Fecha

INFORME TÉCNICO N° -2020-SERVIR-GPGSC

De : **CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY**
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : a) Sobre la posibilidad de otorgar incentivos laborales en la Administración Pública
b) Sobre la asistencia al centro de trabajo del personal considerado dentro de grupo de riesgo para COVID-19

Referencia : Oficio N° 476-2020-GRLL-GRA/SGRH

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, la Subgerente de la Subgerencia Recursos Humanos del Gobierno Regional de la Libertad formula a SERVIR las siguientes consultas:

a) Bajo el actual marco legal del estado de emergencia sanitaria ¿Es factible implementar en el Gobierno Regional de la Libertad la jubilación de los servidores públicos mayores de 60 años con un plan de incentivos laborales? De ser afirmativa la respuesta, ¿cuáles serían los mecanismos técnicos legales para su implementación?

b) ¿El gobierno regional puede aceptar, a pedido de parte y de manera voluntaria, que servidores civiles del área administrativa de la Gerencia Regional de Salud, declarado en grado de vulnerabilidad, puedan concurrir al centro laboral a prestar servicios de manera personal a pesar de la prohibición expresa?

II. Análisis

Competencias de SERVIR

2.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR es un organismo 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 que adopte cada entidad.

2.2 Debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa aplicable al 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.

2.3 Considerando lo señalado hasta este punto resulta evidente que no corresponde a SERVIR -a través de una opinión técnica- emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por

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: **JO0CTQJ**

Lpderecho.pe

EL PERÚ PRIMERO

ello el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias de la presente consulta.

Sobre el marco legal de la jubilación en la Administración Pública

2.4 Respecto a la posibilidad de otorgar incentivos económicos a favor de los servidores que opten por jubilarse, es pertinente señalar que, a diferencia de la regulación desarrollada para las empresas del sector privado, en el sector público, las entidades se encuentran sometidas al principio de legalidad y, por tanto, su actuación debe realizarse dentro de las facultades que le estén atribuidas en la Constitución Política, la ley y el derecho, de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

2.5 En ese sentido, las entidades deberán tener siempre presente las normas que contienen disposiciones presupuestarias anuales, como el Decreto de Urgencia N° 014-2019, Decreto de Urgencia que Aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020 (así como las leyes de presupuesto de años anteriores [1]), el cual, en su artículo 6, prohíbe el reajuste e incremento remunerativo así como la aprobación de nuevas compensaciones económicas u otros beneficios, independientemente de su denominación, naturaleza o fuente de financiamiento.

Por tanto, el otorgamiento de incentivos económicos a favor del personal que opte por jubilarse se encontraría restringida por dicho mandato normativo para el sector público, por lo que las entidades no podrían suscribir convenios individuales (o colectivos) con sus servidores para otorgar incentivos económicos a cambio de que estos opten por la jubilación.

Sobre los servidores públicos autorizados a asistir a sus centros de labores en el marco de la declaración de estado de emergencia nacional

2.6 Al respecto, en primer lugar es de señalar que mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM[2] se declaró Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, cuyo periodo fue ampliado temporalmente

[1] Leyes de Presupuesto del Sector Público del 2006 - 2018:
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2006, Ley N° 28652, artículo 8°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2007, Ley N° 28927, artículo 4°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2008, Ley N° 29142, artículo 5°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2009, Ley N° 29289, artículo 5°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2010, Ley N° 29465, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2011, Ley N° 29626, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2012, Ley N° 29812, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2013, Ley N° 29951, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2014, Ley N° 30114, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2015, Ley N° 30281, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2016, Ley N° 30372, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2017, Ley N° 30518, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2018, Ley N° 30693, artículo 6°.
Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2019, Ley N° 30879, artículo 6°.

[2] Precisado o modificado por los Decretos Supremos N° 045-2020-PCM, Nº 046-2020-PCM, N° 051-2020-PCM, N° 053-2020-PCM, N° 057-2020-PCM, N° 058-2020-PCM, N° 061-2020-PCM, N° 063-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 068-2020-PCM y N° 072-2020-PCM.

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: **JO0CTQJ**

mediante los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 075-2020-PCM y N° 094-2020-PCM.

2.7 Siendo así, mediante Decreto de Urgencia N° 026-2020 se establecieron medidas adicionales extraordinarias que permitan adoptar las acciones preventivas y de respuesta para reducir el riesgo de propagación y el impacto sanitario de la enfermedad causada por el virus del COVID-19, en el territorio nacional, así como coadyuvar a disminuir la afectación a la economía peruana por el alto riesgo de propagación del mencionado virus a nivel nacional.

2.8 Asimismo, mediante Decreto de Urgencia N° 029-2020 se establecieron medidas extraordinarias, en materia económica y financiera, que promuevan el financiamiento de las micro y pequeñas empresas (MYPE), que se vean afectadas por el contexto internacional y local adverso, producto de la propagación del COVID-19 en el territorio nacional; así, como establecer medidas que permitan adoptar las acciones preventivas, de respuesta y de financiamiento, para reducir el riesgo de propagación y el impacto sanitario de la enfermedad causada por el citado virus.

2.9 Ahora bien, atendiendo a lo señalado, en el marco de la duración del estado emergencia nacional, mediante el numeral 4.1 del artículo 4° del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y sus modificatorias, se dispuso que solo se encuentran autorizados a asistir a laborar aquellas personas que se desempeñen en las siguientes áreas o ramas: abastecimiento de alimentos, medicinas, servicios de agua, saneamiento, energía eléctrica, gas, combustible, telecomunicaciones, limpieza y recojo de residuos sólidos y servicios funerarios.

Posteriormente se emitió el Decreto Supremo N° 094-2020-PCM (con fecha 23 de mayo del 2020) mediante el cual se amplió el universo de personas autorizadas a asistir a laborar, conforme a la relación de actividades contenidas en el anexo adjunto al citado decreto supremo[3].

[3] a) Adquisición, producción y abastecimiento de alimentos, lo que incluye su almacenamiento y distribución para la venta al público.
b) Adquisición, producción y abastecimiento de productos farmacéuticos y de primera necesidad.
c) Asistencia a centros, servicios y establecimientos de salud, así como centros de diagnóstico.
d) Prestación laboral, profesional o empresarial para garantizar los servicios a que se refiere el presente anexo.
e) Asistencia y cuidado a personas adultas mayores, niñas, niños, adolescentes, dependientes, personas con discapacidad o personas en situación de vulnerabilidad.
f) Entidades financieras, seguros y pensiones, así como los servicios complementarios y conexos que garanticen su adecuado funcionamiento.
g) Producción, almacenamiento, transporte, distribución y venta de combustible.
h) Establecimientos de hospedaje, con la finalidad de cumplir con la cuarentena dispuesta o para el alojamiento del personal que presta los servicios y bienes esenciales enumerados en la presente norma.
i) Medios de comunicación y en el caso de las centrales de atención telefónica (call center), solo para los servicios vinculados a la emergencia.
j) Los/as trabajadores/as del sector público que presten servicios necesarios para la atención de acciones relacionadas con la emergencia sanitaria producida por el COVID-19, así como los/as autorizados/as para el reinicio de actividades del Sector Público, para que puedan desplazarse a sus centros de trabajo.
k) Para el cumplimiento de las funciones de control vinculadas con la emergencia sanitaria por el COVID-19 en el marco de la Ley Nº 31016, se exceptúa al personal de la Contraloría General de la República y de los Órganos de Control Institucional. Asimismo, se encuentra exceptuado el personal de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral –SUNAFIL y los inspectores de trabajo de los Gobiernos Regionales.

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: **JO0CTQJ**

El Perú Primero

Asimismo, el artículo 16 del mencionado decreto supremo desarrolló aspectos relacionados a las actividades del sector público y la atención a la ciudadanía, prescribiendo lo siguiente:

> *"Las entidades del Sector Público de cualquier nivel de gobierno, podrán reiniciar actividades hasta un cuarenta por ciento (40%) de su capacidad en esta etapa, para lo cual adoptarán las medidas pertinentes para el desarrollo de las mismas y la atención a la ciudadanía, salvaguardando las restricciones sanitarias y el distanciamiento social, priorizando en todo lo que sea posible el trabajo remoto, implementando o habilitando la virtualización de trámites, servicios u otros, así como estableciendo, si fuera el caso, variación o ampliación de horarios de atención de la entidad."*

2.10 Así, de acuerdo con la relación de actividades descritas en el anexo adjunto y las disposiciones contenidas en el artículo 16 de la referida disposición legal, se estableció que los servidores públicos que excepcionalmente presten servicios necesarios para la atención de acciones relacionadas con la emergencia sanitaria producida por el COVID-19, así como el 40% de las actividades de cualquier entidad (indistintamente de su nivel de gobierno), pueden desplazarse a sus centros de trabajo en forma restringida.

Sobre la aplicación del trabajo remoto u otorgamiento de licencia con goce para servidores considerados dentro del grupo de riesgo (COVID-19) en el marco de la declaración de estado de emergencia nacional

2.11 No obstante lo indicado previamente, debemos señalar que todas las entidades del sector público deberán priorizar el trabajo remoto y la atención a la ciudadanía de manera no presencial, pues la reanudación de actividades en esta etapa busca seguir vigilantes ante la

---

l) Servicios necesarios para la distribución y transporte de materiales educativos; el almacenamiento, transporte, preparación y/o distribución de alimentos del programa social de alimentación escolar, así como la adquisición, transporte y distribución de insumos para mantenimiento de infraestructura y de equipamiento menor (kits de higiene) para la prevención del COVID-19, en los niveles educativos que corresponda. Todo ello, conforme a las disposiciones del Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y según los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud.
m) Servicios para las actividades comprendidas en la estrategia de "Reanudación de actividades", aprobada por Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, conforme a su implementación.
n) Servicios de comercio electrónico para la venta de vestuario, calzado y electrodomésticos, así como provisión de libros, útiles escolares y artículos para oficina, con fines de educación y trabajo, debiendo cumplir las normas sanitarias que emite la Autoridad Nacional de Salud.
o) Servicios de apoyo al diagnóstico, odontología, oftalmología, rehabilitación, reproducción humana, veterinarias, entre otros servicios médicos diferentes a los relacionados con la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19, debiendo observar los protocolos sanitarios que establece la Autoridad Nacional de Salud.
p) Servicios de aplicativos móviles para servicios de entrega a domicilio (delivery) prestados por terceros, debiendo observar los protocolos sanitarios que establece la Autoridad Nacional de Salud.
q) Servicios técnicos y profesionales independientes como técnicos de informática, gasfitería, jardinería, electricidad, carpintería, lavandería, mantenimiento de artefactos, reparación de equipos, servicios de peluquerías y cosmetología, ferreterías, servicios de limpieza o asistencia del hogar. Todos estos servicios se prestarán a domicilio.
r) Actividades deportivas federadas, entre las que se encuentran el fútbol profesional; bajo protocolos aprobados por el Instituto Peruano del Deporte en coordinación con el Ministerio de Salud. La práctica de cualquiera de estas actividades deberá ser realizada sin público en los escenarios deportivos.
s) Otros servicios que a la fecha de entrada en vigencia de la presente norma, ya se encontraban habilitados para su funcionamiento.

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: **JO0CTQJ**

emergencia sanitaria, debiéndonos adaptar a diferentes y nuevas formas para que los servidores puedan ejecutar sus prestaciones.

Las actividades que de manera imprescindible requieran hacerse de manera presencial, podrán realizarse; siempre que se haya dado estricto cumplimiento de las reglas sanitarias dictadas ´por el Ministerio de Salud – MINSA, conforme a la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA y normas modificatorias y complementarias, así como los artículo 1° y 16° del Decreto Supremo N° 094-2020-PCM.

2.12 En esa línea, el artículo 16° del Decreto de Urgencia N° 026-2020 ha establecido que "*El trabajo remoto se caracteriza por la prestación de servicios subordinada con la presencia física del trabajador en su domicilio o lugar de aislamiento domiciliario, utilizando cualquier medio o mecanismo que posibilite realizar las labores fuera del centro de trabajo, siempre que la naturaleza de las labores lo permita*".

2.13 En tal sentido, las entidades deberán disponer las acciones necesarias para garantizar que los servidores civiles (indistintamente de su régimen laboral) continúen con la prestación de labores desde sus domicilios, siempre que la naturaleza del puesto lo permita.

2.14 Ahora bien, resulta menester señalar que para la aplicación del trabajo remoto, las entidades públicas deberán tener en cuenta la situación de los servidores considerados dentro del grupo de riesgo (COVID-19) en el marco de la declaración de estado de emergencia nacional. Para tal efecto, de acuerdo con el artículo 20° del Decreto de Urgencia N° 026-2020 ha establecido sobre el particular, lo siguiente:

> *"Artículo 20.- Trabajo remoto para grupo de riesgo*
> *20.1 El empleador debe identificar y priorizar a los trabajadores considerados en el grupo de riesgo por edad y factores clínicos establecido en el documento técnico denominado "Atención y manejo clínico de casos de COVID-19 - Escenario de transmisión focalizada", aprobado por Resolución Ministerial Nº 084-2020-MINSA y sus modificatorias[4], a efectos de aplicar de manera obligatoria el trabajo remoto en estos casos.*
> *20.2 Cuando la naturaleza de las labores no sea compatible con el trabajo remoto y mientras dure la emergencia sanitaria por el COVID-19, el empleador debe otorgar una licencia con goce de haber sujeta a compensación posterior".*

2.15 En efecto, de acuerdo con la citada disposición legal, se puede advertir que las entidades públicas deberán identificar y hacer prevalecer a los trabajadores considerados en el grupo de riesgo por edad y factores clínicos relacionados a casos de COVID-19[5], para la aplicación

[4] Resolución Ministerial que fue dejada sin efecto por la Resolución Ministerial N° 139-2020-MINSA, y esta a su vez, derogada por la Resolución Ministerial Nº 193-2020-MINSA.

[5] Decreto Supremo Nº 083-2020-PCM
*"**Artículo 8.- Personas en grupos de riesgo para COVID-19***
8.1 Las personas en grupos de riesgo son las que presentan características asociadas a mayor riesgo de complicaciones por COVID-19: personas mayores de sesenta y cinco (65) años y quienes cuenten con comorbilidades como hipertensión arterial, diabetes, enfermedades cardiovasculares, enfermedad pulmonar crónica, cáncer, otros estados de inmunosupresión y otras que establezca la Autoridad Nacional Sanitaria.
(…)".

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: **JO0CTQJ**

El Perú Primero

obligatoria del trabajo remoto en dicho escenario, para efectos de salvaguardar el derecho a la salud y el interés general.

2.16 Finalmente, debemos indicar que el Decreto Supremo N° 083-2020-PCM[6] (publicado el 10 de mayo del 2020), en su artículo 8 reguló disposiciones para las personas en grupo de riesgo para COVID-19 que laboran, estableciendo en su numeral 8.3 lo siguiente:

> *"8.3 En el caso de las personas en grupos de riesgo que laboran, se prioriza su prestación de servicios bajo la modalidad de trabajo remoto. En caso deseen concurrir a trabajar o prestar servicios en las actividades autorizadas, pueden suscribir una declaración jurada de asunción de responsabilidad voluntaria, conforme a las disposiciones que emita el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el Ministerio de Salud. En ningún caso, se puede ejercer algún tipo de coacción para la firma de este documento, lo que incluye, pero no limita, supeditar la firma respectiva a que se mantenga el vínculo laboral o la prestación de servicios."*

Por tanto, las entidades deberán preferir la aplicación del trabajo remoto para el personal que se encuentre enmarcada dentro del grupo de riesgo para COVID 19, y de manera excepcional podrá autorizar que dicho personal realice trabajo presencial, para lo cual deberá observar las disposiciones indicadas en el numeral 8.3 del Decreto Supremo N° 083-2020-PCM.

III. Conclusiones

3.1 El otorgamiento de incentivos económicos a favor del personal que opte por jubilarse se encontraría restringida por el artículo 6 del Decreto de Urgencia que Aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020 (así como las leyes de presupuesto de años anteriores) para el sector público, por lo que las entidades no podrían suscribir convenios individuales (o colectivos) con sus servidores para otorgar incentivos económicos a cambio de que estos opten por la jubilación.

3.2 Conforme a las disposiciones contenidas en el artículo 16 del Decreto Supremo N° 094-2020-PCM y las actividades descritas en su anexo adjunto, se concluye que los servidores públicos que excepcionalmente presten servicios necesarios para la atención de acciones relacionadas con la emergencia sanitaria producida por el COVID-19, pueden desplazarse a sus centros de trabajo en forma restringida. Asimismo, las entidades de los tres niveles de gobierno podrán reiniciar actividades hasta un cuarenta por ciento (40%) de su capacidad durante esta etapa.

3.3 No obstante lo indicado previamente, debemos señalar que todas las entidades del sector público deberán priorizar el trabajo remoto y la atención a la ciudadanía de manera no presencial, pues la reanudación de actividades en esta etapa busca seguir vigilantes ante la emergencia sanitaria, debiéndonos adaptar a diferentes y nuevas formas para que los servidores puedan ejecutar sus prestaciones.

[6] Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19 y establece otras disposiciones.

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: **JO0CTQJ**

3.4 Las actividades que de manera imprescindible requieran hacerse de manera presencial, podrán realizarse; siempre que se haya dado estricto cumplimiento de las reglas sanitarias dictadas ´por el Ministerio de Salud – MINSA, conforme a la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA y normas modificatorias y complementarias, así como los artículo 1° y 16° del Decreto Supremo N° 094-2020-PCM.

3.5 Las entidades públicas deberán prever que las personas que se encuentran dentro del grupo de riesgo de casos de COVID-19 realicen trabajo remoto o, en su defecto, se les otorgue una licencia con goce de haber, para efectos de salvaguardar el derecho a la salud y el interés general. De manera excepcional podrá autorizar que dicho personal realice trabajo presencial, para lo cual deberá observar las disposiciones indicadas en el numeral 8.3 del Decreto Supremo N° 083-2020-PCM.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/abs/jms
K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2020

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: **JO0CTQJ**

Lpderecho.pe

EL PERÚ PRIMERO