

# LA APLICACIÓN DE LA LEY N.º 31298 Y LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES ADQUIRIDOS POR LOS LOCADORES DE SERVICIOS EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS

*THE APPLICATION OF LAW NO. 31298 AND THE VIOLATION OF LABOR RIGHTS ACQUIRED BY SERVICE PROVIDERS IN PUBLIC ENTITIES*

Fecha de recepción: 05/06/2023  
Fecha de aprobación: 05/09/2023

**Rusbeyra Nataly Montalvo Santisteban**

Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo  
natym2512@hotmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-6761-1602>



e-ISSN: 2961-2934

<https://doi.org/10.61542/rjch.1>

## RESUMEN

El propósito de esta investigación es analizar si la aplicación de la Ley N.º 31298 resulta en la vulneración de los derechos laborales adquiridos por los trabajadores contratados bajo la modalidad de locación de servicios en el ámbito público. Desde la implementación de esta norma, se han establecido plazos para que estos trabajadores se adapten y participen en concursos públicos basados en méritos, con el objetivo de acceder a plazas bajo los diversos regímenes laborales del Estado. No obstante, debido a la naturaleza abierta y pública de estos concursos, no existe una garantía inequívoca de acceso a las plazas, lo que podría eventualmente dar lugar al término de sus contratos y, por ende, a la potencial vulneración de sus derechos laborales.

## Palabras claves

Contrato de locación de servicios, desnaturalización, derechos laborales, primacía de la realidad.



### **ABSTRACT**

The purpose of this investigation is to analyze whether the application of Law No. 31298 results in the violation of the labor rights acquired by workers hired under the modality of location of services in the public sphere. Since the implementation of this norm, deadlines have been established for these workers to adapt and participate in public competitions based on merit, with the aim of accessing positions under the various labor regimes of the State. However, due to the open and public nature of these contests, there is no unequivocal guarantee of access to the positions, which could eventually lead to the termination of their contracts and, therefore, to the potential violation of their labor rights.

### **Keywords**

Services lease contract, denaturalization, labor rights, primacy of reality.

### **RÉSUMÉ**

Le but de cette enquête est d'analyser si l'application de la Loi n° 31298 entraîne la violation des droits du travail acquis par les travailleurs embauchés sous la modalité de mise à disposition de services dans le domaine public. Depuis la mise en œuvre de cette norme, des délais ont été établis pour que ces travailleurs s'adaptent et participent à des concours publics basés sur le mérite, dans le but d'accéder à des postes relevant des différents régimes de travail de l'État. Cependant, en raison du caractère ouvert et public de ces concours, il n'y a aucune garantie incontestable d'accès aux postes, ce qui pourrait éventuellement entraîner la résiliation de leurs contrats et, par conséquent, la violation potentielle de leurs droits du travail.

### **Mots-clés**

Contrat de location de services, dénaturalisation, droits du travail, primauté de la réalité.

## INTRODUCCIÓN

Dentro del contexto de una administración pública de dimensiones reducidas y en respuesta a la necesidad de contar con más personal para cumplir con los requisitos legales de los ciudadanos que buscan servicios de las instituciones estatales, surgió una opción para de manera progresiva incorporar trabajadores a través de la modalidad de Locación de Servicios. Esto está regulado por el artículo 1764 del Código Civil y tiene como propósito encubrir la existencia de un contrato laboral. “Si en el vínculo de carácter civil se encuentran los atributos de un contrato de trabajo, tendríamos realmente un vínculo laboral, oculta como un contrato de naturaleza civil” (Toyama Miyagusuku & Higa García, 2011).

El uso inapropiado de este tipo de contratos por parte de los responsables de las instituciones ha resultado en la creación de una nueva medida legal, conocida como la Ley N.º 31298. “Ley que prohíbe a las entidades públicas contratar personal mediante la modalidad de locación de servicios para actividades de naturaleza subordinada” (Congreso de la República, 2020).

Esta implementación ha tenido un impacto significativo en el sistema legal de Perú y en los trabajadores que se ven afectados por esta situación. El problema principal radica en que, debido a la aplicación de la Primera disposición complementaria de la norma, estos trabajadores se encuentran en una posición de vulnerabilidad. En primer lugar, no tienen la certeza de poder acceder a la plaza que está sujeta a un concurso, ya que no se garantiza la protección de sus derechos laborales adquiridos ni su seguridad laboral. Asimismo, surge una aprehensión en relación a la eventual transgresión de lo regulado en el artículo 22º de nuestra norma suprema, el cual establece y garantiza los preceptos fundamentales en materia de derechos laborales de los trabajadores.

Además, al disponer de vacantes en procesos de concurso, se brinda la oportunidad para que cualquier persona que cumpla con los criterios establecidos para el puesto pueda involucrarse en el proceso de selección y, en última instancia, tener la posibilidad de ser seleccionada como la persona elegida. Esto está en línea con lo estipulado en el artículo 5º de la Ley N.º 28175, la Ley Marco del Empleo Público, que no concede exclusividad a los trabajadores que ya estén laborando en instituciones públicas bajo la modalidad de locación de servicios y que trabajen de manera subordinada. Esta situación plantea el riesgo de que estos trabajadores puedan perder sus empleos.

En efecto, la implementación de esta norma tendría un impacto laboral directo en los trabajadores de las instituciones públicas que están empleados bajo la modalidad de locación de servicios con una naturaleza subordinada. Estos trabajadores serían los protagonistas principales de las consecuencias derivadas de la Ley N.º 31298.

El presente artículo científico se realiza en base al trabajo de investigación “Ley N.º 31298 y los derechos laborales adquiridos de los trabajadores contratados por locación de servicios en la municipalidad distrital de Túcume”, Dada la situación evidente y concreta, es crucial reforzar el marco legal de las regulaciones laborales, alineándolas con la realidad social actual. Esto es

esencial para evitar una aparente vulneración de los derechos laborales y para prever los posibles efectos secundarios. Estos efectos podrían abarcar una serie de implicaciones adicionales que deben ser evaluadas a nivel legal. Reconocer los factores que están dando lugar a esta situación y, en base a ello, proponer una solución adecuada es fundamental.

## **1. Los contratos laborales en el marco del Estado constitucional**

### **1.1. Estado social de Derecho**

El concepto de Estado de Derecho Social, también conocido como Estado de Bienestar, asume la responsabilidad de no solamente velar por la libertad de los ciudadanos, sino también de asegurar la equidad en las posibilidades y el cumplimiento de las necesidades esenciales. Tanto es así que nuestra Constitución Política del Perú en el capítulo II de Título Primero señala “los derechos sociales y económicos enumerando entre estos al derecho a la salud, a la seguridad social, a la educación, al trabajo, a la remuneración equitativa y suficiente, a la jornada máxima de ocho horas, a la protección adecuada contra el despido arbitrario (...)” (Blancas Bustamante, 2019, p. 44).

En base a lo anteriormente señalado podemos indicar que nuestra Constitución busca promover mecanismos que permitan garantizar el desarrollo integral de los derechos reconocidos por la norma magna, en donde el más beneficiado sea el trabajador. Por ende, lo que debe prevalecer es el respeto a la dignidad humana, y la eficiencia de los derechos humanos.

### **1.2. Contrato por locación de servicios**

En el artículo 1764 del Código Civil Peruano, se brinda una descripción del Contrato de Locación de Servicios de la siguiente manera: “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” (Congreso de la República, 1984). Es posible deducir que el contrato de prestación de servicios se enmarca dentro del ámbito civil. En este tipo de contrato, el individuo al que nuestro código hace referencia como "locador" proporciona sus servicios sin estar sujeto a la autoridad del empleador, también conocido como "comitente". A partir de esta premisa, surge la interrogante sobre la naturaleza de los "servicios". En este contexto, se entienden como las responsabilidades que deben ser cumplidas.

La noción de "obligaciones" se refiere a las tareas desempeñadas por el locador con el propósito de satisfacer al comitente. Aunque este contrato se caracteriza por dos elementos definidos: la prestación personal y la compensación acordada, es importante señalar que no implica una relación de subordinación. Aquí es donde surgen preguntas adicionales: ¿Qué implica que el locador no esté sujeto a la subordinación del comitente? Esto denota que el locador actúa de manera independiente, gozando de la libertad de tomar decisiones y llevar a cabo acciones sin requerir dirección directa por parte del comitente.

Como lo indica una característica fundamental de este tipo de contrato, los servicios proporcionados carecen de dependencia. En este sentido, únicamente el locador se compromete a llevar a cabo el servicio por el cual ha sido contratado, a cambio de una compensación. Es precisamente esta contraprestación lo que define este contrato como oneroso.

La optimización de este tipo de contrato se logra a través del acuerdo y la voluntad compartida de las partes. De ahí que sea considerado un contrato bilateral y, por ende, consensual. En este escenario, la dependencia no tiene cabida, ya que el proveedor mantiene su autonomía y no está sujeto a instrucciones ni supervisión por parte del contratante. No obstante, se le otorga una recompensa por los servicios brindados.

### **1.3. El concepto de los derechos adquiridos**

Rubio (2015), nos dice que “(...) lo que formalmente plantea la teoría de los derechos adquiridos es la ultraactividad de la normatividad bajo cuya aplicación inmediata se originó el derecho adquirido” (pp. 58-59). Se deduce que la teoría sostiene que el derecho originado por una norma persistirá, incluso si los legisladores la anulan posteriormente y la reemplazan. Esto se debe a la ultraactividad legal, lo que da lugar al derecho adquirido. En resumen, “las leyes posteriores no afectarán situaciones legales previas relacionadas con los derechos del trabajador” (Morales Luna, 2004).

Un estudio realizado por la Academia de la Magistratura “La Teoría de los derechos adquiridos garantiza que quienes adquieren un derecho al amparo de una determinada norma, la mantendrán aun cuando esta sea derogada. En consecuencia, aquellos trabajadores que adquirieron determinados derechos no pueden perderlos” (Morales Luna, 2004, p. 16). Así es, se reconoce que los efectos de una nueva ley no deberían perjudicar los derechos adquiridos en virtud de la norma previa. Estos derechos continuarán regidos por la normativa que estaba vigente al momento de su adquisición. A pesar de reconocer el efecto inmediato de la nueva ley, se preserva la intangibilidad de los derechos que se obtuvieron en el contexto de la legislación anterior.

De acuerdo a este estudio, “lo que pretende evitar es que una vez que se adquiere el derecho, no necesita siquiera que, al aprobarse una nueva norma el legislador prevea la ultraactividad de la normatividad anterior” (Morales Luna, 2004, p. 5). En esencia, esta teoría busca proporcionar seguridad jurídica, asegurando a los trabajadores que las condiciones bajo las cuales obtuvieron sus derechos permanecerán inalteradas. Por lo tanto, los derechos adquiridos por un proveedor de servicios, incluso en situaciones de subordinación, no pueden ser privados o afectados por las disposiciones de una nueva ley establecida por el legislador.

### **1.4. Ley N.º 31298 y su interpretación en base a los derechos de los trabajadores**

La Ley N.º 31298, tiene como objetivo “[...] evitar la desnaturalización de la relación laboral, pues busca garantizar los derechos de los trabajadores que se encuentran bajo la modalidad de locación de servicios” (Congreso de la República, 2021).

La regla es precisa, los empleados y funcionarios gubernamentales deben asegurarse de que los contratos civiles mantengan sus elementos característicos inherentes, evitando cualquier alteración que pudiera resultar en la formación de una relación laboral con las entidades estatales. En caso contrario, estarían incumpliendo lo estipulado por la ley y cometiendo una infracción grave sujeta a sanciones administrativas. Esto se debe a que estarían transgrediendo el marco legal administrativo al llevar a cabo una acción ilícita y contraria al interés público.

Sin embargo, la Primera disposición complementaria final de la Ley N.º 31298, ha establecido que: “un plazo de adecuación de un año para que las entidades incorporen al régimen laboral que corresponda, previo concurso público de méritos, a los locadores que a la fecha de publicación de la norma están desarrollando labores de naturaleza permanente” (Congreso de la República, 2021).

En esta situación, la garantía de protección de los derechos laborales para estos trabajadores se ve comprometida. Esto es especialmente notorio debido a que nuestros legisladores han resaltado, a través de un dictamen, la relevancia del numeral IV del Título Preliminar del Decreto Ley N.º 10234 y del artículo 5º de la Ley Marco del Empleo Público “(...) el 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, laborales, pueda participar en el respectivo proceso de selección para ser elegido ganador (...)” (Congreso de la República, 2020, p. 3).

De acuerdo a lo expuesto, se enfatiza que se establecen directrices particulares para identificar a un solicitante de manera apropiada conforme a sus méritos, sin tener en cuenta ningún tipo de discriminación o preferencia. Sin embargo, esta consideración se restringe debido a otro factor contemplado en la normativa convencional, el cual señala que: “(...) al reservarse las plazas concursables para un grupo exclusivo de beneficiarios sin que exista una razón objetiva para dicho favorecimiento, estaría vulnerando el derecho de los ciudadanos para acceder a la función pública en condiciones de igualdad” (Congreso de la República, 2020, p. 9).

Entonces, el Proyecto de ley en cuestión no garantiza la protección de las condiciones laborales de aquellos trabajadores cuyos contratos de prestación de servicios han sido alterados en su naturaleza. Esto se debe a que existen leyes que buscan impulsar políticas públicas con el objetivo de modernizar el Estado (Comisión de Trabajo y Seguridad Social, 2020). En esta línea, se propone que el personal que se integre al sector público lo haga a través de concursos públicos, con el fin de alcanzar una administración eficiente, productiva y efectiva de los recursos estatales. Sin embargo, esta medida no asegura la preservación de las condiciones laborales de quienes han tenido un cambio en la esencia de sus contratos de servicios.

En este contexto, si no se establece de manera clara el destino de los trabajadores en caso de no ser seleccionados para las plazas convocadas, podría interpretarse como una violación de lo estipulado en el artículo 23 de nuestra norma suprema “(...) ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador” (Congreso de la República, 1993).

De esta manera, la Ley 31298 no aborda de manera efectiva el problema. En consecuencia, los funcionarios y empleados aún pueden continuar utilizando este tipo de contrato sin reconocer el vínculo laboral existente entre el trabajador y la entidad. Esto se hace con el propósito de evitar otorgar los beneficios sociales correspondientes, lo que lleva a que el trabajador tenga que recurrir a instancias judiciales para buscar el debido proceso y la protección judicial de sus derechos. Esta situación pretende prevenir la vulneración de sus derechos laborales.

## **2. Métodos**

### **2.1. Método exegético**

Se optó por esta metodología con el fin de comprender en profundidad la aplicación de la Ley N.º 31298 en lo que respecta a la posible vulneración de los derechos laborales ya consolidados de los empleados contratados bajo la modalidad de locación de servicios en entidades gubernamentales. Mediante este enfoque, fue posible recopilar datos concretos que, al ser sometidos a un análisis detenido, permiten establecer comparaciones y contrastes que respalden o refuten la hipótesis planteada previamente.

### **2.2. Método descriptivo**

Facilitó la elaboración de descripciones, explicaciones, definiciones y revelaciones de los rasgos y atributos de las clasificaciones legales asociadas con el asunto, al mismo tiempo que se analizó su operatividad en el contexto social actual.

## **3. Los enunciados normativos y su desarticulación con la realidad**

### **3.1. ¿La Ley N.º 31298, busca garantizar los derechos de los trabajadores que se encuentran bajo la modalidad de locación de servicios?**

En nuestra nación, el Estado es el principal impulsor del excesivo uso del contrato de carácter civil, y esto se debe en gran parte a que, durante muchos años, a través de sus tres niveles de gobierno, ha estado encubriendo relaciones laborales. Contrata personal para llevar a cabo tareas que son de carácter indefinido y subordinado, todo con el propósito de evitar otorgar los beneficios laborales que legítimamente les corresponden a los empleados públicos.

En este contexto, las entidades gubernamentales al utilizar esta forma de contrato han intentado enmascarar la verdadera relación laboral del empleado, resultando en la alteración fundamental del contrato de Locación de Servicios. En virtud del principio de primacía de la realidad, se ha demostrado que las entidades públicas han empleado de manera maliciosa esta modalidad contractual para ocultar contratos de trabajo. A través de simulación o fraude laboral, han contratado personal bajo esta modalidad con el propósito de disfrazar contratos laborales. Dadas las numerosas similitudes entre ambos tipos de contrato, la distinción principal radica en la permanencia y subordinación. Esto puede conducir fácilmente a una transición de una relación civil a una laboral, lo que desencadena la pérdida de su naturaleza original.

Tal es así, que El Tribunal Constitucional (TC), en su función de salvaguardia de los derechos fundamentales laborales, habiendo reconocido la naturaleza constitucional de esta cuestión, ha precisado una definición del principio de Primacía de la Realidad basada en la posible discrepancia entre los acontecimientos prácticos y la documentación formal, dándole prioridad a lo que efectivamente ocurre en la realidad. Este hecho es tan relevante que se refleja claramente en la Sentencia del Tribunal Constitucional (2003), con respecto al expediente N° 1944-2022-AA/TC, donde se menciona “es aplicable el principio de primacía de la realidad, que significa que en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que fluye de los documentos, debe darse preferencia a lo primero” (FJ. 3)

La Ley N. ° 31298 tiene como finalidad prevenir la alteración de la relación laboral, con el objetivo de proteger los derechos de los locadores. Sin embargo, no constituye una solución integral para la problemática en la administración pública. Si bien aborda situaciones futuras, no aborda la problemática real de los trabajadores que ya estaban empleados bajo contratos de locación de servicios antes de que la ley fuera promulgada. En consecuencia, esta ley no garantiza la protección de los derechos laborales de estos trabajadores al no incluirlos en el régimen laboral adecuado.

Así es, la norma efectivamente compromete la estabilidad laboral de los trabajadores al dejarlos sin la debida protección especial. Al no contar con un contrato laboral que les brinde respaldo, a pesar de estar llevando a cabo labores bajo un contrato contractual, quedan expuestos a la posibilidad de ser despedidos si no alcanzan el nivel requerido en el concurso público previsto por la norma. Este proceso se basa en una secuencia establecida por la regulación, lo que puede dificultar su adaptación y seguridad laboral. De acuerdo a Carrillo, para el Tribunal Constitucional en la Sentencia del EXP. N. ° 0025-2007-PI menciona “(..) por un lado, la estabilidad laboral de entrada, referido a la preferencia por la contratación de duración indefinida sobre la temporal, y por otro la estabilidad laboral de salida, referida a la prohibición de despido arbitrario o injustificado” (Montalvo Santisteban, 2022, p. 5).

En consecuencia, la implementación de la Ley N. ° 31298 en relación a los derechos adquiridos por los empleados contratados por locación de servicios en las instituciones públicas contradice los principios fundamentales del derecho laboral. Los principios de protección, primacía de la realidad, igualdad de trato y no discriminación se ven cuestionados debido a la incertidumbre que rodea la posibilidad de que el Estado, en su rol de garante, efectivamente resguarde los intereses de la parte más vulnerable: los trabajadores. Existe la posibilidad de que, a pesar de cumplir con todos los requisitos, el empleador no les permita acceder a un puesto que brinde estabilidad laboral, lo que a su vez les daría acceso a los derechos adquiridos a lo largo del tiempo al demostrar que en la práctica mantienen una relación laboral con la entidad.

Además, la Ley no ha establecido de manera efectiva las condiciones para salvaguardar los derechos del locador que no logre acceder a la plaza convocada. En esta situación, el trabajador queda expuesto a la eventualidad de que el empleador unilateralmente dé por finalizada su relación contractual, basándose en el argumento de que, al haber trabajado bajo un contrato de

naturaleza civil, no posee un vínculo laboral con la institución. Dado que no cumple con los requisitos establecidos para el concurso de la plaza, el trabajador no tiene la posibilidad de asegurar su continuidad laboral.

En este contexto, la regulación es paradójica, ya que no brinda protección al trabajador que ha desempeñado sus funciones de manera ininterrumpida por más de un año, lo que no asegura su permanencia en el puesto de trabajo. Esta situación deja al trabajador en una posición vulnerable, especialmente considerando que la Constitución de 1993 no menciona explícitamente la estabilidad laboral, pero sí establece una salvaguardia adecuada contra el despido injustificado.

En un intento de ser más preciso, esta situación no garantiza la transición completa del arrendador a los diversos regímenes estatales. Esto se debe a que, de manera indirecta, estaría brindando al empleador la facultad de poner fin al vínculo laboral mediante despidos justificados, alegando diversos motivos como bajo rendimiento, conducta inadecuada o faltas graves. En muchas ocasiones, estos motivos podrían ser inventados por el empleador con el propósito de eludir la obligación de otorgar estabilidad laboral y los beneficios pertinentes.

### **3.2. ¿La Ley N.º 31298, soluciona la práctica constante de contratación laboral utilizada por muchos años por la Administración Pública en base a las limitaciones presupuestales?**

Las restricciones financieras dieron origen a un aumento en la flexibilidad laboral, lo cual impactó directamente en los acuerdos de trabajo. Surgieron nuevas oportunidades que llevaron a las organizaciones a gestionar su fuerza laboral restringiendo ciertos derechos de los trabajadores. Esta situación tuvo un efecto en todos los tipos de contratación, incluyendo el ámbito de las instituciones públicas. Debido a la necesidad de mantener la austeridad fiscal en medio de limitaciones presupuestarias, estas instituciones se vieron imposibilitadas de contratar personal en cualquier modalidad convencional. En respuesta, recurrieron a la estrategia de contratar personal bajo el concepto de "locación de servicios", transformando así la naturaleza de la relación laboral, antes de carácter civil, en una relación laboral propiamente dicha. Este cambio propició una alteración significativa en la concepción original de dichos contratos.

En otras palabras, debido a restricciones presupuestarias, el Estado optó por sustituir el contrato de trabajo por otra forma de acuerdo contractual para satisfacer las vacantes que surgían por necesidad en las instituciones públicas. Esto se debe a que la cuarta disposición transitoria de la Ley General Nacional de Presupuesto establece pautas específicas con respecto a la contratación de personal.

La admisión de personal ocurre únicamente si existe una posición presupuestaria designada. Cualquier acción que vaya en contra de este principio será considerada automáticamente inválida, sin eximir de responsabilidad al funcionario de la entidad que haya autorizado dichas acciones, así como a su superior jerárquico (Congreso de la República, 2010).

De hecho, con el propósito de alcanzar sus objetivos institucionales y al no tener plazas debidamente asignadas en el presupuesto, los dirigentes comenzaron a implementar este tipo

de acuerdos contractuales como una respuesta inmediata para resolver la situación. A pesar de tener pleno conocimiento de que esta práctica está prohibida, optan por ignorar esta restricción, lo que con el tiempo genera consecuencias negativas más graves. El personal comienza a trabajar de manera continua sin recibir ningún tipo de beneficio reconocido, como vacaciones, compensación por tiempo de servicios (CTS), asignaciones adicionales o bonificaciones, lo que provoca una alteración en la naturaleza de la relación laboral establecida. Como resultado, los individuos buscan hacer valer sus derechos recurriendo a otras instancias para que se determine su situación y para lograr su reintegración adecuada.

En la actualidad, las regulaciones presupuestarias estatales imponen restricciones en la contratación de personal, siendo una de ellas la obligación de que la plaza esté contemplada en el presupuesto. Esto da lugar a limitaciones a raíz de la discrepancia entre la necesidad pública de contratación y los fondos asignados para ello. Si el problema de presupuesto no ha sido resuelto, las condiciones que motivaron la adopción de contratos por locación persisten. Esto crea un entorno propicio para seguir recurriendo a esta modalidad de contratación en función de la flexibilidad, lo que puede llevar a la continuación de efectos perjudiciales en términos de los derechos de los trabajadores.

## **CONCLUSIONES**

La implementación de la Ley N.º 31298 no garantiza la protección de los derechos laborales de los empleados contratados bajo la modalidad de locación de servicios. Esto se debe a que la normativa no ofrece una seguridad en cuanto al acceso a las plazas sometidas a concurso público, lo que tiene un impacto negativo en la estabilidad laboral. Esta situación es evidente en las instituciones gubernamentales que han utilizado contratos de este tipo, los cuales disfrazan una relación laboral genuina.

Se ha precisado que Las instituciones gubernamentales han estado utilizando este enfoque como una manera de disfrazar la relación laboral de los empleados bajo la apariencia de una naturaleza civil, lo que ha llevado a la alteración de su auténtico carácter. Ante esta situación, se presenta el principio de primacía de la realidad como un fundamento doctrinal crucial, con el propósito de proteger los beneficios laborales que han sido acumulados a lo largo del tiempo de servicio.

Es plausible adoptar un enfoque basado en la interpretación de la estructura legal de la Ley N.º 31298, cuyo objetivo es evitar la alteración indebida de los contratos civiles y salvaguardar los derechos de los trabajadores bajo la modalidad de locación de servicios. No obstante, esta estrategia no aborda plenamente el problema real que enfrentan los trabajadores en esta situación. De hecho, esta aproximación pone en peligro la estabilidad laboral de los empleados al no conferirles la protección inherente a un contrato laboral, lo que los expone a la posibilidad de ser despedidos si no logran cumplir con los méritos necesarios en un concurso público.

En este contexto, sugiero al Estado que, al elaborar regulaciones en el ámbito laboral, debería implementar una política laboral efectiva que no comprometa los derechos esenciales del

trabajador, tal como están reconocidos por la constitución y los fundamentos del derecho laboral. Esto es fundamental, incluso en situaciones en las que sea necesario abordar problemas específicos.

Adicionalmente, se propone la enmienda de la Ley N. ° 31298 con el fin de establecer una mayor transparencia en el proceso de regularización de aquellos contratistas de servicios que han estado realizando labores de manera continua y bajo supervisión en la entidad, en circunstancias que han desvirtuado la naturaleza de su contrato. Esto permitiría, en consonancia con el principio de primacía de la realidad, el reconocimiento de la relación laboral, con el objetivo de asegurar su estabilidad en el empleo. Esto, a su vez, evitaría que tengan que recurrir a demandas judiciales para buscar el reconocimiento de sus derechos laborales y su permanencia en la institución.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blancas Bustamante, C. (2019). *Derecho Constitucional*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170680/04%20Derecho%20Constitucional%20con%20sello.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Comisión de Trabajo y Seguridad Social. (2020). Dictamen de insistencia recaído de observaciones de la Ley N° 31298. *El Peruano*. <https://www.gacetajuridica.com.pe/docs/00945DC22MAY20210609-LA-LEY.pdf>
- Congreso de la República. (1984). *Código Civil Peruano*. Jurista Editores EIRL.
- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. Jurista Editores EIRL. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion\\_Politica\\_del\\_Peru\\_1993.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf)
- Congreso de la República. (2010). Ley N° 28411, Ley General Nacional de Presupuesto. *El Peruano*. [http://transparencia.mtc.gob.pe/idm\\_docs/normas\\_legales/1\\_0\\_31.pdf](http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_31.pdf)
- Congreso de la República. (2020). *Dictamen sobre observaciones de la Ley que prohíbe la contratación de locación de servicios*. [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Observacion\\_a\\_la\\_Autografa/OBAU00945-20210513.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Observacion_a_la_Autografa/OBAU00945-20210513.pdf)
- Congreso de la República. (2021). Ley N° 31298, Ley que prohíbe a las entidades públicas contratar personal mediante la modalidad de locación de servicios para actividades de naturaleza subordinada. *El Peruano*. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-prohibe-a-las-entidades-publicas-contratar-personal-ley-n-31298-1974970-7>
- Montalvo Santisteban, R. (2022). *La Ley N° 31298 y los derechos laborales adquiridos de los trabajadores contratados por locación de servicios en la municipalidad distrital de Túcume* [Tesis de abogada, Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo]. [https://repositorio.unprg.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12893/10477/Montalvo\\_Santisteban\\_Rusbeyra\\_Nataly.pdf?isAllowed=y&sequence=1](https://repositorio.unprg.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12893/10477/Montalvo_Santisteban_Rusbeyra_Nataly.pdf?isAllowed=y&sequence=1)
- Morales Luna, F. (2004). La Reforma Constitucional y los Derechos Adquiridos. *Derecho & Sociedad*, (23), 275-287. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/16899>
- Rubio Correa, M. (2015). *El título Preliminar del Código Civil* (11 edición). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/derecho/301-el-titulo-preliminar-del-codigo-civil.html>

Toyama Miyagusuku, J., & Higa García, A. (2011). La Prueba en el Derecho Laboral: El Proceso Inspectivo y la Justicia Oral. *Derecho & Sociedad*, (37), 220-231. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13175>

Tribunal Constitucional. (2003). *STC. EXP. N.º 1944-2002-AA/TC*. Lima, 18 de enero de 2003. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01944-2002-AA.html>