° 748 - 2018-2019/CDRGLMGE-CR

DOCUMENTARIO

Señora

SYLVIA CÁCERES PIZARRO

Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo

Av. Salaverry 655

Jesús María

De mi consideración:

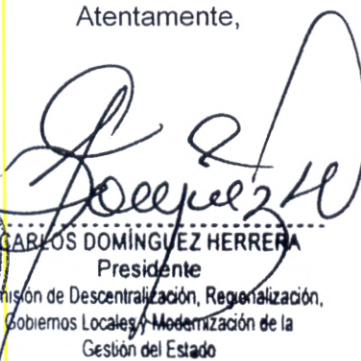
Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 3906/2018-CR, propone autorizar temporalmente el traslado de fondos para el financiamiento de plazas laborales de obreros de Gobiernos Regionales y Locales por reposición judicial con mandato firme.

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.

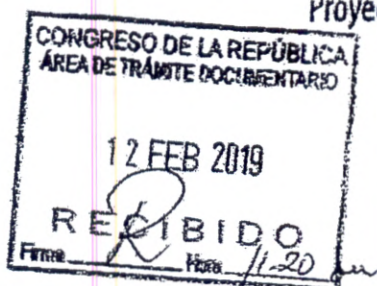
Atentamente,




CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA
Presidente
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la
Gestión del Estado

CDH/rmch.

Proyecto de Ley N° 3906/2018-CR



LEY QUE AUTORIZA TEMPORALMENTE EL TRASLADO DE FONDOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE PLAZAS LABORALES DE OBREROS DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES POR REPOSICIÓN JUDICIAL CON MANDATO FIRME.

El Congresista de la República **CARLOS TUBINO ARIAS SCHREIBER**, integrante del **GRUPO PARLAMENTARIO FUERZA POPULAR**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE AUTORIZA TEMPORALMENTE EL TRASLADO DE FONDOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE PLAZAS LABORALES DE OBREROS DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES POR REPOSICIÓN JUDICIAL CON MANDATO FIRME

Artículo 1. – Objeto

Autorízase excepcional y temporalmente a las entidades de los Gobiernos Regionales y Locales, al traslado de fondos de partidas presupuestales de su propia repartición, a la Genérica de Gasto 2.1. Pago de Personal, con el objeto de financiar plazas laborales de obreros permanentes que se generen o hayan generado por mandato judicial expreso y con autoridad de cosa juzgada. La disposición de los fondos presupuestales para su incorporación en la Genérica de Gasto 2.1., no podrá afectar la continuidad ni la sostenibilidad de la prestación de los servicios públicos esenciales brindados a la población. De haber alguna disyuntiva al respecto, prevalecerá el bienestar general de la población.

Artículo 2. – Financiamiento

Autorízase a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, disponer provisionalmente del presupuesto destinado al financiamiento de los Contratos Administrativos de

287029/ATD

Servicios, a efectos de cumplir con la reposición también provisional, de los obreros u otros servidores no obreros repuestos judicialmente con medida cautelar o sentencia firme, hasta que las entidades obligadas puedan cumplir con la generación y financiamiento sostenible de las plazas en el régimen laboral correspondiente.

Artículo 3.- Prohibición

Prohibase bajo apercibimiento de proceso disciplinario y sanción de destitución de la Administración Pública al titular de la entidad y los funcionarios responsables, que contraten personal obrero para los Gobiernos Regionales y Locales, que no sea a través del correspondiente concurso público y con sujeción al régimen del Decreto Legislativo 728, con sujeción a la existencia de plaza prevista, presupuesta y financiada.

Artículo 4. – Normas reglamentarias

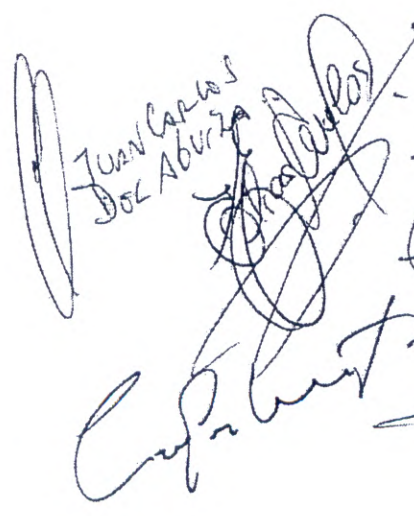
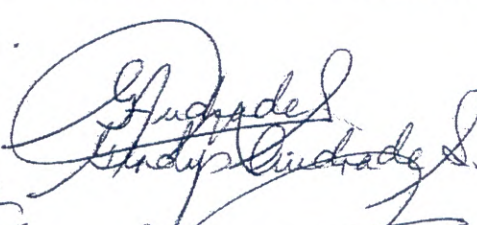
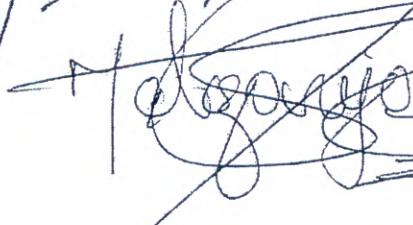
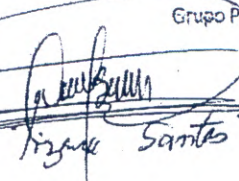
Encárguese al Ministerio de Economía y Finanzas, la elaboración de las normas y disposiciones reglamentarias que permitan la correcta y más amplia implementación de la presente Ley, estableciéndose criterios de gradualidad, prioridad, flexibilidad y efectividad dentro del plazo de vigencia de la presente norma y de su Reglamento. La Entidad Ministerial tiene un plazo de 60 días para la publicación del Reglamento aprobado.

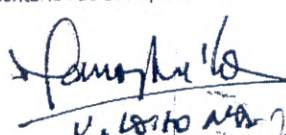
Artículo 5. – Vigencia

Establézcase la vigencia de la presente Ley, por el término de un año calendario a partir de la publicación del reglamento de la misma.



CARLOS TUBINO ARIAS SCHREIBER
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA





Carlos Tubino Arias Schreiber
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular


V. L. 10110 MAR 2

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...14... de FEBRERO del 2019...

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 3906 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE
LA REPÚBLICA, DESCENTRALIZACIÓN,
REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS
LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA
GESTIÓN DEL ESTADO. -

GIANMARCO RAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

El segundo párrafo del artículo 37° de la Ley Orgánica de Municipalidades, estipula que "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".

Pese a la precisión de la anotada norma legal, la generalidad de los Gobiernos Regionales y Locales de la República, ya sea en menor o mayor proporción, ha venido incumpliendo en el tiempo y de forma sistemática, la formalidad de la contratación en el régimen establecido para los obreros, contratándolos alternativamente mediante contratos civiles (locación, servicios no personales, etc.), o incluso, bajo los alcances del decreto legislativo 276, o del Régimen del Contrato Administrativo de Servicios, haciéndolos extensibles a Policías Municipales, Serenos, personal de parques y jardines, limpieza pública u otros de similar condición.

Dicho incumplimiento, ha obedecido a factores de orden presupuestal e institucional, pues la administración siempre ha buscado evitar el pago de los beneficios sociales, contribuciones a EsSalud y otros conceptos laborales de los trabajadores, además que no siempre ha habido la predisposición de promover la contratación laboral por concurso público (el ingreso a la administración pública, es por concurso público, por excelencia) en el régimen del D. Leg. 728, prefiriendo siempre otras metodologías ahora restringidas o prohibidas.

El Decreto Legislativo N° 1057, aprobó el Régimen Especial del Contrato Administrativos de Servicios, estipuló en sus cuatro disposiciones complementarias finales la prohibición expresa de la contratación de personal obrero destinado a prestar labores de naturaleza permanente, a través de contratos civiles, que era lo que el régimen CAS buscó erradicar, sin lograrlo conforme se aprecia con el transcurrir del tiempo.

En la actualidad, las diversas Jurisprudencias de las Casaciones Laborales de la Corte Suprema de la República (Cas 15811-2014-ICA, Cas 7945-2014-CUSCO) y del Tribunal Constitucional (STC 206-2005-PA/TC, STC 1124-2001-AA/TC, STC 3330-2004-AA, STC 2128-2012-PA/TC, STC 6681-2013-PA/TC, 01291-2012-AA/TC), han expuesto

extensamente que el régimen único para los obreros regionales y municipales que abarca a todos los servidores que no prestan servicios administrativos, recae en el régimen del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, criterios jurisprudenciales que pese a su frecuencia y alta difusión, no han tenido mayor importancia para gran parte de la gestión regional y local.

Sin embargo, tanta ha sido la incidencia y la presión de los pronunciamientos jurisprudenciales del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, y en su caso también - generando precedentes administrativos - de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, que mediante la Ley N° 30889, Ley que Precisa el Régimen Laboral de los Obreros de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, promulgada el 21 de diciembre de 2018, el Congreso de la República, estableció en el artículo único de la referida norma, lo siguiente: "Artículo único. Régimen laboral de los obreros de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. - Precísase que los obreros de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales no están comprendidos en el régimen laboral establecido por la Ley del Servicio Civil, Ley 30057. Se rigen por el régimen laboral privado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral."

PROBLEMÁTICA A RESOLVER

Producto de la generalizada y reiterada inobservancia de las normas laborales por parte de los Gobiernos Regionales y Locales respecto del personal obrero de sus reparticiones, se ha generado una avalancha de procesos judiciales laborales de desnaturalización, reposición y pago de beneficios sociales de personal que estuvo contratados para labores de obrero de naturaleza permanente en cualquier otro régimen, menos en el de la actividad privada, y que habiendo acudido a la justicia, han obtenido respuesta favorable y con carácter permanente a sus demandas, lo que a su vez implica la exigencia a las entidades del gobierno regional y local, de cumplir en su propios términos, los imperativos mandatos del Poder Judicial, siendo estas, las reposiciones laborales dispuestas en medidas cautelares innovativas o en sentencias judiciales con calidad de Cosa Juzgada.

Es claro que si en el tiempo hubiese habido una acción programada y progresiva de incorporación o contratación de personal obrero a las entidades aludidas, en la actualidad el sistema administrativo de recursos humanos y de presupuesto público, no estaría en la crisis en la que se encuentra, puesto que, existe un alto déficit de plazas y su respectivo financiamiento, lo que ha generado que las entidades tenga que buscar

forzados paleativos a las exigencias judiciales y de los obreros, que pugnan su reposición ya conferida por el órgano jurisdiccional.

El problema más grave, no solo radica en la dificultad de la creación de las plazas laborales dentro de los instrumentos de gestión institucional, sino, en la falta de financiamiento de las referidas plazas, además de tener que enfrentar en adelante, el desmesurado engrose de las planillas de las entidades regionales y ediles, lo que ha puesto en jaque a cada repartición, y en peligro de colapso administrativo y financiero, a las referidas instituciones.

Sabido es que las leyes anuales de presupuesto prohíben el ingreso de personal a las planillas del Estado, sin embargo, una excepción a dicha regla prohibitiva, son y deben ser los mandatos judiciales firmes con calidad de Cosa Juzgada, sin embargo, lo que omite hacer el Gobierno Central, es generar o garantizar las condiciones presupuestales y financieras que permitan el cumplimiento de lo dispuesto por la autoridad jurisdiccional.

Estando a lo expuesto, y siendo obligación de las entidades públicas ediles y regionales, comprendidas en esta problemática, cumplir con el mandato emanado del Poder Judicial, resulta necesario generar mecanismos y condiciones que permitan cumplir con idoneidad, la generación de las plazas para obreros municipales o regionales, sino, los mecanismos que permitan lograr de forma progresiva y sostenible el financiamiento de dichas plazas, y poder así, cumplir con la finalidad de las referidas sentencias.

Asimismo, es necesario crear las condiciones de flexibilidad que permitan a las entidades cumplir progresivamente con los referidos mandatos, en el sentido de poder contratar excepcionalmente al personal obrero en el régimen más próximo al que le corresponda, en tanto se regularice y consolide el financiamiento de las plazas, en las que finalmente deberán ser comprendidos en los términos en que el Poder Judicial haya dictado.

Conforme a lo expuesto, consideramos viable proponer la siguiente iniciativa legislativa, de carácter excepcional y temporal y que atiende directamente a la situación de emergencia administrativa, financiera y presupuestal general, de las diversas unidades ejecutoras del país.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto fiscal adicional al erario público, consideramos que no vulnera el artículo 79 de la Constitución, que establece que los

representantes del Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gasto público, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. La iniciativa no dispone ningún aumento presupuestal a las entidades regionales o locales para cumplir con el objetivo de la presente ley, presupuestos de dichas entidades aprobados en la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.

En efecto, dispone que, para lograr el objeto de financiar las plazas laborales de obreros permanentes que se generen o hayan generado por mandato judicial expreso y con autoridad de Cosa Juzgada, autoriza a los gobiernos regionales y locales, para que dispongan provisionalmente del presupuesto destinado al financiamiento de los Contratos Administrativos de Servicios (CAS), a efectos de cumplir con la reposición también provisional, de los obreros u otros servidores no obreros repuestos judicialmente con medida cautelar o sentencia firme, hasta que las entidades obligadas puedan cumplir con la generación y financiamiento sostenible de las plazas en el régimen laboral correspondiente. Por tanto, la iniciativa no tiene repercusión económica en el presupuesto público, es decir no contraviene la norma constitucional.

De igual forma, la presente iniciativa **no vulnera el artículo 78 de la Constitución**, que establece el Principio de Equilibrio Presupuestario, y dice a la letra que: "El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado". Este principio está regulado en el artículo 1 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, señala que: " (...) estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente".

La iniciativa para cumplir el objetivo señalado, no incrementa los presupuestos de los gobiernos regionales y locales, aprobado en la Ley de Presupuesto 2019, y autoriza para el financiamiento temporal el uso de las partidas de los Contratos Administrativos de Servicios.

Es importante señalar que las autorizaciones presupuestarias que dispone la ley será siempre que no afecten la continuidad ni la sostenibilidad de la prestación de los servicios públicos esenciales brindados a la población, prevaleciendo siempre el bienestar general de la población.

Por el contrario, **la norma cautela el buen uso de los recursos fiscales y evita futuras contingencias laborales y presupuestales**, porque establece la prohibición bajo apercibimiento de proceso disciplinario y sanción de destitución de la administración pública, que se contrate personal obrero en los gobiernos regionales y locales, que no sea a través del correspondiente concurso público y con sujeción al

régimen del Decreto Legislativo 728, con sujeción a la existencia de plaza prevista, presupuesta y financiada. Es decir, evitará que se sigan generando estas contingencias a futuro.

NOTA: El presente Proyecto de Ley, es una iniciativa trabajada con la Oficina de Asesoría Legal de la Municipalidad de Coronel Portillo – Región Ucayali, canalizado al presente Despacho a fin de proceder a su formalización.

**EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA PROPUESTA EN LA LEGISLACIÓN
NACIONAL**

Los efectos de la vigencia de la presente iniciativa legislativa se circunscriben a la autorización de los Gobiernos Regionales y Locales para que incorporen los mandatos judiciales firmes, y autoriza el financiamiento de las plazas de obreros permanentes que se generen o hayan generado por mandato judicial expreso y con autoridad de Cosa Juzgada. Siempre que no afecten la continuidad ni la sostenibilidad de la prestación de los servicios públicos esenciales brindados a la población.

Lima, 05 de febrero del 2019