



Firmado digitalmente por:
 LOZANO INOSTROZA
 ALEXANDER FIR 47562463 hard
 Motivo: En señal de conformidad
 Fecha: 18/05/2020 19:33:53-0500

HIPÓLITO CHAIÑA CONTRERAS
 "Año de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
 "Año de la Universalización de la Salud"

Proyecto de Ley N° 5246/2020-CR



LEY QUE PROHÍBE A TODAS LAS ENTIDADES PÚBLICAS CONTRATAR BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS PARA ACTIVIDADES DE CARÁCTER PERMANENTE

El Congresista de la República que suscribe, **HIPÓLITO CHAIÑA CONTRERAS**, integrante del **Grupo Parlamentario Unión por el Perú**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política y los artículos 74 y 75 del Reglamento, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE PROHÍBE A TODAS LAS ENTIDADES PÚBLICAS CONTRATAR BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS PARA ACTIVIDADES DE CARÁCTER PERMANENTE

Artículo único. Prohibición de contratar mediante contrato de locación de servicios

Prohíbese a todas las entidades públicas contratar personal bajo la modalidad de locación de servicios para actividades de naturaleza permanente.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, las entidades a las que se refiere el artículo 1 cuentan con seis meses de plazo para que todo el personal contratado bajo modalidad de locación de servicios suscriba un contrato de naturaleza laboral.



Firmado digitalmente por:
 CHAIÑA CONTRERAS Hipolito
 FAU 20181749128 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 12/05/2020 19:17:27-0500



Firmado digitalmente por:
 APAZA QUISPE Yessica
 Marisela FAU 20181749128 soft
 Motivo: En señal de conformidad
 Fecha: 12/05/2020 19:00:22-0500



Firmado digitalmente por:
 VEGA ANTONIO Jose
 Alejandro FAU 20181749128 soft
 Motivo: En señal de conformidad
 Fecha: 13/05/2020 13:49:20-0500

E-mail: hchaina@congreso.gob.pe

www.congreso.gob.pe



Firmado digitalmente por:
 hipolitomx@gmail.com
 PANTOJA CALVO RUBEN FIR
 44171688 hard
 Motivo: En señal de conformidad
 Fecha: 13/05/2020 15:47:21-0500



Firmado digitalmente por:
 CHAGUA PAYANO
 Posemoscromte Inhoscopt FAU
 20181749128 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 18/05/2020 18:11:47-0500



Firmado digitalmente por:
 VEGA ANTONIO Jose
 Alejandro FAU 20181749128 soft
 Motivo: En señal de conformidad
 Fecha: 13/05/2020 13:48:46-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El derecho constitucional al trabajo

La Constitución Política de 1993 establece en su artículo 1 que *“la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”*.

Por su parte, el artículo 22 de la Constitución señala lo siguiente:

“Artículo 22.- El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.” (Subrayado agregado)

Tal como lo reconoce el artículo precedente, todos tienen derecho al trabajo en condiciones dignas que garanticen el sustento de quien labora y de su familia. Prueba de ello, la propia Constitución resalta que es base del bienestar social y por medio de él la persona logra su realización. Dicha norma supone que las condiciones laborales deben respetar contenidos mínimos.

Asimismo, el artículo 23 de la Carta Fundamental dispone lo siguiente:

“Artículo 23.- El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.” (Subrayado agregado)

De dicho mandato constitucional, es claro que el Estado debe promover condiciones para el progreso social y económico por medio del trabajo, lo cual debe verse reflejado tanto en las condiciones económicas como en los beneficios sociales derivados de un contrato laboral formal (seguridad social, vacaciones, compensación por tiempo de servicios, etc.).

Sin embargo, el artículo 23 antes mencionado destaca que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador, quedando claro que en cualquier relación en la que una persona brinde sus servicios a cambio de una retribución no debería desnaturalizarse.


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 25 de MAYO del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la

República: pase la Proposición N° 5246 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.



JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

En la actualidad el Estado es el principal violador de estas disposiciones constitucionales por cuanto contrata mediante la modalidad de servicios no personales a miles de trabajadores a fin de no otorgarles los derechos que corresponderían a un trabajador sujeto a una relación de naturaleza laboral formal.

El Estado utiliza, por ejemplo, esta modalidad de contrato para atentar contra los profesionales de la salud, a quienes solo entrega una contraprestación económica pero no otorga los derechos conexos que correspondería en una relación laboral ordinaria. Con esta modalidad de contratos no otorga vacaciones, aguinaldos, compensación por tiempo de servicios, refrigerio, etc. produciéndose un ejercicio abusivo del Estado respecto a la necesidad de los profesionales y personal asistencial de obtener una posición laboral que garantiza un sustento para sí y sus familias.

Según Servir la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en el año 2017, 170 mil personas prestaban servicios como locadores en diversidad entidades del Sector Público¹:

“A partir de información de la Planilla Electrónica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el informe de Servir señala que existen 170,000 personas que prestan servicios para el Estado peruano en condición de locadores de servicios. La modalidad de locación de servicios es un contrato civil, no laboral, regulada por el artículo 1764 del Código Civil y normas complementarias. Supone la contratación de personas para servicios específicos que deben realizarse en un plazo determinado. En consecuencia, la locación de servicios puede ser regular siempre que se trate de prestaciones autónomas; es decir, sin subordinación y de manera independiente.”²

Esta situación refleja, de una parte, la absoluta informalidad en la que el Estado trata a los trabajadores, y de otra, que no se respetan los derechos constitucionales antes reseñados. Es decir, se utiliza una figura regulada en el

¹ Servir. El reto de la formalidad en el sector público peruano:

“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 planilla y por tanto, no accede a beneficios laborales. En el sector público, los servidores en condición de informalidad laboral suelen estar contratados indebidamente bajo la modalidad de locación de servicios.

Según información estadística del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo existen 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.” <https://storage.servir.gob.pe/archivo/2017/Reto-formalidad-sector-publico-2017.pdf>

² <http://www.elperuano.pe/noticia-locadores-el-sector-publico-58399.aspx>

Código Civil, que regula las labores de personas independientes sin relación de subordinación, sin la obligatoriedad de cumplir con un horario laboral, entre otras, generando una total distorsión a la figura de la locación de servicios.

Este abuso estatal no es más que un reflejo de la poca importancia que el Estado le da a la contratación digna de personal desnaturalizando las relaciones laborales; peor aún, cuando observamos que el propio Reglamento de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo 040-2014-PCM, señala en su sexta disposición complementaria final lo siguiente:

“SEXTA.- Precisiones de la locación de servicios

Las entidades sólo 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.” (Subrayado agregado)

En efecto, el artículo 1764 del Código Civil dispone lo siguiente:

“Artículo 1764. 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.” (Subrayado agregado)

El Código Civil es absolutamente claro cuando precisa que mediante la locación de servicios no hay relación de subordinación; sin embargo, los locadores cumplen un horario de trabajo, deben obedecer órdenes y reciben un único pago, configurándose una relación laboral desnaturalizada puesto que se cumplen las tres condiciones de una relación de trabajo formal: remuneración, subordinación y prestación del servicio.

A pesar de lo dicho, el Estado viene contratando bajo la modalidad de locadores en todos los ministerios, siendo el Sector Salud uno de los que cuenta con un mayor número de ellos. Si a esta circunstancia le añadimos, que en el actual estado de emergencia sanitaria debido a la pandemia producida por el coronavirus COVID-19, los locadores se encuentran también en el grupo de los más expuestos al contagio, la situación es dramática. En su caso, no reciben ningún tipo de beneficio social, no tienen vacaciones, no les entregan alimentación a diferencia de sus pares que laboran bajo regímenes laborales regulares.

De manera que no solo se produce una vulneración al derecho al trabajo sino al derecho a no ser discriminado, por cuanto antes dos situaciones similares (profesionales de la salud y asistencial del mismo nivel y carrera, por ejemplo) se les da un tratamiento completamente diferenciado (diferenciar por locadores y contratados). Estas diferenciaciones han sido declaradas, en reiterada

jurisprudencia, como inconstitucionales por el Tribunal Constitucional ya que se produce una violación cuando se da un trato desigual entre quienes son iguales; y tratándose de una diferenciación que opera respecto de derechos constitucionales como el del trabajo, se trata de una diferenciación intensa y condenable por el sistema constitucional.

Por ello, se propone una prohibición total destinada a todas las entidades del Sector Público para contratar personal bajo la modalidad de locación de servicios en plazas de naturaleza permanente. Con ello, se cierra esta distorsión generada por el propio Estado.

Asimismo, se propone en una única disposición complementaria transitoria que a partir de la entrada en vigencia de la Ley, las entidades públicas tendrán seis meses de plazo para que todo el personal contratado bajo modalidad de locación de servicios suscriba un contrato de naturaleza laboral.

