



JUAN CARLOS MORI CELIS
Congresista de la República



**LEY QUE AUTORIZA EL NOMBRAMIENTO Y/O
CONTRATACION A PLAZO INDETERMINADO
DE LOS TRABAJADORES ASISTENCIALES
CONTRATADOS BAJO LA MODALIDAD DE
SUPLENCIA DURANTE EL ESTADO DE
EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19**

Los Congresistas miembros del Grupo Parlamentario **Acción Popular**, a iniciativa del Congresista **JUAN CARLOS MORI CELIS**, y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE AUTORIZA EL NOMBRAMIENTO Y/O CONTRATACION A PLAZO
INDETERMINADO DE LOS TRABAJADORES ASISTENCIALES CONTRATADOS
BAJO LA MODALIDAD DE SUPLENCIA DURANTE EL ESTADO DE
EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19**

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

Autorícese al Ministerio de Salud, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Seguro Social de Salud - EsSalud, Sanidad de las Fuerzas Armadas, Sanidad de la Policía Nacional del Perú, Instituto de Medicina Legal y Universidades Públicas, a efectuar por concurso público el nombramiento y/o contratación a plazo indeterminado de los trabajadores asistenciales contratados bajo la modalidad de suplencia durante el estado de emergencia sanitaria por Covid-19, en las plazas generadas por crecimiento vegetativo, debidamente presupuestadas.

En las entidades señaladas en el primer párrafo, cuyo régimen laboral sea exclusivamente el del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, el nombramiento se hace respecto a los requisitos establecidos en ese régimen.

Artículo 2°.- Alcances de la Ley

La presente Ley es de alcance a los profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud que se encuentra contratado bajo la modalidad de suplencia durante el estado de emergencia sanitaria por la Covid-19.

Artículo 3°.- Requisitos para el proceso de nombramiento

Para la incorporación bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público o en el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, el personal asistencial deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a. A la fecha de la publicación de la presente Ley, estar laborando de forma continua dos años como personal asistencial, de los cuales como mínimo un año ininterrumpido mediante contrato de suplencia.
- b. Haber ingresado a la institución mediante concurso público, en su defecto acreditar vínculo laboral en la condición de servicios no personales y/o posterior contrato administrativo de servicios por más de tres años discontinuos como personal asistencial.

Artículo 4°.- Sinceramiento de las Plazas

El Ministerio de Salud, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Seguro Social de Salud - EsSalud, Sanidad de las Fuerzas Armadas, Sanidad de la Policía Nacional del Perú, Instituto de Medicina Legal y las Universidades Públicas, en el plazo de 30 días calendario de publicada la presente ley, en el marco de la racionalización de los recursos humanos adecuan todas las plazas debidamente presupuestadas generadas por crecimiento vegetativo y/o que por factores de alto riesgo no pueden retornar a prestar labores asistenciales en el Cuadro para Asignación de Personal – CAP en aplicación del principio de transparencia.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- El Ministerio de Salud en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), dicta las normas complementarias para la implementación de la presente Ley, en el plazo de plazo de noventa (90) días de su entrada en vigencia.

SEGUNDA.- El vínculo laboral de los trabajadores asistenciales a la publicación de la presente ley, cuentan con la debida protección contra el despido injustificado, salvo en los casos de comisión de falta grave durante la implementación de la presente ley.

Lima, 20 de agosto del 2021.

Raúl Doroteo
RAÚL DOROTEO &
VOCERO
RAÚL FELIPE DOROTEO CARBAJO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

JUAN CARLOS MORI CELIS
Congresista de la República

Jhaec Darwin Espinoza Vargas
JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Edwin Martínez Talavera
EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

José Aparicio Torres
JOSÉ APARICIO TORRES

Karel T. Pando Franco
KAREL T. PANDO FRANCO

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Durante el estado de emergencia sanitaria por la Covid-19, la tasa de crecimiento vegetativo de los profesionales de la salud que estuvieron en la primera línea de batalla en la lucha para la contención frente a la propagación de la pandemia, se ha visto incrementado en los hospitales del Ministerio de Salud, de los Gobiernos Regionales, de los Gobiernos Locales, del Seguro Social de Salud - EsSalud, de la Sanidad de las Fuerzas Armadas, de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú, en el Instituto de Medicina Legal y en las Universidades Públicas, y plazas han sido sustituidas por el personal de salud en la modalidad de con contrato por suplencia; sin embargo, hasta la actualidad vienen prestando sus servicios.

Es importante señalar que el elemento esencial de un contrato de suplencia es la ausencia temporal del titular de una plaza o de un puesto, sin embargo, en muchos casos esto se ha convertido de naturaleza indefinida al haberse desnaturalizado dicha condición y los trabajadores han pasado a realizar en la realidad de los hechos trabajos de naturaleza permanente por ser inherentes a la organización y funciones de la entidad pública, que ejecuta políticas sectoriales en materia de protección de la salud como derecho social para que el ciudadano pueda gozar de los servicios que brinda de manera plena, que se encuentran contemplados en los artículos 7° y 9° de la Constitución Política.

La Corte Suprema en la Casación Laboral N° 5383-2016 TACNA, publicada el 3 de diciembre de 2018 en el diario oficial El Peruano estableció que la relación laboral a las actividades de naturaleza permanente, son consideradas labores de naturaleza permanente aquellas que son constantes por ser **inherentes a la organización y funciones de la entidad pública**, así como a los servicios que brinda la misma, lo que implica que el servidor debe haberse desempeñado en áreas de la finalidad tales como las pertenecientes a su estructura orgánica básica o funcional, relativa a la prestación de servicios públicos que termine a la comunidad en el ámbito de su competencia u otras funciones o que importen el desarrollo de las mismas labores por un tiempo prolongado y continuado, que evidencien la necesidad permanente del servicio prestado por el trabajador.

El contrato de suplencia está regulado por el artículo 61° del Decreto Supremo N° 003-97-TR, que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, y señala que *“el contrato accidental de suplencia es aquel celebrado entre un empleador y un trabajador con el objeto que este sustituya a un trabajador estable, cuyo vínculo laboral se*

encuentre suspendido por alguna causa justificada prevista en la legislación vigente, o por efecto de disposiciones convencionales aplicables en el centro de trabajo. Su duración será la que resulte necesaria según las circunstancias...", y el plazo de duración conforme dispone el artículo 74° de la misma norma, no puede exceder de 5 años.

Debe tenerse presente que los familiares del personal asistencial, desde el brote del Covid-19 iniciado en el mes de marzo del 2020, ha venido experimentado la pérdida irreparable de sus seres queridos, en muchos casos han perdido al principal sustento del hogar, y a consecuencia de ello el gobierno central mediante el Decreto de Urgencia N° 063-2020, ha dispuesto el apoyo solidario de los funcionarios y servidores públicos del poder ejecutivo para la entrega económica a favor de los deudos del personal de la salud, fallecidos a consecuencia del Covid-19, y a la fecha el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Secretaría Técnica del Consejo de Reparaciones, que tiene a su cargo la verificación y elaboración de los listados, con información proporcionada por el Ministerio de Salud, ha emitido seis resoluciones ministeriales del listado del personal de la Salud fallecido por el Covid-19, sumando hasta el 17 de julio del 2021 alrededor de 1,461 deudo y 517 fallecidos de trabajadores que estuvieron en la primera línea en la lucha por contener la pandemia, y en esas circunstancias ha entregado sus vidas.

Listado del Personal de la Salud fallecido por el Covid-19

Lista	Norma Legal	Fecha de publicación	Deudos	Fallecidos
1ra.	R.M. N° 0294-2020-JUS	01 de diciembre de 2020	670	239
2da.	R.M. N° 006-2021-JUS	14 de enero de 2021	263	86
3ra.	R.M. N° 035-2021-JUS	05 de marzo de 2021	264	98
4ta.	R.M. N° 066-2021-JUS	23 de abril de 2021	170	60
5to.	R.M. N° 099-2021-JUS	30 de mayo de 2021	31	11
6to.	R.M. N° 0136-2021-JUS	17 de julio de 2021	63	23
Total			1,461	517

En este universo se encuentran profesionales médicos, enfermeros, técnicos asistenciales, técnicos en enfermería, auxiliares, entre otros, con edades que oscilan de 27 años y el mayor 72, y la mayoría en el rango de 61 a 72 años; lo que significa que el Estado está en la obligación de cubrir dichas plazas por el personal asistencial para seguir brindando los servicios de salud.

Con la iniciativa de ley, se pretende erradicar la permanente vulneración de los derechos laborales de los trabajadores asistenciales, por parte de la empleadora con el uso indiscriminado y la simulación de los contratos de suplencia, cuando en realidad las plazas de suplencia que son utilizados para el desarrollo de labores permanentes, disminuyendo con ello los derechos a los trabajadores al contratarlos en un puesto y funciones que no le corresponden a un puesto establecido en el escalafón de la Entidad, estableciendo que la incorporación del personal asistencial en el servicio público a través de la meritocracia para mejorar la prestación de servicios de salud en condiciones de estabilidad laboral, su profesionalización y construir la carrera pública garantizando la igualdad de condiciones en el acceso a la función pública, de tal forma que la permanencia, la progresión en la carrera y las compensaciones sean de acuerdo a las aptitudes, capacidad y desempeño, y las respectivas evaluaciones. Además, se pretender evitar que los trabajadores se vean obligados a interponer demandas judiciales a fin de que el Fuero Jurisdiccional de la administración de justicia, ampare su reclamo sobre la desnaturalización de los contratos bajo la modalidad de suplencia y que se les reconozca como contratos indefinidos, lo que genera perjuicios económicos a los trabajadores y también al Estado en el ejercicio de la defensa frente a las demandas judiciales.

De otro lado, es importante señalar que mediante la Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31115, Ley que deroga los artículos 2, 3, 4, 13, la Cuarta Disposición Complementaria Final y la Única Disposición Derogatoria del Decreto de Urgencia 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del sector público, se ha restituido la normas derogadas de la Ley 24041, respecto a los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, y no pueden ser cesados ni destituidos sino por causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él; por consiguiente, esta norma debe aplicarse a los contratos existentes a dicha fecha y a los nuevos contratos bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, siempre que se cumplan con las condiciones establecidas en la norma restituida. De esta manera poner fin a la injusticia que por años ha venido siendo convalidada

por el Estado para someter a la precarización laboral, a efectos de garantizar la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad en su condición de trabajador, tal manera que no podrán ser sometidos a la extinción de sus respectivos contratos, ni mucho menos podrán ser despedidos, salvo el caso de comisión de falta grave, durante el periodo de reglamentación e implementación de la presente Ley.

Como antecedente se debe tener en consideración que EsSalud en el año 2011 ha implementado de mecanismos para consoliden la participación del personal hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales, emitiéndose para ello, la **Resolución de Gerencia Central N° 45 -GCGP-OGA-ESSALUD-2011** de fecha 13 de enero del 2011, bajo el amparo del artículo 16° de la Ley N° 27056 - Ley de Creación del Seguro Social de Salud - EsSalud, (16.3) que establece que la incorporación del personal asistencial será bajo el régimen laboral de la actividad privada y previo proceso de selección. El cambio de la modalidad contractual de plazo fijo a plazo indeterminado se realizó luego del Informe N° 67-GAP-GAGP-OGA-ESSALUD-2011, dicha acción se enmarcó en las facultades con las que cuenta el empleador en el uso del "*ius Variandi*", en concordancia con el lineamiento de política establecido por la Presidencia Ejecutiva de ese entonces. Por consiguiente, se dispuso que el personal sujeto al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728- Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, contratado a modalidad de servicio específico (plazo fijo) que cuente con uno (01) o más años de servicios prestados a la Institución al 31 de diciembre de 2010, pase a la condición de contratado a plazo indeterminado. Para tal fin, se tomó en cuenta el costo - beneficio que implica el cambio de modalidad, dado que cada prórroga de las contrataciones a plazo fijo generaba un egreso a la institución no solo económico, sino también traducido en gastos de insumos (papel, tinta, horas/hombre, entre otros).

En ese contexto, es importante fortalecer y reforzar la parte asistencial del sistema de salud, y para eso se debe dictar medidas apropiadas para contar con personal suficiente de médicos, enfermeras y de otras especialidades para que la continuidad de los servicios de salud sea permanente en condiciones óptimas, y la estabilidad laboral de los trabajadores asistenciales del sistema de salud, que involucra al Ministerio de Salud, los Gobiernos Regionales, la Sanidad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, Seguro Social de Social, el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público, es precisamente que uno de los

factores de la continuidad de los servicios es dar estabilidad laboral a los trabajadores.

Finalmente, debemos señalar que la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del periodo parlamentario 2020-2021, aprobó en dictamen recaído en los Proyectos de Ley 6718/2020-CR₁ y 7185/2020-CR₂, declarando de interés nacional y necesidad pública la autorización para que los trabajadores asistenciales contratados bajo la modalidad de suplencia durante el estado de emergencia sanitaria por la Covid-19, sean nombrados o contratados a plazo indeterminado, señalando que los proyectos de ley están enfocadas para lograr una permanencia real del personal asistencial en sus puestos de trabajo, debido a que siguen siendo contratados indiscriminadamente bajo la modalidad de suplencia, amparado en el marco legal que permite la renovación sucesiva de contratos modales inclusive hasta por un máximo de cinco (05) años³, excediéndose en el plazo de la necesidad de servicio, violentando los derechos laborales y la seguridad jurídica, al desnaturalizar el vínculo laboral; dejando constancia que hemos acogido parte de la exposición de motivos y la fórmula legal, que es atendible frente a las actuales circunstancias que demanda el país.

II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente propuesta legislativa, no generará costos adicionales al Estado, ni tampoco altera el Presupuesto General de la República, sino permite la cobertura de las plazas del personal de salud para la continuidad de la prestación de los servicios de salud en aquellas plazas generadas por crecimiento vegetativo y que por razones de factor de alto riesgo y/o vulnerabilidad los trabajadores asistenciales no pueden retornar a prestar sus servicios, y que dichas a la fecha no han sido sometidos a concurso público.

¹ Proyecto de Ley, que tenía por objeto, autorizar que los trabajadores contratados asistenciales bajo la modalidad de suplencia durante el Estado de emergencia sanitaria nacional – Covid-19, en el Ministerio de Salud, Gobiernos Regionales, Seguro Social de Salud – EsSalud, Sanidades de las Fuerzas Armadas, Sanitaria en la Policía Nacional del Perú, Instituto de Medicina Legal y Universidades Públicas, sean nombrados o contratado a plazo indeterminado, según sea el caso.

² En esta iniciativa, se proponía establecer de manera excepcional la contratación a plazo indeterminado dentro del régimen del Decreto Legislativo 728, del personal asistencial de EsSalud que venía prestando sus servicios durante la emergencia sanitaria nacional, bajo la modalidad de contrato de suplencia.

³ Artículo 74° del Decreto Supremo N° 003-97-TR, que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. En los casos que corresponda, podrá celebrarse en forma sucesiva con el mismo trabajador, diversos contratos bajo distintas modalidades en el centro de trabajo, en función de las necesidades empresariales y siempre que en conjunto no superen la duración máxima de cinco (5) años.

Con la propuesta se pretende realizar la reestructuración y adecuación de las plazas de los trabajadores que vienen prestando servicios bajo la modalidad de suplencia que en la realidad de los hechos se ha desnaturalizado y se desarrollan labores permanentes.

El beneficio será en brindar la oportunidad y brindar estabilidad en las labores que realiza el personal asistencial del Sector Salud y tendrá un impacto positivo en el personal asistencial, que por años ha venido esperando justicia y cerrar el capítulo de desatención en las relaciones laborales del sector público.

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

La presente iniciativa de ley no vulnera ninguna disposición Constitucional ni el marco legal vigente, sino más bien se desarrolla en observancia a la Constitución Política, la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, Ley 27056, Ley de Creación de EsSalud, Ley 8124, Ley de Creación del Ministerio de Salud, Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, y Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud, a efectos de otorgar estabilidad y valorar la labor del personal asistencial de la salud.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa de ley se encuentra enmarcada en la siguiente política de Estado: Décima Primera: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación e inequidad social; Décimo Tercero: Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social, a efectos de asegurar las condiciones para el acceso universal a la salud en forma oportuna y de calidad; Décima Cuarta: El 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; Vigésima Cuarta: Afirmación de un Estado eficiente y transparente al servicio de las personas y de sus derechos.