



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Fecha

INFORME TÉCNICO N° -2021-SERVIR-GPGSC

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

De : **GLADYS GABRIELA CUSIMAYTA LOBO**
Especialista de Proyectos Normativos del Sistema Administrativo de Recursos Humanos

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 671/2021-CR, Ley que incluye el refrigerio como parte de la jornada laboral

Referencia : a) Oficio N° D011018-2021-PCM-SC
b) Oficio N° D010247-2021-PCM-SC

Me dirijo a usted, en atención a los documentos de la referencia, a través del cual la Secretaría de Coordinación solicita se emita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 671/2021-CR, Ley que incluye el refrigerio como parte de la jornada laboral.

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 bajo comentario tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo N° 854, Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo, para tal efecto en el artículo 2 de la propuesta normativa se establece la modificación del artículo 7 del Texto Único Ordenado de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2002-TR, de la siguiente manera:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p>Artículo 7.- En el caso de trabajo en horario corrido, el trabajador tiene derecho a tomar sus alimentos de acuerdo a lo que establezca el empleador en cada centro de trabajo, salvo convenio en contrario. El tiempo dedicado al refrigerio no podrá ser inferior a cuarenta y cinco (45) minutos. El tiempo de refrigerio no forma parte de la jornada ni horario de trabajo, salvo que por convenio colectivo se disponga algo distinto.</p>	<p>Artículo 7.- En el caso de trabajo en horario corrido, el trabajador tiene derecho a tomar sus alimentos de acuerdo a lo que establezca el empleador en cada centro de trabajo, salvo convenio en contrario, que sea más beneficioso para el trabajador y su salud. Todo tiempo dedicado al refrigerio forma parte de la jornada laboral y del horario de trabajo, y no podrá ser inferior al cuarenta y cinco (45) minutos. Salvo que exista acuerdo individual o convenio colectivo que mejore estas condiciones para el trabajador. (Énfasis agregado)</p>

2.2 En cuanto a la estructura del Proyecto de Ley, cabe indicar que este contiene dos (02) artículos y tres (03) disposiciones complementarias finales.

2.3 Por su parte, según la Exposición de Motivos, se indica que la presente iniciativa legislativa tiene por finalidad la reducción de la jornada laboral (al incluir los 45 minutos de refrigerio en la jornada laboral) y por ende, el incremento indirecto de las remuneraciones; asimismo, se indica que la propuesta normativa no generará un costo al erario nacional puesto que su función es reforzar el cumplimiento de las obligaciones de promoción de condiciones para el progreso social y económico.

III. Análisis del Proyecto de Ley

3.1. En principio, debemos diferenciar los términos "horario de trabajo" y "jornada de trabajo". Para tal efecto, citaremos lo desarrollado en el Informe Técnico N° 515-2018-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe):

"2.3 Al respecto, el Diccionario de la Real Academia Española define a la jornada, en su segunda acepción, como «el tiempo de duración del trabajo diario». Por su parte, define al horario, en su quinta acepción, como el «tiempo durante el cual se desarrolló habitual o regularmente una acción o se realiza una actividad». Por tanto, la jornada hace referencia al tiempo dedicado exclusivamente al trabajo, motivo por el cual expresamos la frase 'Jornada laboral', mientras que el horario hace referencia al tiempo de desarrollo habitual de una acción o actividad, el cual está determinado con un momento de inicio y uno de fin, como lo es el horario de atención al público, el cual determina el tiempo en el cual se va a realizar la actividad orientada a la atención del público. (El resaltado nuestro)

2.4 En ese aspecto, la jornada laboral o de trabajo es el periodo de tiempo en el cual el trabajador va a realizar su prestación de servicios al día (ocho horas diarias por ejemplo), mientras que el horario de trabajo hace referencia a las horas del día entre las cuales el trabajador realizará su jornada de trabajo (en caso el trabajador tenga una jornada diaria de ocho horas, el horario de trabajo sería la



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

determinación de su hora de ingreso y su hora de salida). En consecuencia, es importante indicar que el horario de atención al público hace referencia al periodo de tiempo determinado en que la administración atenderá al público. "

- 3.2. De acuerdo a lo expuesto, se observa que la jornada de trabajo es el periodo de tiempo en el cual el trabajador va a realizar su prestación de servicios; y sobre el particular, cabe indicar que la Constitución Política del Estado establece, en su artículo 25º, que la jornada de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. Asimismo, en concordancia con la norma fundamental, la Décima Disposición Final del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, dispone que la jornada laboral del sector público es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo; y cuando la Ley disponga una jornada menor, esta será destinada de manera preferente a la atención al público.
- 3.3. De la lectura de las disposiciones antes mencionadas, podemos determinar que la jornada máxima de trabajo no puede superar las ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales, por lo tanto, cabe la posibilidad de establecer jornadas inferiores a dicha jornada.
- 3.4. Por su parte, el Decreto Legislativo N° 800¹ - Establecen horario de atención y jornada diaria en la Administración Pública, señalando que la jornada de trabajo en el Sector Público sería de siete horas y cuarenta y cinco minutos, la misma que rige de lunes a viernes. En adición a dicha jornada las entidades debían definir un lapso de tiempo necesario para el refrigerio de los servidores.
- 3.5. En consecuencia, se debe tener en cuenta que al establecer la jornada ordinaria de trabajo, esta no puede exceder el máximo legal establecido en la Constitución (8 horas diarias o 48 horas semanales, como máximo) y para el caso de los trabajadores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, debe tenerse en cuenta lo establecido en el Decreto Legislativo N° 800 lo cual se encuentra dentro del tope dispuesto por la norma constitucional.
- 3.6. En efecto, cabe destacar que en el sector público se presentan los regímenes generales establecidos en los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057, así como en la Ley N° 30057, cuya jornada máxima de trabajo se encuentra detallada por sus propias normas, esto es en los Decretos Legislativos N° 800, 854, 1057², y en la Ley N° 30057³, respectivamente, y en concordancia con la norma fundamental, estas no podrán exceder a lo establecido en la Constitución Política del Perú, es decir jornada de 8 horas diarias y 48 horas semanales, como máximo.

¹ Publicado el 3 de enero de 1996.

² Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios modificada por la Ley N° 29849 "Artículo 6.- Contenido (...)

b) Jornada máxima de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales. **Cuando labore en una entidad en la que existe una jornada de trabajo reducida establecida para los trabajadores sujetos a los regímenes laborales generales, le será aplicable tal jornada especial.**

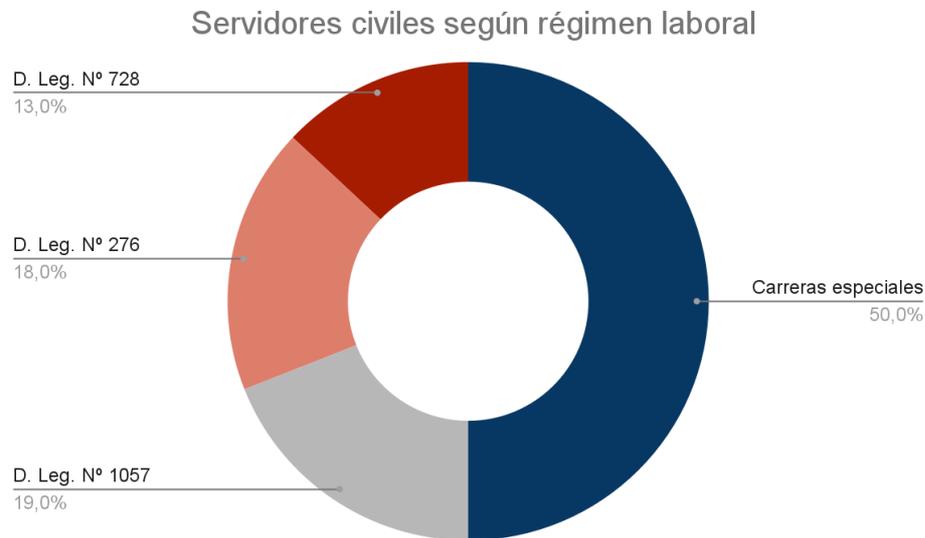
³ Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil

"Artículo 35.- Derechos Individuales del servidor civil

(...)

c) Jornada de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales, como máximo."

- 3.7. En ese orden de ideas, resulta pertinente mencionar la distribución de los servidores civiles según régimen laboral en el sector público:



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (2016). *Características del Servicio Civil Peruano*⁴

- 3.8. Del cuadro antes reseñado, se puede apreciar que en el sector público se cuenta con un porcentaje estimado del 13% de personal bajo el régimen laboral de la actividad privada. Con respecto al régimen laboral especial del Decreto Legislativo N° 1057, se cuenta con un estimado del 19%, y servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 en un 18%.
- 3.9. De acuerdo al proyecto normativo, se tiene como objetivo modificar el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 854, que regula la Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo en el sector privado, estableciendo que el tiempo dedicado al refrigerio forme parte de la jornada laboral. No obstante, conforme se ha mencionado previamente, en el sector público también se encuentran servidores públicos contratados bajo dicho régimen de contratación. Por lo que, en el presente informe se aborda el alcance de dicha normativa en el Servicio Civil.
- 3.10. Previamente cabe indicar que, el vigente artículo 7 del Decreto Legislativo N° 854, dispone que en el caso de trabajo en horario corrido, el trabajador tiene derecho a tomar sus alimentos de acuerdo a lo que establezca el empleador en cada centro de trabajo, salvo convenio en contrario; dicho tiempo de refrigerio no forma parte de la jornada ni horario de trabajo, salvo que por convenio colectivo se disponga algo distinto.
- 3.11. Por su parte, el artículo 14 del Reglamento del T.U.O. de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-TR, señala que el horario de refrigerio tiene como finalidad que el trabajador lo destine a la ingesta de su alimentación

⁴ https://storage.servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR-El_servicio_civil_peruano-Anx1.PDF

principal cuando coincida con la oportunidad del desayuno, almuerzo o cena, o de un refrigerio propiamente dicho, y/o al descanso. De esta manera, se desprende que el refrigerio es un espacio destinado a que el trabajador satisfaga su necesidad de consumir alimentos y/o descansar, el cual deviene en necesario como consecuencia de su puesta a disposición frente al empleador.

- 3.12. De acuerdo con lo expuesto, se observa que la propuesta normativa al considerar el tiempo de refrigerio, que no es un tiempo destinado a brindar un servicio efectivo, sino para la ingesta de la alimentación principal del servidor, tendrá como efecto, la reducción de la jornada laboral. Asimismo, de la exposición de motivos, se ha expresado que la finalidad del proyecto materia de revisión es la reducción de la jornada laboral (al incluir los 45 minutos de refrigerio en la jornada laboral) y por ende, el incremento de las remuneraciones.
- 3.13. Ante lo señalado, que de no disponerse la reducción del sueldo ante la reducción de la jornada laboral, ello conllevaría a un incremento de las remuneraciones. Por lo que, en dicho extremo, resulta necesario y corresponde solicitar la opinión de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, en su condición de órgano competente en materia de compensaciones económicas y ejerce dicha competencia de acuerdo con los principios de disciplina administrativa, exclusividad y gestión adecuada. Ello, de conformidad con el Decreto Legislativo N° 1442, la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.
- 3.14. Por otro lado, cabe observar que, de aprobarse dicha propuesta legislativa también le resultaría aplicable a los servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, en los casos en que se encuentren prestando servicios en una entidad, sujeta al régimen laboral (Decreto Legislativo N° 728), toda vez que su normativa especial, en su literal b) del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1057, modificado por la Ley N° 29849, señala que de existir una jornada de trabajo reducida establecida para los trabajadores sujetos a los regímenes laborales generales, le será aplicable tal jornada especial.
- 3.15. Finalmente, es preciso indicar que en la Exposición de Motivos se analiza el efecto económico de la inclusión de los 45 minutos de refrigerio en la jornada laboral, señalando lo siguiente: “(..) *si queremos medir cuántos trabajadores tendría que contratar el empleador al otorgar 45 minutos adicionales a un trabajador, haciendo números, se tendría que contratar a un trabajador adicional por dos días. Entonces, podemos ver que, si bien puede existir un costo, este sería mínimo para la empresa o entidad que contratante a los trabajadores*”. (Resaltado nuestro)

De lo expuesto, se aprecia que en el sector público la contratación de personal adicional por parte de la entidad para cubrir las horas en que los trabajadores dejarán de prestar servicios a fin de no afectar los servicios brindados a la ciudadanía, conllevaría al aumento de gasto público; por lo que, resulta necesario advertir que la presente propuesta normativa estaría colisionando con lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú que indica que los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

IV. Conclusiones

Del análisis efectuado al Proyecto de Ley N° 671/2021-CR, Ley que incluye el refrigerio como parte de la jornada laboral, se concluye lo siguiente:

- 4.1 La propuesta normativa tiene como objetivo modificar el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 854, estableciendo que el tiempo dedicado al refrigerio forme parte de la jornada laboral; constituyendo con ello una reducción de la jornada laboral, conforme se menciona de la finalidad expuesta en la Exposición de Motivos.
- 4.2 Se debe observar que de no disponerse la reducción del sueldo ante la reducción de la jornada laboral, ello conllevaría a un incremento de las remuneraciones. Por lo que, en dicho extremo, corresponde solicitar la opinión de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, en su condición de órgano competente en materia de compensaciones económicas y ejerce dicha competencia de acuerdo con los principios de disciplina administrativa, exclusividad y gestión adecuada. Ello, de conformidad con el Decreto Legislativo N° 1442, la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.
- 4.3 La propuesta normativa, al modificar el Decreto Legislativo N° 854, resultaría aplicable al personal del sector público que se encuentran bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, y en aplicación del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1057, modificado por la Ley N° 29849, resultaría además aplicable la jornada de trabajo reducida a los servidores del régimen del Decreto Legislativo N° 1057, que se encuentren prestando servicios en una entidad cuyo régimen laboral general sea el establecido en el DL 728.
- 4.4 Finalmente, la propuesta normativa, en su aplicación en el sector público, estaría colisionando con lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú que indica que los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos.

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

GLADYS GABRIELA CUSIMAYTA LOBO
Especialista de Proyectos Normativos
del Sistema Administrativo de Recursos Humanos

BBI/ggc