

— TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL



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

OFICIO N° 298 -2018 -PR

Lima, 21 de setiembre de 2018

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
 Presidente del Congreso de la República
 Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que precisa el régimen laboral de los obreros de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

1. Objeto de la Autógrafa de Ley

La Autógrafa de Ley tiene como propósito precisar que los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales no se encuentran comprendidos en el régimen laboral previsto por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. Asimismo, la Autógrafa establece que los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales se rigen por el régimen laboral privado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

2. El Servicio Civil

La problemática del empleo en la Administración Pública, en la cual coexisten distintos regímenes laborales viene siendo afrontada a través de la implementación de la Ley del Servicio Civil. El proceso de reforma de la política de los recursos humanos en el sector público, tuvo como primer paso, la diferenciación de dos grandes grupos de servidores: aquellos que pertenecen a carreras especiales (médicos, profesores, policías, militares, jueces y fiscales), y aquellos que responden a una generalidad, es decir, a la carrera general. Para el primer grupo, se desarrolló leyes específicas que involucran la reforma de esos sectores (incluyendo la política salarial), mientras que, para el segundo, era necesario crear una carrera pública en la que se incorporen los regímenes laborales existentes, concernientes a los Decretos Legislativos N° 728 (régimen de la actividad privada), N° 276 (régimen público) y el N° 1057 (régimen de contratación administrativa de servicios – CAS), también en el marco de reformas administrativas, diseñándose así el Servicio Civil.

La referida política de recursos humanos en el sector público, tenía que responder a criterios universales, definiéndose cinco: i) acompañar y enmarcarse en las reformas sectoriales necesarias; ii) mejorar los sueldos para hacer competitiva la atracción de talento; iii) incorporar líneas de carrea donde la movilidad se define sobre la base de evaluaciones y meritocracia; iv) eliminar las desigualdades al interior de cada carrera; y, v) realizar las reformas con una programación multianual considerando la sostenibilidad fiscal.

Mediante la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, se establece un régimen único y exclusivo para las personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas.

La finalidad del Servicio Civil es introducir la meritocracia para elevar la calidad de los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos y mejorar los ingresos de la mayoría de

los servidores públicos e incentivar su crecimiento personal y profesional en la administración pública.

3. Justificación de la Autógrafa

El dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República recaído sobre los Proyectos de Ley N°s 2169/2017-CR y 2853/2017-CR, que dan lugar a la Autógrafa de Ley, justifica su aprobación en que *“No hay un fundamento claro y preciso en la sentencia [del Tribunal Constitucional] por la cual se incluya a los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales en los alcances de la Ley Servir”*¹.

En la misma línea, el referido dictamen señala que *“Los beneficiarios con la norma son los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales al corregirse los términos de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC, 003-214-PI/TC, 0017-2014-PI/TC, que carece de los fundamentos necesarios para incluirlos al modificar la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057”*².

Para sustentar las conclusiones precitadas, el dictamen recoge los fundamentos jurídicos 71 a 77 de la sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de abril de 2016 recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC y 0017-2014-PI/TC que resuelve la demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil señalando que *“(…) la Comisión considera que hay una contradicción entre los fundamentos que desarrolla el Tribunal Constitucional en su acápite ii. El caso de los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales de su sentencia recaída en Expedientes 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC (pg. 28-29), que resuelve declarar fundada la INCONSTITUCIONAL del primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30057”*. Dicha contradicción se originaría al afirmarse en la sentencia que los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales a pesar de desarrollar función pública no necesariamente realizan carrera administrativa, por lo cual la Ley del Servicio Civil no les sería aplicable.

4. El alcance general del régimen del Servicio Civil y sus excepciones en la sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de abril de 2016

El Tribunal Constitucional al resolver la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley del Servicio Civil ha dejado sentado que el Servicio Civil tiene un régimen laboral único y exclusivo, cuya regulación general alcanza a las personas que prestan servicio en las entidades públicas y que si bien se admite que el legislador puede establecer diferenciaciones en función de la especial naturaleza o particularidad de la prestación del servicio, dicha discrecionalidad está condicionada a que no incumpla un mandato o transgreda una prohibición constitucional en general y, en particular, a que respete el principio de razonabilidad³.

Bajo tal premisa se consideró posible, en términos constitucionales, que la Ley N° 30057 establezca en el primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final excepciones en función de la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio como es el caso de los trabajadores de las empresas del Estado y los servidores sujetos a las carreras especiales. Siguiendo con el análisis, pero siempre ratificando la regla general ya mencionada, en la sentencia materia de análisis se señaló que las exclusiones a realizar deben tener un fundamento en la naturaleza de la función y

1 Último párrafo del acápite c sobre Análisis de las opiniones e información recibida.

2 Punto d sobre Análisis costo-beneficio.

3 Fundamento jurídico 62 de la sentencia recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC.

constituir propiamente una carrera desde la perspectiva de la progresión. Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que lo pretendido por el Supremo Interprete es que la libertad de acción del legislador, que le permita la configuración del contenido legal dentro de lo constitucionalmente posible, responda al principio de razonabilidad y no se caiga en la arbitrariedad.

5. La exclusión del Servicio Civil

La constitucionalidad del proceso de reforma del servicio civil sustentada en la Ley N° 30057, ha sido corroborada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia emitida en los Expedientes 0025-2013-PI/TI, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC y 0017-2014-PI/TC⁴. Asimismo, en la citada sentencia se ha declarado inconstitucional la exclusión de los obreros municipales de la Ley del Servicio Civil⁵.

El Tribunal Constitucional establece que la Ley del Servicio Civil debe ser aplicable a todos los servidores públicos y que toda exclusión debe estar razonablemente fundada en la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio; y sólo así, se justificaría la exclusión de un determinado grupo de servidores públicos de los alcances de dicha ley⁶, como es el caso de las carreras especiales de docentes, médicos, militares, entre otros. En ese sentido, no existe justificación razonablemente fundada en la especial naturaleza o particularidad de la prestación, respecto a la norma plantea en la Autógrafa de Ley.

6. El tratamiento de los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales en la sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de abril de 2016

Cuando el dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República señala que existe contradicción en los fundamentos jurídicos 71 a 77 de la sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de abril de 2016, se sostiene en que el Supremo Interprete ha señalado que los obreros no necesariamente realizan una carrera administrativa por lo que no estarían dentro de los alcances de la Ley del Servicio Civil. Teniendo en cuenta ello, concluye que la sentencia no contendría un fundamento claro y preciso por el cual se incluya a los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales en los alcances de la ley precitada.

Al respecto, debe señalarse que la sentencia en comento realiza un análisis particular de los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales –luego de establecer el alcance general de la Ley de Servicio Civil–, y desarrollar el estándar constitucional que enmarcaría la labor del legislador en caso se pretenda instituir una exclusión al ámbito subjetivo de la ley. En ese sentido, el Tribunal Constitucional indica que resulta de aplicación la regla general por la cual se busca mantener un régimen uniforme para la

4 Fundamentos jurídicos 61, 62 y 63 de la Sentencia.

5 (...) Asimismo INCONSTITUCIONAL por conexidad, el tercer párrafo de la referida Primera Disposición Complementaria Final, en el extremo que dispone "los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales" y "así como los servidores civiles del Banco Central de Reserva del Perú, el Congreso de la República, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y la Contraloría General de la República".

6 71. En el caso de "los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales" cabe señalar que estos realizan función pública, en la medida que se encuentran al servicio del Estado, aún cuando en realidad no realizan una "carrera administrativa".

(...)

75. En consecuencia, corresponde tener en cuenta que no toda persona que se vincula a la función pública, necesariamente realiza carrera administrativa. De hecho el artículo 39 de la Constitución señala que "Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación" pero no señala que todos estos realicen carrera administrativa.

76. Aún más, a la hora de regular ésta lo hace en un artículo aparte y establece que "La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos". Esta última categoría, naturalmente, solo incluye a aquellos funcionarios públicos que realizan carrera.

77. Podría decirse entonces que los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales deben encontrarse adscritos en el régimen del Servicio Civil (aún cuando corresponda poner de relieve que no realizan, en puridad, carrera administrativa como se manifestara supra), por cuanto se debe tender a mantener un régimen uniforme para la función pública sin exclusiones arbitrarias y atendiendo además a que no pueden ser considerados parte de una carrera especial (...)

función pública motivo por el cual los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales al prestar servicios en las entidades públicas deben encontrarse adscritos en el régimen del Servicio Civil, aun cuando hace notar que no realizan, en puridad, carrera administrativa.

Por lo señalado, la Autógrafo de Ley constituye un factor distorsionador del proceso de reforma del servicio civil del Estado, toda vez que, de ser emitida, se convalidaría el criterio por el cual se acepta la existencia de un trato diferenciado donde no debe haberlo; y, ello, generaría un efecto multiplicador para que otros trabajadores, invocando similar o particular criterio, pretenderían apartarse del régimen general del servicio civil que precisamente busca un ordenamiento en esta materia a fin de mejorar la calidad del servicio público.

En ese sentido, se observa la Autógrafo de Ley porque contraviene la política de reforma del servicio civil que el Estado viene implementando con el objeto de mejorar el servicio público y los ingresos de los servidores públicos.

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República



CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros



EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE PRECISA EL RÉGIMEN LABORAL DE LOS OBREROS DE LOS
GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES**

***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.*

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los tres días del mes de setiembre de dos mil dieciocho.

DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República

LEYLA CHIHUÁN RAMOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

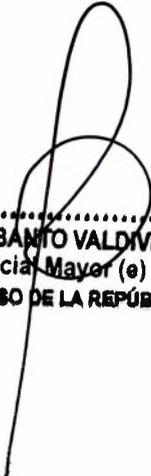
AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

2169; 2853/2017CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ²⁴ de septiembre de 2018

**Pase a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social,
con cargo de dar cuenta de este procedimiento al
Consejo Directivo.**


.....
JOSÉ ABANTO VALDIVIESO
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA