



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 de la unidad, la paz y el desarrollo"

Lima,

INFORME TECNICO N° -2023-SERVIR-GPGSC

A : **JUAN BALTAZAR DEDIOS VARGAS**
GERENTE DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL

De : **PAOLA JANET PANTOJA ACUÑA**
ESPECIALISTA - COORDINADORA DE GESTIÓN JURÍDICA

Asunto : Opinión respecto del Proyecto de Ley N° 4483/2022-CR, Proyecto de Ley del Código del Trabajo

Referencia : Oficio N° 1477-PL004483-2022-2023-P-CTSS-CR

Me dirijo a usted, en atención al documento de la referencia mediante el cual la Presidenta de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 4483/2022-CR, Proyecto de Ley del Código del Trabajo (en adelante, Proyecto de Ley).

I. Competencias de SERVIR

- 1.1 El Decreto Legislativo N° 1023 creó a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH) atribuyéndole entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de aplicación de dicho sistema.
- 1.2 De esta manera, la presente opinión necesariamente se enmarca en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros sectores pudiera corresponderles.

II. Contenido del proyecto de ley

- 2.1 El Proyecto de Ley contiene:
 - a) Título Preliminar
 - b) Libro Primero: De la relación individual de trabajo
 - Título I: Contrato de Trabajo¹
 - Título II: Desarrollo de la relación individual de trabajo²
 - Título III: Remuneración y beneficios sociales³

¹ El Título I contiene: Capítulo I: Definición y objeto, Capítulo II: Sujetos del contrato de Trabajo, Capítulo III: Elementos y Eficacia del contrato de trabajo, Capítulo IV: Duración del contrato de trabajo, Capítulo V: Contratos de trabajos especiales, Capítulo VI: Derechos de los trabajadores, Capítulo VII: Prestaciones de servicios con intervención de terceros, Capítulo VIII: Modalidades formativas laborales.

² El Título II contiene: Capítulo I: Período de prueba, Capítulo II: Ascenso, Capítulo III: Modificación de la relación de trabajo, Capítulo IV: Suspensión de la relación de trabajo, Capítulo V: Extinción de la relación de trabajo

³ El Título III: contiene Capítulo I: Remuneración, Capítulo II: Beneficios sociales, Capítulo III: Pago de la remuneración y de los

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, 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: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 5068E5M



- Título IV: Condiciones generales de trabajo⁴
- Título V: Prescripción y caducidad
- c) Libro Segundo: De las relaciones colectivas de trabajo
 - Título VI: Derecho de sindicación⁵
 - Título VII: Derecho de negociación colectiva⁶
 - Título VIII: Derecho de huelga⁷

2.2 De acuerdo con la Exposición de Motivos, el Proyecto de Ley se justifica porque *“propone la integración normativa de la legislación laboral peruana en un Código de Trabajo. Así como, la actualización del marco normativo considerando la constante evolución del derecho laboral, el desarrollo económico y tecnológico, toda vez que las diversas normas actuales tienen una vigencia de más de 30 años. Por otro lado, esta iniciativa promueve la formalización del empleo con derechos laborales”*.

2.3 De otro lado, cabe mencionar que la Exposición de Motivos no ha desarrollado el análisis integral del Costo – Beneficio de su propuesta.

III. Análisis del Proyecto de Ley

3.1 De manera preliminar, cabe mencionar que SERVIR es competente para emitir opinión respecto a las relaciones entre el Estado y las personas que se encuentran dentro del SAGRH estableciendo, desarrollando y ejecutando la política del Estado en el servicio civil. Para estos efectos, es pertinente indicar que se entiende por servicio civil al conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal activo al servicio del Estado.

3.2 En esa línea, el Proyecto de Ley está orientado a la regulación de las relaciones laborales del sector privado⁸; sin embargo, por disposición de su Décima Disposición Complementaria Final se plantea que el Código de Trabajo se aplique supletoriamente a las relaciones laborales del sector público.

3.3 Al respecto, cabe mencionar que se observa dicha mención de aplicación supletoria, debido a que es una fórmula bastante amplia, que en algunas materias podría distorsionar la regulación existente para el sector público. Esto, por cuanto, las relaciones laborales en el sector público,

beneficios, Capítulo IV: Protección y privilegios

⁴ El Título contiene: Capítulo I: Jornada de trabajo y sobretiempos, Capítulo II: Descansos remunerados, Capítulo III: Normas especiales para grupos ocupacionales específicos, Capítulo IV: Personal de dirección, Capítulo V: Igualdad, no discriminación y violencia en el trabajo

⁵ El Título contiene: Capítulo I: Contenido de la libertad sindical, Capítulo II: Organizaciones sindicales, Capítulo III: Organizaciones sindicales y patrimonio sindical, Capítulo IV: Protección de la libertad sindical, Capítulo V: Disolución de organizaciones sindicales.

⁶ El Título contiene: Capítulo I: Bases de la negociación colectiva, Capítulo II: Aspectos generales del procedimiento de negociación colectiva, Capítulo III: Negociación directa, Capítulo IV: Conciliación, Capítulo V: Convenio colectivo, Capítulo VI: Arbitraje

⁷ El Título contiene: Capítulo I: Huelga y sus requisitos, Capítulo II: Efectos y calificación de la huelga, Capítulo III: Huelga en servicios esenciales y servicios mínimos, Capítulo IV: Otros medios de solución de conflictos durante la huelga.

⁸ Cuyo ámbito de competencia no alcanza a SERVIR, por lo que se recomienda solicitar la opinión del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, 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: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 5068E5M



cuentan con una lógica distinta a las relaciones laborales del sector privado, donde se prioriza el interés privado, por contraposición a lo público⁹.

- 3.4 En esa línea, a modo de ejemplo, cabe mencionar que: (i) no todas las modalidades contractuales que plantea el Proyecto de Ley del Código de Trabajo resultan de aplicación al sector público; (ii) el teletrabajo en el sector público, ya se encuentra regulado por la Ley N° 31572, Ley del Teletrabajo; y, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2023-TR; (iii) la facultad disciplinaria, está regulada por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM y modificatorias; así como la versión actualizada de la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil"; (iv) las modalidades formativas laborales en el sector público, ya se encuentran reguladas por el Decreto Legislativo N° 1401, Decreto Legislativo que aprueba el régimen especial que regula las modalidades formativas de servicios en el sector público; (v) la negociación colectiva en el sector público, ya se encuentra regulada por la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal y el Decreto Supremo N° 008-2022-PCM, Decreto Supremo que aprueba Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.
- 3.5 Adicionalmente, se resalta que, en el sector público, las relaciones laborales están principalmente orientadas a buscar su unificación. De allí que, a través de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC) se busque establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas. Su finalidad es que las entidades públicas alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor servicio civil, promoviendo el desarrollo de las personas que lo integran¹⁰.
- 3.6 Uno de los objetivos de la LSC es servir mejor al ciudadano, optimizar la calidad del servicio público, profesionalizar el servicio civil a través de la evaluación constante, capacitación y cumplimiento de metas. Asimismo, revalorar la función pública y terminar con el caos y el desorden existente en materia de contratación, remuneraciones, deberes y derechos de los servidores públicos, a través de la creación de una nueva y única Carrera Pública. En otras palabras, al mejorar y fortalecer las capacidades de los servidores públicos, mejor y más eficiente será la prestación de servicios a los ciudadanos.

⁹ En este punto, cabe agregar que el régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 728, Texto Único Ordenado del D. Leg. N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (en adelante, D. Leg. 728 desde su aplicación al ámbito público ha representado problemas que se propone superar con la implementación del nuevo régimen del servicio civil. La racionalidad de dicho régimen, diseñado para el sector privado, prescinde del interés público, dotando de relevancia al interés privado del empleador, que busca incrementar ganancias, como del trabajador, que busca satisfacer sus necesidades a través del sueldo. En el sector público, por el contrario, se busca crear valor público y beneficiar a la ciudadanía. Si bien el régimen laboral privado permite, a algunas entidades, gestionar sus recursos humanos con singular discrecionalidad, sus mecanismos no responden a lo que busca el Estado de sus recursos humanos, generando inequidades en dicho sistema administrativo.

¹⁰ Su implementación se realiza progresivamente, concluyendo en un plazo máximo de 6 años, conforme a reglas de gradualidad y en el marco de la programación de las leyes anuales de presupuesto. Según la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento General de la LSC, las entidades que al 31 de diciembre del 2017 no hayan iniciado el proceso de adecuación, serán comprendidas en el mismo automáticamente a partir del 1 de enero del 2018.



- 3.7 Desde el lado del servidor civil, el régimen del LSC establece mejores remuneraciones, dentro de los parámetros y limitaciones presupuestales. Con ello se busca que las remuneraciones sean fijadas en "función al puesto" teniéndose en cuenta la complejidad, responsabilidad, trascendencia y especialidad; lográndose así fomentar el esfuerzo del servidor por desarrollarse dentro de la administración pública, motivándolos a ocupar mejores puestos, de mayor complejidad y responsabilidad. De esta manera, se identifica una mejora de las compensaciones económicas, debido a que los servidores accederán a doce (12) compensaciones económicas mensuales que incluye vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente cada uno al íntegro de la mensualidad que perciben), y adicionalmente una compensación mensual por cada año por tiempo de servicios (CTS que se calcula sobre el íntegro de lo que se recibe como compensación económica).
- 3.8 A la fecha, la implementación de la LSC viene dándose de manera progresiva conforme a reglas de gradualidad y en el marco de la programación de las leyes anuales de presupuesto¹¹. Con ello se busca servir mejor al ciudadano, mejorar la calidad del servicio público, profesionalizar el servicio civil a través de la evaluación constante, capacitación y cumplimiento de metas, revalorar la función pública; y, terminar con el caos y desorden existente en materia de contratación, remuneraciones, deberes y derechos de los servidores públicos, siendo que al mejorar y fortalecer las capacidades de los servidores públicos, más eficiente será la prestación de servicios a los ciudadanos.
- 3.9 Por último, se reitera que se observa la mención a la aplicación supletoria del Proyecto de Ley a las relaciones laborales del sector público, planteada por la Décima Disposición Complementaria Final, más aún si es que la Exposición de Motivos no identifica ni desarrolla cuáles son los aspectos donde el Proyecto de Ley resultaría de aplicación supletoria, al sector público. Asimismo, en caso dicha aplicación supletoria presente alguna connotación económica, corresponde tener en cuenta que quedaría enmarcado dentro de las competencias exclusivas de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, que tiene a cargo implementar la gestión fiscal de los recursos humanos¹²; por lo que se sugiere solicitar opinión a dicha entidad.

