



“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”  
“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

OFICIO N° 283 -2021 -PR

Lima, 12 de mayo de 2021

Señora  
**MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN**  
Presidenta a.i. del Congreso de la República  
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que prohíbe a las entidades públicas contratar personal mediante la modalidad de locación de servicios para actividades de naturaleza subordinada. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

#### **Contratación bajo la modalidad de locación de servicios**

1. Los contratos de locación de servicios son contratos de naturaleza civil contemplados en el literal a) del artículo 1756 y 1764 del Código Civil y sus normas complementarias, cuya celebración se efectúa para realizar labores no subordinadas, en concordancia con lo dispuesto en la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM<sup>1</sup> (en adelante, Reglamento de la LSC), siendo distintos a los contratos laborales, los cuales sí contemplan beneficios para los trabajadores por existir un vínculo laboral.

En ese sentido, a los locadores de servicios, en su condición de prestadores de servicios autónomos que se rigen únicamente por el marco normativo del Código Civil, no es factible extenderles las disposiciones exclusivas de los regímenes laborales del Estado, como los son los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057, así como el propio de la Ley N° 30057.

Siguiendo esa línea, la prohibición contenida en la autógrafa actualmente se encuentra contenida en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1057<sup>2</sup> así como en la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la

<sup>1</sup> Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

«DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

[...]

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».

<sup>2</sup> Decreto Legislativo N° 1057 – Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios

«DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

[...]

CUARTA.- Las entidades comprendidas en la presente norma quedan prohibidas en lo sucesivo de suscribir o prorrogar contratos de

LSC; normas vigentes y aplicables a todas las entidades públicas en los tres niveles de gobierno.

No obstante, lo anterior no significa que la entidad no pueda suscribir contratos de locación de servicios, sino que este tipo de contratación queda reservado únicamente para aquellos supuestos en los que la prestación de servicios se realiza de forma independiente, es decir, sin la presencia de dependencia por parte del contratado.

Esto ha sido precisado por el propio Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 35 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC, en el que señala: «[...] Esto no significa que el Estado no pueda recurrir a los contratos de locación de servicios, cuando por la naturaleza de la actividad a desarrollar, ello se justifique; lo que se proscribe es recurrir a este sistema de contratación, para actividades que importan la existencia de un vínculo laboral».

En suma, se debe entender que el contrato de locación de servicios, por su propia naturaleza, no supone una relación de subordinación con el comitente puesto que su uso en la Administración Pública, solo debe estar dirigido a que el locador preste sus servicios a esta 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.

Por consiguiente, se puede apreciar que, por la propia naturaleza del contrato de locación de servicios, así como lo previsto en la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la LSC y Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1057, y atendiendo a lo establecido por el Tribunal Constitucional, se encuentra prohibida la contratación de personal bajo locación de servicio para el desarrollo de labores subordinadas en las entidades del sector público, puesto que ello implicaría una desnaturalización de dicha modalidad contractual.

Ahora bien, es de advertir que la Autógrafa no se limita a prohibir los contratos de locación de servicios para el desarrollo de labores permanentes, y por ende subordinadas, sino que **también limita la posibilidad de que la entidad efectúe contrataciones bajo esta modalidad para el desarrollo de funciones no permanentes, lo cual podría impedir la contratación de asesores y/o consultores externos, toda vez que si bien estos no desarrollan funciones permanentes en las entidades, su vinculación no se enmarcaría dentro de la excepción dispuesta en el numeral 3.2 del artículo 3 de la Autógrafa.**

#### **Primera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa**

2. La Primera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa establece un plazo de adecuación de un (1) año para que las entidades incorporen al régimen laboral que corresponda –previo concurso público de méritos – a los locadores de servicios que, a la fecha de publicación de la norma, se encuentren desarrollando labores de naturaleza permanente.

Esta disposición colisiona con el régimen de igualdad de oportunidades al que hacen

---

servicios no personales o de cualquier modalidad contractual para la prestación de servicios no autónomos. Las partes están facultadas para sustituirlos antes de su vencimiento, por contratos celebrados con arreglo a la presente norma».



referencia el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público<sup>3</sup>, el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023<sup>4</sup>, el literal d) del artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 30057<sup>5</sup>, así como en el literal c) numeral 1 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>6</sup>, en el literal c) del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>7</sup>.

Ello debido a que, la convocatoria a concurso público de méritos de una plaza vacante y presupuestada, implica que cualquier ciudadano que reúna el perfil del puesto y tenga hábiles sus derechos civiles y laborales, pueda participar del respectivo proceso de selección para ser elegido ganador. Al reservarse las plazas concursables para un grupo exclusivo de beneficiarios sin que exista una razón objetiva para dicho favorecimiento, se estaría vulnerando el derecho de las y los ciudadanos al acceso a la función pública en condiciones de igualdad, como se abordará más adelante.

Así pues, de lo establecido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa, se indica que estos procesos tendrán como público objetivo los locadores de servicios que, a la fecha de publicación de la norma, se encuentren desarrollando labores de naturaleza permanente; contraviniendo de este modo el régimen de igualdad de oportunidades para el acceso a la función pública.

3. Adicionalmente, cabe señalar que el ingreso de personal en el Sector Público, independientemente a los regímenes laborales vigentes establecidos en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral; Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios; y, en las carreras especiales; se realiza necesariamente por concurso público de méritos en un régimen de igualdad de oportunidades. Concurso regido de acuerdo con los principios de mérito y la capacidad de las personas, a excepción de los puestos de confianza señalados en los documentos de gestión interna de la entidad. Asimismo,

<sup>3</sup> Ley N° 28175 – Ley Marco del Empleo Público

«Artículo 5.- Acceso al empleo público

El acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades».

<sup>4</sup> Decreto Legislativo N° 1023

Artículo IV.- El ingreso al servicio civil permanente o temporal se realiza mediante procesos de selección transparentes sobre la base de criterios objetivos, atendiendo al principio del mérito.

<sup>5</sup> Ley N° 30057

d) Mérito. El régimen del Servicio Civil, incluyendo el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles.

<sup>6</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos

«Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

[...]

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. [...]

<sup>7</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

«Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

(...)

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.»

el artículo 9 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, establece que la inobservancia de las normas de acceso vulnera el interés general e impide la existencia de una relación jurídica válida; siendo que, es nulo de pleno derecho el acto administrativo que las contravenga, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quien lo promueva, ordene o permita.

Es más, el artículo 8 de la Ley N° 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, prohíbe el ingreso de personal en el Sector Público por servicios personales y el nombramiento, salvo excepciones expresamente detalladas.

En ese sentido, se advierte que la Autógrafa de Ley contraviene el marco normativo vigente regulado en la Ley N° 28175, el Decreto Legislativo N° 1023 y la Ley N° 31084, así como lo establecido en los regímenes laborales vigentes e impacta de manera negativa las disposiciones normativas que regulan el nombramiento y contratación del personal del Sector Público en los distintos regímenes laborales del Estado.

4. Del mismo modo, la Autógrafa contraviene la implementación del régimen del Servicio Civil, como parte de la modernización del Estado y de mejoras remunerativas para los servidores públicos.

En efecto, mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, como principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú, que establece la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del Sector Público, al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país.

Uno de los pilares centrales de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública es el servicio civil meritocrático, entendido como el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona a los servidores públicos, que armoniza los intereses de la sociedad y los derechos de los servidores públicos, y tiene como propósito principal el servicio al ciudadano.

En este sentido, la reforma del servicio civil se orienta a mejorar el desempeño y el impacto positivo que el ejercicio de la función pública debe tener sobre la ciudadanía, basándose en los principios de mérito e igualdad de oportunidades como principales características del servicio civil.

Es en ese contexto, la reforma del servicio civil, iniciada con la Ley N° 30057 busca lograr un Estado orientado al ciudadano, eficiente, unitario, descentralizado, inclusivo y abierto.

Así, el objetivo de la Ley N° 30057 es generar, conforme lo expresado en su Exposición de Motivos, una reforma orientada a ordenar y mejorar el funcionamiento de la gestión de los recursos humanos en el Sector Público que permita mejorar el desempeño y el impacto positivo que el ejercicio del servicio público debe tener sobre la ciudadanía.

El nuevo servicio civil apunta a garantizar el principio de mérito en la gestión de las personas en los procesos de ingreso, permanencia, movilidad y mejoras remunerativas en todas las entidades de la administración pública. En este sentido, un objetivo fundamental es la profesionalización del servicio civil. Por ello, la reforma busca contar con el personal más competente e idóneo para el desempeño de las distintas funciones en el Estado.



En esa línea, la reforma busca atraer y retener al personal idóneo en el servicio civil. Para tal efecto, el marco institucional del nuevo servicio civil busca brindar solución al desorden en la gestión de compensaciones, promoviendo una política de remuneraciones consistente y racional, garantizando el principio de equidad en la función pública, de forma tal, que la compensación económica de los servidores públicos guarde relación con el nivel de exigencia, responsabilidad y complejidad del puesto.