II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente proyecto de ley cuenta con el siguiente cuadro de actores y posiciones costo - beneficio:

Actores	Beneficios	Costos
Locadores de servicios	Mejora en la calidad de vida. Recibe todos los beneficios sociales. Cuenta con una remuneración que lo dignifique.	Ninguno
Estado	Reorganiza las plazas laborales a fin de que se reubiquen a los locadores como trabajadores.	Requiere realizar ajustes a sus plazas laborales para eliminar los locadores de servicios e incluirlos en sus plazas.
Familias de los locadores	Se benefician de los ingresos y estabilidad de los locadores que son contratados bajo el régimen laboral.	Ninguno

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley propone la emisión de una norma que prohíbe la contratación de personal en plazas estables bajo la modalidad de locación de servicios, a fin de que se respeten los derechos constitucionales al trabajo establecidos en los artículos 22 y 23 de la Constitución.

IV. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa guarda concordancia con la Política de Estado II del Acuerdo Nacional relativa a “*Equidad y Justicia Social*”.

Esta Política establece lo siguiente:

“14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible.[...]”

LEY QUE PROHÍBE A TODAS LAS ENTIDADES PÚBLICAS CONTRATAR BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS PARA ACTIVIDADES DE CARÁCTER PERMANENTE

El Congresista de la República que suscribe, **HIPÓLITO CHAIÑA CONTRERAS**, integrante del **Grupo Parlamentario Unión por el Perú**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política y los artículos 74 y 75 del Reglamento, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE PROHÍBE A TODAS LAS ENTIDADES PÚBLICAS CONTRATAR BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS PARA ACTIVIDADES DE CARÁCTER PERMANENTE

Artículo único. Prohibición de contratar mediante contrato de locación de servicios

Prohíbese a todas las entidades públicas contratar personal bajo la modalidad de locación de servicios para actividades de naturaleza permanente.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, las entidades a las que se refiere el artículo 1 cuentan con seis meses de plazo para que todo el personal contratado bajo modalidad de locación de servicios suscriba un contrato de naturaleza laboral.

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El derecho constitucional al trabajo

La Constitución Política de 1993 establece en su artículo 1 que *“la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”*.

Por su parte, el artículo 22 de la Constitución señala lo siguiente:

“Artículo 22.- El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.” (Subrayado agregado)

Tal como lo reconoce el artículo precedente, todos tienen derecho al trabajo en condiciones dignas que garanticen el sustento de quien labora y de su familia. Prueba de ello, la propia Constitución resalta que es base del bienestar social y por medio de él la persona logra su realización. Dicha norma supone que las condiciones laborales deben respetar contenidos mínimos.

Asimismo, el artículo 23 de la Carta Fundamental dispone lo siguiente:

“Artículo 23.- El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.” (Subrayado agregado)

De dicho mandato constitucional, es claro que el Estado debe promover condiciones para el progreso social y económico por medio del trabajo, lo cual debe verse reflejado tanto en las condiciones económicas como en los beneficios sociales derivados de un contrato laboral formal (seguridad social, vacaciones, compensación por tiempo de servicios, etc.).

Sin embargo, el artículo 23 antes mencionado destaca que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador, quedando claro que en cualquier relación en la que una persona brinde sus servicios a cambio de una retribución no debería desnaturalizarse.

En la actualidad el Estado es el principal violador de estas disposiciones constitucionales por cuanto contrata mediante la modalidad de servicios no personales a miles de trabajadores a fin de no otorgarles los derechos que corresponderían a un trabajador sujeto a una relación de naturaleza laboral formal.

El Estado utiliza, por ejemplo, esta modalidad de contrato para atentar contra los profesionales de la salud, a quienes solo entrega una contraprestación económica pero no otorga los derechos conexos que correspondería en una relación laboral ordinaria. Con esta modalidad de contratos no otorga vacaciones, aguinaldos, compensación por tiempo de servicios, refrigerio, etc. produciéndose un ejercicio abusivo del Estado respecto a la necesidad de los profesionales y personal asistencial de obtener una posición laboral que garantiza un sustento para sí y sus familias.

Según Servir la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en el año 2017, 170 mil personas prestaban servicios como locadores en diversidad entidades del Sector Público¹:

“A partir de información de la Planilla Electrónica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el informe de Servir señala que existen 170,000 personas que prestan servicios para el Estado peruano en condición de locadores de servicios. La modalidad de locación de servicios es un contrato civil, no laboral, regulada por el artículo 1764 del Código Civil y normas complementarias. Supone la contratación de personas para servicios específicos que deben realizarse en un plazo determinado. En consecuencia, la locación de servicios puede ser regular siempre que se trate de prestaciones autónomas; es decir, sin subordinación y de manera independiente.”²

Esta situación refleja, de una parte, la absoluta informalidad en la que el Estado trata a los trabajadores, y de otra, que no se respetan los derechos constitucionales antes reseñados. Es decir, se utiliza una figura regulada en el

¹ Servir. El reto de la formalidad en el sector público peruano:

“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 planilla y por tanto, no accede a beneficios laborales. En el sector público, los servidores en condición de informalidad laboral suelen estar contratados indebidamente bajo la modalidad de locación de servicios.

Según información estadística del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo existen 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.” <https://storage.servir.gob.pe/archivo/2017/Reto-formalidad-sector-publico-2017.pdf>

² <http://www.elperuano.pe/noticia-locadores-el-sector-publico-58399.aspx>



Código Civil, que regula las labores de personas independientes sin relación de subordinación, sin la obligatoriedad de cumplir con un horario laboral, entre otras, generando una total distorsión a la figura de la locación de servicios.

Este abuso estatal no es más que un reflejo de la poca importancia que el Estado le da a la contratación digna de personal desnaturalizando las relaciones laborales; peor aún, cuando observamos que el propio Reglamento de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo 040-2014-PCM, señala en su sexta disposición complementaria final lo siguiente:

“SEXTA.- Precisiones de la locación de servicios

Las entidades sólo 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.” (Subrayado agregado)

En efecto, el artículo 1764 del Código Civil dispone lo siguiente:

“Artículo 1764. 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.” (Subrayado agregado)

El Código Civil es absolutamente claro cuando precisa que mediante la locación de servicios no hay relación de subordinación; sin embargo, los locadores cumplen un horario de trabajo, deben obedecer órdenes y reciben un único pago, configurándose una relación laboral desnaturalizada puesto que se cumplen las tres condiciones de una relación de trabajo formal: remuneración, subordinación y prestación del servicio.

A pesar de lo dicho, el Estado viene contratando bajo la modalidad de locadores en todos los ministerios, siendo el Sector Salud uno de los que cuenta con un mayor número de ellos. Si a esta circunstancia le añadimos, que en el actual estado de emergencia sanitaria debido a la pandemia producida por el coronavirus COVID-19, los locadores se encuentran también en el grupo de los más expuestos al contagio, la situación es dramática. En su caso, no reciben ningún tipo de beneficio social, no tienen vacaciones, no les entregan alimentación a diferencia de sus pares que laboran bajo regímenes laborales regulares.

De manera que no solo se produce una vulneración al derecho al trabajo sino al derecho a no ser discriminado, por cuanto antes dos situaciones similares (profesionales de la salud y asistencial del mismo nivel y carrera, por ejemplo) se les da un tratamiento completamente diferenciado (diferenciar por locadores y contratados). Estas diferenciaciones han sido declaradas, en reiterada

jurisprudencia, como inconstitucionales por el Tribunal Constitucional ya que se produce una violación cuando se da un trato desigual entre quienes son iguales; y tratándose de una diferenciación que opera respecto de derechos constitucionales como el del trabajo, se trata de una diferenciación intensa y condenable por el sistema constitucional.

Por ello, se propone una prohibición total destinada a todas las entidades del Sector Público para contratar personal bajo la modalidad de locación de servicios en plazas de naturaleza permanente. Con ello, se cierra esta distorsión generada por el propio Estado.

Asimismo, se propone en una única disposición complementaria transitoria que a partir de la entrada en vigencia de la Ley, las entidades públicas tendrán seis meses de plazo para que todo el personal contratado bajo modalidad de locación de servicios suscriba un contrato de naturaleza laboral.

II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente proyecto de ley cuenta con el siguiente cuadro de actores y posiciones costo - beneficio:

Actores	Beneficios	Costos
Locadores de servicios	Mejora en la calidad de vida. Recibe todos los beneficios sociales. Cuenta con una remuneración que lo dignifique.	Ninguno
Estado	Reorganiza las plazas laborales a fin de que se reubiquen a los locadores como trabajadores.	Requiere realizar ajustes a sus plazas laborales para eliminar los locadores de servicios e incluirlos en sus plazas.
Familias de los locadores	Se benefician de los ingresos y estabilidad de los locadores que son contratados bajo el régimen laboral.	Ninguno

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley propone la emisión de una norma que prohíbe la contratación de personal en plazas estables bajo la modalidad de locación de servicios, a fin de que se respeten los derechos constitucionales al trabajo establecidos en los artículos 22 y 23 de la Constitución.

IV. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa guarda concordancia con la Política de Estado II del Acuerdo Nacional relativa a “*Equidad y Justicia Social*”.

Esta Política establece lo siguiente:

“14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible.[...]”