



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

INFORME TÉCNICO N° 414 -2019-SERVIR/GPGSC

De : **CYNTHIA SÚ LAY**
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Sobre el régimen laboral de los obreros municipales

Referencia : Oficio N° 0066-2019-MPH/AL

Fecha : Lima, 13 MAR. 2019

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, la Municipalidad Provincial de Huaraz consulta a SERVIR si es factible contratar obreros municipales bajo el régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo N° 728.

II. Análisis

Competencia de SERVIR

- 2.1 Las competencias de SERVIR para emitir opiniones en materia del Servicio Civil están contextualizadas en el marco de las políticas que en materia de gestión del empleo e ingreso al Servicio Civil, entre otras, emita de manera progresiva.
- 2.2 Siendo SERVIR un órgano rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado, no puede entenderse que como parte de sus competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada Entidad.
- 2.3 En ese sentido, debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos; por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

Sobre la evolución histórica del régimen laboral de los obreros de las municipalidades

En principio, debe señalarse que mediante Decreto Supremo N° 010-78-IN, de fecha 12 de mayo de 1978, se estableció que los trabajadores obreros al servicio de los Concejos Municipales de la República son servidores de Estado sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

- 2.5 Luego, con la Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 09 de junio de 1984, se estableció en su artículo 52, lo siguiente: *"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 y tienen los mismos deberes y derechos de los del Gobierno Central de la categoría correspondiente"*.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

- 2.6 No obstante, dicho artículo fue modificado por la Ley N° 27469, publicada el 1 de junio de 2001, en el extremo referido a los obreros de las municipalidades, de modo tal que se estipuló su condición de servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen¹.
- 2.7 Posteriormente, con fecha 27 de mayo de 2003, se publicó la vigente Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, quedando derogadas las Leyes N° 23853 y N° 27469. De acuerdo al artículo 37 de la Ley N° 27972, los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la Administración Pública, conforme a ley; mientras 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.
- 2.8 Asimismo a nivel jurisprudencial, debe tenerse presente que la Casación N° 7945-2014-CUSCO, emitida por la Corte Suprema de la República con calidad de precedente vinculante, y en cuyo contenido establece que el régimen laboral de la actividad privada es el único régimen aplicable al personal obrero de las Municipalidades, debemos indicar que la referida casación sustenta su decisión en base a informes legales emitidos por SERVIR, en los cuales la Sala Suprema interpreta que la Autoridad Nacional del Servicio Civil considera que los trabajadores obreros municipales sólo pueden ser contratados bajo el régimen laboral de la actividad privada.
- 2.9 Del mismo modo, la reciente Ley N° 30889 (publicada el 22 de diciembre de 2018), precisa 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.
- 2.10 En ese sentido, los obreros (sin distinción alguna) que prestan sus servicios en las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, a quienes se les reconoce los derechos, deberes y beneficios inherentes a dicho régimen; en consecuencia, los municipios deberán dar cumplimiento a dicha disposición, bajo responsabilidad².
- 2.11 No obstante, cabe anotar que el Tribunal Constitucional en el precedente de observancia obligatoria recaído en la sentencia del Expediente N° 05057-2013-PA/TC (Caso Rosalía Huatuco Huatuco), ha señalado que el ingreso a la administración pública mediante un contrato a plazo indeterminado exige necesariamente, lo siguiente:
- a) Concurso público de méritos.
 - b) Plaza debidamente presupuesta según los documentos de gestión.
 - c) Plaza vacante y de duración indeterminada.

Sobre la contratación de obreros municipales bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057

- 2.12 Sin perjuicio de lo señalado, es importante precisar que mediante sentencia del Tribunal Constitucional recaída en la sentencia del Expediente N° 00002-2010-AI/TC, se declaró la

¹ La Ley N° 27469 no forma parte del ordenamiento jurídico vigente según el artículo 2 de la Ley N° 29477, publicada el 18 diciembre 2009. Asimismo, conforme a la Vigésima Quinta Disposición Complementaria de la Ley N° 27972, Ley de Municipalidades, se deroga la Ley N° 23853, sus normas legales complementarias y toda disposición legal que se oponga a la presente ley, en lo que corresponda.

² En el Informe Legal N° 217-2009-ANSC/OAJ y en el Informe Técnico N° 512-2014-SERVIR/GPGSC (disponibles en www.servir.gob.pe), se señala que los obreros municipales merecen una consideración especial debido al cambio en los regímenes laborales (Decretos Legislativos N° 276 y 728); precisándose que el régimen laboral aplicable a los obreros es el de la actividad privada.

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

constitucionalidad del régimen de contratación administrativa de servicios (CAS), considerándose como un régimen especial de la actividad pública.

- 2.13 Asimismo, debe tenerse en cuenta que según lo dispuesto por el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1057: **"El régimen especial de contratación administrativa de servicios es aplicable a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a otras normas que regulan carreras administrativas especiales; asimismo, a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado."** (Énfasis agregado)
- 2.14 De lo expuesto en la citada norma, se aprecia que este régimen tiene una aplicación general en el Sector Público, por lo que cualquier entidad del estado, ya sea que se encuentre sujeta al régimen del Decreto Legislativo N° 276, al régimen de la actividad privada, o por otros regímenes especiales, pueden celebrar contratos bajo el régimen especial CAS sin ningún inconveniente.
- 2.15 Bajo ese contexto, si bien la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley N° 30889, establecen que el régimen laboral aplicable a los obreros municipales es el régimen laboral de la actividad privada, ello no es óbice para celebrar contratos mediante el régimen CAS cuando las circunstancias o la necesidad de la prestación así lo requiera.
- 2.16 En ese orden de ideas, los obreros municipales inicialmente deben ser contratados bajo el régimen de la actividad privada previo cumplimiento de los requisitos mencionados en el numeral 2.11 del presente informe, y de manera alternativa bajo el régimen CAS, pues la contratación bajo este régimen se encuentra permitido en todos los niveles del Sector Público, conforme así lo establece el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1057.

III. Conclusiones

- 3.1 Las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos.
- 3.2 El régimen de vinculación de los obreros municipales ha transitado primero, por el régimen laboral de la actividad privada (Decreto Supremo N° 010-78-IN, de fecha 12 de mayo de 1978); luego, por el régimen público de la carrera administrativa (Ley N° 23853 publicada el 09 de junio de 1984); y, por último, nuevamente por el régimen laboral de la actividad privada (Ley N° 27469 publicada el 01 de junio de 2001 y Ley N° 27972 de fecha 27 de mayo de 2003). Asimismo, la reciente Ley N° 30889, precisa que los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales, se rigen por el régimen laboral privado del Decreto Legislativo N° 728.
- 3.3 Los obreros (sin distinción alguna) que prestan sus servicios en las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, a quienes se les reconoce los derechos, deberes y beneficios inherentes a dicho régimen; en consecuencia, los municipios deberán dar cumplimiento a dicha disposición, bajo responsabilidad.

- 3.4 El Tribunal Constitucional en el precedente de observancia obligatoria recaído en la sentencia del Expediente N° 05057-2013-PA/TC (Caso Rosalía Huatuco Huatuco) ha señalado que el ingreso a la administración pública mediante un contrato a plazo indeterminado exige necesariamente, previo concurso público de méritos en una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada.

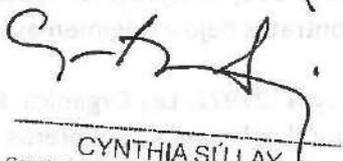


"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

- 3.5 No existe impedimento legal alguno para que las municipalidades puedan contratar a personal obrero bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, Contratación Administrativa de Servicios (CAS), cuando las circunstancias o la necesidad de la prestación así lo requiera.
- 3.6 Los obreros municipales inicialmente deben ser contratados bajo el régimen de la actividad privada previo cumplimiento de los requisitos señalados en el numeral 2.11 del presente informe y de manera alternativa bajo el régimen CAS, pues la contratación bajo este régimen se encuentra permitido en todos los niveles del Sector Público, conforme así lo establece el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1057.

Atentamente,


CYNTHIA SÚ LAY
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL