



Proyecto de Ley N° 11907/2024-OR

HAMLET ECHEVERRÍA RODRÍGUEZ

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



**LEY PARA LA ELIMINACIÓN DEFINITIVA DE LA
MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS EN
EL SECTOR PÚBLICO Y EL FORTALECIMIENTO
DE LA GOBERNANZA Y EFICIENCIA
INSTITUCIONAL**

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Juntos por el Perú - Voces del Pueblo, a iniciativa del Congresista de la República **HAMLET ECHEVERRÍA RODRÍGUEZ**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

**LEY PARA LA ELIMINACIÓN DEFINITIVA DE LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE
SERVICIOS EN EL SECTOR PÚBLICO Y EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA Y
EFICIENCIA INSTITUCIONAL**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar el inciso 3.2 del artículo 3 de la Ley N° 31298 "Ley que prohíbe a las entidades públicas contratar personal mediante la modalidad de locación de servicios para actividades de naturaleza subordinada" con la finalidad de eliminar, de manera definitiva, la modalidad de locación de servicios como mecanismo de contratación de personal en el sector público, a efectos de prevenir la desnaturalización de las relaciones laborales y garantizar el pleno ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores en todas las entidades del Estado. Asimismo, busca fortalecer la gobernanza pública y promover una gestión institucional eficiente y alineada con los principios de legalidad, meritocracia y justicia laboral.

Artículo 2. Modificación del inciso 3.2 del artículo 3 de la Ley N° 31298, "Ley que prohíbe a las entidades públicas contratar personal mediante la modalidad de locación de servicios para actividades de naturaleza subordinada"

Modifíquese el inciso 3.2 del artículo 3 de la Ley N° 31298, "Ley que prohíbe a las entidades públicas contratar personal mediante la modalidad de locación de servicios para actividades de naturaleza subordinada", en los siguientes términos:

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. El Ministerio de Economía y Finanzas – MEF no podrá aprobar programaciones multianuales de gasto que contemplen la contratación de personal bajo la modalidad de locación de servicios por parte de las entidades del sector público.

Disposiciones Complementarias Finales

Primera. Proceso de adecuación

Las entidades del sector público tienen un plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la publicación de la presente Ley, para adecuarse a lo dispuesto en ella. Durante este plazo, deberán convocar concursos públicos de méritos con el objetivo de incorporar, bajo el régimen laboral que corresponda, a los locadores de servicios que, a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, desempeñen funciones de naturaleza permanente, previa evaluación de sus méritos e idoneidad.

Segunda. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprobará el reglamento de la presente Ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, contados a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, a fin de establecer los lineamientos, criterios y procedimientos para su adecuada implementación.



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/07/2025 12:05:40-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRÍA RODRÍGUEZ
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/07/2025 11:05:53-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/07/2025 12:05:15-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Blas
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/07/2025 14:40:36-0500



Firmado digitalmente por:
BERMEJO ROJAS Guillermo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/07/2025 12:17:38-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/07/2025 16:54:53-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/07/2025 15:33:38-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/07/2025 16:36:04-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 11 de julio de 2025

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 11907/2024-CR para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO, Y,
2. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.


GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

En el Estado peruano, la modalidad de locación de servicios ha sido utilizada de manera generalizada y sostenida para cubrir necesidades permanentes de personal, contraviniendo su naturaleza jurídica como un contrato civil de carácter temporal, orientado a servicios especializados y no subordinados. Esta práctica ha generado condiciones laborales precarias, vulneración de derechos fundamentales, inestabilidad y desincentivos para la profesionalización del empleo público.

Según información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y SERVIR, en 2020 se alcanzó un máximo de 206 217 locadores de servicios contratados en el sector público bajo horarios fijos y funciones estructurales, reflejo de una clara desnaturalización contractual¹.

Para 2022, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) reporta que alrededor de 1 531 000 personas laboran bajo régimen del servicio civil, y aproximadamente el 30 % del personal público está contratado mediante locación de servicios, con una incidencia especialmente alta en los gobiernos regionales y locales².

En determinadas municipalidades y gobiernos regionales, esa proporción supera el 50 %, lo cual compromete gravemente la capacidad institucional y vulnera derechos laborales básicos, al recurrir a formas informales que incumplen requisitos de subordinación, supervisión y permanencia con estabilidad

¹https://www.scribd.com/document/567310647/Caracteristicas-del-Servicio-Civil-Peruano-2021-LALEY?utm_source=chatgpt.com

²https://es.slideshare.net/AlbinoCondezo/servir-el-servicio-civil-peruano-141843509?utm_source=chatgpt.com



HAMLET ECHEVERRÍA RODRÍGUEZ

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad eliminar de manera definitiva la figura de la locación de servicios en el Estado para actividades que supongan una relación de subordinación, con el propósito de garantizar la protección efectiva de los derechos laborales, prevenir la desnaturalización de los vínculos laborales, y contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad pública y la mejora de la gobernanza.

Asimismo, la ley busca asegurar que todo el personal que presta servicios en el sector público se encuentre sujeto a un régimen laboral acorde con la naturaleza de las funciones que desempeña, garantizando el acceso a derechos fundamentales como la seguridad social, la estabilidad laboral, la libertad sindical y demás beneficios propios de una relación laboral formal, lo que a su vez contribuye a una gestión pública más eficiente, transparente y profesionalizada.

La eliminación de la locación de servicios en el ámbito estatal constituye una medida orientada a fortalecer la gobernanza pública mediante la formalización del empleo, el respeto irrestricto de los derechos laborales y la consolidación de un aparato estatal basado en principios de mérito, legalidad y responsabilidad institucional.

Problemática identificada

Las contrataciones de locación de servicios en el Perú presentan 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 instituciones y empresas pueden evadir el pago de impuestos y contribuciones 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.
- *Desnaturalización del régimen de locación de servicios:* Miles de trabajadores prestan servicios subordinados bajo contratos civiles, sin contar con vínculo laboral, derechos laborales ni seguridad social, lo que contraviene los principios del derecho laboral y las sentencias del Tribunal Constitucional.
- *Precarización del empleo en el Estado:* Esta modalidad ha generado un entorno de inestabilidad laboral, desincentivando la permanencia del talento humano en el sector público y afectando la calidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía.



- *Pérdida de gobernabilidad y eficiencia institucional:* La rotación constante de personal y la falta de profesionalización debilitan la capacidad del Estado para planificar y ejecutar políticas públicas de largo plazo.
- *Riesgo de corrupción y clientelismo:* La contratación de locadores sin procesos meritocráticos fomenta la discrecionalidad y puede abrir espacio a prácticas de favoritismo político o clientelar.

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.

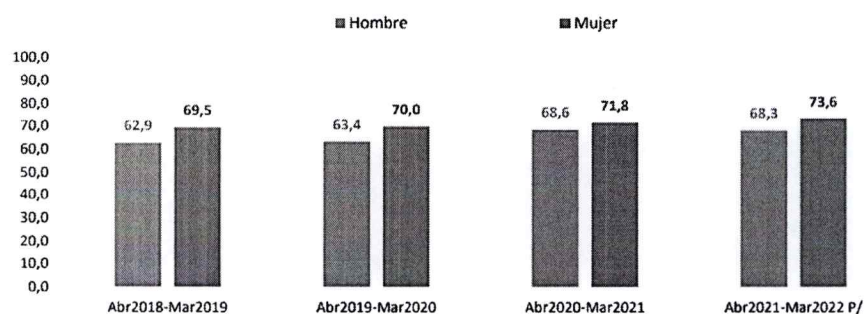
Derechos que no tienen los locadores de servicios

Los trabajadores bajo la modalidad de locación de servicios no gozan de los siguientes derechos fundamentales:

- Acceso a seguridad social en salud y pensiones.
- Pago de beneficios sociales como gratificaciones, CTS, vacaciones o indemnización por despido.
- Estabilidad laboral.
- Derecho a la sindicalización y negociación colectiva.
- Protección frente al despido arbitrario.
- Participación en procesos internos de mejora institucional y capacitación continua.

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

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

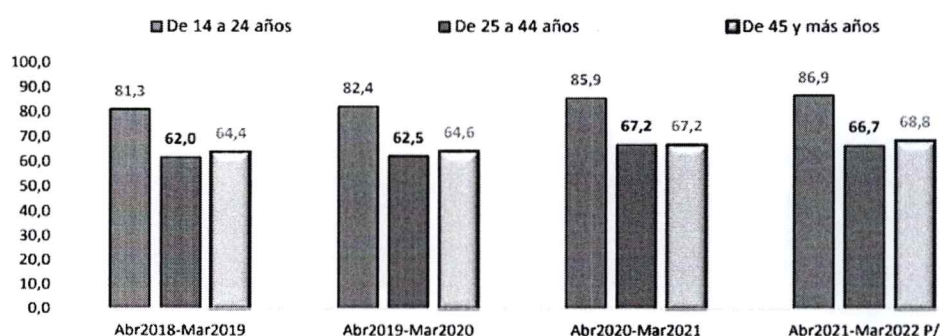


P/ Preliminar
 Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-Encuesta Nacional de Hogares.

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%.

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

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

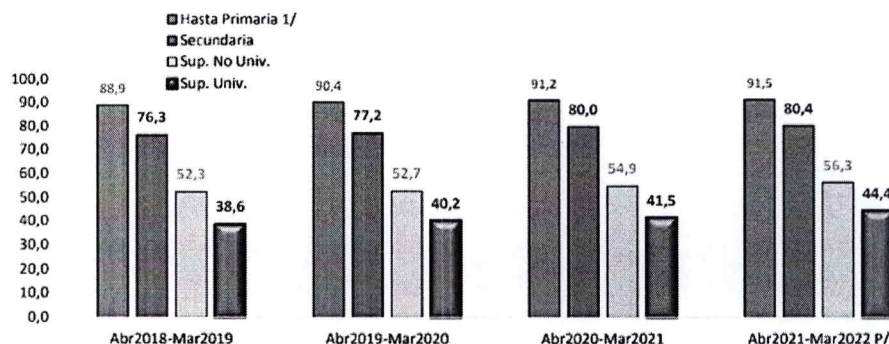
⁴<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/02-informe-tecnico-empleo-nacional-ene-feb-mar-2022.pdf>



HAMLET ECHEVERRÍA RODRÍGUEZ

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

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



P/ Preliminar
1/ 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.

Fundamento constitucional y legal

El artículo 1° de la Constitución Política del Perú establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo de la sociedad y del Estado. En concordancia, el artículo 22° reconoce que el trabajo es un deber y un derecho, base del bienestar social y medio de realización personal. Por su parte, el artículo 23° señala que el trabajo debe desarrollarse en condiciones dignas y justas, constituyéndose en un objetivo de atención prioritaria del Estado.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha reiterado que el uso indebido de contratos civiles para cubrir necesidades permanentes en el sector público vulnera el principio de legalidad, así como los derechos fundamentales de los trabajadores, al ocultar relaciones laborales bajo figuras contractuales no acordes con la naturaleza subordinada de las funciones que se desempeñan.

Asimismo, diversos instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano como los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) respaldan el principio del trabajo decente, el respeto a la estabilidad laboral y la no discriminación. Estos compromisos internacionales exigen adoptar medidas concretas para erradicar prácticas contractuales que propician relaciones de trabajo precarias y carentes de protección mínima, incluso dentro del propio aparato estatal.

Por su parte, 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"*⁵.

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.

⁵ Rodríguez, A. P. (1978). *Los principios del derecho del trabajo*. Depalma.

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 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*⁶.

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"*.

En consecuencia, existe un consenso consolidado a nivel jurisprudencial, doctrinario y normativo en torno a la aplicación del principio de primacía de la realidad, conforme al cual debe prevalecer la verdadera naturaleza de la relación laboral sobre la forma o denominación contractual adoptada. En esa línea, los trabajadores contratados bajo la modalidad de locación de servicios, pero que en la práctica desarrollan funciones bajo subordinación, vienen obteniendo el reconocimiento de derechos laborales por vía judicial, evidenciando la desnaturalización sistemática de dicho régimen. Por tanto, resulta imperativo eliminar de manera definitiva la contratación bajo locación de servicios en el sector público, a fin de evitar el uso indebido de esta figura, garantizar condiciones laborales justas y fortalecer la legalidad y coherencia del régimen de empleo estatal.

Aumento de la pobreza monetaria y multidimensional

⁶ 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.

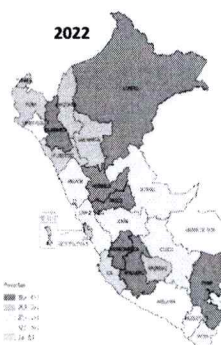
En el año 2020 se registró una paralización parcial de la mayor cantidad de las actividades económicas asociadas, esto producto de la declaratoria de emergencia por la pandemia de Covid 19. Según el INEI, en este año la pobreza monetaria registró un (30,1%), 4,2 puntos porcentuales mayores al del año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

Asimismo, 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.⁷

Las regiones que presentaron mayor nivel de pobreza monetaria en el año 2021 fueron Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco y Puno, y en el año 2022, las mismas regiones presentaron mayor índice de pobreza monetaria en un inferior de 39% y un superior de 43.3%.

