

Proyecto de Ley N° 5441/2022-CR

PROYECTO DE LEY/2022-CR



**PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE
DERECHOS LABORALES PARA LOS
TRABAJADORES DE SALUD QUE HAN
LABORADO DE MANERA
ININTERRUMPIDA EN LAS
MODALIDADES DE LOCACIÓN DE
SERVICIOS Y CAS.**

Los congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Perú Democrático, a iniciativa del congresista **HAMLET ECHEVERRÍA RODRÍGUEZ**, en ejercicio del derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso

de la República

Ha dado la Ley siguiente:

**PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE DERECHOS LABORALES PARA
LOS TRABAJADORES DE SALUD QUE HAN LABORADO DE MANERA
ININTERRUMPIDA EN LAS MODALIDADES DE LOCACIÓN DE
SERVICIOS Y CAS.**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto reconocer derechos laborales a los trabajadores de salud que hayan laborado de manera ininterrumpida mediante las modalidades de Locación de

Servicios y CAS, a razón de una remuneración íntegra mensual por año vigente al momento de su cese y por los años laborados.

Artículo 3. Disposición de la compensación por tiempo de servicios

Autorízase, el reconocimiento de derechos laborales a los trabajadores de salud que trabajen de manera ininterrumpida en las modalidades de Locación de Servicios y CAS, y el depósito a sus cuentas bancarias por el acumulado de los años de servicio. Excepcionalmente el reconocimiento de la CTS a los trabajadores de salud que hayan laborado en estas modalidades y autorizase el depósito por el acumulado de los años que no recibieron el beneficio.

Artículo 3. Requisitos

Autorízase, el reconocimiento de derechos laborales a los trabajadores de salud que cumplan una jornada laboral de por lo menos 4 horas diarias y hayan cumplido dos años al momento de la aplicación de la ley de manera ininterrumpida. Excepcionalmente se le reconocerá la CTS a los trabajadores de salud que hayan laborado en las modalidades antes mencionadas de manera ininterrumpida antes de ser nombrados y acumúlese el monto de CTS no reconocido para su pensión de jubilación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

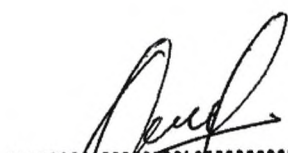
PRIMERA.-

Modificación del artículo 5 del texto único ordenado de la ley de compensación por tiempo de servicios-decreto supremo N° 001-97-TR

Artículo 5.- Se encuentran igualmente comprendidos en la presente Ley, aquellos trabajadores sujetos al régimen laboral y compensatorio común de la actividad privada, locadores de servicio y CAS, aun cuando tuvieran un régimen especial de remuneración; la determinación de la remuneración computable se efectuará atendiendo dicho régimen especial.

SEGUNDA.-

El poder ejecutivo dicta en un plazo no mayor de sesenta días (60) calendarios a partir de su publicación, las normas reglamentarias que sean necesarias para la efectiva aplicación de la presente Ley.


.....
ISABEL CORTÉZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA






.....
EDGARDO REYMUENDO MERCADO
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú


Hamlet Echeverría R.




Carlos M. Benavides


Susel Paredes Lique



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **23** de **junio** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5441/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; y,**
- 2. SALUD Y POBLACIÓN.**

JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

El derecho al trabajo como derecho comprendido constitucionalmente

El Artículo 1° de la Constitución Política del Perú refiere que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Asimismo el Artículo 22° hace referencia que el trabajo es un deber y un derecho, *base del bienestar social, y un medio de realización de la persona*. Finalmente, artículo 23°, concibe al trabajo como un objetivo de atención prioritaria del Estado.

Principio de la primacía de la realidad

Plá Rodríguez, en su libro "Los principios del derecho del trabajo", refiere que en situaciones de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de acuerdos, la preferencia se debe dar a lo que ocurre en la práctica. Asimismo el autor considera que los fundamentos del principio de primacía de la realidad son *"la buena fe, la dignidad de la actividad humana, la desigualdad de las partes y la interpretación racional de su voluntad"*¹.

Por otra parte Sanguinetti Raymond en su libro "El contrato de locación de servicios" refiere que si bien es cierto el principio de la primacía de la realidad se encuentra presente en todas las fases de la relación laboral, es susceptible de ser invocado en beneficio del trabajador cuando en la realidad al trabajador le corresponde beneficios superiores a lo que está estipulado en su contrato.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional mediante la sentencia del Exp. N° N° 0991-2000-AA/TC77 establece que: *"En virtud del principio de la primacía de la realidad, resulta evidente que las labores, al margen del texto de los contratos respectivos, han tenido las características de subordinación, dependencia y*

¹ Rodríguez, A. P. (1978). *Los principios del derecho del trabajo*. Depalma.

permanencia, de modo que no es correcto considerar que la relación laboral mencionada tuvo carácter eventual".

A nivel jurisprudencial, en el año 2000, los magistrados del Pleno Jurisdiccional Laboral resolvieron que *si el juez constata la existencia de una relación laboral a pesar de la celebración de un contrato de naturaleza civil o mercantil, deberá aplicar el principio de primacía de la realidad y reconocer los derechos laborales que correspondan*².

Finalmente a nivel legislativo, La Ley General de Inspecciones N° 28806, en su artículo 2, considera a la primacía de la realidad como uno de los principios ordenadores que rigen el sistema de inspección. En efecto, el numeral 2 de dicho artículo indica *"en caso de discordancia, entre los hechos constatados y los hechos reflejados en los documentos formales debe siempre privilegiarse los hechos constatados"*.

II. Problemática Existente

Las contrataciones de locación de servicios en el Perú pueden presentar varios problemas, entre los cuales se incluyen:

- *Informalidad laboral:* En muchas ocasiones, las contrataciones de locación de servicios se utilizan como una forma de evadir responsabilidades laborales y sociales. Esto implica que los trabajadores contratados bajo esta modalidad no gozan de los derechos laborales básicos, como la seguridad social, la estabilidad laboral, el pago de beneficios sociales, entre otros.
- *Falta de protección para los trabajadores:* Al no estar sujetos a una relación laboral formal, los trabajadores contratados bajo la modalidad de locación de servicios tienen menos protecciones y derechos laborales. Esto puede llevar a situaciones de explotación, condiciones laborales precarias y salarios bajos.
- *Evadir el pago de impuestos:* Al utilizar contratos de locación de servicios, algunas empresas pueden evadir el pago de impuestos y contribuciones

² Ruiz Pacheco, L. F. (2016). La desnaturalización del contrato de locación de servicios sujeto a plazo en un contrato de trabajo sujeto a modalidad en la legislación peruana. Análisis a la luz de una interpretación finalista del principio de primacía de la realidad.

sociales, lo que afecta negativamente las finanzas públicas y puede generar desigualdades en el sistema tributario.

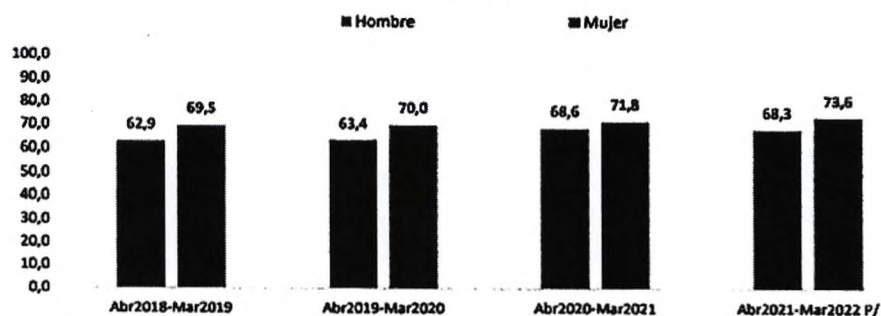
- *Falta de fiscalización:* La contratación de servicios no siempre está debidamente fiscalizada por las autoridades competentes. Esto dificulta el control y la regulación adecuada de las condiciones laborales, así como el cumplimiento de las obligaciones tributarias
- *Ausencia de beneficios laborales:* Los trabajadores contratados bajo esta modalidad generalmente no tienen acceso a beneficios laborales como vacaciones pagadas, licencias por enfermedad, seguro de salud o pensiones. Esto afecta su bienestar y seguridad económica a largo plazo.
- *Desprotección en caso de despidos:* Los trabajadores contratados bajo la modalidad de locación de servicios pueden ser despedidos fácilmente sin necesidad de una justificación clara, lo que les deja en una situación de vulnerabilidad y sin una red de seguridad para afrontar la pérdida de empleo.