Sin embargo, lejos de realizar un análisis respecto al impacto que tendrían las disposiciones contenidas en la Autógrafa de Ley, se dispone que las entidades públicas convoquen a concursos públicos de méritos para que, de manera exclusiva, los locadores de servicios se incorporen al régimen laboral que corresponda a la entidad. Con ello se contraviene lo establecido en el régimen dispuesto por la Ley del Servicio Civil y la reforma del servicio civil que el Estado procura a través de su implementación.

#### **Afectación al derecho a contratar con fines lícitos**

5. El numeral 14 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú señala que toda persona tiene derecho a contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público.

Al respecto, el Tribunal Constitucional<sup>8</sup> ha señalado lo siguiente:

“(...) el derecho a la libre contratación se concibe como el acuerdo o convención de voluntades entre dos o más personas naturales y/o jurídicas para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial. Dicho vínculo -fruto de la concertación de voluntades- debe versar sobre bienes o intereses que posean apreciación económica, tengan fines lícitos y no contravengan las leyes de orden público.

Tal derecho garantiza, prima facie:

- Autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir al co-celebrante.
- Autodeterminación para decidir, de común acuerdo, la materia objeto de regulación contractual”.

El artículo 1351 del Código Civil señala que el contrato es el acuerdo de dos o más partes para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica patrimonial.

Asimismo, los artículos 1764 y 1765 del Código Civil definen el contrato de locación de servicios y señalan su objeto, respectivamente, en los siguientes términos:

“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.

Artículo 1765.- Pueden ser materia del contrato toda clase de servicios materiales e intelectuales”.

---

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 13 de abril de 2007, emitida en el expediente N° 7339-2006-PA/TC, fundamento jurídico 47.

El artículo 1 de la Autógrafa de Ley señala que tiene por objeto prohibir a las entidades públicas la contratación de personal mediante la modalidad de locación de servicios con la finalidad de evitar la desnaturalización de la relación laboral, garantizando el derecho de los trabajadores en todas las entidades del sector público; no obstante, el numeral 3.1 del artículo 3 prohíbe a dichas entidades la contratación de personal a través de la modalidad de locación de servicios, no solo para cubrir puestos o funciones de carácter permanente, y por ende, subordinadas, que podrían implicar una desnaturalización de la relación laboral; sino también las de carácter no permanente, exceptuando en el numeral 3.2 del citado artículo solamente la contratación bajo la modalidad de locación de servicios, de servicios de carácter urgente y temporal, debidamente acreditados, y por un lapso que no podrá exceder 6 meses calendario.

Al respecto, pese a no tratarse de servicios permanentes subordinados, dicha prohibición, como ya se ha señalado, podría impedir la contratación de asesores y/o consultores externos, cuya vinculación no se enmarcaría dentro de la excepción dispuesta en el numeral 3.2 del artículo 3 de la Autógrafa, al no ser necesariamente servicios urgentes.

Dicha prohibición no solo afectaría el cumplimiento de los objetivos de las entidades públicas al tener que prescindir de los servicios temporales de terceros que, aunque sean de naturaleza autónoma y sin subordinación, no revisten el carácter de urgentes; sino podría afectar también el derecho de las personas a contratar con fines lícitos con las entidades del Estado, mediante contratos civiles de locación de servicios.

Cabe señalar que en el Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República no se realiza ningún test de proporcionalidad que permita evaluar la legitimidad de la restricción del derecho fundamental a la libertad de contratar.

### **Afectación al derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad**

6. Sobre el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, el Tribunal Constitucional ha señalado que "(...) la Constitución no contiene enunciado en su catálogo de derechos el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad. No obstante, este derecho conforma nuestro ordenamiento constitucional y, concretamente, el sistema de derechos constitucionales, porque está reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de los que el Estado peruano es parte"<sup>9</sup>.

En efecto, el literal c) del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala lo siguiente:

**"Artículo 25**

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

(...)

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

Asimismo, el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos establece que:

---

<sup>9</sup> Sentencia emitida en los expedientes N 0025-2002-PI/TC y 0026-2005-PI/TC, fundamento jurídico 24.



“Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:  
(...)

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado lo siguiente<sup>10</sup>:

“(...) el artículo 23.1.c no establece el derecho de acceder a un cargo público, sino a hacerlo en ‘condiciones de generales de igualdad’. Esto quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando ‘los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos’ y que ‘las personas no sean objeto de discriminación’ en el ejercicio de este derecho”.

Con relación al principio de Mérito, la Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente 00011-2020-PI/TC señala que “el derecho de acceder a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito, que vincula plenamente a todas las entidades del Estado”. Agrega que “dicho principio posee dos dimensiones. La primera se manifiesta en la evaluación del acceso a la función pública y la segunda funge como un criterio determinante para la progresión en la carrera” (fundamentos jurídicos 78 y 79).

En tal sentido, de acuerdo a la normativa antes citada, a lo señalado en las referidas sentencias del Tribunal Constitucional y en el Informe Técnico N° 000723-2021-SERVIR-GPGSC, la primera disposición complementaria final de la Autógrafa de Ley, podría afectar el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, así como, los principios de meritocracia, transparencia e igualdad ante la ley, al disponer un concurso público de méritos que tendría como público objetivo a los locadores de servicios que realizan, a la fecha de su publicación, actividades de naturaleza permanente.

De este modo, la primera disposición complementaria final de la Autógrafa observada supone, en la práctica, una doble afectación al derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad. Primero, porque establece un privilegio arbitrario a favor de los locadores de servicios que, a la fecha de publicación de la norma, se encuentren desarrollando labores de naturaleza permanente, al reservarles plazas concursables de carácter indeterminado, sin que otros ciudadanos puedan competir libremente por ellas. Segundo, porque dicha disposición, en la práctica, produce un recorte de oportunidades para todos los ciudadanos con el potencial interés de competir para acceder a trabajar en el sector público. Ello toda vez que la referida disposición de la Autógrafa reduciría significativamente la demanda laboral en el sector público, a partir, justamente, del favorecimiento injustificado ya criticado.

<sup>10</sup> Sentencia del 1 de julio de 2011, emitida en el caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela, considerando N° 135; en: <[https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_227\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_227_esp.pdf)>

## Falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley

7. El artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes.

El artículo 3 del citado Reglamento señala que como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, la que debe estar justificada por la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para su solución.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El Análisis Costo Beneficio (ACB) “es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia”<sup>11</sup>. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general<sup>12</sup>.

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral “debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria”<sup>13</sup>.

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, “inflación legislativa” o “inflación normativa”; que como bien ya ha señalado la doctrina, “tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias”<sup>14</sup>.

En ese sentido, el Dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley no justifica la necesidad

<sup>11</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2012-2013, Lima, 2013, p. 60.

<sup>12</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

<sup>13</sup> Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

<sup>14</sup> GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La\\_importancia\\_de\\_la\\_t%C3%A9cnica\\_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)



de la propuesta, en el extremo que prohíbe contratar personal a través de contratos de locación de servicios, ya que dicha prohibición, para la prestación de servicios no autónomos o subordinados, actualmente se encuentra contenida en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1057; así como, en la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; normas vigentes y aplicables a todas las entidades públicas en los tres niveles de gobierno.

### Propuesta alternativa de redacción

8. Sin perjuicio de lo antes mencionado, así como de los cuestionamientos técnicos antes formulados, y en caso el Congreso de la República insista en aprobar la Autógrafa, solicitamos que se tome en cuenta la propuesta alternativa de redacción que tenemos a bien remitir en las siguientes líneas.

1. El artículo 3 de la Autógrafa observada quedará redactado del siguiente modo (los cambios están precisados en negrita):

“Artículo 3. Prohibición de contratos para cubrir puestos o funciones

3.1 Prohíbese a las entidades mencionadas en el artículo 2, contratar personal a través de la modalidad de locación de servicios para cubrir puestos o funciones de carácter permanente o no permanente, bajo responsabilidad administrativa, penal y civil, de corresponder, de los funcionarios o servidores que soliciten o autoricen la contratación.

3.2 Exceptúase de la disposición establecida en el párrafo 3.1 de la contratación, bajo la modalidad de locación de servicios, de servicios de carácter **necesario** y temporal, debidamente acreditados, y por un lapso que no podrá exceder 6 meses calendarios **continuos**, bajo la misma responsabilidad funcional descrita en el párrafo 3.1.”

Consideramos que la modificación propuesta es equilibrada y razonable en la medida en que permite dar un margen de acción a las entidades del artículo 2 de la Autógrafa para adaptarse a la nueva Ley de forma progresiva y sin desvirtuar su espíritu.

2. La primera disposición complementaria final de la Autógrafa quedaría eliminada y la segunda disposición complementaria final tomaría su lugar, quedando redactada de la siguiente forma, sin cambios:

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de 60 días calendario, desde el día siguiente de su publicación.”

Se propone eliminar la primera disposición complementaria final en la medida en que los concursos públicos propuestos implican una doble afectación al derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad. Primero, porque establece un privilegio arbitrario a favor de los locadores de servicios que, a la fecha de publicación de la norma, se encuentren desarrollando labores de naturaleza permanente, al reservarles plazas concursables de carácter indeterminado, sin que otros ciudadanos puedan competir libremente por ellas. Segundo, porque dicha disposición, en la práctica, produce un recorte de oportunidades para todos los ciudadanos con el

potencial interés de competir para acceder a trabajar en el sector público. Ello toda vez que la referida disposición de la Autógrafa reduciría significativamente la demanda laboral en el sector público, a partir, justamente, del favorecimiento injustificado ya criticado.

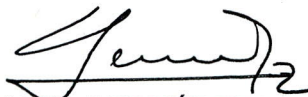
En suma, se trata de una alternativa que pretende alcanzar un equilibrio razonable entre el derecho a no trabajar bajo contratos desnaturalizados en el sector público, las capacidades del Poder Ejecutivo para implementar la Autógrafa y el derecho al acceso a la función pública en condiciones de igualdad.

Por las razones expuestas, y solicitando que el Congreso de la República tome en consideración la propuesta de modificación de la Autógrafa del Poder Ejecutivo, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



FRANCISCO RAFAEL SAGASTI  
HOCHHAUSLER  
Presidente de la República



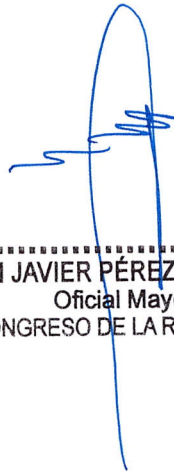
VIOLETA BERMÚDEZ VALDIVIA  
Presidenta del Consejo de Ministros

Proyectos de Ley: 945, 5246, 5872 y 5875

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**Lima, 13 mayo de 2021**

**Pase a las Comisiones de Trabajo y Seguridad Social, y Fiscalización y Contraloría, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.**



.....  
YON JAVIER PÉREZ PAREDES  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

216

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

**Ha dado la Ley siguiente:**

**LEY QUE PROHÍBE A LAS ENTIDADES PÚBLICAS CONTRATAR  
PERSONAL MEDIANTE LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE  
SERVICIOS PARA ACTIVIDADES DE NATURALEZA SUBORDINADA**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

El objeto de la presente ley es prohibir a las entidades públicas la contratación de personal mediante la modalidad de locación de servicios con la finalidad de evitar la desnaturalización de la relación laboral, garantizando el derecho de los trabajadores en todas las entidades del sector público.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación**

Lo dispuesto en la presente ley se aplica a las entidades públicas pertenecientes a los poderes del Estado, organismos constitucionales autónomos, gobiernos regionales y gobiernos locales, incluyendo organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y programas.

**Artículo 3. Prohibición de contratos para cubrir puestos o funciones**

- 3.1. Prohíbese a las entidades mencionadas en el artículo 2, contratar personal a través de la modalidad de locación de servicios para cubrir puestos o funciones de carácter permanente o no permanente, bajo responsabilidad administrativa, penal y civil, de corresponder, de los funcionarios o servidores que soliciten o autoricen la contratación.
- 3.2. Exceptúase de la disposición establecida en el párrafo 3.1 la contratación, bajo la modalidad de locación de servicios, de servicios de carácter urgente y temporal, debidamente acreditados, y por un lapso que no podrá exceder 6 meses calendario, bajo la misma responsabilidad funcional descrita en el párrafo 3.1.



## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

### PRIMERA. Proceso de adecuación

Establécese un plazo máximo de adecuación de 1 año para las entidades a las que alcanza la presente ley, a fin de que convoquen a concursos públicos de méritos a través de los cuales se incorpore al régimen laboral que corresponda, a los locadores de servicio que realizan a la fecha de publicación de esta ley actividades de naturaleza permanente, previa evaluación de sus méritos e idoneidad.

### SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de 60 días calendario, desde el día siguiente de su publicación.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintidós días del mes de abril de dos mil veintiuno.

  
MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN  
Presidenta a. i. del Congreso de la República

  
LUIS ANDRÉS ROEL ALVA  
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA