



Proyecto de Ley N°

945/2016-CR

SUMILLA: "PROYECTO DE LEY QUE  
PROHIBE EL CONTRATO DE SERVICIOS  
NO PERSONALES EN PUESTOS  
PERMANENTES DEL ESTADO"

El Grupo Parlamentario **FRENTE AMPLIO POR LA JUSTICIA, VIDA Y LIBERTAD**, a iniciativa del Congresista, **HERNANDO ISMAEL CEVALLOS FLORES**, en uso de sus facultades conferidas por el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en el inciso c) del Artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

## LEY QUE PROHIBE EL CONTRATO DE SERVICIOS NO PERSONALES EN PUESTOS PERMANENTES DEL ESTADO

### **Artículo 1.- Objeto de la Ley**

Prohibir a las entidades públicas suscribir contratos de servicios no personales en puestos permanentes

### **Artículo 2.- Prohibición**

Prohíbese a las entidades públicas cualquiera fuera el régimen laboral que regula sus actividades, suscribir contratos de servicios no personales o bajo cualquier otra modalidad contractual no laboral en puestos permanentes.

### **Artículo 3.- Infracción y Sanción**

Se considera infractor a la Ley:

- 3.1. Al funcionario que autoriza la contratación bajo la modalidad de servicios no personales o cualquier otra modalidad contractual no laboral para puestos permanentes.
- 3.2. Al funcionario que bajo cualquier título se encuentre a cargo de la Oficina de Recursos Humanos de la Entidad o de la que haga sus veces y no realiza en el plazo establecido en la presente Ley, la sustitución de los contratos de servicios no personales al régimen laboral privado, regulado por Decreto Legislativo 728, o al régimen laboral regulado por Decreto Legislativo 276, según corresponda.

La misma responsabilidad recae sobre el titular del pliego de la Entidad.

Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieran corresponder, la infracción se considera muy grave y se sanciona con destitución e inhabilitación para el ejercicio de cargo público por dos (2) años.

## **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

#### **Única.- Vigencia**

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano"



### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

#### Primera.- Sustitución

Las entidades comprendidas en la presente norma, bajo responsabilidad del titular del pliego, conforme a lo establecido en el artículo tercero de la presente Ley, dentro de los diez (10) días de la entrada en vigor de la presente Ley, sustituyen los contratos vigentes de servicios no personales o cualquier otra modalidad contractual no laboral suscritos antes de su vigencia, por contratos celebrados con arreglo a lo que esta establece. La sustitución del contrato se realiza exonerando al trabajador de cualquier concurso

### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

#### Única.- Derogatoria

Derogase las normas legales que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.



*[Signature]*  
HERNANDO CEVALLOS FLORES  
Congresista de la República



*[Signature]*  
MARCOS ANTONIO ARANA ZEGARRA  
Orador Portavoz Grupo Parlamentario  
El Frente Amplio por Justicia, Vida y  
Libertad



EDILBERTO CURRO LOPEZ  
Congresista de la República



Ing. ROGELIO R. TUCTO CASTILLO  
Congresista de la República



JORGE ANDRES CASTRO BRAVO  
Congresista de la República



ORACIO ANGEL PACORI MAMANI  
Congresista de la República



MARCOS ANTONIO ARANA ZEGARRA  
Congresista de la República



Z. REYMUNDO LAPA INGA  
Congresista de la República



WILBERT ROZAS BELTRAN  
Congresista de la República

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, ..... de **FEBRERO** del 201**1**.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **94A** para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

**TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL;**  
**FISCALIZACIÓN Y CONTRALORIA.-**

.....  
.....  
.....



**JOSE F. CEVASCO PIEDRA**  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

.....  
EDUARDO CARRERA  
Congresista de la República

.....  
ROBERTO R. FIGUEROA  
Congresista de la República



## I. Exposición de Motivos

Vale indicar que en la contratación de personal se presentan, a menudo, confusiones entre el contrato de locación de servicios y el contrato de trabajo. Así, debe tenerse en cuenta que son dos contratos totalmente distintos; el primero responde a una prestación independiente, sin sujeción a la jornada ordinaria de la institución y en la cual no existe subordinación; por tanto el locador no tiene derecho a los beneficios laborales que normalmente corresponden a un trabajador que ha celebrado un contrato de trabajo.

El contrato de trabajo, por su parte, responde a una prestación de servicios dependiente, sujeta a fiscalización y a una jornada de trabajo.

En este sentido es muy común encontrar en la práctica que las instituciones privadas y públicas, en un afán por ahorrar costos, contratan personal que ejecuta labores dentro de un horario determinado, bajo subordinación y dependencia (características propias de un contrato de trabajo) bajo la modalidad de Locación de Servicios, produciéndose una simulación o alteración de la realidad vinculante entre empleador y trabajador.

En caso se efectúe una Inspección Laboral en el centro de trabajo por el MTPE, y se determine la existencia de las características antes mencionadas, que son propias de una relación laboral, en aplicación del principio de Primacía de la Realidad, y pese a que existe de por medio un Contrato de Locación de Servicios, se ordenará la inclusión de ese trabajador en planillas y el pago de todos los beneficios laborales que se le adeuden desde su fecha de ingreso, con los respectivos intereses, independientemente del pago de la multa que corresponda aplicar, con lo cual el aparente beneficio que significó la suscripción de éste contrato resultará efímero.

Según el Principio de Primacía de la Realidad, "... el contrato de trabajo es por esencia un contrato-realidad, porque emerge predominantemente de los hechos antes que de la apariencia formal que se le dé» (Análisis Laboral, El contrato de trabajo: Elementos esenciales y la aplicación del Principio de Primacía de la Realidad, Lima, Perú, Mayo 2005)<sup>1</sup>.

Este es el criterio que se puede observar en diversos pronunciamientos jurisprudenciales, como por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 02215-2009-PA/TC Lima, Miguel Eduardo Ortiz Calle, en la cual se señala en el fundamento 5: "Por consiguiente, de los medios probatorios que se han adjuntado al presente caso se desprende que las labores del recurrente eran de naturaleza subordinada y permanente, razón por la que en aplicación del principio de primacía de la realidad queda establecido que entre las partes ha existido una relación de naturaleza laboral a plazo indeterminado."

Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente bien vale, en consecuencia, dimensionar los riesgos que se corren cuando se altera la realidad vinculante entre empleador y trabajador.

La Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, es tajante en cuanto se señala que "Las entidades comprendidas en la presente norma quedan prohibidas en lo sucesivo de suscribir o prorrogar contratos de servicios no personales o de cualquier modalidad contractual para la prestación de servicios no

<sup>1</sup> Anna Vilela Espinosa Abogada Laboralista. Miembro del Equipo de Investigación y Editora de la Revista Análisis Laboral

autónomos". Es decir, a partir de la entrada en vigencia del mencionado Decreto se prohíbe la contratación por servicios no personales.

Además, esta prohibición se extiende a los contratos de servicios no personales ya pactados, pues deben sustituirse por contratos regulados en el Decreto Legislativo 728 o por el régimen laboral del Decreto Legislativo 276, dependiendo de la naturaleza de la Entidad de que se trate. Y ello, en la medida que los dos regímenes laborales mencionados son regímenes laborales generales, cuya aplicación ocurre ordinariamente cuando no existe contrato laboral previo.

Esta prohibición que elimina los contratos de servicios no personales y que obliga a transformarlos en contratos laborales, sólo impone sanciones de tipo civil y administrativa a los funcionarios o servidores que contraten contra la prohibición (artículo 7 del Decreto Legislativo 1057).

Esto implica que, no se establece la infracción administrativa y menos aún se tipifica la sanción. Por su parte, la responsabilidad civil consiste en indemnizar por los daños y perjuicios que su conducta puede generar al Estado. Es decir, la responsabilidad ocurre solo en la eventualidad que la persona contratada bajo servicios no personales demande al Estado.

Como se ve, el Decreto Legislativo 1057 establece una prohibición, pero no sanciona efectivamente al que incumple la norma.

Producto de esta situación, según la planilla electrónica del Ministerio del Trabajo y Producción del Empleo MTPE, en la actualidad se estima que existen 170,000 locadores de servicios en el Estado peruano. Esta cifra representa alrededor de 13% de todos los trabajadores contratados por el Estado. Esto es, al 2016 hay una gran cantidad de contratos de servicios no personales que no deberían existir.

La situación de los trabajadores contratados por servicios no personales es la ilegalidad. Por eso, es necesario establecer las sanciones para los funcionarios que contratan servicios no personales en puestos permanentes de entidades del Estado. E imponer también sanciones a los responsables de las Oficinas de Recursos Humanos que no hayan cumplido con sustituir los servicios no personales en contratos administrativos de servicios.

Las sanciones propuestas en el presente proyecto de ley son de naturaleza penal y administrativo. Inclusive, no sólo se responsabiliza al funcionario que contrató, sino también se responsabiliza penalmente al titular de la entidad.

La responsabilidad administrativa se endurece y se tipifica tanto la infracción como la sanción propiamente dicha. En esa línea, el funcionario responsable será destituido y de igual modo será inhabilitado hasta por dos (2) años para ejercer cualquier cargo público.

## **II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

Se prohíbe a las entidades públicas cualquiera fuera el régimen laboral que regula sus actividades, suscribir contratos de servicios no personales o bajo cualquier otra modalidad contractual no laboral en puestos permanentes.

Se establecen las infracciones y los infractores a la ley y las sanciones de destitución e inhabilitación por el período de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieran corresponder

### **III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

No produce costo alguno al Estado Peruano.

La aprobación de la iniciativa legislativa permite asegurar el cumplimiento de la prohibición de contratar servicios no personales. Ello reducirá la ilegalidad en el sector estatal y permitirá reducir la conflictividad así como las eventuales demandas laborales que planteen los trabajadores.

De otra parte, este proyecto busca que los trabajadores sean reconocidos como tales y que se les apliquen los derechos que les corresponden. Sin duda, ello permitirá mejorar el ambiente y la productividad de los trabajadores.

Establece sanciones por infracciones a la Ley, lo que implica que no será letra muerta.

### **IV. VINCULACIÓN DE LA PROPUESTA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL**

#### **II. Equidad y Justicia Social**

- 10. Reducción de la pobreza
- 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación
- 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

#### **III. Competitividad del País**

- 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica

#### **IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado**

- 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente