Lima, 20 de febrero de 2025

INFORME TECNICO N° 000288-2025-SERVIR-GPGSC

A : **BETTSY DIANA ROSAS ROSALES**
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**
Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Asunto : a) Sobre la licencia sin goce de remuneraciones a servidores bajo los regímenes laborales de los Decretos Legislativos Nros 1057 y 728
b) Sobre el conflicto de intereses en la administración pública
c) Sobre los contratos de locación de servicios y la no competencia de SERVIR

Referencia : Carta N° 032-2025-SUTMIT

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, la Secretaria General del Sindicato Unitario de Trabajadores del Ministerio de Trabajo consulta a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR lo siguiente:

a) ¿Un servidor contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 que cuenta con licencia sin goce de haber (suspensión perfecta de su vínculo laboral primigenio con la entidad), puede ser contratado por la misma entidad como locador de servicios y/o consultor?

b) ¿Un servidor contratado bajo el régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728) que cuenta con licencia sin goce de haber (suspensión perfecta de su vínculo laboral primigenio con la entidad), puede ser contratado por la misma entidad como locador de servicios y/o consultor?

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,

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: **https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR** e ingresando la siguiente clave: **XXOVNDA**

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml

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

Sobre la licencia sin goce de remuneraciones a servidores bajo los regímenes laborales de los Decretos Legislativos Nros 1057 y 728

2.4 Respecto a la licencia sin goce de remuneraciones de servidores sujetos al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 1057[1], SERVIR tuvo oportunidad de emitir opinión, a través del Informe Técnico N° 000435-2023-SERVIR-GPGSC[2] (disponible en www.gob.pe/servir), que recomendamos revisar para mayor detalle, en el que se precisa lo siguiente:

> *"2.8 De acuerdo con el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1057 (D. Leg. N° 1057), modificado por la Ley N° 29849, referente a los derechos de los servidores bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (en adelante, régimen CAS), se establece lo siguiente:*
>
> > ***Artículo 6.- Contenido***
> > *El Contrato Administrativo de Servicios otorga al trabajador los siguientes derechos:*
> > *(…)*
> > *g) Licencias con goce de haber por maternidad, paternidad, **y otras licencias a las que tienen derecho los trabajadores de los regímenes laborales generales**.*
> > *(Énfasis agregado)*
>
> *2.9 En ese sentido, **los servidores bajo el régimen CAS tienen derecho**, además de las licencias por maternidad y paternidad, **a las licencias que se otorguen a los otros servidores o trabajadores sujetos al régimen laboral general de la entidad** (sea del régimen del Decreto Legislativo N° 276 o del régimen del Decreto Legislativo N° 728). Para su otorgamiento se debe cumplir con los requisitos establecidos en las normas del régimen laboral respectivo.*
>
> *(…)*
>
> *2.12 Siendo así, **la licencia sin goce de haber que se otorgue a los servidores del régimen CAS debe darse de acuerdo a lo regulado para el régimen laboral general que corresponde a la entidad (Decreto Legislativo N° 276 o 728), aplicándose el plazo máximo que se haya establecido para dicha licencia.** Asimismo, cabe precisar que, en*

[1] Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios
[2] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5657630/5012067-informe-tecnico-0435-2023-servir-gpgsc.pdf?v=1704924652

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: **https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR** e ingresando la siguiente clave: **XXOVNDA**

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml

el caso de los contratos bajo el régimen CAS de duración determinada, la entidad deberá tener en cuenta que la licencia a otorgarse no puede exceder el plazo de vigencia de dichos contratos.

(…).”

(Subrayado y énfasis agregado).

2.5 Por consiguiente, se colige que los servidores contratados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 (sean a plazo determinado[3] o indeterminado) pueden, sin necesidad de extinguir su vínculo laboral, suspender de modo perfecto dicho vínculo, a través de una licencia sin goce de remuneraciones, a fin de prestar servicios bajo el mismo u otro régimen laboral en la misma u otra entidad pública. Para ello, deberán observar los límites en la duración de dicha licencia, de acuerdo a lo regulado para el régimen laboral que corresponda a cada entidad (Decreto Legislativo N° 276[4], Decreto Legislativo N° 728, o Ley N° 30057).

2.6 Por otro lado, respecto a la licencia sin goce de remuneraciones en el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, debemos indicar que el literal k) del artículo 12 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 728, Ley de Productividad y Competitividad laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, prevé como una causa de suspensión del contrato de trabajo el permiso o licencia concedido por el empleador. Sobre la aplicación de dicha causal, SERVIR se pronunció mediante el Informe Técnico N° 0793-2017-SERVIR/GPGSC[5] (disponible en www.gob.pe/servir), el cual recomendamos revisar y en el que se señaló lo siguiente:

“(…)

*2.6 En tal sentido, **el trabajador se encuentra facultado para solicitar licencia sin goce de haber a efectos de suspender su contrato de trabajo**, lo cual no constituye un derecho laboral, en cuanto se encuentra supeditado a la voluntad o discrecionalidad del empleador para otorgar dicho pedido.*

2.7 ***La normativa del régimen privado no estipula requisitos, procedimiento y/o límite de plazo alguno para el tiempo de duración este tipo de licencia**. **Ello, no impide que las entidades públicas en ejercicio de poder de dirección, a través de sus documentos de gestión interna** (como Directivas, Reglamento Interno de Trabajo, entre otros) **puedan establecer los supuestos, requisitos, procedimientos, plazos, entre otros aspectos que regulen el otorgamiento de las licencias sin goce de haber de sus trabajadores.***

[3] Para el otorgamiento de licencias sin goce de remuneraciones a servidores CAS de plazo determinado, las entidades deberán tener en cuenta que estas de ninguna manera podrían superar el plazo de duración de dichos contratos.

[4] Respecto a las entidades cuyo régimen laboral general es el regulado por el Decreto Legislativo N° 276, debe precisarse que, mediante el artículo único de la Ley N° 32199 (norma publicada en el diario oficial “El Peruano” con fecha 17 de diciembre de 2024), se modificó el inciso e) del artículo 24 de dicho marco normativo, precisando que las licencias sin goce de haber pueden extenderse hasta por tres años continuos o discontinuos, contabilizadas dentro de un periodo de cinco años, por lo que, la licencia a los servidores CAS de dichas entidades se sujetan a los límites previstos en la disposición señalada.

[5] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5690215/5052901-informe-tecnico-793-2017-servir-gpgsc.pdf?v=1705429231

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: **https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR** e ingresando la siguiente clave: **XXOVNDA**

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml

2.8 *De esta manera, si bien en el régimen del Decreto Legislativo Nº 728, la figura de la reserva de plaza no cuenta con una regulación especial, las entidades públicas se encuentran facultadas para establecer los plazos de las licencias sin goce de haber, dentro del cual el vínculo laboral de sus trabajadores se mantendrá vigente."*

(Énfasis y subrayado agregado)

2.7 Es así que, los servidores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 también podrán suspender de modo perfecto su vínculo laboral a través de una licencia sin goce de remuneraciones, con la finalidad de vincularse con la misma u otra entidad bajo el mismo u otro régimen laboral, para ello deben observar las disposiciones (supuestos, requisitos, procedimientos, plazos, entre otros) que la entidad haya establecido en sus documentos de gestión interna, como el Reglamento Interno de Servidores Civiles – RIS. Téngase en cuenta que, la licencia sin goce de remuneraciones no es un derecho que pueda ser exigido por el servidor, sino que estará sujeto a la evaluación que realice la entidad de acuerdo a su necesidad de servicio.

2.8 En caso un servidor de inicio a un segundo vínculo con el Estado (independientemente de su régimen laboral o modalidad de contratación), sin suspender su vínculo laboral primigenio a través de una licencia sin goce de remuneraciones, podría encontrarse inmerso en la prohibición de doble percepción establecida en el artículo 3 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, la cual, se encuentra comprendida en el artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil como una falta administrativa disciplinaria grave.

Sobre el conflicto de intereses en la administración pública

2.9 De acuerdo a Morón Urbina, el conflicto de intereses es definido *"como una situación o estado de cosas de riesgo objetivamente razonable para el interés público confiado a un servidor, que surge porque él mismo admite o mantiene, a la vez, legítimos intereses personales de origen privado (familiares, amicales, económicos, sociales, partidarios) que pueden dar efectivamente o aparentar que existirá influencia o incentivo para favorecerlos en desmedro o por encima del interés público (desvío de poder) o, cuando menos, afectaría la objetividad del criterio para adoptar la decisión que le compete"*[6].

2.10 En nuestro ordenamiento jurídico, el conflicto de intereses está regulado –como una prohibición ética– en el numeral 1 del artículo 8 de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública (en adelante, LCEEP), conforme a lo siguiente:

"Artículo 8.- Prohibiciones Éticas de la Función Pública
El servidor público está prohibido de:
1. <u>Mantener Intereses de Conflicto</u>

[6] MORÓN URBINA, Juan Carlos. La regulación de los conflictos de intereses y el buen gobierno en el Perú. En: Revista ius et veritas, Nº 49, Diciembre 2014, Lima, p. 266

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: **https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR** e ingresando la siguiente clave: **XXOVNDA**

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml

***Mantener relaciones o de aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicas o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimento de los deberes y funciones a su cargo**."*

(Énfasis y subrayado agregado)

2.11 Así, la disposición citada busca garantizar la imparcialidad en las actuaciones de todo el personal al servicio del Estado, de manera que dichas actuaciones sean realizadas privilegiando el interés público sobre el interés particular, lo cual conlleva a que el servidor público deseche cualquier situación que pueda poner en riesgo la objetividad de su función pública en desmedro del interés general.

2.12 En esa línea, en caso las entidades públicas adviertan alguna inobservancia al Código de Ética de la Función Pública, como la prohibición de mantener intereses en conflicto, deberán efectuar el análisis del caso en concreto y adoptar las providencias que resulten necesarias, a fin de no incurrir en la citada prohibición, bajo responsabilidad.

2.13 De esta manera, conforme se ha precisado en los numerales 2.5 y 2.7 del presente informe, si bien un servidor (sujeto al régimen del Decreto Legislativo N° 1057 o 728) puede suspender de modo perfecto su vínculo laboral, a través de una licencia sin goce de remuneraciones, para dar inicio a un nuevo vínculo con el Estado –incluso con la misma entidad–, el que puede ser de carácter laboral o bajo otra modalidad de contratación, como una locación de servicios, corresponderá a la entidad evaluar si esta nueva vinculación genera una transgresión a la prohibición ética contemplada en el numeral 1 del artículo 8 de la LCCEP.

Sobre los contratos de locación de servicios y la no competencia de SERVIR

2.14 En relación a los contratos de locación de servicios, SERVIR ha tenido oportunidad de emitir opinión a través del Informe Técnico N° 000369-2023-SERVIR-GPGSC[7] (disponible en www.gob.pe/servir), el cual señala lo siguiente:

"(…)

2.14 ***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 Civil[5] y sus normas complementarias****; asimismo,* ***su 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.*

[7] https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/5011842-informe-tecnico-0369-2023-servir-gpgsc

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: **https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR** e ingresando la siguiente clave: **XXOVNDA**

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml

2.15 Así, 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.

2.16 En ese sentido, a los locadores de servicios, en su condición de prestadores de servicios autónomos, se rigen únicamente por el marco normativo del código civil no siendo factible extenderles las disposiciones exclusivas de los regímenes laborales del Estado (como los son los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057).

2.17 ***Por tales motivos, SERVIR no tiene competencia para emitir pronunciamiento sobre las relaciones de naturaleza civil que se den en la Administración Pública dado que sólo es competente para interpretar las normas pertinentes al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, en su calidad de ente rector del referido sistema***[6]*."*

(Énfasis agregado).

2.15 Siendo esto así, queda claro que SERVIR no tiene competencia para emitir pronunciamiento sobre las relaciones de naturaleza civil que se desarrollen en la administración pública, puesto que solo es competente para interpretar las normas pertinentes al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado (no encontrándose entre ellas, las vinculadas a la contratación de índole civil, que se regula por el Código Civil), en su calidad de ente rector del referido sistema; no obstante, téngase en cuenta que, las entidades públicas no deben celebrar contratos de locación para la realización de labores subordinadas o no autónomas, puesto que estas comprenden el desarrollo de funciones propias de un determinado puesto previsto en los instrumentos de gestión de la entidad.

III. Conclusiones

3.1 Los servidores contratados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 (sean a plazo determinado o indeterminado) pueden, sin necesidad de extinguir su vínculo laboral, suspender de modo perfecto dicho vínculo, a través de una licencia sin goce de remuneraciones, a fin de prestar servicios bajo el mismo u otro régimen laboral en la misma u otra entidad pública. Para ello, deberán observar los límites en la duración de dicha licencia, de acuerdo a lo regulado para el régimen laboral que corresponda a cada entidad (Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728, o Ley N° 30057).

3.2 Los servidores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 también podrán suspender de modo perfecto su vínculo laboral a través de una licencia sin goce de remuneraciones, con la finalidad de vincularse con la misma u otra entidad bajo el mismo u otro régimen laboral, para ello deben observar las disposiciones (supuestos, requisitos, procedimientos, plazos, entre otros) que la entidad haya establecido en sus documentos de gestión interna, como el Reglamento Interno de Servidores Civiles – RIS. Téngase en cuenta

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: **https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR** e ingresando la siguiente clave: **XXOVNDA**

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml

que, la licencia sin goce de remuneraciones no es un derecho que pueda ser exigido por el servidor, sino que estará sujeto a la evaluación que realice la entidad de acuerdo a su necesidad de servicio.

3.3 Corresponde a las entidades evaluar si la nueva vinculación de una persona con el Estado, cuyo vínculo laboral primigenio ha sido suspendido mediante una licencia sin goce de remuneraciones, transgrede la prohibición ética de mantener intereses de conflicto contenida en el numeral 1 del artículo 8 de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética.

3.4 SERVIR no tiene competencia para emitir pronunciamiento sobre las relaciones de naturaleza civil que se desarrollen en la administración pública, puesto que solo es competente para interpretar las normas pertinentes al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado (no encontrándose entre ellas, las vinculadas a la contratación de índole civil, que se regula por el Código Civil), en su calidad de ente rector del referido sistema; no obstante, téngase en cuenta que, las entidades públicas no deben celebrar contratos de locación para la realización de labores subordinadas o no autónomas, puesto que estas comprenden el desarrollo de funciones propias de un determinado puesto previsto en los instrumentos de gestión de la entidad.

Atentamente,

Firmado por
ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS
Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)
PAOLA JANET PANTOJA ACUÑA
Especialista – Coordinadora de Gestión Jurídica
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)
PAULA CAROLINA MEDINA RAMIREZ
Analista Jurídico I
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

BDRR/aabs/pjpa/pcmr
K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2025
Reg. 9090-2025

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: **https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR** e ingresando la siguiente clave: **XXOVNDA**

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml