

Proyecto de Ley N° 5872 /2020-CR



**PROYECTO DE LEY QUE
ELIMINA LA FIGURA
NORMATIVA DEL CONTRATO
DE LOCACIÓN DE SERVICIOS
COMO MODALIDAD DE
CONTRATACIÓN EN EL
SECTOR PÚBLICO, PARA EL
CASO DE PRESTACIONES DE
SERVICIOS PERSONALES
SUJETAS A PERMANENCIA Y
CUMPLIMIENTO DE UNA
JORNADA LABORAL**

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP**, a iniciativa del Congresista **ISAIAS PINEDA SANTOS** ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú; y, en concordancia con los artículos 22°, inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

**PROYECTO DE LEY QUE ELIMINA LA FIGURA NORMATIVA DEL CONTRATO
DE LOCACIÓN DE SERVICIOS COMO MODALIDAD DE CONTRATACIÓN EN
EL SECTOR PÚBLICO, PARA EL CASO DE PRESTACIONES DE SERVICIOS
PERSONALES SUJETAS A PERMANENCIA Y CUMPLIMIENTO DE UNA
JORNADA LABORAL**

Artículo Único. -

Dispóngase la restricción a todas las entidades públicas sobre contratar personal bajo la figura normativa del contrato de locación de servicios, para el caso de prestaciones de servicios personales sujetas a permanencia y cumplimiento de una jornada laboral.

Disposición Complementaria Transitoria

La presente Ley entrará en vigencia en el plazo de 1 año después de su aprobación, tiempo en el cual, las entidades públicas deberán de adecuar sus regímenes laborales y suscribir los contratos laborales correspondientes.



Firmado digitalmente por:
PINEDA SANTOS Isaias FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/07/2020 16:30:13-0500

Lima, 08 de julio de 2020

ISAIAS PINEDA SANTOS
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
RETAMOZO LEZAMA MARIA
CRISTINA FIR 41854380 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/07/2020 15:44:54-0500



Firmado digitalmente por:
CESPEDES CARDENAS DE
VELASQUEZ Maria Teresa FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/07/2020 16:12:39-0500



Firmado digitalmente por:
RUBIO GARIZA RICHARD FII
00259375 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/07/2020 16:43:50-05



Firmado digitalmente por:
MACHACAMAMANI Raul FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/07/2020 18:18:50-0500



Firmado digitalmente por:
CAYGUARAY GAMBINI Luz
Milagros FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/07/2020 18:28:08-0500



Firmado digitalmente por:
BENITES AGURTO ALFREDO
FIR 42930318 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/07/2020 18:53:04-05



Firmado digitalmente por:
OSEDА YUCRA DANIEL FIR
43762724 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/07/2020 19:26:15-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Teniendo en consideración lo señalado en el Informe Técnico N° 738-2019-SERVIR-GPGSC, las personas que brindan servicios al Estado bajo la modalidad de servicios no personales, es decir, como locadores de servicio, no están subordinados al Estado, sino que prestan sus servicios bajo las reglas del Código Civil 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 sociales y ventajas para los trabajadores, por existir un vínculo laboral¹.

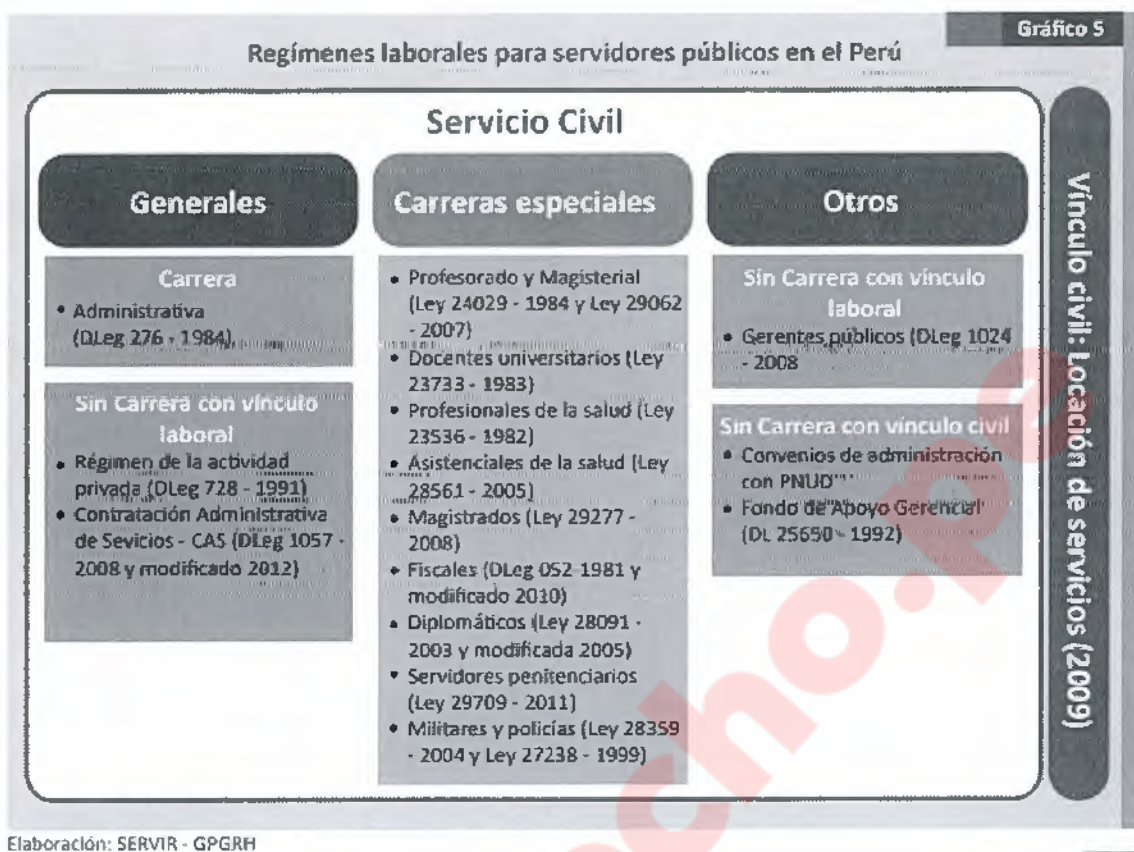
Por tanto, y siguiendo las conclusiones vertidas en el Informe Técnico N° 988-2019-SERVIR-GPGSC, las personas que brindan servicios a la Administración Pública bajo las reglas del artículo 1764° del Código Civil, prestan sus servicios a éste de manera independiente, por un determinado tiempo a cambio de una retribución, sin que ello implique una vinculación y reconocimiento de derechos de naturaleza laboral o estatutaria con el mismo. Asimismo, no les corresponde ningún beneficio regulado en otros regímenes de naturaleza laboral y 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.

En ese sentido, y siendo la actual vocación del proceso de reforma del servicio civil el consolidar una sola forma de prestación de servicios bajo un régimen único al servicio del Estado, cabe destacar que el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, establece en su Sexta Disposición Complementaria Final que *"las entidades del Estado solo pueden contratar a personas naturales bajo la figura de locación de servicios prevista en el artículo 1764° del Código Civil y sus normas complementarios, para realizar labores no subordinadas, bajo responsabilidad del titular"*.

Al respecto, consideramos relevante tener en consideración el siguiente cuadro de regímenes laborales para servidores públicos en el Perú:

¹ Informe Técnico N° 738-2019-SERVIR-GPGSC de la AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - SERVIR, de fecha 24 de mayo de 2019.

² Informe Técnico N° 988-2019-SERVIR-GPGSC de la AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - SERVIR, de fecha 28 de junio de 2019.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.

1.1. El contrato de locación de servicios.

SÁNCHEZ PARRA (2005), en su investigación, define al contrato de locación de servicios como un contrato de naturaleza civil, el cual se caracteriza porque no existen los dos elementos constitutivos esenciales de un contrato de trabajo que son dependencia y ajenidad. Se trata de un "*locatio conductio operarum*", es decir, la forma de contrato que sirvió de precedente al actual contrato de trabajo, pero que mantiene su plena vigencia, aunque con naturaleza distinta. El Código Civil de 1984 regula el contrato de Locación de Servicios como la primera de las cinco modalidades del género "prestación de Servicios", ocupándose de él en el Capítulo segundo del Título IX (Artículo 1764° al 1770°) un total de siete artículos³.

El artículo 1764° del Código Civil peruano define a los contratos de locación de servicios de la siguiente manera: "*Por la locación de servicios, el locador se obliga sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución*".

³ SÁNCHEZ PARRA, A. (2005). *La desnaturalización del contrato de locación de servicios*. Perú. Tesis para optar el grado académico de Magíster en Derecho. Universidad Nacional del Altiplano.

Una de las características fundamentales de esta figura contractual es la de que los servicios no se prestan en situación de dependencia. Pueden ser materia del contrato los servicios en sí, en los cuales el locador o prestador del servicio compromete su misma actividad, más no el resultado de ella. Otra característica de este contrato consiste en el pago de una retribución, de donde surge que la locación de servicios es un contrato esencialmente oneroso. La retribución generalmente consiste en el pago de dinero, pero también puede consistir en otras prestaciones de dar; también podría estipularse a "precio alzado" por todos los servicios o, por períodos de tiempo durante la prestación de estos. También los servicios del locador pueden ser contratados, ya sea, por cierto tiempo, que puede ser determinado o indeterminado o, para un trabajo definido, es decir, durante todo el tiempo necesario para que quede concluido un determinado trabajo, concretamente precisado.

Dentro del concepto de la locación de servicios caben todos los servicios, materiales o intelectuales, constituidos por el esfuerzo, la actividad o el trabajo, que se prestan sin relación de dependencia y que sean retribuidos mediante pagos que reciben diferentes denominaciones, como sueldos, emolumentos, honorarios, etc. En este sentido, serán materia de locación de servicios, los servicios u obras de los profesionales liberales, de los artistas, de los artesanos, de los deportistas y, en general de todas las personas que realizan trabajo predominantemente propio y sin vínculo de subordinación frente al comitente.

Se prescribe que el locador debe prestar personalmente el servicio, pero puede valerse, bajo su propia dirección y responsabilidad, de auxiliares y sustitutos si la colaboración de otros está permitida por el contrato, o por los usos y no es incompatible con la naturaleza de la prestación, dice el artículo 1766°. Este dispositivo destaca que en principio la locación de servicio es "*intuitu personae*", porque toma en cuenta las calidades personales del servidor o locador. Sin embargo, puede resultar del contrato, ya sea en forma tácita o por pacto expreso, o también por los usos, que no se requiere la actividad o trabajo personal del locador, sino que éste puede ser auxiliado por otras personas; en este caso podrá recurrir a este auxilio si es compatible con la naturaleza de la prestación, pero siempre que continúe a su cargo la dirección del trabajo y que éste se ejecute bajo su responsabilidad.

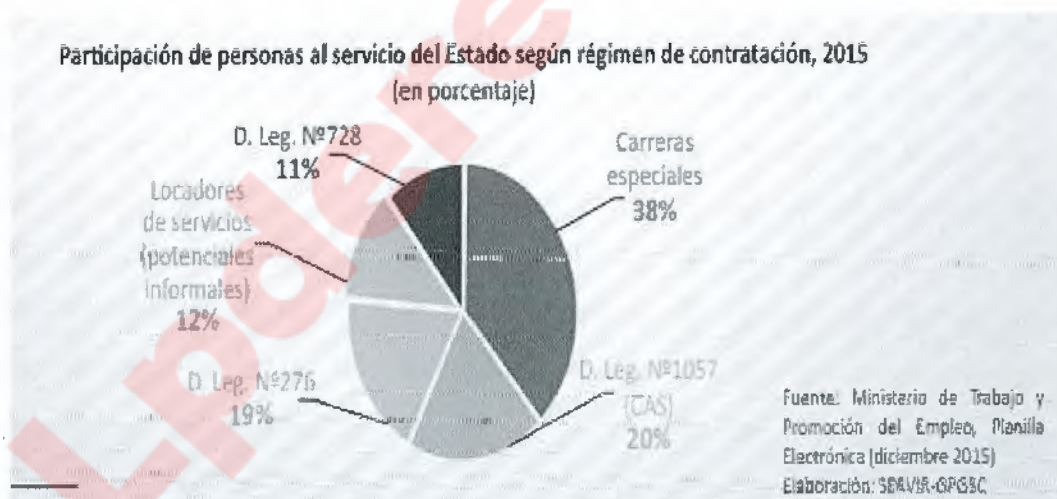
En cuanto al plazo de este contrato, el máximo establecido en su artículo 1768° es de seis años, si se trata de servicios profesionales y de tres años en el caso de otra clase de servicios. Si se pacta un plazo mayor, el límite máximo indicado solo puede invocarse por el locador. El fundamento de esta limitación del plazo en la locación de servicios radica en el respeto de la libertad de trabajo de las personas, puesto que a nadie se le puede someter a una especie de esclavitud convencional o contractual, algo así como un resultado de la explotación del poderoso en perjuicio del

económicamente débil. Se trata de proteger al locador o servidor, quien es el que generalmente se encuentra en estado de necesidad; es por ello que la limitación del plazo sólo puede ser invocada por él.

1.2. La informalidad en el sector público peruano.

Conforme a lo señalado en el informe de la AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – SERVIR (2017), se considera que una persona está en situación de informalidad laboral cuando, a pesar de realizar labores de manera subordinada, no se encuentra registrada en alguna planilla; y, por tanto, no accede a beneficios laborales⁴.

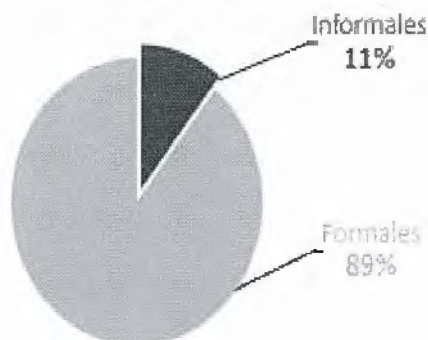
En el sector público, los servidores en condición de informalidad laboral suelen estar contratados indebidamente bajo la modalidad de locación de servicios. Según estadística del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en nuestro país existen más de 170 mil personas naturales contratadas bajo la modalidad de locación de servicios en el sector público, no necesariamente todas en situación de informalidad laboral, considerando que, según la Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática, existirían aproximadamente 150 mil personas en condición de informalidad laboral en el sector público, fundamentalmente, contratadas bajo la modalidad de locación de servicios, situación que no deja de ser preocupante. En ese sentido, corresponde verificar la siguiente información:



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica (diciembre de 2015)

⁴ AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – SERVIR – GERENCIA DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL (2017). *El reto de la formalidad en el sector público peruano*. Perú. EDICIONES SERVIR.

Participación de personas al servicio del Estado según formalidad, 2015
(en porcentaje)



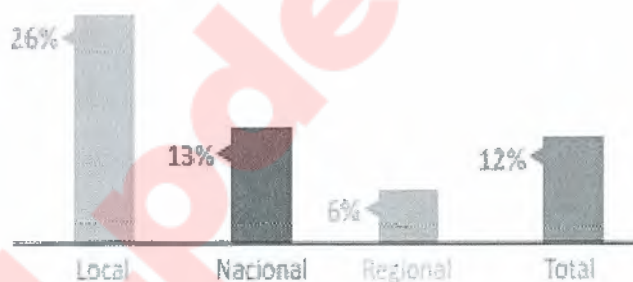
Fuente: INEI, ENAHO 2015
Elaboración: SERVIR-GPGSC

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica (diciembre de 2015)

1.3. Alto nivel de informalidad en los gobiernos locales.

Según nivel de gobierno, la mayor tasa de informalidad laboral en el sector público se registraría en los gobiernos locales (26%), seguida del gobierno nacional (13%) y los gobiernos regionales (6%), tomando como fuente la Planilla Electrónica; información similar a la contenida en el Registro Nacional de Municipalidades 2016 del INEI en el caso de los gobiernos locales.

Tasa de informalidad laboral según nivel de gobierno, 2015
(en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica (diciembre 2015)
Elaboración: SERVIR-GPGSC

1.3.1. Elevada concentración de locadores en gobierno nacional y local.

Del total de locadores de servicios en el sector público que son potenciales informales laborales (170 mil), el 46% forma parte del gobierno nacional; el 18%, de los gobiernos regionales y el 36% de los gobiernos locales.

Locadores de servicios* en el sector público según nivel de gobierno, 2015
(en personas y porcentaje)



La significativa presencia de locadores se podría explicar, en parte, por las restricciones establecidas en las leyes anuales de presupuesto del sector público para contratar personal, la prohibición de contratar personal bajo el régimen de contratación administrativa de servicios (CAS) en los proyectos de inversión pública, la mayor flexibilidad para contratar locadores de servicios en comparación con los trámites requeridos para contratar personal, entre otros factores.

1.4. Los contratos de locación de servicios durante el estado de emergencia nacional.

Desde la declaración del Estado de Emergencia Nacional y la publicación de diversas medidas excepcionales para prevenir la propagación de la COVID-19, ha surgido mucha incertidumbre en diferentes sectores del país, la cual ha sido aclarada en parte por el Gobierno, con la dación del último Decreto de Urgencia N° 029-2020, en el cual se establecieron medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto de la COVID-19 en la economía peruana.

Al respecto, MEMENZA y CORAL (2020) señalan que, como consecuencia de esta emergencia nacional, no solo el sector laboral privado se ha visto afectado; de la misma manera, esta crisis sanitaria ha expuesto nuevamente la informalidad a gran escala existente en el sector laboral público, haciéndose notoria la desprotección de muchos prestadores de servicios (llamados SNP, locadores o terceros), quienes han corrido el riesgo de ser separados de las instituciones donde prestan servicios, tras la no renovación o resolución de sus contratos. De hecho, al no haberse decretado ninguna medida aplicable respecto de este grupo de personas durante la etapa de emergencia, muchos ya han denunciado en los medios de comunicación, haber sido expulsados del sector público, pues para bien

o para mal, les resulta aplicable las reglas del Código Civil y sus normas complementarias⁵.

Ante la extinción de estos contratos civiles durante esta coyuntura, jurídicamente, no nos encontramos ante un despido como tal, pues este sugeriría el reconocimiento judicial previo de una relación laboral entre el supuesto locador y comitente; sin embargo, ello no deja de ser una problemática que se agrava en este estado de emergencia, en la medida que es el propio gobierno quien se ha encargado de cerrar el acceso al derecho del trabajo a este grupo de personas que conforman una parte importante de las estadísticas de informalidad laboral; así como de privarlos de una posible tutela en sede judicial.

Al respecto, consideramos que, indistintamente, de que pueda otorgárseles ciertas facilidades a los prestadores de servicios para no ser perjudicados con el término de sus contratos sin derecho a retribución (durante la emergencia), debemos replantearnos hasta cuándo el Estado seguirá siendo el primer y más grande transgresor de los derechos laborales de los trabajadores, urgiendo una reforma en la contratación en el estado, a fin de evitar una mayor vulneración de derechos fundamentales laborales.

1.4.1. La contratación de locadores de servicio en el sector salud.

Dentro del contexto de la pandemia generada por la propagación de la COVID-19, la Defensoría del Pueblo advirtió que, en todo el país, existen más de 4100 trabajadores del sector salud que laboran en prevención, control, diagnóstico y tratamiento de la COVID-19 como locadores de servicios. Sin embargo, esta cifra es mayor por cuanto no incluye al personal de EsSalud, ni de las sanidades de las fuerzas armadas y policiales.

Los médicos, enfermeros, técnicos, auxiliares y otros profesionales de la salud, debido a su profesión y oficio, constituyen la primera línea de defensa de los establecimientos de salud frente a la COVID-19, razón por la que se encuentran más expuestos a contraer la enfermedad.

Por tal motivo, la Defensoría del Pueblo hizo un llamado y exhortación a las entidades del sector salud para que empleen temporalmente, dentro del régimen laboral de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), a todo el personal de la salud que presta sus servicios en los establecimientos como locadores de

⁵ MEMENZA CORAL, V. y CAMAN DE LA CRUZ, K. (2020). *A dos meses del D.U. N° 016-2020, ¿qué ocurre con los locadores en el sector público durante el estado de emergencia*. Perú. En Línea. 02 de junio de 2020. Disponible en: <https://actualidadlaboral.com/a-dos-meses-del-d-u-016-2020-que-ocurre-con-los-locadores-en-el-sector-publico-durante-el-estado-de-emergencia/>

servicio en el ámbito de la prevención, control, diagnóstico y tratamiento de la COVID-19⁶.

Cabe resaltar que la contratación en el régimen CAS permitirá garantizar que el personal de salud pueda contar con un seguro de salud a través de EsSalud y gozar de las licencias de ley en caso se le diagnostique de la COVID-19, así como tener acceso al seguro de vida y seguro complementario de trabajo de riesgo, que establece el Decreto de Urgencia N° 032-2020. Asimismo, la Defensoría del Pueblo solicita que, para efectos de esta contratación, se adopten las previsiones presupuestales necesarias para que el ingreso neto del trabajador no se vea reducido.

Es en este contexto de emergencia que, una vez más, se evidenciaron las nefastas consecuencias de esta modalidad de contratación en un sector estratégico como el de salud; en el cual, lejos de asegurar un trato digno y responsable a los profesionales de la salud, mantenerlos en esas condiciones equivale a un maltrato, sobreexposición y vulneración de sus derechos laborales, dentro de un contexto de emergencia nacional.

1.5. Efectos negativos producto del uso indiscriminado de los contratos de locación de servicios en el sector público.

De acuerdo con lo apreciado en el informe de la AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - SERVIR (2019), de la revisión de los criterios jurisprudenciales analizados, se advierte una tendencia de los órganos jurisdiccionales, tanto de primera instancia, como salas superiores, e incluso la Corte Suprema y el propio Tribunal Constitucional a amparar las demandas de reincorporación presentadas por personas vinculadas a las entidades públicas, mediante contratos por servicios personales, locación de servicios e incluso personal sujeto al régimen laboral del D.L. N° 1057 (CAS), todos bajo el régimen del D.L. N° 276.

El propio Tribunal Constitucional, en los casos en que le ha correspondido pronunciarse con respecto a los recursos de agravio constitucional en procesos de amparo, por reposición de personal que estuvo vinculado a través de contratos de locación de servicios, ha declarado fundadas las demandas de reincorporación⁷.

⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2020). *Defensoría del pueblo: Más de 4100 trabajadores de la salud son locadores de servicios y no acceden a seguro médico completo*. Perú. En Línea. 02 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-mas-de-4100-trabajadores-de-la-salud-son-locadores-de-servicios-y-no-acceden-a-seguro-medico-completo/>

En los supuestos que el demandante tenía la condición de locador de servicios y obtuvo una respuesta favorable del órgano jurisdiccional, los fundamentos de las sentencias son los siguientes:

- a) Se aplica el Principio de Primacía de la Realidad para determinar la desnaturalización de los contratos de locación de servicios (existencia de medios probatorios que acrediten: a) Prestación Personal de Servicios, b) Subordinación y c) Remuneración)
- b) Establecida la desnaturalización, se determina que el régimen laboral correspondiente al demandante es el regulado por el D.L. N° 276, por ser este el régimen natural de los servidores del sector público.
- c) Luego, se realiza un análisis del tiempo y naturaleza del servicio prestado, a efectos de establecer si el demandante cumple los requisitos para acceder a la protección prevista en el artículo 1° de la Ley N° 24041, Servidores contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos, sino por causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él.
- d) De la misma manera, se verifica que el demandante no se encuentre en ninguno de los supuestos de exclusión a que se refiere el artículo 2° de la referida Ley N° 24041 (trabajos para obra determinada, labores en proyectos de inversión, proyectos especiales, en programas y actividades técnicas, administrativas y ocupacionales, siempre y cuando sean de duración determinada, labores eventuales o accidentales de corta duración).
- e) Así, los órganos jurisdiccionales concluyen que si el demandante cuyo contrato de locación de servicios se ha desnaturalizado, fue contratado para desarrollar labores de naturaleza permanente, tiene más de 1 año ininterrumpido de servicios y no se encuentra en ninguna de las exclusiones a que se refiere el artículo 2° de la Ley N° 24041, este no puede ser cesado ni destituido sino por las causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él.
- f) Si el demandante cumple lo antes descrito, se dispone su reincorporación bajo el D.L. N° 276, en condición de contratado permanente bajo la protección del artículo 1° de la Ley N° 24041.

Tengamos en cuenta que los reclamos laborales son ahora la segunda materia más judicializada a nivel nacional, superando a las demandas

⁷ AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – SERVIR (2019). *Análisis de las sentencias judiciales que ordenan la reincorporación de servidores de los Gobiernos Regionales*. Perú. Ediciones de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil – SERVIR.

civiles y de familia, y solo por debajo de las denuncias penales. Existen dos razones que explican esta judicialización de lo laboral. Primero, que el conocimiento de la materia laboral (beneficios sociales de los trabajadores, sus derechos y cómo reclamar) se ha difundido entre los trabajadores y abogados, por mayor acceso a información, incluso vía virtual. En segundo lugar, la forma en cómo se tramita el proceso judicial, que es oral, privilegiando un rol protagónico del juez y la exposición verbal de los abogados, con lo cual se vuelve más dinámica. Todos estos factores han permitido reducir el plazo para obtener una sentencia definitiva entre 2 a 3 años; y adicionalmente posibilita que los trabajadores obtengan la reposición en el centro de trabajo o el pago de beneficios sociales en un plazo breve de entre 3 a 6 meses, generándose cuantiosas pérdidas al erario nacional a través de los años.

1.6. Los regímenes laborales del sector público vigentes.

Teniendo en cuenta que nuestra propuesta incluye el traslado del personal contratado mediante contrato de locación de servicios a los demás regímenes laborales públicos vigentes, es menester tomar en consideración las peculiaridades, beneficios y características de dichos regímenes laborales públicos. En ese sentido, citando la información registrada por la AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – SERVIR (2014), tenemos 3 regímenes laborales generales, además de 11 carreras especiales, mediante los cuales los servidores pueden vincularse con el Estado; siendo⁸:

a) Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (aprobada por Decreto Legislativo 276)

El sistema de carrera se organiza sobre la base de "grupos ocupacionales" que se sustentan en el grado de instrucción de los servidores, siendo el nivel inicial el de los auxiliares (deben contar con instrucción secundaria y experiencia o calificación para realizar labores de apoyo), los niveles intermedios de técnicos (formación superior o universitaria incompleta o capacitación tecnológica o experiencia técnica reconocida) y profesionales (deben contar con título profesional, reconocido por la Ley Universitaria).

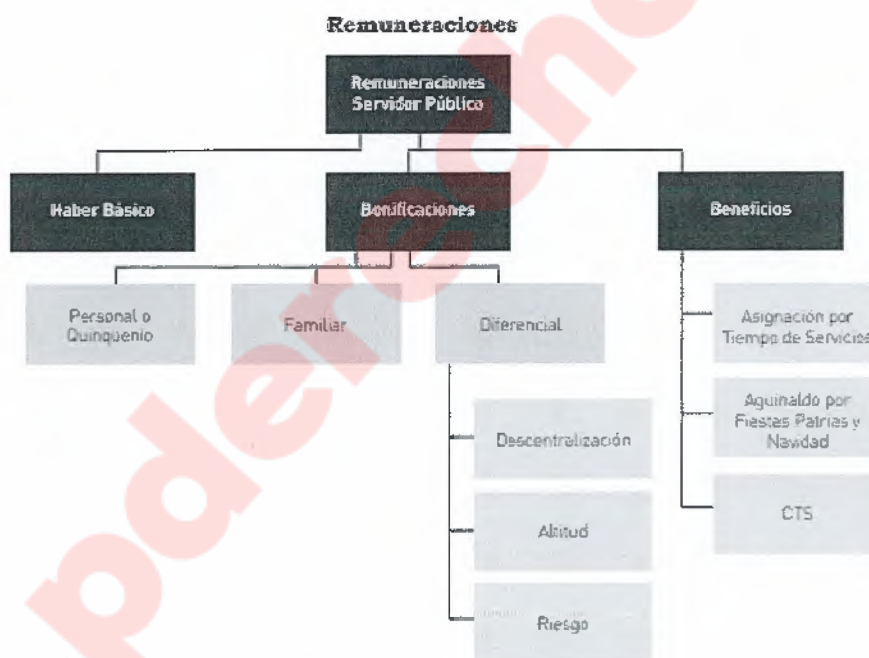
El ascenso es por concurso y obedece a razones de permanencia (antigüedad) y capacitación. No obstante, este régimen está "congelado" hace más de 20 años pues durante los años noventa, el gobierno de Alberto Fujimori restringió, a través de normas presupuestales los concursos públicos y no habilitó dinero para las

⁸ AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – SERVIR (2014). *Información sintética sobre los diversos tipos de contratación de servidores públicos y los números totales de cada uno de estos tipos*. Perú. (En Línea). 10 de julio de 2020. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_per_inf_com_servir.pdf

plazas, por lo que, en la práctica, las promociones son casi inexistentes. Como los sueldos de dicho régimen se encuentran congelados se emitieron normas que autorizaron el pago de diferentes bonos o conceptos no remunerativos (que no son base de cálculo para beneficios sociales) para remediar, en algo, dicha situación.

No están comprendidos en la Carrera Administrativa los servidores públicos contratados (temporales) ni los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Este régimen cuenta con estabilidad casi absoluta pues, además de que la ley lo señala así, la desvinculación solo puede darse, entre otras razones, por la causal de ineptitud o ineficiencia comprobada, lo que ocurre muy poco en la práctica, al dilatarse los procedimientos sancionadores y ponerse sanciones más benignas de las que corresponden.

Remuneraciones contempladas en el D.L. N° 276.



Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁹.

⁹ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (2019). *Guía sobre el sistema administrativo de recursos humanos en el Sector Público. Guía para asesores jurídicos del Estado*. Perú. (En Línea). 11 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/MINJUS-DGDOJ-Gu%C3%ADa-sobre-el-Sistema-Administrativo-Servir.pdf>

b) El Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR), Régimen Laboral de la actividad privada.

Este régimen es el de la actividad privada, pero se empezó a aplicar durante el gobierno de Alberto Fujimori, a determinadas instituciones del Estado llamadas "islas de eficiencia". Este régimen es un sistema de empleo. Las entidades bajo esta normativa tienen discrecionalidad en el diseño de sus concursos públicos para el ingreso o incorporación de personal; en el diseño de sus mecanismos de evaluación y capacitación de servidores. Hay evidencia que las remuneraciones son mayores que en el régimen 276 para poder atraer a personal más calificado al sector público y están previstas en documentos de gestión (Cuadro de Asignación para Personal - CAP - y Presupuesto Analítico de Personal - PAP -).

El Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, contiene en su artículo 6° una definición de Remuneración como el íntegro de lo que se percibe por los servicios que se brinda, sea en dinero o en especie y siempre que sea de libre disposición del trabajador. La remuneración y beneficios sociales que perciben los servidores públicos cuya relación laboral se regula por esta norma, son los siguientes:

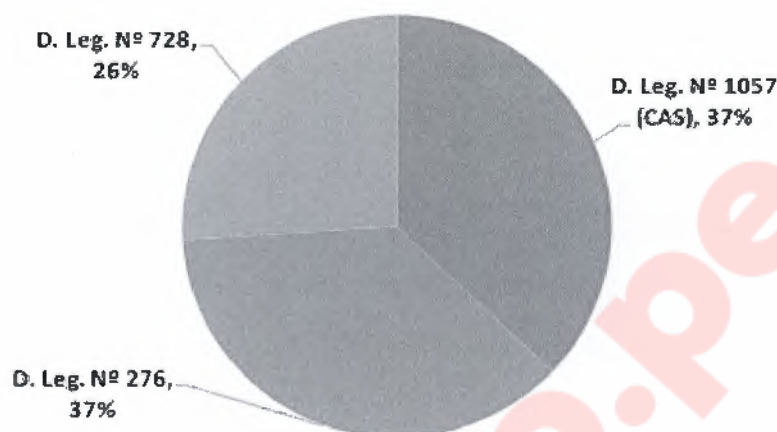
- Remuneración principal o básica cuya periodicidad de pago generalmente es mensual.
- Gratificaciones de fiestas patrias y navidad, cuyos requisitos y condiciones para su percepción se encuentra regulado en la Ley N° 27735, que regula el otorgamiento de las gratificaciones para los trabajadores del régimen de la actividad privada por fiestas y navidad.
- Compensación por tiempo de servicios, de acuerdo con las normas contenidas en el Decreto Supremo N° 001-97-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios.
- Vacaciones anuales de treinta días al año conforme a las normas del Decreto Legislativo N° 713, que consolida la legislación sobre descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada
- Seguridad Social y régimen de pensiones de acuerdo con la elección del trabajador.

c) Contratación Administrativa de Servicios - CAS (Decreto Legislativo N° 1057, modificada por Ley N° 29849).

Son contrataciones temporales con algunos beneficios laborales. El plazo máximo de contratación es de un año, renovable. Las renovaciones se hacen según las necesidades institucionales, pero no hay límite para ellas. Se ingresa por concurso público y la remuneración la plantea la entidad sin que esté previamente establecida en algún documento de gestión. Las funciones del servicio y el perfil son fijados y establecidos por el área usuaria. Los principales beneficios laborales del régimen CAS son los siguientes:

- a) Remuneración: no menor a la remuneración mínima vital (artículo 6° Inciso a) del Decreto Legislativo N° 1057);
- b) Jornada de Trabajo: de acuerdo con la Constitución Política del Estado, se señala y reconoce que la jornada laboral máxima es de ocho horas diarias o 48 horas semanales;
- c) Descanso semanal: se reconoce un descanso semanal de 24 horas consecutivas a la semana;
- d) Aguinaldo por fiestas patrias y navidad: cuyo monto se fija en las leyes anuales de presupuesto del sector público, y no es igual a una remuneración básica como sucede en el caso de los servidores públicos regulados por el régimen del Decreto Legislativo N° 728, es decir, corresponde al mismo monto otorgado para los servidores regulados por el Decreto Legislativo N° 276;
- e) Descanso Vacacional: 30 días naturales al año;
- f) Licencias: por paternidad, maternidad y otras licencias a las que tienen derecho los trabajadores de los regímenes generales;
- g) Derecho a Sindicación.
- h) Seguridad Social: a afiliarse a un sistema de pensiones y al Seguro Social de Salud - ESSALUD. También deben ser afiliados cuando corresponda al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo y le son de aplicación las normas de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.

**Participación de servidores públicos, según régimen laboral sin incluir
carreras especiales**



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica
(Setiembre de 2014)
Elaboración: SERVIR.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa dispone la restricción a todas las entidades públicas sobre contratar personal bajo la modalidad del contrato de locación de servicios para el caso de prestaciones de servicios personales sujetas a permanencia y cumplimiento de una jornada laboral. Asimismo, establece como disposición complementaria transitoria que entrará en vigencia en el plazo de 1 año después de su aprobación, tiempo en el cual, las entidades públicas deberán de adecuar sus regímenes laborales y suscribir los contratos laborales correspondientes.

III. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO.

a) Beneficios.

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
Trabajadores	Mejora de sus condiciones laborales y recibe los beneficios sociales que les corresponden.	La eliminación de la modalidad del contrato de locación de servicios para la realización de actividades permanentes permitirá que los trabajadores que realizan labores de riesgo, como por ejemplo en el sector salud, puedan contar con mejores condiciones y garantías para el desempeño de sus labores. Asimismo, la ausencia de un vínculo laboral formal impide que una persona – por su condición laboral precaria – pueda planificar su desarrollo personal y familiar. Por otro lado, al interior de las organizaciones públicas existe un conjunto de prácticas diferenciadas que afectan exclusivamente a quienes tienen condición de informalidad laboral, lo que termina acentuando aún más dicha situación y genera un círculo vicioso para las organizaciones y las personas.

	Mejor desempeño y actitud ante el trabajo debido a un equilibrio en las remuneraciones	La dispersión normativa y la diferenciación en el tratamiento del personal incide de manera negativa en los trabajadores estatales, no solo en sus derechos laborales, sino en su desempeño y actitud ante el trabajo, ya que, a pesar de realizar las mismas funciones, en la mayoría de casos tienen remuneraciones distintas, en función, precisamente a la falta de un régimen único en el sector público y de perfiles de puesto unificados; lo cual deja en manifiesto una problemática accesorio, pero no por ello menos importante, que es el hecho que la carrera administrativa se ha visto congelada debido a que las leyes de presupuesto prohíben el nombramiento de personal bajo dicho régimen.
Estado	Reordenamiento de las relaciones laborales en las cuales el Estado forma parte.	La problemática de la contratación pública de personal se debe especialmente a la falta de un régimen laboral único. La Ley del Servicio Civil pretende unificar los regímenes laborales en la Administración Pública; sin embargo, consideramos que si el Nuevo Régimen laboral de la Ley del Servicio Civil no contiene una

		cláusula de obligatoriedad de tránsito para los trabajadores; o cuanto menos de aplicación inmediata, la problemática mencionada no será solucionada y la dispersión normativa y desorganización en la Administración Pública continuará, por lo que los derechos laborales de los trabajadores estatales seguirán siendo conculcados.
	Disminución de pérdidas ocasionadas por las demandas de desnaturalización de contrato de trabajo y pago de beneficios sociales.	El Estado, en los procesos judiciales en los que forma parte, en calidad de demandado, suele cubrir el pago de beneficios sociales o la reposición del trabajador ordenado por el juez laboral, producto de una relación laboral desnaturalizada que quedó previamente acreditada. En ese sentido, regulando la contratación laboral, haciéndolo de una forma unificada y respetando los beneficios laborales correspondientes, es que el Estado peruano evitará la pérdida de recursos dinerarios

		destinados para tal fin compensatorio.
--	--	--

b) Costos.

SUJETO	EFFECTO	SUSTENTO
Estado	Realización de ajustes en las plazas laborales de cada entidad pública, eliminando los contratos de locación de servicios.	El tránsito obligatorio al nuevo régimen del servicio civil es la medida idónea para garantizar los principios de mérito y acceso a la función pública en condiciones de igualdad y, sobre todo, conseguir la finalidad de la norma que es la unificación de los regímenes laborales existentes. Por tal motivo, es indispensable realizar una transferencia progresiva de aquel personal que se encuentra en la figura normativa del contrato de locación de servicios al régimen laboral que verdaderamente les corresponde, teniendo en cuenta la naturaleza de la prestación. Esto, evidentemente dependerá del requerimiento y presupuesto de cada entidad, para lo cual se requiere una evaluación y estudio previo.

IV. VINCULACIÓN DE LA PROPUESTA CON EL ACUERDO NACIONAL.

El presente proyecto de ley se vincula con la Décimo Primera Política del Estado: "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación". Asimismo, existe vinculación con la Décimo Cuarta Política de Estado denominada: "Acceso al Empleo digno y productivo".

Lpderecho.pe