



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, **13 FEB. 2018**

OFICIO N° **755**-2018-MTPE/4

Señor

GILMER TRUJILLO ZEGARRA

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

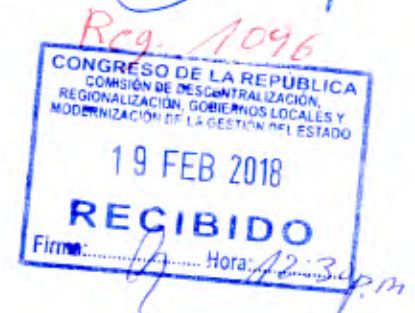
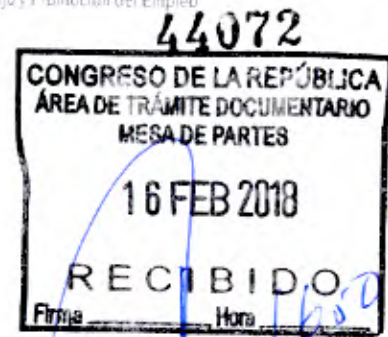
Congreso de la República

Avenida Abancay s/n, Plaza Bolívar

Lima.-

Asunto : Opinión respecto al Proyecto de Ley N° 2222/2017-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 857-2017-2018/CDRGLMGE-CR



De mi mayor consideración:

Por especial encargo del señor Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita la opinión del sector respecto al Proyecto de Ley N° 2222/2017-CR, que propone la ley que reconoce las modalidades de formación laboral como experiencia para trabajar en el sector público.

Al respecto, remito a usted para su conocimiento y fines pertinentes, el Informe N° 190-2018-MTPE/4/8 elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Asimismo, conforme a lo señalado en el citado informe, le comunico que mediante Oficio N° **738**-2018-MTPE/4, se ha remitido el Proyecto de Ley N° 2222/2017-CR a la Autoridad Nacional del Servicio Civil, para la atención que corresponda.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,

YURI ALEJANDRO CHESSMAN OLACHEA
SECRETARIO GENERAL
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

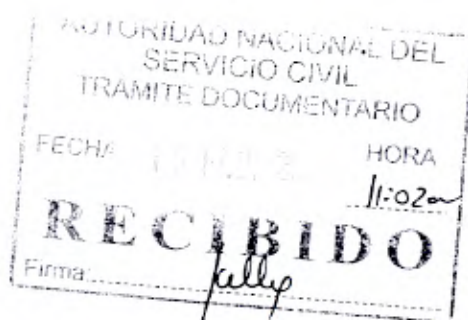
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

CARGO

Lima, **16 FEB. 2018**

OFICIO N° **738** -2018-MTPE/4

Señor
JUAN CARLOS CORTES CARCELEN
Presidente Ejecutivo
Autoridad Nacional del Servicio Civil
Presente.-



Asunto : Opinión respecto al Proyecto de Ley N° 2222/2017 CR

Referencia : Oficio P.O. N° 857-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 2222/2017-CR, que propone la ley que reconoce las modalidades de formación laboral como experiencia para trabajar en el sector público.

Al respecto, remito a usted el citado Proyecto de Ley a fin de que en su calidad de ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, emita a la brevedad posible, la opinión que corresponda, la misma que solicito sea remitida directamente al Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,


YURI ALEJANDRO CHESSMAN OLAECHEA
SECRETARIO GENERAL
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo



PERÚ

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Trabajo Transformación Concertada

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME N° 190 -2018-MTPE/4/8

RECEBIDO
14:53 30 ENE. 2018
Firma

PARA : VICTORIA ROSAS CHÁVEZ
Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2222/2017-CR, Ley que reconoce las modalidades de formación laboral como experiencia para trabajar en el sector público.

REFERENCIA : HR N° E-11136-2018

FECHA : 30 ENE. 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarle muy cordialmente y al mismo tiempo informarle lo siguiente.

I. ANTECEDENTES

Mediante el Oficio P.O. N° 857-2017-2018/CDRGLMGE-CR del Congresista Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, se remite al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el Proyecto de Ley N° 2222/2017-CR, Ley que reconoce las modalidades de formación laboral como experiencia para trabajar en el sector público (en adelante, el Proyecto de Ley); a fin que se emita opinión legal.

Así, con el Informe N° 012-2018-MTPE/3/19.11/RCHG/MNP, la Sub Dirección de formación Profesional y Capacitación Laboral emite opinión técnica al respecto.

II. BASE LEGAL

- Ley N° 28518, Ley sobre modalidades formativas laborales.
- Decreto Supremo N° 007-2005-TR, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley sobre Modalidades Formativas Laborales.

III. ANÁLISIS

3.1 TEMAS DE FONDO

3.1.1 Sobre la regulación de las modalidades formativas laborales

En el año 1991, se regula lo relacionado a la capacitación para el trabajo, en el Título I del Decreto Legislativo N° 728; para lo cual, se cuenta con dos opciones: la formación laboral juvenil y las prácticas pre profesionales.



64 18/20



PERÚ

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

En ambos casos, el artículo 25 del citado Decreto Legislativo establece que los convenios generan exclusivamente los derechos y obligaciones que atribuye la norma a las partes que lo celebran; no originando vínculo laboral alguno¹.

Es con la Primera Disposición Transitoria y Final de la Ley N° 28518, Ley sobre modalidades formativas laborales, que se deroga el Título I del Decreto Legislativo N° 728. Ello con la finalidad de regular las modalidades formativas laborales que, según el artículo 1 de la referida Ley, son tipos especiales de convenios que relacionan el aprendizaje teóricos y práctico mediante el desempeño de tareas programadas de capacitación y formación profesional.

Los tipos de modalidades formativas laborales son:

TIPOS DE MODALIDADES FORMATIVAS LABORALES	
1.	Del aprendizaje
1.1	Con predominio en la Empresa
1.2	Con predominio en el Centro de Formación Profesional: Prácticas Pre profesionales
2.	Práctica Profesional
3.	De la Capacitación Laboral Juvenil
4.	De la pasantía
4.1	De la Pasantía en la Empresa
4.2	De la Pasantia de Docentes y Catedráticos
5.	De la actualización para la Reinserción Laboral

Respecto a estas modalidades formativas laborales, el artículo 3 de la Ley N° 28518 establece que no están sujetas a la normatividad laboral vigente, sino a la que especifica la citada norma; por lo tanto, las modalidades formativas laborales no tienen carácter laboral.

Por su parte, cabe señalar que el artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 28518, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2005-TR, dispone que el ámbito de aplicación de la Ley y el Reglamento comprende a las empresas, entendidas como toda entidad pública o privada, cuyos trabajadores estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

En efecto, tal cual la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR indica, “[a]ctualmente, las entidades públicas con regímenes laborales distintos al privado, no cuentan con una norma general que regule el uso de modalidades formativas laborales.”²

¹ De igual modo se recoge en el artículo 24 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Formación y Promoción Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-97-TR.

² Ver Documento emitido por SERVIR “Desafíos de las modalidades formativas laborales en el Perú”, p.1. http://storage.servir.gob.pe/publicaciones-sc/2016/Desafios_de_las_modalidades_formativas_laborales_peru.pdf





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

Trabajo
Transformación Concertada

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

3.1.2 Sobre la laboralización de las modalidades formativas laborales

El artículo 1 del Proyecto de Ley establece lo siguiente:

"Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto reconocer como experiencia laboral al trabajo realizado en las distintas modalidades de formación laboral para postular a convocatorias de trabajo y oportunidades de formación, ofrecidas por el Estado, con el fin de promover la inclusión de jóvenes al mercado laboral y su capacitación".

De lo citado, se observa que el objeto del Proyecto de Ley parte de la premisa errónea de que las modalidades formativas laborales deben reconocerse como "trabajo" y, por tanto, son susceptibles de ser consideradas como parte de la experiencia laboral de una persona. Del mismo modo ocurre en la exposición de motivos, al señalar que "(...) cuando [los jóvenes] quieren acceder a un empleo formal en el sector público y también en el sector privado se encuentran ante una realidad de que **este trabajo** durante la etapa de estudios (o fuera de ella) no es considerada como experiencia laboral a la hora de buscar acceder a un empleo en el sector público"³; es así que, con el Proyecto de Ley se pretende "laboralizar" las modalidades formativas laborales establecidas en la Ley N° 28518.

Sobre la finalidad de las modalidades formativas laborales, el Dictamen⁴ recaído en los proyectos de ley que propusieron, en su momento, la Ley sobre modalidades formativas laborales, indica lo siguiente:

"(...) la formación profesional y la capacitación laboral asumen una importancia creciente, como instrumento que facilita la adecuación de la calificación de las personas a los requisitos del nuevo contexto laboral. Una adecuada formación ayuda a la persona a conseguir un mejor empleo, mejorando la capacidad de adaptación a los cambios tecnológicos principalmente cuando estos están relacionadas con una ocupación específica y con las nuevas tareas que debe asumir para elevar su rendimiento.

En el nuevo contexto es necesario dictar medidas extraordinarias para fomentar la formación profesional y la capacitación laboral en sus diversas modalidades, que permitan a las personas el acceso a un trabajo digno o la generación de iniciativas productivas, como instrumento que facilite el logro del desarrollo y bienestar social".

Por lo tanto, opinamos que la "laboralización" de las modalidades formativas laborales desvirtúan el objeto para las cuales fueron creadas, que es la de incentivar la disposición de espacios para que los estudiantes o egresados de carreras técnicas o profesionales, así como aquellos que desean aprender determinados oficios u ocupaciones, puedan adquirir y afianzar conocimiento teóricos y

³ Resaltado agregado.

⁴ Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 799/2001-CR, 4145/2002-CR, 5561/2002-CR, 5576/2002-CR, 6290/2002-CR, 6721/2002-CR, 9092/2003-CR, 9642/2003-CR, 9845/2003-CR, 9872/2003-CR, 1089/2003-CR y 10945/2003-CR, que proponen la Ley sobre modalidades formativas laborales, p. 3.





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

Trabajo
Transformación Concertada

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

prácticos sobre determinadas labores en situaciones reales de trabajo; con lo que se busca promover una mejor inserción laboral a futuro.

En el mismo sentido se pronuncia la Sub Dirección de Formación Profesional y Capacitación Laboral, mediante el Informe citado en los antecedentes del presente Informe, al señalar que "(...) *la Ley [Nº 28518], a lo largo de su contenido, intrínsecamente contiene un elemento distinto de un vínculo laboral, dado que mientras esta última tiene como fin la productividad; la relación de la modalidad formativa laboral tiene como fin la formación. Consecuentemente, nos encontraríamos ante una relación estrictamente formativa, pese a que la misma se desarrolla en una "situación real de trabajo".*"

Entonces, se considera que de prosperar la "laboralización" de las modalidades formativas laborales se estaría extrayendo del ordenamiento jurídico nacional medidas que permiten la capacitación y formación necesaria para la obtención de un primer empleo digno.

3.1.1 Sobre la experiencia laboral

Conforme con el artículo 2 del Proyecto de Ley, "[s]e entenderá por experiencia laboral al tiempo trabajador en las distintas modalidades de formación laboral como las pasantías nacionales e internacionales, las prácticas pre-profesionales y profesionales, el Servicio Civil de Graduandos-SECIGRA Derecho y otras previstas por ley, para postular a convocatorias laborales y/u oportunidades de formación en el Estado".

Ahora, se tiene que la denominación del Proyecto de Ley y su objeto, dispuesto en el artículo 1, señalan que únicamente se pretende reconocer a las modalidades formativas laborales, reguladas por la Ley Nº 28518, como experiencia laboral; no obstante, ello no guarda coherencia con la disposición bajo análisis, en la que se incluye al Servicio Civil de Graduandos del SECIGRA – DERECHO), que se encuentra regulado por el Decreto Ley Nº 26113, entre otras modalidades que se encuentren previstas por Ley.

Cabe mencionar que, según lo establecido por el artículo 5 del citado Decreto Ley, el graduando tendrá derecho a que el año de duración del SECIGRA – DERECHO le sea reconocido de abono como tiempo de servicios prestados al Estado cuando se ejerza en las condiciones que establezca el Reglamento. Así, en efectos prácticos, actualmente las labores realizadas como parte del SECIGRA – DERECHO se reconocen como experiencia laboral, careciendo de objeto la propuesta normativa en torno a ello.

3.1.3 Sobre la competencia de SERVIR

Toda vez que el Proyecto de Ley afectaría las relaciones laborales en el sector público, se ve por conveniente que también sea materia de opinión técnica de SERVIR, en su calidad de ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Estado.





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

Trabajo
Transformación Concertada

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

3.2 TEMAS DE FORMA

3.2.3 Sobre el análisis costo – beneficio

De la revisión del análisis costo – beneficio se tiene que el mismo no señala de manera sustentada en estadísticas y/o estudios económicos, los efectos de las medidas que el Proyecto de Ley puedan tener sobre el Estado y otros actores involucrados, como es el caso de los empleadores y beneficiarios de las modalidades formativas laborales.

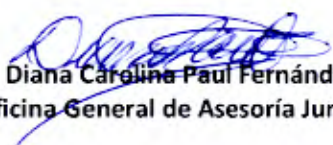
En ese sentido, cabe considerar lo señalado por el MINJUS⁵, en la "Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo", respecto al análisis costo beneficio de los proyectos normativos, en el cual, entre otros aspectos, debe estimarse los efectos económicos, asociando a cada ganador o perdedor el monto que gana o pierde por efecto del proyecto. Tales ganadores o perdedores vienen a ser los actores o grupos de interés (entidades, sectores, grupos económicos, sociales, etcétera) que se verían afectados directa o indirectamente de aprobarse determinada propuesta normativa.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, esta Oficina General considera que el Proyecto de Ley es inviable; no obstante, se recomienda remitirlo a SERVIR, a fin que emita opinión técnica al respecto.

Es todo cuanto informo a usted para los fines que considere pertinentes.

Atentamente,


Diana Carolina Paul Fernández
Oficina General de Asesoría Jurídica

Lima, 30 ENE. 2018

Con la conformidad del funcionario que suscribe, remítase el presente informe y sus antecedentes a la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Atentamente,


VICTORIA ROSAS CHÁVEZ
Jefa
Oficina General de Asesoría Jurídica



⁵ MINJUS. "Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo". Tercera edición. 2016, p. 60.



1978
CONGRESO
REPÚBLICA

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNO LOCALES Y
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

HOY
CON EL

Decimose la igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y Reconciliación Nacional"

Lima, 10 de enero de 2018

2018 ENE 22 A 10:39

NR. 11136-18 ✓

OFICIO P.O. N° 857 -2017-2018/ CDRGLMGE-CR

Señor
JAVIER BARREDA JARA
Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo
Av. Salaverry 655
Jesús María

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 2222/2017-CR, ley que reconoce las modalidades de formación laboral, como experiencia para trabajar en el sector público.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente

Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

GTZ/rmch.

DEPT 3000

2018 ENE 10 A 10:39