



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 Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Fecha

INFORME TÉCNICO N° -2021-SERVIR-GPGSC

Para : **BRATZO BENJAMÍN BARTRA IBAZETA**
Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **MARÍA EUGENIA DEL CARMEN CERNA GARCÍA DE ORSOS**
Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal

Asunto : Sobre la posibilidad de afiliar a una organización sindical a locadores de servicios

Referencia : Oficio N° 0199-2021-GM-A/MDPN

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Gerente Municipal de la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo formula a SERVIR las siguientes consultas:

- a) ¿Pueden afiliarse a una organización sindical de una entidad pública aquellas personas que tienen la condición de locadores de servicios?
- b) ¿A los locadores de servicios les resulta aplicable los beneficios convencionales pactados con el sindicato de la entidad, los cuales son extensible a los servidores con vínculo laboral bajo los regímenes 276, 728 y 1057 – CAS?
- c) ¿El estatuto de un sindicato que establece la posibilidad de afiliar locadores de servicios, contraviene a la Constitución y leyes laborales del sector público vigentes?

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



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 Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

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

Sobre la posibilidad de afiliar a una organización sindical a locadores de servicios

2.4 Al respecto, nos remitimos a lo indicado en el [Informe Técnico N° 988-2019-SERVIR/GPGSC](#), el cual ratificamos en todos sus extremos y en cuyo contenido se precisó lo siguiente:

“2.3 Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, debemos precisar que las personas que brindan servicios al Estado bajo la modalidad de servicios no personales, es decir, como locadores de servicios, no están subordinados al Estado, sino que prestan sus servicios bajo las reglas del Código Civil¹ y sus normas complementarias, cuya contratación se efectúa para realizar labores no subordinadas, de manera autónoma por un tiempo determinado a cambio de una retribución, sin que ello implique en modo alguno una vinculación de carácter laboral o estatutaria con el Estado, es decir, se trata de un contrato distinto a los contratos laborales, los cuales sí contemplan beneficios para los trabajadores por existir un vínculo laboral.

2.4 Por lo tanto, las personas que brindan servicios a la Administración Pública bajo las reglas del artículo 1764 del Código Civil prestan sus servicios a este de manera independiente, por un determinado tiempo a cambio de una retribución, sin que ello implique una vinculación y reconocimiento de derechos de naturaleza laboral o estatutaria con el mismo, precisando que no existe base legal que permita reconocer derechos laborales por las actividades de carácter civil.

2.5 En esa línea, tenemos que a los locadores de servicios no les corresponde ningún beneficio regulado en otros regímenes de naturaleza laboral. Igualmente, no podrían afiliarse a una organización sindical y percibir los beneficios que esta negocie con la entidad empleadora, ya que la libertad sindical es un derecho exclusivo para los servidores civiles², quienes se encuentran sujetos a un régimen laboral del sector público (Decretos Legislativos N° 276, N° 728, N° 1057-CAS y los regímenes especiales).”

2.5 En efecto, las personas vinculadas mediante contratos de locación de servicios se rigen por normas de naturaleza civil y, en ese sentido, no se encuentran vinculados bajo un régimen laboral. Por ende, los locadores de servicios no se constituyen como personal de la entidad, motivo por el cual, no pueden afiliarse a una organización sindical ni percibir los beneficios convencionales que ésta haya pactado a favor de sus afiliados que se encuentren dentro de su ámbito de representación (ya sea bajo los Decretos Legislativos N° 276, N° 728, N° 1057-CAS y los regímenes especiales).

2.6 Para mayor abundamiento, nos remitimos a lo señalado en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú, el cual consagra los derechos colectivos de los trabajadores, entendiéndose como tal a los que ostentan un vínculo de trabajo en virtud a un régimen laboral determinado.

¹ Artículos: 1756, literal a), 1764, 1765, 1766, 1767, 1768, 1769, 1770.

² Reglamento de la Ley del Servicio Civil, Aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, Artículo 51: “La Libertad sindical comprende el derecho de los **servidores civiles** a (...) afiliarse a organizaciones sindicales (...)” (resaltado agregado)



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 Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Asimismo, el artículo 42 de la norma suprema, relacionada a la función pública, precisa que a los servidores públicos se les reconoce los derechos de sindicación y huelga, y dentro del universo de los servidores públicos, se excluye a aquellos que tienen la calidad de funcionarios del Estado con poder de decisión, y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección. Consecuentemente, no se menciona a los locadores dado que éstos no tienen la calidad de servidores públicos al estar sujetos a una relación contractual de naturaleza civil³.

- 2.7 Por tanto, y teniendo en cuenta lo expuesto en los numerales precedentes del presente informe técnico, debemos señalar que, en caso el sindicato de una entidad pública haya establecido en sus Estatutos que dentro de su ámbito de representación pueden afiliarse locadores de servicios, éste deberá ser impugnado en la vía correspondiente por la entidad, por infringir normas constitucionales y legales.

III. Conclusiones

- 3.1 Las personas que brindan servicios a la Administración Pública bajo las reglas del artículo 1764 del Código Civil prestan sus servicios a este de manera independiente, por un determinado tiempo a cambio de una retribución, sin que ello implique una vinculación y reconocimiento de derechos de naturaleza laboral o estatutaria con el mismo, precisando que no existe base legal que permita reconocer derechos laborales por las actividades de carácter civil.
- 3.2 A los locadores de servicios no les corresponde ningún beneficio regulado en otros regímenes de naturaleza laboral. Igualmente, no podrían afiliarse a una organización sindical y percibir los beneficios que este negocie con la entidad empleadora, ya que la libertad sindical es un derecho exclusivo para los servidores civiles, quienes se encuentran sujetos a un régimen laboral del sector público (Decretos Legislativos N° 276, N° 728, N° 1057-CAS y los regímenes especiales).
- 3.3 En caso el sindicato de una entidad pública haya establecido en sus Estatutos que dentro de su ámbito de representación pueden afiliarse locadores de servicios, éste deberá ser impugnado en la vía correspondiente por la entidad, por infringir normas constitucionales y legales.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

MARÍA EUGENIA DEL CARMEN CERNA GARCÍA DE ORSOS

Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

BBBI/meccg/jms

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2021

³ Asimismo, el artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR, estableció en su artículo 1 que su ámbito de aplicación alcanza a los trabajadores de entidades del Estado y de empresas pertenecientes al ámbito de la Actividad Empresarial del Estado, sujetos al régimen de la actividad privada. Por su parte, el artículo 40 de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, consagra el derecho colectivo de los servidores civiles, en cuyo grupo no se encuentra, por definición, los locadores de servicios.