

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

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 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

Autorizase 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

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.

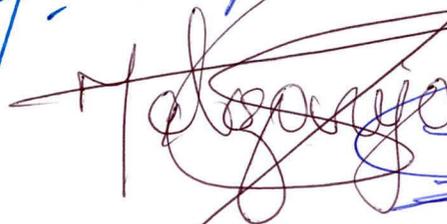
Artículo 4. – Normas reglamentarias

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.

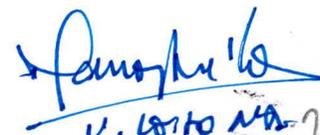
Artículo 5. – Vigencia

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 REPUBLICA
Carlos Tubino Arias Schreiber
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular
v. 10/10 MA-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 RUIZ 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