

Proyecto de Ley N° 2169/2017-CR

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



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

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

FÓRMULA LEGAL

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

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

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

**Artículo 2.- Política de gestión de los recursos humanos**

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

**Artículo 3.- Derogación**

Derógase toda norma que oponga a la presente ley.

Lima, noviembre de 2017.

Rogelio Tucto C.



JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDOÑEZ  
Congresista de la República

EDILBERTO CURO Y.

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

**CONGRESO DE LA REPUBLICA**

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 REPUBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En su oportunidad, el Tribunal Constitucional<sup>1</sup> 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 son<sup>2</sup>. 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"*.

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

<sup>2</sup> 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.