

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

PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE LA EXISTENCIA DE RELACIÓN LABORAL A FAVOR DE LOS TRABAJADORES QUE PRESTAN SERVICIOS AL ESTADO POR MÁS DE CINCO (5) AÑOS BAJO RECIBOS POR HONORARIOS

El Grupo Parlamentario PODEMOS PERÚ, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, 'proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE RECONOCE LA EXISTENCIA DE RELACIÓN LABORAL A FAVOR DE LOS TRABAJADORES QUE PRESTAN SERVICIOS AL ESTADO POR MÁS DE CINCO (5) AÑOS BAJO RECIBOS POR HONORARIOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto reconocer la existencia de relación laboral entre el Estado y los trabajadores que hayan prestado servicios bajo recibos por honorarios durante un periodo mayor a cinco (5) años, siempre que desempeñen funciones de carácter personal, permanente, continuo y subordinado.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La Ley es aplicable a todas las entidades de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, gobiernos regionales, municipalidades, organismos autónomos, programas, proyectos y demás unidades ejecutoras del sector público.

Artículo 3. Requisitos para la incorporación

Para acceder al reconocimiento de la existencia de la relación laboral y la incorporación a los regímenes laborales existentes, los trabajadores deberán cumplir, de manera concurrente, con la acreditación de la prestación de servicios personales de manera continua y subordinada, bajo recibos por honorarios, por el plazo mínimo de cinco (05) años.

Artículo 4. Incorporación al régimen laboral correspondiente

Las entidades públicas deberán incorporar al régimen laboral correspondiente a los trabajadores alcanzados por esta Ley, conforme a la naturaleza jurídica de cada entidad.

Artículo 5. Prohibición de nuevas contrataciones bajo recibos por honorarios para funciones permanentes

A partir de la vigencia de la presente Ley, queda prohibida la contratación de personal mediante recibos por honorarios para realizar funciones permanentes o propias de la entidad pública.

Artículo 6. Plazo de implementación

Las entidades públicas deberán implementar el proceso de reconocimiento e incorporación de los trabajadores comprendidos en un plazo máximo de un (01) año, bajo responsabilidad.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, aprueba el reglamento de la presente Ley en un plazo máximo de noventa (90) días calendario contados a partir del día siguiente de su publicación.

SEGUNDA. Financiamiento

La implementación de esta Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades públicas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Congreso de la República
José Alberto Arriola Tucros
Congresista
Lima, 27 de noviembre de 2025
.....
GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA
Heidy Juárez Calle.
Francis J. Porches
Francisco Otaro

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

En las últimas décadas, diversas entidades del Estado han recurrido de manera reiterada a modalidades de contratación civil como órdenes de servicio, locación de servicios, terceros o recibos por honorarios, todas ellas concebidas legalmente para la prestación autónoma e independiente. Sin embargo, estas figuras han sido utilizadas para cubrir funciones permanentes, subordinadas y continuas, evitando el reconocimiento de un vínculo laboral real y el cumplimiento de las obligaciones propias de una relación de trabajo. Esta práctica se ha consolidado como un mecanismo informal de contratación que ha permitido atender necesidades estructurales del Estado, pero a costa de generar precariedad, inestabilidad y vulneración sistemática de derechos laborales y de protección social mínima en miles de trabajadores.

En virtud de ello, el presente Proyecto de Ley plantea revertir dicha práctica, garantizando el reconocimiento expreso de la relación laboral cuando concurren sus elementos esenciales y prohibiendo la utilización de contratos civiles para desempeñar labores de naturaleza propiamente laboral.

No existen proyectos de ley en similar materia.

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La locación de servicios es una modalidad de contratación regulada por el Código Civil, artículo 1764° y siguientes:

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.

Artículo 1766.- El locador debe prestar personalmente el servicio, pero puede valerse, bajo su propia dirección y responsabilidad, de auxiliares y sustitutos si la colaboración de otros está permitida por el contrato o por los usos y no es incompatible con la naturaleza de la prestación.

Artículo 1767.- Si no se hubiera establecido la retribución del locador y no puede determinarse según las tarifas profesionales o los usos, será fijada en relación a la calidad, entidad y demás circunstancias de los servicios prestados.

Artículo 1768.- El plazo máximo de este contrato es de seis años si se trata de servicios profesionales y de tres años en el caso de otra clase de

servicios. Si se pacta un plazo mayor, el límite máximo indicado sólo puede invocarse por el locador.

Dichos artículos regulan la locación de servicios como una relación civil y no subordinada, en la que el locador presta servicios materiales o intelectuales por un tiempo o trabajo determinado, a cambio de una retribución que puede fijarse por contrato, por tarifas o por los usos del mercado. El servicio debe ser prestado personalmente, aunque puede apoyarse en auxiliares bajo su responsabilidad cuando así lo permita la naturaleza del encargo.

En este tipo de relación, el prestador del servicio no es un trabajador sino un locador y la entidad que contrata es un comitente. Por ello, la relación es estrictamente civil y no genera derechos laborales como CTS, vacaciones, gratificaciones o estabilidad.

En el sector público, la locación de servicios se formaliza mediante la emisión de recibos por honorarios, que acreditan que el locador realiza una actividad independiente y que la contraprestación es un pago por servicios profesionales o técnicos. Los recibos por honorarios constituyen la prueba documental principal de esta relación civil.

En el marco de las contrataciones del Estado, esta modalidad se materializa también mediante las órdenes de servicio, que en los contratos menores o iguales a 8 UIT sirven para perfeccionar el contrato administrativo de servicios. La orden de servicio contiene el plazo, la actividad a realizar y el monto acordado, confirmando que existe un acuerdo civil entre la entidad y el locador. Aunque se utiliza dentro del sistema administrativo, la naturaleza de este vínculo sigue siendo civil, pues no se admite subordinación ni integración a la estructura organizacional de la entidad.

Asimismo, lo que anteriormente se denominaba servicios no personales responde a esta misma figura: personas que brindan servicios a una institución sin vínculo laboral, percibiendo pagos mediante recibos y sin ser incorporados a planilla. En todos estos casos (recibos por honorarios, órdenes de servicio o servicios no personales) la base jurídica es la locación de servicios, figura que presupone independencia técnica y ausencia de control jerárquico directo.

Sin embargo, cuando estas contrataciones se emplean para cubrir funciones permanentes, con horario, supervisión, continuidad y tareas propias de un puesto previsto en la estructura de la entidad, la relación deja de ser civil en los hechos y se convierte materialmente en una relación laboral, incluso si está formalizada con documentos civiles. Al respecto, de acuerdo a José María Pacori Cari¹, abogado especialista en el Derecho Administrativo en el Perú, cuando un trabajador acredita haber prestado servicios personales y remunerados bajo órdenes de servicio, surge la presunción de laboralidad: "se presume que existe una relación laboral, salvo prueba en contrario. Este criterio ha sido reafirmado tanto por la Recomendación 198 de la OIT como por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que reconoce que la verdadera naturaleza del vínculo se determina por los hechos y no por la denominación contractual". Y para ello se valoran todos los indicios posibles que

¹ <https://lpderecho.pe/lordenes-servicio-prueba-presuncion-laboralidad/>

logren demostrar los tres principales elementos del contrato de trabajo: 1) Prestación personal, 2) Contraprestación (remuneración) y 3) Subordinación.

En nuestro país, miles de trabajadores prestan servicios continuos, subordinados y permanentes al Estado durante años, pero sin reconocimiento formal de relación laboral ni derechos laborales esenciales, lo que contraviene la prohibición establecida en la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 30057, que impide a las entidades contratar locadores para labores propias de puestos previstos en instrumentos de gestión. La ausencia de un marco legal que reconozca la naturaleza real de la prestación genera inequidad, rotación forzada, falta de protección social y afecta la eficiencia institucional.

Esta distorsión contractual vulnera los principios constitucionales del trabajo digno, la primacía de la realidad y la igualdad ante la ley, lo cual se agrava en los casos de trabajadores que llevan cinco años o más desempeñando funciones permanentes, desnaturizando por completo la figura civil de locación de servicios. En virtud de lo anterior, se justifica la necesidad de una ley que reconozca la relación laboral de este sector a fin de que puedan adquirir los beneficios sociales correspondientes, tal como los regímenes generales regulados por el Decreto Legislativo N° 276 o Decreto Legislativo N° 728

1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

La presente Ley propone reconocer de manera expresa la existencia de una relación laboral para aquellos trabajadores que hayan prestado servicios al Estado por más de cinco (5) años bajo cualquier modalidad no laboral gestionada por recibos por honorarios, ordenando su incorporación al régimen laboral que corresponda a la naturaleza de la entidad pública.

1.5. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la República
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil
- Decreto Legislativo N° 276
- Decreto Legislativo N° 728

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

La presente iniciativa legislativa no colisiona con ninguna norma constitucional, no contraviene ninguna disposición legal del ordenamiento jurídico peruano. Por el contrario, con la vigencia de la presente iniciativa legislativa, se reconocerá relación laboral a los trabajadores que prestan servicios al Estado por más de cinco (5) años bajo recibos por honorarios y se eliminará gradualmente la contratación indebida mediante modalidades no laborales a cargos de naturaleza permanente.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Esta propuesta legislativa, no irroga gastos adicionales en el presupuesto del sector público, ajustándose a lo dispuesto en literal a) del inciso 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, de igual manera su aplicación se plantea en el marco de lo establecido, que se financia con cargo a los presupuestos institucionales de los sectores involucrados para el cumplimiento de sus funciones, en el marco de sus competencias y sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Los beneficios para los beneficiarios serán los siguientes:

ACTORES INVOLUCRADOS	ANÁLISIS	
	BENEFICIO	COSTO
ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> Promoverá la regularización del personal realmente necesario para la continuidad de los servicios públicos. Reducirá costos por rotación y pérdidas de capacitación. Mejorará la eficiencia administrativa y la calidad del gasto público. Garantizará servicios públicos más estables, profesionales y eficientes. 	Aprobación de la Ley y reglamentación
SOCIEDAD	<ul style="list-style-type: none"> Elevará la calidad de atención al ciudadano. Fortalecerá la institucionalidad y la confianza en el Estado. Reconocerá derechos laborales esenciales como vacaciones, CTS, gratificaciones, seguro, pensión. 	Ninguno
LOCADORES DE SERVICIO	<ul style="list-style-type: none"> Otorgará estabilidad y protección social. Corregirá una situación histórica de precarización contractual. 	Ninguno

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR, según se detalla:

OBJETIVO I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

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

Política de Estado: **8. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA PARA PROPICIAR EL DESARROLLO INTEGRAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO DEL PERÚ**, respecto al siguiente tema:

- 27. REGULACIÓN REFERIDA A LA DESCENTRALIZACIÓN Y FUNCIONES EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO
- 28. FINANCIAMIENTO, FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

OBJETIVO II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

Política de Estado: **14. ACCESO AL EMPLEO PLENO, DIGNO Y PRODUCTIVO**, respecto al siguiente tema:

- 58. MEJORA EN EL DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO
- 59. ACTUALIZACIÓN DE ESCALAS REMUNERATIVAS EN EL SECTOR PÚBLICO Y CAMBIO DE CONTRATOS DE CAS A D.L. N° 728
- 63. EQUIPARACIÓN DE DERECHOS LABORALES