LEY QUE PRECISA EL RÉGIMEN LABORAL DE LOS OBREROS DE LOS GOBIERNOS LOCALES.

Proyecto de Ley N° 2853/2017-CR

La Congresista que suscribe, **MILAGROS EMPERATRIZ SALAZAR DE LA TORRE,** miembro del **Grupo Parlamentario Fuerza Popular,** ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
14 MAY 2018
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:56

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE PRECISA EL RÉGIMEN LABORAL DE LOS OBREROS DE LOS GOBIERNOS LOCALES.

Artículo Único. - Régimen laboral de los obreros de los gobiernos locales.

Precísese que los obreros de los gobiernos locales se rigen por el régimen laboral de la actividad privada y no están comprendidos dentro de los alcances de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, así como normas que regulan la gestión de los recursos humanos del servicio civil.

MILAGROS SALAZAR DE LA TORRE
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

Lima, 08 de Mayo del 2018.

JUAN CARLOS GONZALES ARDILES
Congresista de la República

Daniel Salaverry Villa
Portavoz
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

130705

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...16.....de.....MAYO.....del 2018....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 2853 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.—

.....

.....

.....

JOSÉ F. CEVASCO RIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

La propuesta legislativa tiene como primer fundamento la naturaleza de las funciones que cumplen los trabajadores obreros de los gobierno locales, que consisten en labores manuales donde se despliega fundamentalmente esfuerzo físico, tales como la limpieza pública (barrido de calles, y recolección de residuos sólidos), mantenimiento de áreas verdes, seguridad ciudadana, entre otros. Estas labores se distinguen de las labores de los trabajadores empleados que realizan funciones especializadas de naturaleza fundamentalmente intelectual y que, en tal virtud, deben de someterse a procesos de selección para acceder a una plaza en la administración pública, hacer carrera y ascender. Esta diferencia en la naturaleza de las labores implica que en el caso de los obreros municipales este tipo de selección y administración de personal no les sea aplicable.

En consecuencia, el reconocimiento de la naturaleza real del tipo de labores de los trabajadores obreros de los gobiernos locales, conviene ratificar que su régimen laboral es, como lo ha sido siempre desde la década del 30 del siglo pasado, el régimen laboral de la actividad privada. En concordancia con ello, la gestión de recursos humanos de los Gobiernos Locales debe ser una materia de competencia del Consejo Municipal de cada municipalidad.

Esta precisión se hace necesaria para evitar cualquier confusión que podría ocasionar la Sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de abril de 2016 que resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil. Resulta que el punto 1 del apartado III del fallo resolvió declarar inconstitucional el primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 300057, en el extremo que disponía excluir a 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, al considerar que no resulta admisible dicha exclusión en la medida que lo que se pretende es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado. No obstante, también comprendió en la última parte de ese párrafo que señalaba "Tampoco se encuentran comprendidos los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales", con lo que se eliminó la exclusión de la ley pero que ello no puede interpretarse como un deliberado cambio del régimen laboral de la actividad privada, al régimen del servicio civil pues por la naturaleza de sus funciones éste no le resulta aplicable. Sin embargo, para evitar confusiones o malas interpretaciones resulta conveniente que ello quede aclarado a través del presente proyecto de ley.

Los considerandos de la referida sentencia que desarrollan los argumentos que sustentan tal deci-

sión señalan que los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales realizan función pública, aun cuando en realidad no realizan una "carrera pública"1. Señalan además que no pueden ser considerados parte de una carrera especial, sin embargo, no señalan qué régimen laboral se les aplica, en vista que de acuerdo con la naturaleza de sus funciones es imposible que se le aplique todo el título III referente al Régimen del Servicio Civil, que regula el proceso de incorporación, gestión de capacitación, la gestión de rendimiento y la evaluación de desempeño, entre otros; en vista que no desarrollan carrera administrativa.

Toda la legislación precedente ha tenido en consideración que las funciones que realizan los obreros locales hasta antes de la imprecisión legal dejada por la Sentencia del Tribunal Constitucional es clara en señalar que el régimen laboral de los obreros de los gobiernos locales era el régimen laboral del sector privado, situación que no ha cambiado pues dicha legislación continúa vigente.

En efecto, sería absurdo interpretar que porque se ha eliminado esa exclusión expresa eso significaría un cambio drástico de régimen laboral y su inclusión en la Ley del Servicio Civil, sobre todo si se analiza la situación del régimen laboral de los obreros municipales desde una perspectiva histórica. En efecto, desde las primeras regulaciones normativas del trabajo de los obreros municipales, se les ha distinguido de los empleados públicos.

Desde el año 1936, cuando la Ley 8439, del 20 de agosto de 1936 concedió el derecho a una indemnización de 15 días de salario por año de servicios en caso de despedida del trabajo, se consideró aplicable a los obreros, que luego por Ley 9555, del 14 de enero de 1942, se hizo explícito que era extensivo a los obreros que prestan sus servicios en general al Estado y en la Municipalidades.

Así, la Ley 8439 estableció lo siguiente:

"Art. 3.- En las mismas empresas los obreros tendrán derecho a una indemnización de quince días de salario por año de servicios; en caso de despedida del trabajo."

En tanto que la Ley 9555 precisó su extensión a los obreros del Estado y Municipalidades, de la siguiente manera:

> "Artículo único. - Hágase extensivo a los obreros que prestan sus servicios en general al Estado y en las Municipalidades Provinciales y Distritales [...], los beneficios concedidos por el artículo 3º de la ley Nº 8439."

De otra parte, la primera regulación sistemática e integral del trabajo en la administración pública o en el servicio civil que data de 1950, excluyó a los obreros de las dependencias públicas de las

---

[1] Tribunal Constitucional, Sentencia del Caso Ley de Reforma Magisterial 2, de fecha 16 de abril de 2014, párr. 71.

disposiciones que se dictaron para los empleados, en los siguientes términos por el Decreto Ley 11377, del 29 de marzo de 1950:

> Artículo 1.- Los **obreros** en las dependencias públicas estarán comprendidos **sólo en las disposiciones que específicamente se han dictado para estos servidores**."

Con ello, se excluyó a los obreros de todas las disposiciones que regulaban el servicio civil, considerándolos en una regulación especial para los trabajadores obreros municipales.

De otra parte, en 1979 el Decreto Supremo Nº 010-78-IN, del 12 de mayo de 1978, señaló en sus considerandos lo siguiente:

> (...) que, mientras se expida la nueva Ley Orgánica de Municipalidades es conveniente precisar en vía reglamentaria la situación jurídica de los obreros al servicio de las municipalidades (...) respetando al mismo tiempo derechos adquiridos.
>
> Decreta:
>
> Artículo 1.- Los trabajadores obreros al servicio de los Consejos Municipales de la República son servidores del Estado **sujetos al régimen laboral de la actividad privada**."

En esta disposición, se señaló que el régimen laboral de los obreros municipales es el régimen laboral de la actividad privada, tal como disposiciones anteriores ya lo habían establecido así.

En el mismo sentido, en 1984, el Decreto Legislativo 276 del 6 de marzo de 1984, señala en su primera disposición completaría:

> "Primera Disposición Complementaria. - (...) el personal obrero al servicio del Estado **se rige por las normas pertinentes**."

Sólo en 1984 hubo un intento de cambio de régimen legal de los obreros municipales cuando el artículo 52 de la Ley Nº 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, dispuso que pasaran a pertenecer al régimen laboral público. En efecto, la Ley Nº 23853, de forma expresa señaló que los obreros de las Municipalidades estaban sujetos al régimen laboral de la actividad pública, en los siguientes términos:

> "Artículo 52.- Los funcionarios, empleados y obreros, así como el personal de vigilancia de las Municipalidades son servidores públicos sujetos exclusivamente al régimen laboral de la actividad pública"

Sin embargo, esta disposición fue modificada en el año 2001 a través de la sustitución del

artículo 52, que volvió a establecer que los obreros pertenecían al régimen laboral de la actividad privada, conforme se aprecia de la cita textual siguiente:

> "Artículo único. - (...) los obreros que prestan servicios a las municipalidades son servidores públicos **sujetos al régimen laboral de la actividad privada**, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen. (...)"

Actualmente, el marco normativo que nos rige es la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, de fecha 26 de mayo del 2003, que señala que los obreros, si bien son servidores públicos, están sujetos al régimen laboral de la actividad privada, tal como se señala en su artículo 37:

> "Artículo 37.- Los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, conforme a ley.
>
> Los obreros que prestan servicios a las municipalidades son servidores públicos **sujetos al régimen laboral de la actividad privada**, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes al dicho régimen"

Cómo se puede ver, la historia normativa nos muestra que los obreros municipales, en efecto son servidores públicos, que pertenecen al régimen laboral de la actividad privada.

El Gobierno de Ollanta Humala promulgó y publicó el 4 de julio de 2013 la Ley Nº 30057 Ley del Servicio Civil en el diario oficial El Peruano. Esta Ley buscaba establecer un régimen laboral único y exclusivo para las personas que prestan servicios en el Estado. Sin embargo, en la propia ley se reconocía la naturaleza especial de algunos organismos públicos y los excluía de los alcances de esta Ley, conforme a la Primera Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 30057. Esta misma Disposición señaló que "Tampoco se encuentran comprendidos los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales", con lo que se respetó la tradición histórica de considerar a los obreros que trabajan en la administración pública como perteneciente al régimen laboral privado, excluyéndolos de las normas para los empleados públicos.

Marco constitucional del régimen laboral de los trabajadores obreros de los gobiernos locales

El artículo 194º de la Constitución Política del Perú señala que los gobiernos locales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. De otra parte, el artículo 195 del mismo cuerpo legal señala que dentro de la competencia de los gobiernos locales se encuentra el de aprobar su organización interna y su presupuesto.

Al señalarse que los gobiernos locales tienen autonomía política, económica y administrativa, ésta debe entenderse en sentido amplio, es decir, que los gobiernos deberían tener la capacidad para que se autodeterminen en todos sus asuntos, lo que incluye obviamente también en el tema laboral.

Ello es así en concordancia con el Título Preliminar V de la Ley Orgánica de Municipalidades, que desarrolla en estricto el concepto de autonomía, entendiéndose lo siguiente: "(...) por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que puedan ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales"

Por ello, es que en el artículo 37º de la misma Ley Orgánica de Municipalidades se prescribe que el régimen laboral de los obreros que prestan servicios a las municipalidades es el de servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a este régimen.

Todo ello, significa que el tal cuerpo normativo reconoce la condición de los trabajadores obreros de los gobiernos locales, como entidades que forman parte del Estado, pero que en concordancia con la Ley Orgánica de las Municipales sus trabajadores obreros están sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

Ello en vista de que las municipalidades son las llamadas a promover y garantizar los servicios básicos de las personas que habitan en sus circunscripciones geográficas, por lo que el artículo 195 de la Constitución Política del Perú señala una gama de competencias para promover el desarrollo y economía local. En esa medida, se le han encomendado desarrollar y regular actividades muy heterogéneas, señaladas en el artículo 195, como la elaboración del plan de desarrollo local, administrar bienes y rentas, crear, modificar, y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias, y derechos municipales, organizar, reglamentar y administrar servicios públicos de calidad, planificar el desarrollo urbano, fomentar la competitividad y el financiamiento de proyectos y obras de infraestructuras local, y desarrollar una serie de actividades de servicio en materia educativa, salud, vivienda saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación de tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación, deportes, entre otros.

Dentro de estas funciones se encuentra la obligación de las Municipalidades de prestar servicios de jardinería, limpieza pública, así como otras labores netamente físicas que no están comprendidas en la carrera administrativa, para las cuales es de aplicación el régimen laboral de la actividad privada.

Ello lo ha reconocido el mismo Tribunal Constitucional en el Expediente Nº 06681-2013-PA/TC donde aclaró la aplicación del precedente Huatuco en el sentido que no podría ser aplicado a los obreros municipales por pertenecer éstos al régimen laboral de la actividad privada. En efecto en la aclaración del Precedente Huatuco, el Tribunal Constitucional señaló en la sentencia de fecha 23 de junio de 2016, recaída en el referido expediente, lo siguiente:

> 11.- "(...) hay distintos regímenes legales que sí forman parte de la carrera pública (por ejemplo, y sin ánimo taxativo, los trabajadores sujetos al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil), y otros que claramente no

> forman parte de ella (como es el caso, también sin ánimo exhaustivo, **de los obreros municipales sujetos a la actividad privada**, los trabajadores del régimen de la Contratación Administrativa de Servicios, los funcionarios de confianza o los trabajadores de las empresas del Estado)"

Con lo expresado en esta sentencia el propio Tribunal Constitucional tiene establecido que los obreros municipales están sujetos al régimen de la actividad privada, debiéndose llamar la atención que esta sentencia es de fecha posterior a la sentencia del 26 de abril de 2016 que se pronunció sobre la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley N° 30057.

Régimen de trabajadores obreros municipales

Conforme se adelantó, la vigente Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, de 26 de mayo de 2003, establece que los obreros que prestan servicios son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, en los siguientes términos:

> "Artículo 37° Régimen Laboral
>
> Los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, conforme a ley.
>
> Los obreros que prestan sus servicios son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen."

Como expresamente lo señala este artículo los obreros municipales pertenecen a la actividad privada y precisa que sus derechos laborales se rigen exclusivamente por la referida legislación. Como bien hemos señalado líneas arriba, históricamente los obreros municipales tuvieron un régimen laboral de la actividad privada, lo cual es concordante con la naturaleza de las funciones que ejecutan los obreros municipales como lo detallamos, es de naturaleza netamente manual.

Dicho proyecto responde a la demanda de la Federación Nacional de Obreros Municipales del Perú con Registro: FENAOMP - MTPE N° 34170 – DRTPEL – DPSC - SDRG.

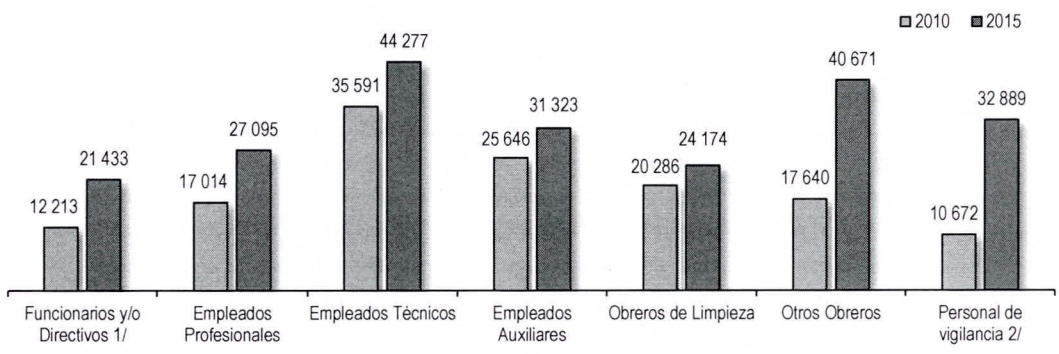
ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irroga gasto adicional para el Tesoro Público, puesto que al excluirse a los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales de los alcances de la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil, se mantiene el mismo régimen laboral que tienen dichos trabajadores en la actualidad que es el régimen laboral de la actividad privada.

Según las estadísticas del INEI del año 2016[2] que se precisarán de aquí hacia delante, las municipalidades del país emplean a 209 mil 856 trabajadores, disminuyendo en 5,4%, en comparación de diciembre de 2015. Según sexo, el 67,2% son hombres y el 32,8% son mujeres.

Entre los años 2010 y 2015, el número de funcionarios y/o directivos se incrementó en 75,5% (9 mil 220 trabajadores), profesionales en 59,3% (10 mil 81 trabajadores), técnicos en 24,4% (8 mil 686 trabajadores), auxiliares en 22,1% (5 mil 677 trabajadores), obreros de limpieza pública en 19,2% (3 mil 888 trabajadores), otros obreros en 130,6% (23 mil 31 trabajadores) y personal de vigilancia en 208,2% (22 mil 217 trabajadores).

PERÚ: PERSONAL EN LAS MUNICIPALIDADES, SEGÚN CATEGORÍA DE OCUPACIÓN, AL 31 DE DICIEMBRE 2010 Y 2015



1/ Incluye los cargos de confianza.
2/ Comprende personal de vigilancia de los locales municipales y efectivos de serenazgo
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Registro Nacional de Municipalidades 2016.

El porcentaje de obreros municipales en relación de todos los demás trabajadores municipales es del 29%.

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El efecto del proyecto de Ley en la legislación nacional es aclarar el régimen laboral de los obreros de los gobiernos locales.

[2] INEI, Estadísticas Municipales 2016, Lima: INEI, 2017; p. 24.