

Proyecto de Ley N° 5875/2020-CR

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del Congresista **ROLANDO RUIZ PINEDO**; miembro del **Grupo Parlamentario Acción Popular**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

**PROYECTO DE LEY**

El Congreso de la República  
Ha dado la Ley siguiente:



**LEY QUE ESTABLECE LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR BAJO LA MODALIDAD DE SERVICIOS NO PERSONALES O LOCACIÓN DE SERVICIOS A SERVIDORES DEL ESTADO PARA ACTIVIDADES DE NATURALEZA PERMANENTE**

1

**Artículo 1°.- Objeto de la Ley**

Prohibir a las entidades públicas contratar a personal bajo la modalidad de servicios no personales o locación de servicios para actividades laborales de naturaleza permanente; las que, deben de ser realizadas por funcionarios permanentes o regulados como Contratación Administrativa de Servicios o cualquier otro régimen aplicable a la actividad laboral pública del estado.

La acreditación de la naturaleza permanente de la labor, está dada por el desarrollo del trabajo en la sede de la entidad o las que subsidiariamente se encuentren bajo su administración; el horario de trabajo; el producto del servicio u otros; que de cualquier modo inmediato pueda determinar en esencia, la desnaturalización de la prestación del servicio.

### **Artículo 2°.** – Prohibición

Prohíbese a las entidades públicas, cualquiera fuera el régimen laboral que regula sus actividades, contratar a personal bajo la modalidad de servicios no personales o locación de servicios para actividades laborales de naturaleza permanente; las que, deben ser realizadas por funcionarios permanentes o regulados como Contratación Administrativa de Servicios o cualquier otro régimen aplicable a la actividad laboral pública del estado.

### **Artículo 3°.** – Infracción y Sanción

Se considera infractor a la Ley:

**3.1.** Al funcionario que autoriza, cualquiera fuera el régimen laboral que regula sus actividades, contratar a personal bajo la modalidad de servicios no personales o locación de servicios para actividades laborales de naturaleza permanente.

**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 los plazos establecidos en la presente Ley, la sustitución de los contratos de servicios no personales, a cualquiera de los regímenes laborales aplicables en la entidad; régimen laboral privado, regulado por Decreto Legislativo 728, régimen laboral regulado por Decreto Legislativo 276, o régimen laboral del Decreto Legislativo 1057; según corresponda, libre del derecho adquirido que el trabajador haya conseguido al tiempo de la entrada en vigencia de la presente norma.

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 a la prohibición de contratación se considera muy grave y se sanciona con destitución e inhabilitación para el ejercicio de cargo público por dos (2) años.

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA**

**Única. -**

Los contratos por servicios no personales vigentes a la fecha de entrada en la presente Ley, continúan su ejecución hasta su vencimiento. Las partes están facultadas para sustituirlos, por mutuo acuerdo, antes de su vencimiento. En caso de renovación o prórroga, la sustitución del contrato se realiza de manera excepcional, exonerando al trabajador de cualquier concurso.



Firmado digitalmente por:  
SALINAS LÓPEZ Franco FAU  
20161740126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 27/07/2020 19:21:38-05

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

**Única. - Derogatoria**

Derogase la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, Decreto Legislativo N° 1057

3

**ROLANDO RUIZ PINEDO**  
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:  
BAJONERO OLIVAS WILMER  
SOLIS FIR 22801145 hard  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 27/07/2020 14:53:26-0500



Firmado digitalmente por:  
RUIZ PINEDO Rolando Ruben  
FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 23/07/2020 14:43:25-0500



Firmado digitalmente por:  
GARCIA OVIEDO Paul  
Gabriel FAU 20161740126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 24/07/2020 21:35:26-05



Firmado digitalmente por:  
BURGA CHUQUIPIONDO Ricardo Miguel FAU 20161740126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad



Firmado digitalmente por:  
BURGA CHUQUIPIONDO Ricardo Miguel FAU 20161740126 soft  
Motivo: Doy V° B°



Firmado digitalmente por:  
INGA SALES Leonardo FAU 20161740126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **Ley que establece la prohibición de contratar bajo la modalidad de servicios no personales o locación de servicios a servidores del Estado para actividades e naturaleza permanente.**

#### **I. FUNDAMENTACIÓN**

Debemos recordar que, en los últimos años en el Perú, subsiste una realidad, el abuso de la contratación de personal para labores de tipo permanente; utilizando la modalidad de contrato de locación de servicios, esto para no cumplir los requisitos exigidos para un contrato de trabajo en el Estado. Siendo estos contratos, los regímenes: el “de carrera”, que se regula por el Decreto Legislativo N° 276; el de Contrato Administrativo de Servicios (más conocido como “CAS”), desarrollado por el Decreto Legislativo N° 1057; o el privado, que se regula con el Decreto Legislativo N° 728.

Debe tenerse en cuenta, además, que se trata de dos tipos de contratos que por naturaleza son totalmente distintos; el primero, el de Locación de Servicios, 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 segundo, el contrato de trabajo, por su parte, responde a una prestación de servicios dependiente, sujeta a fiscalización y a una jornada de trabajo.

Pero volviendo a la práctica de contratación que se ejecuta en las instituciones públicas del Estado, para evitar el engorroso procedimiento para un concurso de plaza, sea este, en el Régimen del D. Leg. 276 o del D. Leg. 1057, o, simplemente por ahorrar costos adicionales; 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 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 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."

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

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.

Asimismo, se debe de tener en cuenta que la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento General de la Ley N°30057, Ley Servir del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N°040-2014-PCM, indica que, las entidades solo pueden contratar a personas naturales bajo la figura de Locación de Servicios prevista en el artículo 1764 del código civil y sus normas complementarias, para realizar labores no subordinadas, bajo responsabilidad del titular.

La Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios, ya había señalado desde su entrada en vigencia, 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 autónomos". Es decir, a partir de la entrada en vigencia del mencionado Decreto se prohíbe la contratación por servicios no personales o conocidos en la práctica como los de Locación de servicios.

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.

Pero esta prohibición que eliminó los contratos de servicios no personales y que obligó a transformarlos en contratos laborales, sólo impuso sanciones de tipo

civil y administrativa a los funcionarios o servidores que contraten contra la prohibición (artículo 7° del Decreto Legislativo 1057).

Ello implica que, no se estableció como infracción administrativa y menos aún, se tipificó como 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 un promedio de 150,000 locadores de servicios en el Estado peruano. Esta cifra representa alrededor de 11% de todos los trabajadores contratados por el Estado. Esto es, al 2020 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 ilegal, es decir, contratos precarios que generan condiciones de inestabilidad e informalidad laboral, promovidos por el Estado, al simular contratos de actividades laborales permanentes, bajo la modalidad de contratos de naturaleza civil y no reconocer derechos a beneficios laborales; como Compensación por Tiempo de Servicio (CTS), gratificaciones, vacaciones, pensiones, ni seguro social de salud. 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 administrativa.

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.

### Trabajadores en el sector público por años, según Régimen Laboral

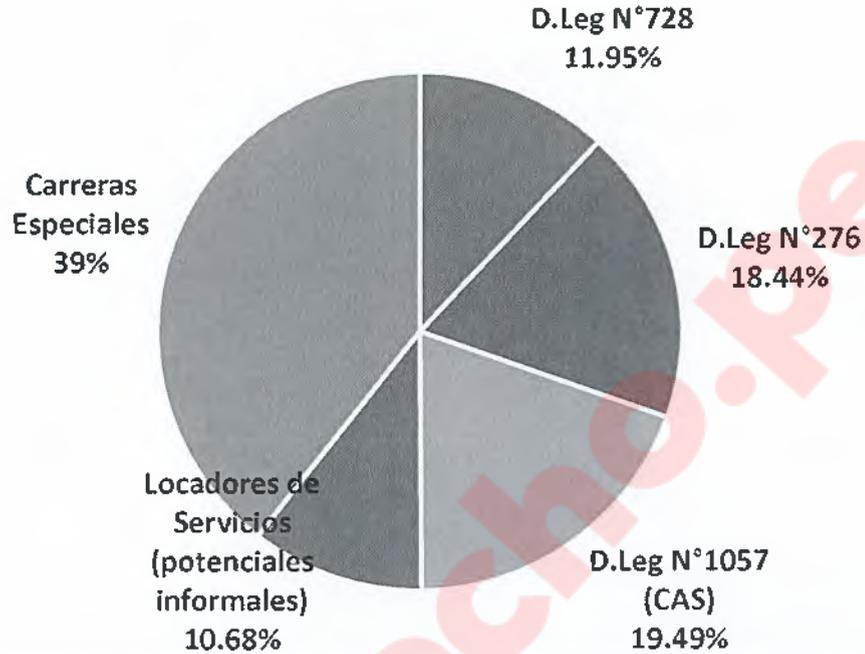
RÉGIMEN LABORAL	AÑOS						PROMEDIO	
	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	%	
01 PRIVADO GENERAL - DECRETO LEGISLATIVO N.° 728	152,464	155,235	153,042	158,546	162,991	137,134	153,235	
02 PÚBLICO GENERAL - DECRETO LEGISLATIVO N.° 276	243,066	252,166	251,021	248,498	251,545	205,567	241,977	
03 PROFESORADO - LEY N.° 24029	117,911	120,536	119,258	98,553	76,650	65,230	99,689	
04 MAGISTERIO - LEY N.° 29062	90,830	99,845	99,124	80,109	63,956	56,175	81,673	
05 DOCENTES UNIVERSITARIOS - LEY N.° 23733	17,294	17,409	17,794	17,975	18,485	13,059	17,003	
06 PROFESIONALES DE LA SALUD LEY N.° 23536	9,052	12,251	11,371	11,279	11,221	8,571	10,624	
07 TÉCNICOS Y AUXILIARES ASIST. DE LA SALUD LEY N.° 28561	6,377	7,327	7,338	6,915	7,067	5,279	6,717	
08 SERUM - LEY N.° 23330	6,258	6,243	7,714	7,291	8,006	4,223	6,622	
09 JUECES - CARRERA JUDICIAL - LEY N.° 29277	2	9	13	61	56	57	33	
10 FISCALES - D. LEG. N.° 052	1	2	1	1	1	1	1	
11 SERVICIO DIPLOMÁTICO DE LA REPÚBLICA LEY N.° 28091	407	457	481	605	683	687	553	
12 MILITARES	47,270	48,232	49,035	50,016	50,342	35,711	46,767	
13 POLICIA NACIONAL DEL PERÚ - LEY N.° 27238	111,573	115,197	115,942	124,192	125,105	63,176	109,197	
14 ESPECIAL GER. PÚBLICOS DECRETO LEGISLATIVO N.° 1024	235	249	211	183	139	139	193	
15 CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DL N.° 1057	239,614	259,080	262,460	269,629	265,850	229,603	254,373	
18 AGRARIO LEY 27360	440	514	524	237	245	108	345	
20 MINEROS	73	14	4	6	2	3	17	
21 CONSTRUCCION CIVIL	11,913	11,644	10,780	12,001	11,729	7,690	10,959	
22 PÚBLICO GENERAL SERVICIO CIVIL - LEY 30057	0	34	98	143	297	334	151	
23 MAGISTERIO - LEY 29944	0	10,822	21,237	90,575	163,844	149,005	72,580	
24 POLICIA NACIONAL DEL PERÚ - D.LEG.1149	0	0	1	2	2	2	1	
25 SERVIDORES PENITENCIARIOS - LEY 29709	0	1	0	2	1	2	1	
99 OTROS NO PREVISTOS	66,604	77,707	82,370	69,258	53,194	44,136	65,545	
NO DETERMINADO ( N.D.)	131,216	114,971	104,818	99,770	92,462	75,216	103,076	
<b>TOTAL</b>	<b>1,252,598</b>	<b>1,309,344</b>	<b>1,314,635</b>	<b>1,345,845</b>	<b>1,353,862</b>	<b>1,101,103</b>		

FUENTE : MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO/OGETIC/OFICINA DE ESTADISTICA

BASE DE DATOS : PLANILLA ELECTRÓNICA / T-Registro y La PLAME 2020

(\*) Data al mes de febrero 2020

### Participación de Personas al servicio del Estado según régimen de contratación, 2019 (en porcentaje)



9

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica, diciembre 2019

A nivel nacional, en el mes de diciembre 2019, se registraron en promedio 1'363,869 trabajadores en el sector público, el régimen laboral que concentro mayor cantidad fue el CAS DL 1057 (265,850), seguido por los del DL 276 (251,545), DL 728 (162,991), Locación de Servicios (145,656) y las carreras especiales (537,827).

## **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, contratar a personal bajo la modalidad de servicios no personales o locación de servicios para actividades laborales de naturaleza permanente; que deban cumplirse con puestos de funcionarios permanentes o regulados como Contratación Administrativa de Servicios o cualquier otro régimen aplicable a la actividad laboral pública del estado.

Se establecen las infracciones y los infractores a la ley y las sanciones de destitución e inhabilitación por el período de dos años.

## **III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La aprobación de la iniciativa legislativa permite asegurar el cumplimiento de la prohibición de contratar indebidamente servicios no personales o Locación de servicios. Ello reducirá la contratación ilegal 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 reconozca 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