



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

052616

Lima, 17 ABR 2019

OFICIO N° 436 -2019-SERVIR/PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
 25 ABR 2019
 RECIBIDO
 Firma:..... Hora:.....

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
 MESA DE PARTES
 23 ABR 2019
 RECIBIDO
 Firma:..... Hora: 3:53 PM

Señor
REYMUNDO LAPA INGA
 Congresista de la República
 Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República
Presente.-

Referencia : Correo electrónico con fecha 15 de abril de 2019

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita a SERVIR opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 4145/2018-CR que propone la Ley que establece extender los alcances de la remuneración mínima vital (RMV) a los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad pública.

Al respecto, le remito el Informe Técnico N° 571 -2019-SERVIR/GPGSC, de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,



JCC

JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN
 Presidente Ejecutivo
 AUTORIDAD NACIONAL DEL
 SERVICIO CIVIL

JCC/CSL/ktc



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° 571 -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° 4145/2018-CR que propone extender los alcances de la remuneración mínima vital a los trabajadores de la actividad pública

Referencia : Correo electrónico con fecha 15 de abril de 2019

Fecha : Lima, **17 ABR. 2019**



Mediante documento de la referencia, el Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita a SERVIR opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 4145/2018-CR que propone la Ley que establece extender los alcances de la remuneración mínima vital (RMV) a los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad pública.

En tal sentido, señalamos lo siguiente:

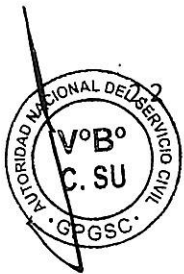
I. Competencia de SERVIR para emitir opinión sobre propuestas normativas

- 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° 4145/2018-CR tiene por objeto establecer que la remuneración mínima vital (en adelante RMV) regulada por el Decreto Supremo N° 004-2018-TR¹, sea de aplicación para los trabajadores sujetos al régimen de la actividad pública, regulado por el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

Según refiere la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, en la actualidad existen trabajadores pertenecientes al Decreto Legislativo N° 276 que se encuentran afectados por las restricciones de las leyes de presupuesto que, sin expresar razones objetivas que justifiquen un trato diferenciado respecto de los trabajadores del Sector Privado, prohíben cualquier tipo de incremento de las remuneraciones de los trabajadores pertenecientes al régimen de la carrera administrativa. Lo cual ha generado que los montos de la remuneración de dicho personal sea mucho menor a la remuneración mínima vital, perjudicando así la subsistencia del trabajador y su familia.



¹ Decreto Supremo N° 04-2018-TR, Decreto Supremo que incrementa la Remuneración Mínima Vital de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada.



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”

- 2.3 Respecto al costo – beneficio, se señala que de aprobarse el Proyecto de Ley permitirá asegurar no solo una remuneración equitativa y suficiente para los trabajadores, sino que también contribuirá para a la mayor eficacia y efectividad de los servicios que estos prestan.

III. Análisis de la propuesta normativa

Sobre la reforma del servicio civil, compensaciones y beneficios del nuevo régimen

- 3.1 Durante muchos años ante la inexistencia de un órgano rector que permita dar coherencia y sostenibilidad a las políticas de gestión de recursos humanos dio lugar a un sistema en el que confluyen diferentes regímenes laborales y contractuales de los 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).
- 3.2 Ante ello, se generó la necesidad de una nueva reforma integral del servicio civil en aras de mejorar la administración de los recursos humanos en el Sector Público. Por ello, mediante Decreto Supremo N° 027-2007-PCM², se dictó una serie de políticas de obligatorio cumplimiento, dentro de las cuales se viene implementando la política en materia de servicio civil, la cual tiene alcance para todas las entidades de la Administración Pública³.
- 3.3 Mediante Decreto Legislativo N° 1023, se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como organismo técnico especializado, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, con el fin de contribuir a la mejora continua de la administración del Estado a través del fortalecimiento del Servicio Civil. Este 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 todas las entidades de la Administración Pública en la gestión de los recursos humanos^{(4) (5)}.
- 3.4 La reforma del Servicio Civil como política de Estado tiene como marco normativo a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante LSC), cuyo objeto es 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 esta línea, la reforma del servicio civil 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.

Para tal efecto, el servicio civil se rige por determinados principios como el interés general, según el cual el régimen del servicio civil se fundamenta en la necesidad de recursos humanos para una adecuada prestación de servicios públicos. En efecto, si bien la LSC tiene como uno de sus principales objetivos establecer un régimen uniforme para las personas que prestan servicios al Estado, el

² Decreto Supremo que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.

³ Numeral 13) del artículo 2° del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, incorporado por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 086-2010-PCM.

⁴ Artículos 1° y 2° del Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

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

“Artículo 3°.- Alcance del Sistema

Están sujetas al Sistema todas las entidades de la administración pública señaladas en el Artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, de conformidad con la Constitución Política del Perú y la ley”.





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”

objetivo más importante es lograr un cambio institucional y cultural tanto en las organizaciones como en las personas que trabajan para él, por lo que representa una reforma con visión de largo plazo.

Sobre las compensaciones en el nuevo régimen del servicio civil

- 3.5 Conforme se señaló en el numeral 3.1 del presente informe, actualmente existe un desorden en el sistema remunerativo que hace inequitativo el sistema de pagos. Por un lado, coexisten diversos conceptos remunerativos de distinta naturaleza y base de cálculo que aún distorsionan el pago de los servidores públicos; y, por otro lado, niveles remunerativos que varían según la entidad, produciendo distorsiones al interior de las entidades públicas.
- 3.6 Por ello, el principal reto económico a enfrentar en esta reforma es el diseño e implementación de un sistema remunerativo único, racionalizado y ordenado, que tome en cuenta a: i) Los directivos públicos (que engloba los funcionarios públicos y directivos superiores de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público), que normalmente se rigen por contratos flexibles; ii) Los servidores públicos que gozan de estabilidad laboral; y iii) El personal que brinda servicios al Estado de manera temporal.
- 3.7 La regulación o modificación de las diversas instituciones que componen el servicio civil, entre ellas el aspecto retributivo, debe efectuarse de manera sistemática, evitando medidas aisladas que generen inconsistencias técnicas o interpretaciones contrarias al sentido del modelo.
- 3.8 El nuevo régimen del servicio civil busca la mejora de las compensaciones económicas de los servidores civiles, basándose en el desempeño, la capacidad y la evaluación permanente de los mismos; siempre sujetándose al marco previsto en el artículo 77° de la Constitución, a los principios constitucionales presupuestarios, al principio de equilibrio presupuestario⁶ y al principio de provisión presupuestal.
- 3.9 La LSC señala que 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. El objetivo es captar, mantener y desarrollar un cuerpo de servidores efectivo que contribuya con el cumplimiento de los objetivos institucionales⁷.
- 3.10 La gestión de la compensación se basa en los siguientes principios⁸:

- a) Competitividad: Se busca atraer y retener personal idóneo en el servicio civil.

⁶ Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

Título Preliminar

“Artículo I.- Equilibrio presupuestario

Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente”.

Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019

“Artículo 4°.- Acciones administrativas en la ejecución del gasto público

(...)

4.2. Todo acto administrativo, acto de administración o las resoluciones administrativas que autoricen gastos no son eficaces si no cuentan con el crédito presupuestario correspondiente en el presupuesto institucional o condicionan la misma a la asignación de mayores créditos presupuestarios, (...)”.

⁷ Artículo 28° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

⁸ Artículo 30° 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

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

- b) **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.
- c) **Consistencia interna:** Las compensaciones dentro de la misma entidad guardan relación con las condiciones de exigencia, responsabilidad y complejidad del puesto.
- d) **Consistencia intergubernamental:** Las compensaciones de puestos similares, entre las entidades de la administración pública, son comparables entre sí.
- 3.11 La compensación económica del puesto es la contraprestación en dinero, correspondiente a las actividades realizadas en un determinado puesto⁹. Es anual y está compuesta por una valorización principal (componente económico directo de la familia de puestos), ajustada (otorgada al puesto en razón de la entidad y en función a criterios de jerarquía, responsabilidad, personal directamente a su cargo, entre otros), por vacaciones (entrega económica por el derecho vacacional) y aguinaldos (entregas económicas por Fiestas Patrias y Navidad)¹⁰.
- 3.12 Asimismo, la compensación económica cuenta con una estructura que permite reconocer situaciones atípicas para el desempeño de un puesto; por ejemplo, condiciones de accesibilidad geográfica, por altitud, riesgo de vida, riesgo legal o servicios en el extranjero. En estos casos, la compensación económica además de incluir la valorización principal y ajustada, incorpora una valorización priorizada¹¹.
- 3.13 Los servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276, N° 728 y N° 1057 pueden trasladarse voluntariamente y previo concurso de méritos al régimen del servicio civil, sin que se requiera su renuncia previa. Una vez ganado el concurso, estos servidores dejarán de pertenecer a su régimen laboral, sin que estén sujetos al periodo de prueba previsto en la LSC¹², debiendo renunciar al régimen anterior para ser efectivamente incorporados al nuevo régimen del servicio civil¹³.
- 3.14 El pase al nuevo régimen del servicio civil implica que se mejoren las compensaciones económicas de los servidores civiles, quienes accederán a doce (12) compensaciones económicas mensuales que incluye vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo, que es el íntegro de la mensualidad que perciben, y adicionalmente una (1) compensación mensual por cada año por tiempo de servicios (CTS).
- 3.15 Por lo tanto, los servidores civiles en un año percibirán quince (15) compensaciones económicas mensuales; es decir, hay un incremento en los ingresos presentes dado que los aguinaldos son equivalentes a un sueldo cada uno, así como un incremento en los ingresos futuros, en la medida que la CTS se calcula sobre el íntegro de lo que se recibe mensualmente como compensación económica.



⁹ Literal a) del artículo 29° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

¹⁰ Artículo 31° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

¹¹ Artículo 31° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

¹² Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

¹³ Séptima Disposición Complementaria Transitoria 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

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

De la implementación progresiva del régimen de la Ley del Servicio Civil

- 3.16 La implementación de la LSC 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 presupuesto¹⁴.
- 3.17 Con ello se busca servir mejor al ciudadano, mejorar la calidad del servicio público, profesionalizar el servicio civil a través de la evaluación constante, capacitación y cumplimiento de metas, revalorar la función pública y terminar con el caos y desorden existente en materia de contratación, remuneraciones, deberes y derechos de los servidores públicos, siendo que al mejorar y fortalecer las capacidades de los servidores públicos, más eficiente hará la prestación de servicios a los ciudadanos.
- 3.21 En ese contexto, desde la vigencia de la LSC y su Reglamento General se han venido emitiendo diversas directivas y lineamientos para su implementación, lo que ha hecho posible que, al mes de abril del presente año, 449 entidades públicas de los 3 niveles de gobierno (nacional, regional y local) ya hayan preparado su tránsito al nuevo régimen¹⁵, de las cuales 73 cuentan con resolución de inicio del proceso de implementación¹⁶, lo que representará para estas el acceso a las diversas mejoras antes identificadas.

Costo de implementación de la propuesta normativa

- 3.22 De la revisión de la propuesta normativa se aprecia que la aplicación extensiva de la remuneración mínima vital a los servidores públicos pertenecientes al régimen del Decreto Legislativo N° 276, generará un costo adicional para cada entidad, lo cual debe encontrarse claramente identificado, pues de no contar la entidad con recursos suficientes para asumir dicho costo, por consiguiente lo asumirá el Estado.
- 3.23 Debe precisarse al respecto que según lo dispuesto en el artículo 79° de la Constitución Política del Estado, los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.
- 3.24 Finalmente, debemos señalar que el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, precisa que el estudio y análisis de la ley que se proponga para determinar su necesidad y viabilidad comprende, entre otros, el análisis costo beneficio de la propuesta, a fin de determinar su viabilidad, análisis que no ha sido considerado en la exposición de motivos, y que hubiera permitido conocer el impacto real de su implementación.

IV. Conclusiones

En relación al Proyecto de Ley N° 4145/2018-CR, no lo encontramos conforme por las siguientes razones:

La reforma del servicio civil tiene como marco normativo a la LSC, la cual tiene por objeto establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del

¹⁴ Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, modificada por el Decreto Legislativo N° 1450.

Disposición Complementaria Transitoria

Primera.- Implementación progresiva de la Ley

La implementación, por las entidades públicas, del régimen previsto en la presente Ley se realiza progresivamente, conforme a las reglas de gradualidad que establecen las normas reglamentarias, en el marco de la programación de las leyes anuales de presupuesto.

¹⁵ http://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Lista_entidades_en_transito.pdf

¹⁶ <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

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

Estado; y, asimismo, tiene por finalidad que las entidades públicas 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.

- 4.2 Una de los aspectos más relevantes de la reforma del servicio civil es la mejora de las compensaciones económicas, la cual será aplicable para aquellos servidores civiles que opten por pasar al nuevo régimen. Los servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276, N° 728 y N° 1057 pueden trasladarse voluntariamente y previo concurso de méritos al régimen del servicio civil, sin que se requiera su renuncia previa; una vez ganado el concurso, estos servidores dejarán de pertenecer a su régimen laboral, sin que estén sujetos al periodo de prueba previsto en la LSC, debiendo renunciar al régimen anterior para ser efectivamente incorporados al nuevo régimen del servicio civil.
- 4.3 Por lo tanto, los servidores que decidan pasar al nuevo régimen del servicio civil accederán a doce (12) compensaciones económicas mensuales, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente al íntegro de la mensualidad que perciben), y la compensación por tiempo de servicios que se calcula sobre el íntegro de lo que se recibe mensualmente como compensación económica; por ende, los servidores civiles en un año percibirán quince (15) compensaciones económicas mensuales.
- 4.4 La reforma del servicio civil viene dándose de manera progresiva conforme a reglas de gradualidad y en el marco de la programación de las leyes anuales de presupuesto. Así tenemos, que al mes de abril del presente año, 449 entidades públicas de los 3 niveles de gobierno (nacional, regional y local) ya hayan preparado su tránsito al nuevo régimen, de las cuales 73 cuentan con resolución de inicio del proceso de implementación, lo que representará para estas el acceso a las diversas mejoras antes identificadas.
- 4.5 La propuesta normativa no contiene un análisis del costo de su implementación, considerando que la aplicación extensiva de la remuneración mínima vital a los servidores públicos pertenecientes al régimen del Decreto Legislativo N° 276, ocasionará ineludiblemente un costo al presupuesto público.

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

CSL/abs/ktc

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\03 PL y dictámenes