¹¹ Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, modificada por el Decreto Legislativo N° 1450.

Disposición Complementaria Transitoria

Primera.- Implementación progresiva de la Ley

La implementación, por las entidades públicas, del régimen previsto en la presente Ley se realiza progresivamente, conforme a las reglas de gradualidad que establecen las normas reglamentarias, en el marco de la programación de las leyes anuales de presupuesto.

¹² Ver: artículo 3 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. Asimismo, el artículo 2° del Decreto de Urgencia N° 044-2021 indica:

"2.1 Dispónese que las normas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, que incluye, entre otros, pensiones, reconocimientos estatales y otros gastos por encargo, que impliquen el uso de fondos públicos se autorizan por norma expresa con rango de ley del Gobierno Central, para lo cual previamente deben estar supeditados a la disponibilidad presupuestaria, así como contar con la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos y la Dirección General de Presupuesto Público.

(...)

2.3 La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas tiene competencia exclusiva y excluyente para emitir opinión vinculante en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, y para desarrollar normas sobre dicha materia. (subrayado agregado).

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, 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: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 5068E5M



IV. Conclusiones

- 4.1 SERVIR es competente para emitir opinión respecto a relaciones entre el Estado y las personas que se encuentran dentro del SAGRH estableciendo, desarrollando y ejecutando la política del Estado en el servicio civil.
- 4.2 El Proyecto de Ley está orientado a la regulación de las relaciones laborales del sector privado; sin embargo, por disposición de su Décima Disposición Complementaria Final se plantea que el Código de Trabajo se aplique supletoriamente a las relaciones laborales del sector público.
- 4.3 Se observa la mención de aplicación supletoria, debido a que las relaciones laborales en el sector público, cuentan con una lógica distinta a la del sector privado, donde las relaciones laborales entre un empleador privado y un trabajador, priorizan el interés privado, por contraposición a lo público.
- 4.4 Cabe mencionar que: (i) no todas las modalidades contractuales que plantea el Proyecto de Ley del Código de Trabajo resultan de aplicación al sector público; (ii) el teletrabajo en el sector público, ya se encuentra regulado por la Ley N° 31572, Ley del Teletrabajo; y, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2023-TR; (iii) la facultad disciplinaria, está regulada por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM y modificatorias; así como la versión actualizada de la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil"; (iv) las modalidades formativas laborales en el sector público, ya se encuentran reguladas por el Decreto Legislativo N° 1401, Decreto Legislativo que aprueba el régimen especial que regula las modalidades formativas de servicios en el sector público; (v) la negociación colectiva en el sector público, ya se encuentra regulada por la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal y el Decreto Supremo N° 008-2022-PCM, Decreto Supremo que aprueba Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.
- 4.5 En el sector público, las relaciones laborales están principalmente orientadas a buscar su unificación. De allí que a través de la LSC se oriente a establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado.
- 4.6 Desde el servidor civil, el régimen del LSC establece mejores remuneraciones, dentro de los parámetros y limitaciones presupuestales. Con ello se busca que las remuneraciones sean fijadas en "función al puesto" teniéndose en cuenta la complejidad, responsabilidad, trascendencia y especialidad; lográndose así fomentar el esfuerzo del servidor por desarrollarse dentro de la administración pública, motivándolos a ocupar mejores puestos, de mayor complejidad y responsabilidad. De esta manera, se identifica una mejora de las compensaciones económicas.
- 4.7 A la fecha, la implementación de la LSC viene dándose de manera progresiva conforme a reglas de gradualidad y en el marco de la programación de las leyes anuales de presupuesto. Con ello se busca servir mejor al ciudadano, mejorar la calidad del servicio público, profesionalizar el servicio civil.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, 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: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 5068E5M



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 de la unidad, la paz y el desarrollo"

- 4.8 Se observa el Proyecto de Ley, en cuanto a la mención a su aplicación supletoria a las relaciones laborales del sector público, planteada por la Décima Disposición Complementaria Final, más aún si es que la Exposición de Motivos no identifica ni desarrolla cuáles son los aspectos donde el Proyecto de Ley resultaría de aplicación supletoria, al sector público. Asimismo, en caso dicha aplicación supletoria presente alguna connotación económica, se sugiere solicitar opinión a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas.

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

Atentamente,

Firmado por
PAOLA JANET PANTOJA ACUÑA
Especialista - Coordinadora de Gestión Jurídica
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, 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: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 5068E5M