



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Presidencia
Ejecutiva

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

Lima, 20 OCT 2010

OFICIO N° 580 -2010-SERVIR/PE

Señor

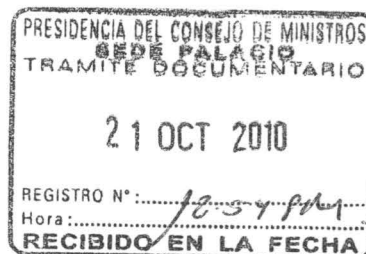
LUIS ANTONIO ALEMAN NAKAMINE

Secretario General

Presidencia del Consejo de Ministros

Presente.-

CARGO



Asunto : Proyecto de Ley N° 4216/2010-GR, que propone la Ley de la Mancomunidad Regional

Referencia : Oficio N° 5009-2010-PCM/SG-OCP

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicitó opinión respecto del Proyecto de Ley N° 4216/2010-GR, que propone la Ley de la Mancomunidad Regional.

Al respecto, le remito el Informe Legal N° 357-2010-SERVIR/GG-OAJ, de la Oficina de Asesoría Jurídica de esta entidad, el mismo que cuenta con la conformidad de la Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos y de la Gerencia del Desarrollo del Cuerpo de Gerentes Públicos.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

NURIA ESPARCH FERNANDEZ

Presidenta Ejecutiva
AUTORIDAD NACIONAL DEL
SERVICIO CIVIL

NEF/JAG/JVM/mro
Reg. N° 10568-2010

www.servir.gob.pe

Pasaje Francisco de Zela 150
Piso 10, Jesús María
Lima 11, Perú
T: 51-1-2063370

**PERÚ****Presidencia
del Consejo de Ministros****Autoridad Nacional
del Servicio Civil****Oficina
de Asesoría Jurídica****CARGO**

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación Económica y Social en el Perú"

INFORME LEGAL N° 357 -2010-SERVIR/GG-OAJ

A : **JORGE ARRUNÁTEGUI GADEA**
Gerente (e) de Políticas de Gestión de Recursos Humanos

De : **JOSÉ VALDIVIA MORÓN**
Jefe (e) de la Oficina de Asesoría Jurídica

Asunto : Proyecto de Ley N° 4216/2010-GR, Ley de la Mancomunidad Regional

Ref. : Oficio N° 5009-2010-PCM/SG-OC

Fecha : Lima, **18 OCT 2010**

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 4216/2010-GR, que plantea una Ley de la Mancomunidad Regional.

I Competencia de SERVIR para emitir opinión sobre propuestas normativas

- 1.1. El Decreto Legislativo N° 1023 ha creado a SERVIR como un Organismo Técnico Especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (el SAGRH, en adelante), atribuyéndole, entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de dicho Sistema.
- 1.2. De esta manera, la presente opinión se enmarca, de manera estricta, en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR, y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros Sectores corresponde emitir.

II Contenido del Proyecto de Ley N° 4216/2010-GR

- 2.1. Esta propuesta busca establecer el marco legal de la denominada Mancomunidad Regional, la cual es definida en el artículo 2° como la asociación voluntaria de dos o más Gobiernos Regionales para el cumplimiento de fines comunes, que promuevan la integración y el desarrollo regional.

Respecto a la naturaleza jurídica de la Mancomunidad Regional, el artículo 3° señala que se trata de una persona jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal, precisando además que no es un nivel de gobierno. Asimismo, el numeral 6.3 del artículo 6° precisa que la Mancomunidad Regional se encuentra sujeta al Sistema Nacional de Control, Sistema Nacional de Presupuesto y los demás sistemas administrativos del Estado.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Oficina
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

- 2.2. De otro lado, el artículo 9° contempla los incentivos para la conformación de la Mancomunidad Regional, estableciendo en el numeral 9.4 que *"El Poder Ejecutivo asignará los Gerentes Públicos necesarios para el mejor cumplimiento de las funciones de la Mancomunidad Regional, las remuneraciones de estos funcionarios están a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil"*. (énfasis agregado)

Asimismo, el numeral 9.5 precisa que *"El Poder Ejecutivo prioriza dentro del plan nacional de capacitación y asistencia técnica en gestión pública, a los funcionarios y servidores de cada Gobierno Regional que conforman la Mancomunidad Regional"*.

III Análisis

Delimitación de la presente opinión

- 3.1. Del contenido del proyecto de ley, podemos advertir que los aspectos del mismo que están vinculados al SAGRH y que, por ende, guardan conexión con la competencia de SERVIR son:

- i) la asignación de los Gerentes Públicos en la Mancomunidad Regional;
- ii) la remuneración de los Gerentes Públicos asignados a la Mancomunidad Regional;
- iii) la implementación progresiva de las políticas en capacitación y evaluación de personal; y
- iv) el régimen laboral del personal al servicio de la Mancomunidad Regional.

En tal medida, la presente opinión se encuentra circunscrita a dichos aspectos, y se emite sin perjuicio de la que corresponde emitir a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Economía y Finanzas, en vista de los efectos que en materia de funcionamiento y organización del Estado, y presupuesto tendría la iniciativa presentada.

Régimen Laboral de los Gerentes Públicos

- 3.2. Mediante el Decreto Legislativo N° 1024 se crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos, el cual tiene por finalidad incorporar profesionales altamente capaces para ser destinados a entidades del Gobierno Nacional, Gobierno Regional o Gobierno Local, **que los requieran**.

En tal sentido, **a solicitud de las entidades**, y de acuerdo a sus requerimientos, SERVIR define la asignación de los Gerentes Públicos para cubrir las plazas de cargos directivos o gerenciales en las entidades solicitantes, suscribiendo con la Entidad Receptora y el Gerente Público un Convenio de Asignación, mediante el cual se establecen las funciones y responsabilidades del Gerente Público, así como los indicadores de desempeño y objetivos específicos o metas.

El régimen laboral de los Gerentes Públicos es especial y, como tal, se encuentra compuesto por las normas específicamente dictadas al efecto.

- 3.3. Al respecto, el literal a) del artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1024 establece como uno de los beneficios del régimen laboral de los Gerentes Públicos lo siguiente:



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Oficina
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

"Artículo 10°.- Del Régimen Laboral de los Gerentes Públicos

Los Gerentes Públicos están sujetos al siguiente régimen de beneficios:

- a) **Remuneración:** Percibirán la remuneración que corresponda, de acuerdo al régimen especial establecido para el Cuerpo de Gerentes Públicos, la cual será solventada de manera **compartida** entre la entidad solicitante y la Autoridad. **La entidad solicitante pagará la remuneración** y todos los conceptos no remunerativos que correspondan a la plaza que ocupe **y, de ser necesario, la Autoridad complementará este monto hasta alcanzar la suma que corresponda al Gerente de acuerdo a la escala**". (énfasis agregado)

- 3.4. Asimismo, el Reglamento del Régimen Laboral de los Gerentes Públicos, aprobado por Decreto Supremo N° 030-2009-PCM, precisa en el numeral 18.1 del artículo 18° que:

"Artículo 18°.- Beneficios del Régimen Laboral Especial

(...)

Las remuneraciones de los Gerentes Públicos serán solventadas de manera compartida entre la entidad receptora y la Autoridad. Las Entidades Receptoras pagarán las remuneraciones, así como todos los conceptos no remunerativos permanentes que correspondan a las plazas que ocupen o cargos que desempeñen los Gerentes Públicos y, de ser necesario, la Autoridad complementará este monto hasta alcanzar la suma que corresponda a cada Gerente Público según la Política Remunerativa del Régimen Laboral Especial. (...)". (énfasis agregado)

- 3.5. De la normativa indicada se tiene que las remuneraciones de los Gerentes Públicos son asumidas de manera compartida entre la entidad receptora y SERVIR. En tal sentido, la remuneración, así como todos los conceptos no remunerativos, son de cargo de la entidad, y en este contexto, de ser necesario, SERVIR complementa dicho monto hasta alcanzar la suma que corresponda percibir al Gerente de acuerdo con la Política Remunerativa aprobada para dicho régimen laboral.

Asignación de los Gerentes Públicos en el proyecto de ley

- 3.6. El numeral 9.4 del artículo 9° del proyecto señala que **"El Poder Ejecutivo asignará los Gerentes Públicos necesarios para el mejor cumplimiento de las funciones de la Mancomunidad Regional"**.

Consideramos que esta propuesta debe ser mejorada a fin que guarde concordancia con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1024 y su respectivo reglamento, puesto que según la redacción del proyecto la asignación de los Gerentes Públicos de la Mancomunidad Regional es realizada *de oficio* por SERVIR.

Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el régimen laboral especial de los Gerentes Públicos, la asignación de estos en cargos directivos o gerenciales se realiza en atención a las solicitudes que las entidades formulan a SERVIR. De este modo,



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Oficina
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

atendiendo a los requerimientos de las entidades solicitantes, SERVIR define la asignación de los Gerentes Públicos.

Por lo expuesto, somos de la opinión que la redacción alternativa debe ser la siguiente:

"El Poder Ejecutivo, a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, asignará, de acuerdo a las solicitudes que reciba, los Gerentes Públicos necesarios para el mejor cumplimiento de las funciones de la Mancomunidad Regional".

Análisis del tratamiento remunerativo de los Gerentes Públicos en el proyecto de ley

- 3.7. De acuerdo con el numeral 9.4 del artículo 9° de la propuesta, las remuneraciones de los Gerentes Públicos asignados a las Mancomunidades Regionales **serían de cargo de SERVIR.**



Como podrá advertirse, dicha propuesta contradice la regulación especial del Cuerpo de Gerentes Públicos, la cual establece expresamente que las remuneraciones de dichos funcionarios serán solventadas de manera compartida entre la entidad receptora y SERVIR. Según se ha expresado, de acuerdo a la regulación vigente, corresponde a la entidad asumir las remuneraciones y conceptos no remunerativos de los Gerentes Públicos, y de ser necesario, SERVIR complementará dicho importe hasta alcanzar la suma que corresponda percibir al Gerente Público según la Política Remunerativa de dicho régimen laboral especial.

En este sentido, consideramos que debe reformularse el numeral 9.4 del artículo 9° del proyecto, a fin de mantener un tratamiento legislativo uniforme y coherente con el régimen especial de los Gerentes Públicos, con el siguiente texto:

"Las remuneraciones de los Gerentes Públicos asignados a las Mancomunidades Regionales serán compartidas entre la Mancomunidad Regional y SERVIR".



Implementación progresiva de las políticas de capacitación y evaluación del personal

- 3.8. Mediante el Decreto Legislativo N° 1025 se establecieron las reglas para la capacitación y evaluación del personal al servicio del Estado, como parte del SAGRH, buscando con ello la mejora de la calidad de los servicios que recibe el ciudadano, así como una adecuada gestión de los recursos públicos asignados a las entidades de los distintos niveles de gobierno.

La Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1025 establece que SERVIR emitirá las normas técnicas para desarrollar e implementar la capacitación y evaluación establecida en dicha norma. Las disposiciones contenidas en ésta entrarán en vigencia de forma progresiva en la oportunidad que establezca SERVIR.

En este sentido, consideramos que cuando la propuesta normativa señala que el Poder Ejecutivo priorizará las acciones de capacitación y evaluación del personal que conforma la Mancomunidad Regional, estaría desconociendo la progresividad



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Oficina
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

establecida en el Decreto Legislativo N° 1025 respecto de la implementación de las competencias de SERVIR en materia de capacitación y evaluación de personal.

Régimen laboral aplicable a las Mancomunidades Regionales

- 3.9. El proyecto omite cualquier mención al régimen laboral del personal al servicio de las Mancomunidades Regionales. En tal sentido, consideramos necesario que se precise que el régimen laboral que sería aplicable a dicho personal es el de la carrera administrativa, regulado por el Decreto Legislativo N° 276.

Fundamentamos lo señalado en el artículo 40° de la Constitución Política, en cuanto dicho artículo reconoce de manera tácita como régimen natural aplicable a la administración pública, el de carrera administrativa, al encargar al legislador regular el ingreso a dicha carrera y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos.

Esta visión es compartida por el Tribunal Constitucional en la resolución recaída en el Expediente N° 008-2005-PI/TC al sostener que, *"el texto constitucional reconoce la existencia de una carrera administrativa para los servidores públicos"* (cuarto párrafo del fundamento 44) y que ésta es *"un bien jurídico constitucional que debe ser garantizado por el legislador"* (segundo párrafo del fundamento 55).

IV Conclusiones

- 4.1. En los aspectos de competencia de SERVIR, el proyecto requiere ser modificado, a efectos de i) guardar coherencia con el régimen de los Gerentes Públicos, ii) respetar la implementación progresiva de las políticas en capacitación y evaluación del personal, y iii) zanjar cualquier duda sobre el régimen del personal de la Mancomunidad Regional.

Con relación a lo primero, debería reformularse el numeral 9.4 del artículo 9°, puesto que, establece que la asignación de los Gerentes Públicos de la Mancomunidad Regional será realizada de oficio por SERVIR, añadiendo que la remuneración de los mismos será de cargo únicamente de SERVIR. En tal sentido, conforme a lo expresado en el presente, dicha regulación no guarda concordancia con el régimen laboral especial de los Gerentes Públicos establecido en el Decreto Legislativo N° 1024, por ello hemos propuesto una redacción sustitutoria.

En cuanto a lo segundo, debería modificarse el numeral 9.5 del referido artículo a fin que guarde concordancia con el Decreto Legislativo N° 1025, concretamente con la implementación progresiva de las competencias de SERVIR en materia de capacitación y evaluación de personal.

Respecto a lo tercero, debe precisarse que el régimen de la carrera administrativa constituye el régimen laboral para el personal al servicio de la Mancomunidad Regional.

- 4.2. Dado los efectos de este proyecto en términos de funcionamiento y organización del Estado, así como financieros, se requiere la opinión técnica de la Presidencia del



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Oficina
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

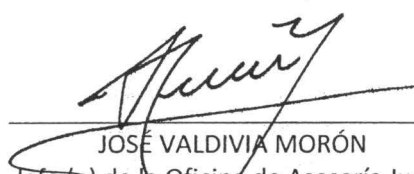
Consejo de Ministros y del Ministerio de Economía y Finanzas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

JP

Finalmente, remito para su consideración el proyecto de Oficio de respuesta respectivo para vuestra visación, y de estimarlo pertinente, trámite correspondiente ante la Presidencia Ejecutiva.

Atentamente,





JOSÉ VALDIVIA MORÓN
Jefe (e) de la Oficina de Asesoría Jurídica
Autoridad Nacional del Servicio Civil