Los mencionados problemas generan desigualdades entre los trabajadores, asimismo involucra una posición de ventaja del empleador frente al trabajador, quien acepta las condiciones impuestas por el primero sin la posibilidad de reclamar un beneficio.

Según el INEI, en el año 2017, de 2 millones 664 mil 300 (61,8%) personas empleadas con un contrato a plazo fijo, 303 mil 400 (7,1%) tiene un contrato por locación de servicios. Asimismo para el año 2022, el INEI en su informe técnico respecto del empleo concluye que el empleo informal aumentó en 739 mil 600 personas (16,8%) en los hombres y en 1 millón 60 mil 400 personas (31,7%) en las mujeres. Sin embargo, la informalidad en el área urbana afecta más a las mujeres (73,6%) que a los hombres (68,3%).³

³<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/02-informe-tecnico-empleo-nacional-ene-feb-mar-2022.pdf>

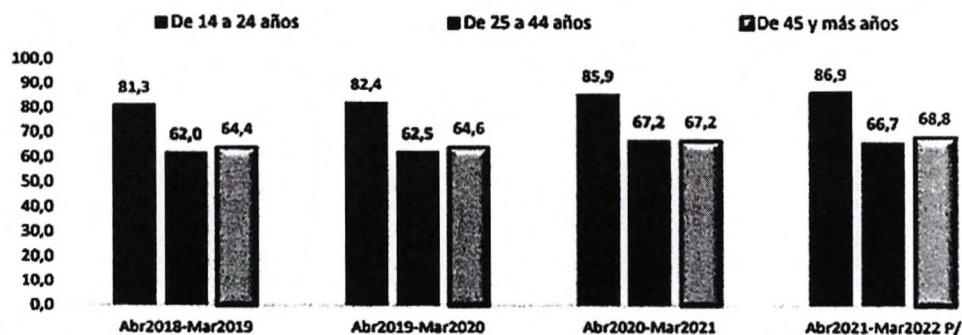
GRÁFICO N° 20
ÁREA URBANA: TASA DE EMPLEO INFORMAL, SEGÚN SEXO
 Año Móvil: Abril-Marzo
 Porcentaje



P/ Preliminar.
 Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-Encuesta Nacional de Hogares.

La mayor tasa de informalidad se da en la población joven menor de 25 años de edad, el 86,9%. Por otro lado, la menor tasa de informalidad se ubica en el grupo etario de 25 a 44 años con 66,7% y entre los tienen de 45 y más años de edad con 68,8%.

GRÁFICO N° 21
ÁREA URBANA: TASA DE EMPLEO INFORMAL, SEGÚN GRUPO DE EDAD
 Año Móvil: Abril-Marzo
 Porcentaje

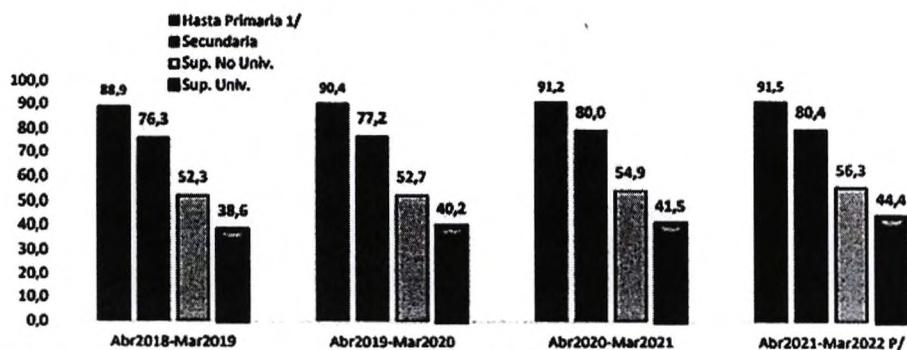


P/ Preliminar.
 Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-Encuesta Nacional de Hogares.

Respecto al nivel educativo, se observa una relación inversamente proporcional entre nivel de educación alcanzado e informalidad; a menor nivel educativo mayor tasa de informalidad; así el 91,5% de los ocupados con educación primaria o menor nivel educativo tienen empleo informal; mientras que, la menor tasa de empleo informal corresponde a los ocupados con educación universitaria con 44,4%.⁴

⁴<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/02-informe-tecnico-empleo-nacional-ene-feb-mar-2022.pdf>

GRÁFICO N° 22
ÁREA URBANA: TASA DE EMPLEO INFORMAL SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN
 Año Móvil: Abril-Marzo
 Porcentaje



P/ Preliminar.
 Incluye educación inicial y sin nivel.
 Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-Encuesta Nacional de Hogares.

Finalmente, respecto a abril 2020-marzo 2021, la tasa de empleo informal del área urbana se incrementa en las mujeres en 1,8 puntos porcentuales y disminuye ligeramente en los hombres en 0,3 punto porcentual. En tanto que, comparado con el año abril 2018-marzo 2019, aumenta en 5,4 puntos porcentuales en los hombres y en 4,1 puntos porcentuales en las mujeres.

Necesidad económica producto de covid y desastres naturales

En el año 2020 se registró una paralización parcial de la mayor cantidad de las actividades económicas asociadas, esto producto de la declaratoria de emergencia por la pandemia de Covid 19. Según el INEI, en este año la pobreza monetaria registró un (30,1%), 4,2 puntos porcentuales mayores al del año 2021 que el 25,9% de pobreza monetaria.

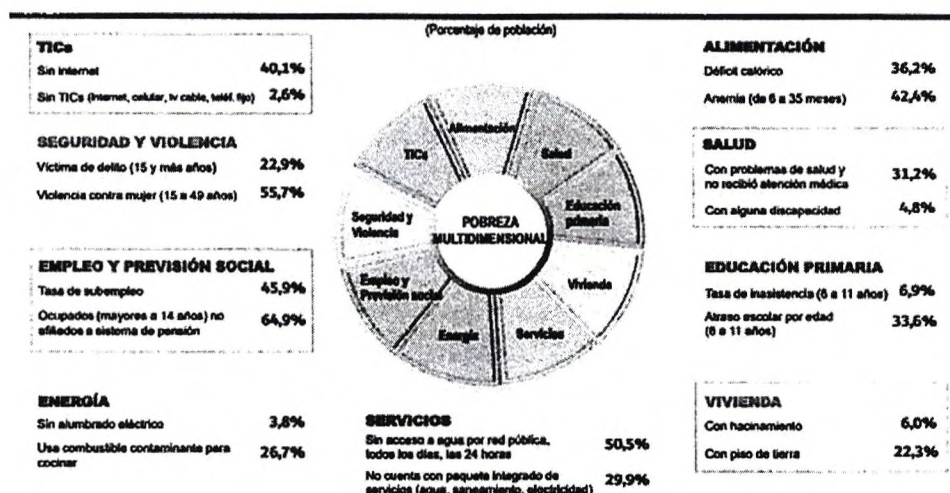
Aumento de la pobreza monetaria y multidimensional

Según el INEI la pobreza monetaria en el Perú aumentó en 2022, un 1,6 % con respecto al año anterior. Asimismo la pobreza multidimensional aumentó en las regiones del centro y sierra de nuestro país. ⁵

⁵ <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/4215973-cifras-de-pobreza-2022>

contó con el paquete integrado de servicios que incluye agua, saneamiento y electricidad.

- *Alimentación y salud.* Durante el año 2022, el 36,2% de la población presentó déficit calórico y el 42,4% de la población de 6 a 35 meses de edad padeció anemia. Por otro lado, el 31,2% de la población presentó problemas de salud y no recibió atención médica; en tanto que, el 4,8% presentó alguna discapacidad.
- *Indicadores de educación primaria.* La población de 6 a 11 años presentó una tasa de inasistencia escolar de 6,9% y el 33,6% presentó atraso escolar.
- *Característica de la vivienda.* En el año 2022, el 6,0% de la población vivió hacinada y el 22,3% de la población habitó en viviendas con piso de tierra⁶.



III. Fundamentos de la propuesta

Los locadores de servicio y trabajadores CAS no cuentan con beneficios, toda vez que firman contratos trimestrales o mensuales, asimismo no reciben el pago de sus derechos laborales tal como gratificación, escolaridad y mucho menos CTS. Según la investigación "Análisis de las consecuencias que generan los Contratos de Locación de Servicios en el Sector Público, 2020" refiere que el contratar a personal en el sector público mediante Locación de Servicios promueve el incremento de la informalidad laboral vulnerando derechos, genera ahorro al

⁶ <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/4215973-cifras-de-pobreza-2022>

sector público y causa desigualdad remunerativa y laboral en los funcionarios y servidores públicos. Ya que los contratos suelen ser extendidos y para ello se modifican los productos entregables⁷(Nuñez, 2020). (Sernaqué, 2021)⁸.

En consecuencia, mantener el uso de los contratos de locación de servicios en el sector público trae consigo las siguientes consecuencias:

- Promueve la informalidad y desigualdad, teniendo locadores contratados temporalmente en el sector público para realizar actividades especializadas limitados al pago solo de sus servicios sin beneficios sociales.
- Los contratos son extendidos según el área usuaria modificando el producto entregable, configurándose así la vulneración de derechos por la permanencia en el tiempo.
- Los funcionarios exigen a los locadores a desarrollar sus actividades en las instalaciones de la entidad, registrando su asistencia y permanencia, vulnerando el principio de autonomía que ampara al locador.
- El constante uso de los contratos de locación de servicios generan directamente un ahorro al presupuesto público, al mantener locadores que realizan actividades de nivel profesional, que ayudan al logro de las metas institucionales, solo por un pago de contraprestación de servicios.
- Las distintas leyes laborales tienen distintos derechos remunerativos que en su aplicación causan desigualdad en los funcionarios y servidores de los diferentes niveles de gobierno.

Según lo analizado, la afectación de los trabajadores públicos contratados mediante la modalidad CAS, gran parte de los colaboradores no se sienten satisfechos con las remuneraciones percibidas y los beneficios brindados por las funciones que estos realizan. Asimismo, la modalidad CAS no reconoce derechos a beneficios sociales, excepto las vacaciones de 30 días remunerados y un aguinaldo que no completa un sueldo básico.

⁷ Nuñez Untiveros, J. E. (2021). Análisis de las consecuencias que generan los contratos de locación de servicios en el sector público, 2020.

⁸ Sernaque Navarro, L. M. (2023). La modalidad de contratación CAS y su relación con la satisfacción laboral de los trabajadores del área de digitalización SUNARP-Lima, 2023.

Según Spielberg y Leibovich el estrés generado por la inestabilidad emocional de los trabajadores de locación de servicios y CAS son producto de las condiciones y situaciones relacionadas a las siguientes dimensiones: (Spielberger, 2001, cit. en Leibovich y Otros, 2006).

1. El malestar en los servidores públicos que se da a través de una manifestación negativa, el cual afecta al trabajador como producto de las condiciones psicológicas y sociales⁹.
2. El Enojo como sentimiento de exaltación variable, que va desde una ligera ira hasta una furia excesiva.
3. La inestabilidad laboral.

Finalmente podríamos decir que la satisfacción o insatisfacción del trabajador se encuentra relacionada por diferentes causas como la familia, el barrio, la vivienda, etc.

IV. Análisis costo beneficio

El éxito de este proyecto de ley beneficiará grandemente a los trabajadores en condiciones de Locadores de Servicio y CAS, ya que el Proyecto de Ley busca cambiar esta perjudicial situación y equiparar en beneficios sociales a los trabajadores que hayan o estén siendo privados de sus derechos laborales. En este sentido, este proyecto será beneficioso ya que permitirá a los trabajos contar con un ahorro de dinero para enfrentar su vejez, asimismo enfrentar situaciones de emergencia como puede suceder en un contexto de Covid 19, dengue o desastres naturales.

V. Impacto de la norma

La norma impactará de manera positiva ya que permitirá el reconocimiento de derechos laborales y equipará en iguales condiciones a los trabajadores de

⁹ Guzmán Portilla, F. (2020). Régimen CAS y la inestabilidad laboral del servidor público de la Unidad Ejecutora 404 Hospital II-2 Tarapoto, 2019.

Locación de Servicios y CAS, a las otras modalidades de trabajo con beneficios sociales.

VI. Marco Legal

- Constitución Política del Perú.
- Decreto Supremo N° 001-97-TR, Texto único ordenado de la ley de compensación por tiempo de servicios.
- Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.
- Ley N° 31115, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.

VII. Vinculación con la Política Nacional

La presente iniciativa se encuentra dentro del segundo objetivo del acuerdo nacional, que refiere "Equidad y justicia social," específicamente en la política de estado 14 "Acceso al empleo pleno, digno y productivo" con el compromiso de "mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna".