



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

**INFORME TÉCNICO N° 1623 -2018-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° 031-GM-MPCH

Fecha : Lima, 31 OCT. 2018

**I. Objeto de la consulta**

Mediante el documento de la referencia, la Gerente Municipal de la Municipalidad Provincial de Chupaca solicita a SERVIR emitir una opinión sobre la Orden de Inspección N° 283-2018-GRJ-GRDS-DRTPEJ-DIT-SDIL-HYO, para dicho fin, formula las siguientes interrogantes:

- a) Sobre el ingreso del personal obrero bajo el régimen laboral de la actividad privada
- b) ¿De ser favorable el ingreso del personal obrero a la Municipalidad Provincial de Chupaca bajo el régimen laboral de la actividad privada, el monto de la retribución económica que se le asignó a cada trabajador contratado por la modalidad CAS, sería el mismo monto de la escala remunerativa establecido en la Municipalidad?

**II. Análisis**

**Competencias 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 por 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.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

### Delimitación de la consulta

- 2.4 En principio, corresponde puntualizar que SERVIR como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, no se constituye en instancia previa a la toma de decisiones de las entidades de la Administración Pública, ni se pronuncia sobre casos particulares, siendo que las consultas que absuelve, 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.
- 2.5 Sin perjuicio de lo expuesto y en relación a la consulta, recomendamos derivar la presente consulta al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a efectos de que en el ámbito de su competencia emita pronunciamiento respecto al sentido y alcance de la Orden de Inspección N° 283-2018-GRJ-GRDS-DRTPEJ-DIT-SDIL-HYO.
- 2.6 Siendo ello así, el presente informe abordará las reglas generales a considerar con relación al régimen laboral de los obreros municipales.

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

- 2.7 Debemos señalar que en un principio, 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.
- 2.8 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”*.
- 2.9 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 régimen<sup>1</sup>.
- 2.10 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.



<sup>1</sup> 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.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

- 2.11 Por lo tanto, con la publicación y vigencia de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, 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<sup>2</sup>.

### **Del cambio de régimen laboral**

- 2.12 Cabe tener en cuenta que el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones ha sostenido<sup>3</sup>, que una ley no puede convertir el régimen laboral de un trabajador, salvo que éste lo admita expresamente, porque las normas no tienen efecto retroactivos y porque hacerlo, implicaría una contravención del artículo 62 de la Constitución Política, que garantiza que los términos contractuales no pueden ser modificados por las leyes.
- 2.13 Por lo tanto, en el supuesto de los obreros que ingresaron a la entidad bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 o de ser el caso bajo el régimen de la actividad privada, se rigen por dichos regímenes, debiendo percibir todos los beneficios laborales que se les reconocen de acuerdo a ley; no siéndole aplicable un régimen laboral distinto al del ingreso, a menos que hayan aceptado pasar (o migrar) de uno a otro régimen laboral, bajo las normas que regulan el acceso al empleo público<sup>4</sup>.

### **En relación a la Casación N° 7945-2014-CUSCO emitida por la Corte Suprema del Poder Judicial**

- 2.14 Con respecto a 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.
- 2.15 Al respecto, es importante precisar que mediante sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00002-2010-AI/TC se declaró la constitucionalidad del régimen de contratación administrativa de servicios (CAS), considerándose como un régimen especial de la actividad pública.

<sup>2</sup> 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](http://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.

<sup>3</sup> Expedientes N° 2095-2002-AA/TC, 3466-2003-AA/TC, 0070-2004-AA/TC y 0762-2004-AA/TC.

<sup>4</sup> De acuerdo a la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, señala que por regla general el acceso de los servidores públicos a la Administración Pública bajo cualquier modalidad contractual (regímenes laborales del Decreto Legislativo N° 276, 728 y CAS) se realiza mediante concurso público, salvo las excepciones contempladas en cada régimen, por tanto, dicha disposición legal debe ser observada por las entidades a efectos de contratar personal bajo un régimen laboral.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- 2.16 Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1057 que regula el régimen especial CAS señala en su artículo 2 lo siguiente: ***"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."*** (El énfasis es nuestro).
- 2.17 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.
- 2.18 Si bien la Ley Orgánica de Municipalidades establece 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.
- 2.19 En ese orden de ideas, los obreros municipales inicialmente deben ser contratados bajo el régimen de la actividad privada conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades, 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)
- 3.3 En el supuesto de los obreros que ingresaron a la entidad bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 o de ser el caso bajo el régimen de la actividad privada, se rigen por dichos regímenes, debiendo percibir todos los beneficios laborales que se les reconocen de acuerdo a ley; no siéndole aplicable un régimen laboral distinto al del ingreso, a menos que hayan aceptado pasar (o migrar) de uno a otro régimen laboral, bajo las normas que regulan el acceso al empleo público.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- 3.4 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).
- 3.5 Los obreros municipales inicialmente deben ser contratados bajo el régimen de la actividad privada conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades, 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

