



INFORME N° 0066-2020-MTPE/2/14.1

PARA : **JUAN CARLOS GUTIÉRREZ AZABACHE**
Dirección General de Trabajo

ASUNTO : Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 5590/2020-CR

REFERENCIA : Oficio N° 586-2020-2021-CPCGR-HAP/CR
(HR E-058894-2020)

FECHA : 17 de agosto de 2020

Es grato dirigirme a usted, en relación al asunto del rubro, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el documento de la referencia, el Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República solicita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que emita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 5590/2020-CR, “Ley que incorpora el numeral 4, al artículo 85 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a fin de fortalecer el régimen laboral del servicio de serenazgo en el Perú” (en adelante, proyecto de Ley).
- 1.2. Conforme a lo previsto en el literal c) del artículo 64 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado por Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, la Dirección de Normativa de Trabajo emite opinión técnica en materia de trabajo.

II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- 2.3. Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

III. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

- 3.1. El proyecto de Ley busca incorporar un numeral 4 al artículo 85 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a fin de establecer que el personal que brinda el servicio de serenazgo se encuentre dentro de los alcances del Decreto Legislativo N° 728, quedando prohibido que se les contrate bajo otra modalidad contractual no laboral.

Asimismo, la Primera Disposición Complementaria del proyecto de Ley indica que los serenos que estén prestando servicios a las municipalidades bajo el Decreto Legislativo N° 1057 no



serán despedidos, sino que pasarán directamente al régimen laboral establecido por el Decreto Legislativo N° 728. Por su parte, la Segunda Disposición Complementaria del proyecto de Ley señala que la supervisión de su cumplimiento recae en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

IV. ANÁLISIS

- 4.1. De acuerdo a la Exposición de Motivos del proyecto de Ley, el problema público que se busca resolver sería la inestabilidad laboral y la ausencia de goce de beneficios laborales por parte del personal de serenazgo que se encuentra bajo Contrato Administrativo de Servicios – CAS en las municipalidades.
- 4.2. Al respecto, cabe resaltar que la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, tiene por objeto establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, teniendo – por tanto – vocación de integralidad. En ese sentido, si el proyecto de ley se sustenta en la necesidad de que el personal de serenazgo esté sujeto a un régimen distinto al CAS, debe tenerse en cuenta la existencia del régimen de la Ley N° 30057, que corresponde ser implementado por las entidades públicas, como las municipalidades.
- 4.3. Asimismo, en cuanto a beneficios laborales, repárese que el régimen de la Ley N° 30057 contempla el otorgamiento de beneficios tales como un aguinaldo por fiestas patrias y un aguinaldo por fiestas navideñas, cada uno equivalente a una remuneración; así como, la compensación por tiempo de servicios, equivalente a una remuneración por cada año de servicios prestados.

De igual modo, debe tenerse en cuenta que – en virtud de la Ley N° 30485 – se ha incorporado a los serenos en el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR).

- 4.4. Por otra parte, cabe indicar que el artículo 85 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, al cual se propone incorporar un numeral 4, no versa sobre el régimen laboral de los servidores de las municipalidades, sino sobre las funciones que ejercen las municipalidades en seguridad ciudadana (específicamente, sus funciones exclusivas y compartidas); es decir, dicho artículo refiere a la materia de organización y/o funciones de las municipalidades, la cual está sujeta a reserva de ley orgánica¹.

En atención a ello, observamos que la materia que pretende incorporarse en el artículo 85 de la Ley N° 27972, con el numeral 4 (régimen laboral de serenos), no se corresponde con la materia que regula dicho artículo (funciones de las municipalidades).

- 4.5. De otro lado, debe tenerse en cuenta que una ley no puede convertir el régimen laboral de un trabajador, salvo que éste lo admita expresamente, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional².

¹ Fundamentos 6 y 7 de la sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaída en Expedientes N° 0025-2013-PI/TC y otros.

² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en Expediente N° 2095-2002-AA/TC.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext/>” e ingresando la siguiente clave: 3U56CQ7



En tal sentido, el proyecto de Ley, al proponer que el personal de serenazgo bajo contrato CAS pase directamente al régimen del Decreto Legislativo N° 728, desconoce que una ley no puede – por su sola aplicación – modificar el régimen laboral de los servidores.

- 4.6. Respecto a la Segunda Disposición Complementaria del proyecto de Ley, resaltamos que, conforme a los artículos 11 y 13 del Decreto Legislativo N° 1023, la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR ejerce la atribución supervisora destinada al seguimiento de las acciones de las entidades del Sector Público, en el ámbito de su competencia. Siendo ello así, la supervisión del cumplimiento del proyecto de Ley no debería recaer en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, sino en SERVIR en tanto es la autoridad competente en materia del servicio civil (lo que comprende, entre otros, al personal de serenazgo).
- 4.7. Con relación al análisis costo beneficio, según la Exposición de Motivos del proyecto de Ley, la medida implicará un incremento en la planilla estatal de alrededor de 26 mil personas; sin embargo, se indica que – al traducirse dicho incremento en un aumento de liquidez para estos servidores – habría un incremento del consumo privado que estimularía el crecimiento de la economía.

Al respecto, se advierte que el proyecto de Ley no cuenta con un análisis integral sobre el impacto económico que supondría la medida. En ese sentido, observamos que el proyecto de ley no ha evaluado la capacidad económica de las municipalidades para dar cumplimiento a la medida que propone, ni el impacto que tendría en todos los servicios que éstas brindan a los ciudadanos.

- 4.8. Finalmente, dado que el proyecto de Ley versa sobre materia laboral respecto a servidores de las municipalidades, sugerimos que se solicite la opinión técnica de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, a fin de que emita pronunciamiento sobre el proyecto de Ley en el marco de sus competencias, como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado.

V. CONCLUSIÓN

- a) El proyecto de Ley resulta inviable porque desconoce la vocación de integralidad de la Ley del Servicio Civil, carece del suficiente análisis de impacto de la medida que pretende establecer y desnaturaliza la materia regulada en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Municipalidades (funciones exclusivas y compartidas en seguridad ciudadana).
- b) La supervisión del cumplimiento del proyecto de Ley debiera recaer en SERVIR, y no en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

VI. RECOMENDACIÓN

Se recomienda solicitar la opinión técnica de SERVIR, a fin de que emita pronunciamiento sobre el proyecto de Ley en el marco de sus competencias.

Atentamente,

Renato Sarzo Tamayo
Director de Normativa de Trabajo (e)

H.R E-058894-2020