



PERÚ

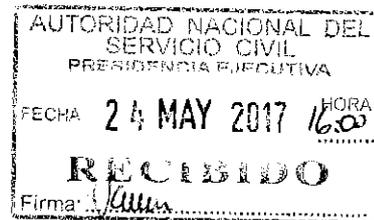
Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

“Año del buen servicio al ciudadano”

**INFORME TÉCNICO N° 461 -2017-SERVIR/GPGSC**



A : **JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN**  
Presidente Ejecutivo

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

Asunto : Régimen laboral de los organismos adscritos a los gobiernos locales

Referencia : a) Oficio N° 073-2017-SAT-SMP  
b) Oficio N° 219-2017-SAT-SMP

Fecha : Lima, **24 MAYO 2017**

**I. Objeto de la consulta**

Mediante los documentos de la referencia el Jefe del Servicio de Administración Tributaria de San Martín de Porres nos consulta cuál sería el régimen laboral aplicable a su institución pues considera que lo señalado en el Informe Técnico N° 246-2017-SERVIR/GPGSC colisiona con la autonomía municipal reconocida en el Artículo II de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades y la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1023.

**II. Análisis**

**Competencias de SERVIR**

- 2.1 Es necesario indicar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1023, la Autoridad Nacional del Servicio Civil es el ente rector del Sistema Administrativo de Gestión en Recursos Humanos (SAGRH), el cual comprende los regímenes de carrera y formas de contratación de personal para las entidades públicas.
- 2.2 Estando a ello, SERVIR es competente para emitir opiniones respecto a relaciones entre el Estado y las personas que se encuentran dentro del SAGRH, estableciendo, desarrollando y ejecutando la política del Estado en servicio civil; entendiéndose por servicio civil al conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal activo al servicio del Estado.
- 2.3 Por lo tanto, la opinión vertida en el presente informe no es de aplicación exclusiva a la entidad consultante sino también a todos los gobiernos locales, al representar la posición técnico – normativa del ente rector del SAGRH, sistema administrativo que comprende a todas las municipalidades provinciales y distritales en el territorio de la república.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

“Año del buen servicio al ciudadano”

### Sobre el régimen laboral aplicable a los organismos adscritos a los gobiernos locales

- 2.4 Conforme indicamos en el Informe Técnico N° 246-2017-SERVIR/GPGSC<sup>1</sup>, el Decreto Supremo N° 043-2006-PCM estableció expresamente que el régimen laboral de las entidades públicas es el regulado por el Decreto Supremo N° 276, el mismo que se encuentra previsto como el régimen laboral de los gobiernos locales, de acuerdo al artículo 37 de la Ley N° 27972. El decreto en mención también estableció que solo por ley expresa podría determinarse que una entidad se sujete al régimen laboral de la actividad privada. De igual modo, en el informe se precisa que el régimen laboral de una entidad también podría ser definido mediante decreto legislativo si es que el Congreso de la República –mediante ley autoritativa– delega dicha facultad al Poder Ejecutivo, conforme al artículo 104 de la Constitución Política vigente.
- 2.5 Por ello, resulta inadmisibles que un gobierno local o regional se tome una atribución que no le corresponde y, en un ejercicio incorrecto de la autonomía reconocida por ley, establezca mediante ordenanza el régimen laboral de un organismo adscrito a su entidad, so pretexto de que la ordenanza tiene rango de ley en su circunscripción.
- 2.6 Sin embargo, y como también se mencionó en el Informe Técnico N° 246-2017-SERVIR/GPGSC, el artículo 40 de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades delimita el alcance de las ordenanzas municipales, por lo que si bien a través de este instrumento legal se pueden dictar normas de organización interna, estas deben ajustarse a las materias en las que las municipalidades tienen competencia normativa. Como ya se explicó en el numeral 2.3 del presente informe, solo el Congreso de la República –y el Poder Ejecutivo, previa delegación de facultades– tienen la facultad de establecer que los servidores civiles de una entidad pertenezcan al régimen laboral de la actividad privada.
- 2.7 Asimismo, es conveniente recordar que el Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada jurisprudencia cuáles son los límites de la autonomía que gozan los gobiernos locales y regionales. Así tenemos que en la sentencia recaída en el Expediente N° 0010-2003-AI/TC se desarrolla el alcance de la autonomía municipal:



*«[...] 4. En cuanto a la autonomía municipal, este Tribunal, en su STC N.º 0007-2002-AI/TC, de fecha 9 de setiembre de 2003, ha precisado que “El artículo 191º (ahora artículo 194º, en aplicación de la Ley N.º 27680) de la Constitución garantiza el instituto constitucional de la autonomía municipal, en sus ámbitos político, económico y administrativo, en los asuntos de su competencia”.*

*En efecto, dicha garantía permite a los gobiernos locales desenvolverse con plena libertad en dichos ámbitos; es decir, se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan desarrollar las potestades necesarias que garanticen su autogobierno.*

<sup>1</sup> Notificado a la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres el 11 de mayo de 2017.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

“Año del buen servicio al ciudadano”

5. Sin embargo, **no debe confundirse autonomía con autarquía**, pues desde el mismo momento en que el ordenamiento constitucional lo establece, su desarrollo debe realizarse respetando a ese ordenamiento jurídico. Ello permite concluir que **la autonomía no supone una autarquía funcional, o que alguna de sus competencias pueda desvincularse total o parcialmente del sistema político, o del propio orden jurídico en el que se encuentra comprendido todo gobierno municipal.**

[...]

8. En efecto, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N.º 27972, Orgánica de Municipalidades, señala que la autonomía que la Constitución Política del Perú consagra en favor de las municipalidades, radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, **con sujeción al ordenamiento jurídico.** [...]» (Énfasis agregado)

2.8 Entonces, resulta claro que una ordenanza municipal no puede regular una materia sobre la cual los gobiernos locales no tienen competencia ni tampoco puede ir contra lo dispuesto por el Gobierno Nacional ya que, como bien señaló el supremo intérprete de la Constitución, el contenido de las disposiciones normativas emitidas por las municipalidades siempre debe ir alineado al ordenamiento jurídico del Estado.

2.9 De otro lado, conviene precisar que el régimen especial de contratación administrativa de servicios es de naturaleza transitoria<sup>2</sup> y cuya eliminación ya ha sido dispuesta por la Ley N° 29849 – Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales; por lo tanto, no podría entenderse que una norma establezca dicho régimen transitorio como aquél al que se sujetará una entidad. Sin embargo, ello no impide que la entidad en mención pueda cubrir sus necesidades de personal bajo esta modalidad cuando no cuente con plazas vacantes y presupuestadas en su régimen legalmente reconocido.



2.10 Ahora bien, respecto al ingreso de personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, es importante que los gobiernos locales observen las restricciones contempladas anualmente en las leyes de presupuesto del sector público. Así tenemos que el artículo 8 de la Ley N° 30518 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017 prohíbe a las entidades de los tres niveles de gobierno la contratación por servicios personales y el nombramiento, salvo las excepciones previstas en el mismo artículo.

2.11 Finalmente, y considerando que la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1023<sup>3</sup>, mencionada por el consultante, versa sobre los

<sup>2</sup> Artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1057.

<sup>3</sup> Decreto Legislativo N° 1023 – Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

«TERCERA.- Regímenes comprendidos en el Sistema

Para los efectos del presente Decreto Legislativo y en tanto se implemente de modo integral la nueva Ley del Servicio Civil, el Sistema comprende a los regímenes de carrera y formas de contratación de servicios de personal utilizados por las entidades públicas, sin que ello implique reconocimiento de derecho alguno.

Los regímenes especiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, y del Servicio Diplomático de la República, se rigen por sus normas y bajo la competencia de sus propias autoridades, en todo lo que no sea regulado o les sea atribuido



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de  
Políticas de Gestión  
del Servicio Civil

“Año del buen servicio al ciudadano”

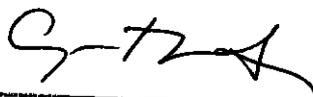
regímenes comprendidos en el SAGRH, no se advierte colisión alguna con el contenido del Informe Técnico N° 246-2017-SERVIR/GPGSC. Por lo tanto, corresponde reafirmar que el régimen laboral de los organismos adscritos a los gobiernos locales es el previsto en el Decreto Legislativo N° 276. Asimismo, en caso la entidad no cuente con suficientes plazas vacantes y presupuestadas en dicho régimen o existan limitaciones normativas que impidan la contratación, podrá satisfacer temporalmente sus necesidades de personal mediante contratos administrativos de servicios.

### III. Conclusiones

- 3.1 Reafirmamos el criterio expuesto en el Informe Técnico N° 246-2017-SERVIR/GPGSC, en el sentido que el régimen laboral que rige a los organismos adscritos a los gobiernos locales es aquél previsto en el Decreto Legislativo N° 276, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 37 de la Ley N° 27972 y el Decreto Supremo N° 043-2006-PCM.
- 3.2 Una entidad solo podrá encontrarse sujeta al régimen laboral de la actividad privada si el Congreso de la República –a través de ley expresa– o el Poder Ejecutivo –mediante decreto legislativo– así lo establecieran.
- 3.3 Dado que una norma de alcance nacional establece el régimen laboral de los gobiernos locales y reserva al Poder Legislativo –y Poder Ejecutivo previa delegación de facultades– la facultad de establecer un régimen laboral diferente, un gobierno local no podría emitir una ordenanza contraviniendo dicha disposición pues no se encontraría sujeta al ordenamiento jurídico nacional, asimismo estaría regulando una materia ajena a su competencia y, en consecuencia, constituiría un ejercicio indebido de la autonomía municipal.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de oficio respectivo.

Atentamente,

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

CSL/iabe

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2017

*por la Autoridad con carácter específico. La Carrera Judicial y la correspondiente al Ministerio Público se rigen por sus propias normas.*

*Respecto a las empresas del Estado sujetas al ámbito de competencia del Fondo de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE, la Autoridad ejercerá sus funciones y atribuciones en coordinación con el citado organismo, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y sus leyes especiales.*