INEI PERÚ: GRUPOS DE DEPARTAMENTOS CON NIVELES DE POBREZA MONETARIA SEMEJANTES
(Porcentaje de la población)

	GRUPO	DEPARTAMENTOS	Inferior	Superior
2021	1	Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco, Puno	38,7%	40,9%
	2	Amazonas, Apurímac, Junín, La Libertad, Lima ² , Lima Metropolitana ³ , Piura, Prov. Const. Callao	24,0%	27,1%
	3	Áncash, Cusco, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali	19,0%	22,8%
	4	Arequipa, Lambayeque, Moquegua	11,0%	14,6%
	5	Ica, Madre de Dios	4,5%	9,0%
2022	1	Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco, Puno	39,4%	43,3%
	2	Amazonas, Apurímac, La Libertad, Lima Metropolitana ³ , Piura, Prov. Const. Callao, San Martín, Tumbes	25,9%	29,2%
	3	Áncash, Cusco, Junín, Lima ² , Tacna, Ucayali	20,4%	23,6%
	4	Arequipa, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua	12,0%	15,7%
	5	Ica	3,4%	8,8%



Elaboración: INEI, a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Hogares 2021-2022.

⁷ <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/4215973-cifras-de-pobreza-2022>

Respecto a la Multidimensionalidad de la pobreza al año 2022 (*Cifras de Pobreza 2022*, s. f.) refiere los siguientes datos:

- *Tecnologías de la Información y Comunicación.* En el año 2022, el 40,1% de la población no contó con el servicio de Internet y el 2,6% de hogares no dispone de Internet, celular, TV cable o teléfono fijo, de manera simultánea.
- *Seguridad y violencia.* El 22,9% de la población de 15 y más años de edad fue víctima de un hecho delictivo y el 55,7% de la población femenina de 15 a 49 años de edad fue víctima de la violencia contra la mujer.
- *Indicadores de empleo y previsión social.* La tasa de subempleo de la población ocupada de 14 y más años de edad fue de 45,9% y el 64,9% de los ocupados no estuvo afiliado a un sistema de pensiones.
- *Acceso al servicio de energía eléctrica y agua por red pública.* El 3,8% de la población no contó con alumbrado eléctrico y el 26,7% usó un combustible contaminante para cocinar. Asimismo, el 50,5% de la población no accedió al servicio de agua por red pública, todos los días, las 24 horas y, el 29,9% no 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 tierra⁸.

⁸ <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/4215973-cifras-de-pobreza-2022>



En este contexto, uno de los factores estructurales que configuran la pobreza multidimensional en el país son las precarias condiciones de empleo y la falta de acceso a sistemas de previsión social. Estos indicadores reflejan una situación de vulnerabilidad persistente que afecta a millones de peruanos, particularmente en las regiones más pobres. Precisamente, la presente iniciativa legislativa busca contribuir a revertir esta realidad mediante la eliminación definitiva de la modalidad de locación de servicios en el sector público, una forma de contratación que perpetúa la informalidad, priva a los trabajadores de derechos básicos como la seguridad social y la estabilidad laboral, y profundiza las brechas sociales. Con esta medida, se pretende avanzar hacia un empleo público digno, formal y con garantías mínimas, como parte de una estrategia integral para combatir la pobreza en todas sus dimensiones.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

Actualmente, los trabajadores contratados bajo la modalidad de locación de servicios y, en muchos casos, también bajo el régimen CAS, no cuentan con derechos laborales reconocidos, pese a que cumplen funciones permanentes en las entidades públicas. Estos trabajadores suelen firmar contratos mensuales o trimestrales, sin acceso a beneficios como gratificaciones, escolaridad, compensación por tiempo de servicios (CTS), vacaciones remuneradas, ni seguridad social. Esta situación genera condiciones de inestabilidad e informalidad laboral dentro del propio Estado.

De acuerdo con la investigación titulada *"Análisis de las consecuencias que generan los Contratos de Locación de Servicios en el Sector Público"* (Nuñez, 2020; Sernaqué, 2021), la utilización de contratos civiles para cubrir funciones permanentes contribuye al aumento de la informalidad en el empleo público, vulnera derechos fundamentales, genera desigualdades salariales y laborales, y responde, en muchos casos, a decisiones orientadas a reducir costos presupuestales. Además, se ha evidenciado que estos contratos suelen ser renovados de forma reiterada, alterando artificialmente los productos entregables, con la finalidad de justificar su prolongación, pese a que los servicios prestados son de naturaleza subordinada.

Entre las principales consecuencias del uso persistente de esta modalidad contractual en el sector público se encuentran las siguientes:

- Fomento de la informalidad y la desigualdad laboral, al contratar temporalmente a profesionales que cumplen funciones especializadas, pero sin reconocimiento de derechos ni beneficios sociales.
- Desnaturalización del vínculo contractual, dado que los contratos son renovados sucesivamente por las áreas usuarias, alterando los productos a entregar, configurando así una relación laboral encubierta por la permanencia en el tiempo.
- Pérdida de autonomía contractual, ya que muchos locadores son obligados a cumplir horarios, registrar asistencia y desempeñar sus labores en las instalaciones de la entidad, contraviniendo el principio de independencia que caracteriza a los contratos civiles.

- Ahorro presupuestal a costa de la precariedad laboral, pues se retribuyen funciones esenciales y altamente especializadas con un pago limitado, sin obligaciones sociales ni previsionales por parte del Estado empleador.
- Disparidad en los derechos laborales entre trabajadores del mismo sector, debido a la coexistencia de distintos regímenes contractuales con niveles desiguales de protección, lo que genera inequidad entre servidores y funcionarios de los diferentes niveles de gobierno.

Asimismo, diversos estudios señalan que la precariedad y la inestabilidad laboral afectan directamente la salud mental y emocional de los trabajadores. Según Spielberger (2001), citado por Leibovich y otros (2006), los efectos del estrés laboral producto de estas condiciones incluyen malestar emocional, enojo, sensación de inseguridad y desequilibrio psicosocial, aspectos que inciden negativamente tanto en la productividad como en la calidad de vida de los trabajadores. Esta situación se ve agravada por la ausencia de redes de protección social y estabilidad profesional, generando un clima institucional marcado por la frustración, la rotación frecuente de personal y la pérdida de capacidades técnicas.

Finalmente, la insatisfacción laboral de los trabajadores de locación no solo está relacionada con su situación contractual, sino también con otros factores estructurales como la situación familiar, la calidad de vida en el entorno inmediato (vivienda, servicios públicos, seguridad), y las oportunidades de desarrollo profesional. Por ello, la eliminación de esta modalidad de contratación precaria resulta urgente, no solo como medida de justicia laboral, sino como una apuesta por un empleo público profesionalizado, estable y orientado al servicio ciudadano de calidad.

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

La aprobación de la presente norma es plenamente compatible con el marco constitucional y legal vigente. No se contrapone a la Constitución Política del Perú ni a norma alguna del ordenamiento jurídico nacional. Por el contrario, refuerza los principios constitucionales vinculados a la dignidad del trabajador, la igualdad ante la ley y la protección de los derechos laborales.

Asimismo, la propuesta legislativa contribuye a cerrar brechas estructurales de precarización en el empleo público, al erradicar una modalidad de contratación que ha sido recurrentemente desnaturalizada. Su implementación permitirá avanzar hacia un régimen laboral coherente con los estándares nacionales e internacionales de trabajo decente, fortaleciendo a su vez la gobernanza pública y mejorando la eficiencia institucional del Estado peruano.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto adicional al erario nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 79° de la Constitución Política del Perú. En ese sentido, se enmarca dentro de los límites de iniciativa legislativa que corresponde al Congreso, sin afectar el equilibrio presupuestal.

Por el contrario, su aprobación tendrá efectos positivos significativos, tanto a nivel institucional como social. La eliminación de la modalidad de locación de servicios para funciones de naturaleza subordinada permitirá el reconocimiento progresivo de derechos laborales fundamentales a miles de trabajadores públicos que actualmente se encuentran excluidos de beneficios como la seguridad social, la compensación por tiempo de servicios, las gratificaciones y la protección frente al despido arbitrario.

Esta medida contribuirá directamente a mejorar la calidad de vida de los trabajadores, permitiéndoles acceder a un sistema previsional, afrontar situaciones de emergencia como las derivadas de pandemias o desastres naturales y planificar su vejez con mayor seguridad. Asimismo, el tránsito hacia una estructura laboral más justa y formal generará un impacto positivo en la moral, estabilidad y productividad del empleo público.

Finalmente, la norma impulsará la profesionalización y continuidad técnica en las entidades del Estado, reduciendo la rotación excesiva de personal, promoviendo la institucionalidad y reforzando la eficiencia operativa en beneficio de los ciudadanos. Se trata, en suma, de una reforma estructural que equipara condiciones entre trabajadores, promueve la justicia social y fortalece la gobernanza en el aparato estatal.

V. AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

La presente iniciativa legislativa tiene relación con el segundo objetivo de la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2024-2025, referido a "Equidad y Justicia Social", la decimo primera política de Estado "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación", la cual promueve acciones del estado contra la discriminación y la inequidad social, y la búsqueda de la igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales.

VI. VINCULACIÓN CON LA POLÍTICA NACIONAL

La presente iniciativa se vincula con el segundo objetivo del acuerdo nacional, respecto a la "Equidad y justicia social," específicamente con la Décimo Primera Política del Estado "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación" y la Décimo Cuarta Política de Estado "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".