



JOSE ALBERTO ARRIOLA TUEROS
Congresista de la República



**PROYECTO DE LEY QUE PROHÍBE LA
CONTRATACIÓN DE PROFESIONALES DE LA
SALUD, BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN
DE SERVICIOS EN EL MINISTERIO DE SALUD,
SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, GOBIERNOS
REGIONALES, ESSALUD Y SANIDADES DE LAS
FUERZAS ARMADAS Y DE LA POLICÍA
NACIONAL DEL PERÚ**

Los Congresistas del Grupo Parlamentario Podemos Perú, que suscriben, a iniciativa del Congresista de la República **JOSÉ ALBERTO ARRIOLA TUEROS**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 22°-C, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

**PROYECTO DE LEY QUE PROHÍBE LA CONTRATACIÓN DE PROFESIONALES
DE LA SALUD, BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS EN EL
MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, GOBIERNOS
REGIONALES, ESSALUD Y SANIDADES DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE LA
POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ**

ARTÍCULO 1°. - OBJETO DE LA PRESENTE LEY

La presente Ley tiene por objeto prohibir la contratación de profesionales de la salud, bajo la modalidad de locación de servicios en el Ministerio de Salud (MINSA), sus organismos públicos, los gobiernos regionales, ESSALUD y las sanidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú (PNP), con el fin de garantizar la formalización laboral, el cumplimiento de derechos laborales y la mejor calidad de la atención en salud.

**ARTÍCULO 2°. – DE LA PROHIBICION DE CONTRATACION BAJO LA MODALIDAD
DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

Se dispone que a partir de la vigencia de la presente Ley queda prohibido la contratación de profesionales de la salud, bajo la modalidad de locación de servicios en el Ministerio de Salud (MINSA), sus organismos públicos, los gobiernos regionales, ESSALUD y las sanidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú (PNP), bajo responsabilidad de los funcionarios y servidores que contravengan la presente disposición legal.

ARTÍCULO 3°. - PARA LA CONTRATACIÓN DEL PERSONAL DE SALUD

Se dispone que la contratación de los profesionales de la salud, en el Ministerio de Salud (MINSA), sus organismos públicos, los gobiernos regionales, ESSALUD y las sanidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú (PNP), solo podrá efectuarse mediante las modalidades contractuales previstas en la legislación laboral vigente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. VIGENCIA DE LEY

La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", dejándose sin efecto toda norma que se contraponga.

SEGUNDA. CULMINACIÓN DE LAS LOCACIONES DE SERVICIOS VIGENTES

Los Contratos bajo la modalidad de locación de servicios que, a la fecha de la vigencia de la presente Ley, se mantengan vigentes, continúan su ejecución hasta el vencimiento, sin posibilidad de renovación o prórroga, bajo exclusiva responsabilidad del Titular de la Entidad,

En tanto, los profesionales de la salud podrán ser contratados bajo el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios – CAS, regulado por el Decreto Legislativo N.º 1057, siempre que exista la necesidad de servicio.



Congreso de la República

José Alberto Arriola Tueros
Congresista



NIVARDO EDGAR TELLO MONTES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **14** de **mayo** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11150/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; Y**
- 2. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.**



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. MARCO NORMATIVO

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (Promulgado el 29/12/1993)**

"Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho:

(...)

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

(...)"

"Artículo 22.- El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.

"Artículo 23.- El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento."

"Artículo 24.- El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual.

El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador. Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores"

(...)

"Artículo 26°.- En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.

2. Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.

3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma."

"Disposiciones Finales y transitorias

(...)

Cuarta. - Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

(...)"

- **CONVENIO N° 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Adoptado el 25/06/1958)**

"Artículo 1

1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:

(a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;
(b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

(...)

3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.

Artículo 2

Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto."

- **CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (PACTO DE SAN JOSE) (Adoptada el 22/11/1969).**

"PARTE I

**DEBERES DE LOS ESTADOS Y DERECHOS PROTEGIDOS CAPÍTULO I
ENUMERACIÓN DE DEBERES**

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

(...)

Artículo 24. Igualdad ante la Ley Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley".

- **LEY N° 23536, LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS GENERALES QUE REGULAN EL TRABAJO Y LA CARRERA DE LOS PROFESIONALES DE LA SALUD (Publicada el 25/12/1982).**

"Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto establecer las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud, que prestan servicios asistenciales en el Sector Salud, bajo el régimen de la Ley N° 11377, sus ampliatorias, modificatorias y complementarias; a fin de lograr una eficiente prestación de servicios de salud; así como el desarrollo y realización de dichos profesionales.

(...)

Artículo 4.- La carrera pública de los Profesionales de la Salud, es el proceso mediante el cual se propicia la incorporación de personal profesional idóneo, garantizando su estabilidad laboral y brindándole oportunidades de desarrollo y progresión en el ejercicio de su profesión. Se expresa en una estructura que permite la ubicación de estos profesionales, según méritos y calificaciones.

Artículo 6.- Están considerados para los fines de la presente Ley como Profesionales de la Salud, y constituyen las respectivas líneas de carrera los siguientes:

- a) Médico-Cirujano
- b) Cirujano-Dentista
- c) Químico-Farmacéutico
- d) Obstetiz
- e) Enfermero
- f) Médico-Veterinario (Únicamente los que laboren en el campo asistencial de la Salud Pública).
- g) Biólogo " "
- h) Sicólogo " "

- i) *Nutricionista* " "
j) *Ingeniero Sanitario* " "
k) *Asistente Social* " "

(...)

Artículo 10.- El ingreso a la carrera de los Profesionales de la Salud será por concurso en la línea y nivel que corresponde e inscrito en el escalafón respectivo".

- **REGLAMENTO DE LA LEY 23536, LEY DE TRABAJO Y CARRERA DE LOS PROFESIONALES DE LA SALUD – DECRETO SUPREMO N° 0019-83-PCM (Publicada el 29/03/1983)**

"DEL INGRESO

Artículo 22.- El ingreso a la carrera se efectuará solamente por concurso de méritos, en la condición de nombrado, en el nivel inicial de su respectiva línea de carrera. Los requisitos serán fijados en la convocatoria correspondiente.

Artículo 23.- Para dar cumplimiento al artículo anterior, la Institución que corresponda nombrará anualmente una Comisión de Concurso, actuando como Secretaría Técnica de la Oficina de Personal o quien haga sus veces".

- **DECRETO LEGISLATIVO N° 295, CODIGO CIVIL (Publicado el 25/07/1984)**

"Capítulo segundo: Locación de servicios

Artículo 1764.- Definición

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.- Objeto

Pueden ser materia del contrato toda clase de servicios materiales e intelectuales.

Artículo 1766.- Carácter personal del servicio

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 1768.- Plazo máximo de locación de servicios

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”.

• **LEY N° 30057, LEY DEL SERVICIO CIVIL (Publicada el 04/07/2013)**

“TÍTULO PRELIMINAR

Artículo I. Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargos de estas.

Artículo II. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente Ley es que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran.

(...)

Artículo 2. Clasificación de los servidores civiles

Los servidores civiles de las entidades públicas se clasifican en los siguientes grupos:

- a) Funcionario público.
- b) Directivo público.
- c) Servidor Civil de Carrera.
- d) Servidor de actividades complementarias

En cualquiera de estos grupos pueden existir servidores de confianza.

Artículo 3. Definiciones

a) *Funcionario público. Es un representante político o cargo público representativo, que ejerce funciones de gobierno en la organización del Estado. Dirige o interviene en la conducción de la entidad, así como aprueba políticas y normas.*

b) *Directivo público. Es el servidor civil que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial.*

c) *Servidor civil de carrera. Es el servidor civil que realiza funciones directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad.*

d) *Servidor de actividades complementarias. Es el servidor civil que realiza funciones indirectamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad.*

e) *Servidor de confianza. Es un servidor civil que forma parte del entorno directo e inmediato de los funcionarios públicos o directivos públicos y cuya permanencia en el Servicio Civil está determinada y supeditada a la confianza por parte de la persona que lo designó. Puede formar parte del grupo de directivos públicos, servidor civil de carrera, o servidor de actividades complementarias. Ingresa sin concurso público de méritos, sobre la base del poder discrecional con que cuenta el funcionario que lo designa. No conforma un grupo y se sujeta a las reglas que correspondan al puesto que ocupa".*

- **DECRETO SUPREMO N° 040-2014-PCM - REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY N° 30057, LEY DEL SERVICIO CIVIL (Publicado el 13/06/2014)**

"(...)

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

SEXTA.- *Precisiones de la locación de servicios*

Las entidades sólo pueden contratar a personas naturales bajo la figura de Locación de servicios prevista en el artículo 1764 del código civil y sus normas complementarias, para realizar labores no subordinadas, bajo responsabilidad del titular".

- **LEY N° 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA (Publicado el 19/02/2021)**

"Artículo 1. Objeto de la Ley La presente ley tiene por objeto declarar en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regular, por necesidad pública de carácter impostergable, su proceso de reforma, a fin de revertir la aguda crisis que atraviesa la gestión de los establecimientos y redes prestacionales de salud, a cargo de las

diferentes entidades y en los tres niveles de gobierno que conforman el Sistema Nacional de Salud.

Artículo 2. Declaratoria de emergencia Declárase en emergencia el Sistema Nacional de Salud por el periodo de doce meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley. El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo aprobado con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y refrendado por los titulares de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Salud, podrá prorrogar por única vez, por un plazo adicional, la declaratoria de emergencia.

(...)

Artículo 5. Medidas para mejorar los recursos humanos en salud Durante la declaratoria de emergencia se implementan las siguientes medidas en materia de recursos humanos.

(...)

5.2. Queda prohibida la contratación de profesionales de la salud, técnicos o auxiliares asistenciales de la salud, bajo la modalidad de contrato por servicios prestados por terceros o servicios no personales o de locación de servicios en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos, gobiernos regionales, gobiernos locales, EsSalud y sanidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, bajo responsabilidad administrativa, civil o penal del jefe titular de pliego. Para el caso de locación de servicios, se exceptúa la situación en la que, por necesidad de servicios, ciertas especialidades sean requeridas y que no desarrollen actividades permanentes".

- **LEY N° 31298, LEY QUE PROHIBE A LAS ENTIDADES PUBLICAS CONTRATAR PERSONAL MEDIANTE LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS PARA ACTIVIDADES DE NATURALEZA SUBORDINADA (Publicada el 21/07/2021)**

"Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es prohibir a las entidades públicas la contratación de personal mediante la modalidad de locación de servicios con la finalidad de evitar la desnaturalización de la relación laboral, garantizando el derecho de los trabajadores en todas las entidades del sector público.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Lo dispuesto en la presente ley se aplica a las entidades públicas pertenecientes a los poderes del Estado, organismos constitucionales autónomos, gobiernos regionales y

gobiernos locales, incluyendo organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y programas.

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. Exceptúase de la disposición establecida en el párrafo 3.1 la contratación, bajo la modalidad de locación de servicios, de servicios de carácter urgente y temporal, debidamente acreditados, y por un lapso que no podrá exceder 6 meses calendario, bajo la misma responsabilidad funcional descrita en el párrafo 3.1.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Proceso de adecuación

Establécese un plazo máximo de adecuación de 1 año para las entidades a las que alcanza la presente ley, a fin de que convoquen a concursos públicos de méritos a través de los cuales se incorpore al régimen laboral que corresponda, a los locadores de servicio que realizan a la fecha de publicación de esta ley actividades de naturaleza permanente, previa evaluación de sus méritos e idoneidad.

SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de 60 días calendario, desde el día siguiente de su publicación.

• **INFORME TÉCNICO N° 1260-2018-SERVIR/GPGSC (Emitido el 16/08/2018)**

"(...)

De los contratos de locación de servicios

2.4 Las personas que brindan servicios al Estado bajo la modalidad de servicios no personales, es decir **como locadores de servicios, no están subordinados al Estado**, sino que prestan sus servicios bajo las reglas del código civil y sus normas complementarias, cuya contratación se efectúa para realizar labores no subordinadas, de manera autónoma por un tiempo determinado a cambio de una retribución, sin que ello implique en modo alguno una vinculación de carácter laboral o estatutaria con el Estado, es decir, se trata de un contrato distinto a los contratos laborales que sí contemplan beneficios para los trabajadores por existir un vínculo laboral.

2.5 En esa misma línea, siendo la vocación del proceso de reforma del servicio civil consolidar una sola forma de prestación de servicios bajo un régimen único al servicio del Estado, cabe destacar que el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, establece en su Sexta Disposición Complementaria Final que las entidades sólo pueden contratar a personas naturales bajo la figura de locación de servicios prevista en el artículo 1764 del código civil y sus normas complementarias, para realizar labores no subordinadas, bajo responsabilidad del titular.

2.6 Por tanto, las personas que brindan servicios a la Administración Pública bajo las reglas del artículo 1764 del Código Civil, prestan sus servicios a éste de manera independiente, por un determinado tiempo a cambio de una retribución, sin que ello implique una vinculación y reconocimiento de derechos de naturaleza laboral o estatutaria con el mismo. En tal sentido, no corresponde asignarles responsabilidades propias de los cargos en los que las funciones dada su naturaleza requieren necesariamente ser ejecutadas de manera subordinada con el Estado”.

• **INFORME TECNICO N° 001822-2021-SERVIR-GPGSC (Emitido el 07/09/2021)**

“2.3 Al respecto, **es menester recordar que los contratos de locación de servicios se rigen por lo dispuesto en el Código Civil; precisando que, en la Administración Pública además se rigen por las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado**, aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF y sus normas complementarias, que hacen referencia a las contrataciones de servicios iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias – UIT como sujetas a la supervisión del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.

2.4 Asimismo, es preciso señalar que en mérito a lo dispuesto en el artículo 46 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y el artículo 8 de su Reglamento, las personas que deseen ser contratadas por locación de servicios en la Administración Pública obligatoriamente deben inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores. **Por tanto, se advierte que las personas vinculadas a las entidades públicas a través de un contrato de locación de servicios tienen la condición de ser proveedores del Estado, toda vez que dicho contrato por su naturaleza jurídica no representa una relación laboral con la entidad contratante, ni les da el estatus de servidores públicos**”.

1.2. ANTECEDENTES

La Constitución Política del Perú define la función pública desde un enfoque material, entendiéndola como la realización de funciones en las entidades públicas. En este sentido, el ejercicio de la función pública abarca toda actividad, ya sea temporal o

permanente, remunerada u honoraria, desempeñada por una persona en nombre o al servicio de las entidades de la Administración Pública, sin importar su nivel jerárquico o el tipo de vínculo establecido.

En este contexto, un servidor civil es una persona que presta servicios al Estado y ejerce funciones públicas en diversas áreas, ya sean administrativas, jurisdiccionales, legislativas o de gobierno. Según el artículo 3° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, se considera servidores civiles a aquellos que se vinculan al Estado a través de un régimen específico y que pertenecen a un grupo ocupacional determinado.

En la actualidad, existen diversas maneras de vincularse laboral y contractualmente con el Estado para ejercer función pública, existiendo, por ejemplo, los regímenes laborales generales (de carrera) regulados por el Decreto Legislativo 276 y la Ley 30057, Ley del Servicio Civil; los regímenes laborales generales (sin carrera) tales como los regulados por los Decretos Legislativos 728 y 1057; así como, los regímenes de carreras especiales, correspondientes a la carrera pública magisterial, las fuerzas armadas y policiales, así como el régimen de la carrera de los profesionales de la salud, regulado por Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud.

Además de lo mencionado, existen otras formas de vinculación con el Estado, como el contrato de locación de servicios, o servicios no personales, o también conocido como "terceros", contenido en el artículo 1764° del Código Civil, promulgado el 25 de julio de 1984. Mediante esta modalidad contractual, las personas ofrecen sus servicios al Estado como locadores, sin estar sujetas a subordinación. Estos servicios se prestan conforme a las disposiciones del Código Civil y sus normas complementarias. Así, la contratación se efectúa para realizar labores de manera autónoma y no subordinada, por un período determinado, a cambio de una retribución, sin que esto implique una relación laboral o estatutaria con el Estado.

Cabe precisar que, la doctrina peruana ha diferenciado los servicios personales y no personales, o "terceros", para determinar si estamos frente a una relación laboral, siendo el servicio personal, aquel que se desarrolla dentro de un vínculo laboral y bajo subordinación, y el servicio no personal o locación de servicios, como aquel servicio donde no existe subordinación alguna, ni se genera vínculo¹, siendo solo un Contrato de naturaleza civil contenido en el Código Civil.

Asimismo, la contratación de los locadores de servicios se rige por lo dispuesto en el Código Civil; precisando que, en la Administración Pública además se rigen actualmente por las disposiciones contenidas el Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su Reglamento, que establecen las normas para la contratación de bienes, servicios y obras en el sector público. Esta

¹ <https://lpderecho.pe/diferencia-contrato-locacion-servicios-servicios-personales-terceros/>

normativa regula los diferentes tipos de contratación, incluida la locación de servicios, proporcionando directrices sobre los alcances, así como el régimen específico de infracciones y sanciones en caso de incumplimiento, que data desde la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, publicada el 03 de agosto de 1997, derogada por Decreto Legislativo N° 1017, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado, de fecha 04 de junio de 2008, siendo derogada por la referida Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

En esa línea, corresponde señalar que el contrato de locación de servicios representa una modalidad distinta a los contratos laborales anteriormente mencionados, en los que se evidencia claramente el vínculo laboral de quienes desempeñan funciones dentro del Estado. Sin embargo, en la realidad, los locadores cumplen las mismas funciones, bajo subordinación, recibiendo una remuneración y prestando servicios personalmente, pero sin recibir los mismos beneficios sociales que los otros regímenes laborales, así como la imposibilidad de ingresar a la carrera profesional en salud, y su ascenso respectivo.

Ahora bien, la Ley N° 26842, Ley General de la Salud, publicada el 20 de julio de 1997, establece que la salud es una condición indispensable para el desarrollo humano y un medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo, asimismo, cada persona tiene derecho a la protección de su salud, de acuerdo con los términos y condiciones establecidos por la ley, y este derecho es irrenunciable. Dado que la protección de la salud es de interés público, es responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla.

Asimismo, la Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud, **publicada el 25 de diciembre de 1982**, reguló el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud, que prestan servicios asistenciales en el Sector Salud, estableciendo que el ingreso a la carrera de los Profesionales de la Salud es por concurso en la línea y nivel que corresponde e inscrito en el escalafón respectivo, precisando que la referida carrera es el proceso mediante el cual se propicia la incorporación de personal profesional idóneo, garantizando su estabilidad laboral y brindándole oportunidades de desarrollo y progresión en el ejercicio de su profesión.

Aunado a esto, en su artículo 6°, preciso que los profesionales de la salud, son los siguientes:

- 1) **Médico-Cirujano**
- 2) **Cirujano-Dentista**
- 3) **Químico-Farmacéutico**
- 4) **Obstetriz**
- 5) **Enfermero**
- 6) **Médico-Veterinario**

- 7) Biólogo**
- 8) Psicólogo**
- 9) Nutricionista**
- 10) Ingeniero Sanitario**
- 11) Asistente Social**

Con fecha 29 de marzo de 1983, se aprobó el Reglamento de la Ley N° 23536, Ley de Trabajo y Carrera de los Profesionales de la Salud – Decreto Supremo N° 0019-83-PCM, precisando que el ingreso a la carrera se efectuará solamente por concurso de méritos, en la condición de nombrado, en el nivel inicial de su respectiva línea de carrera, y que, la Institución que corresponda nombrará anualmente una Comisión de Concurso, actuando como Secretaría Técnica de la Oficina de Personal o quien haga sus veces.

Como se ha podido evidenciar, la normativa de la salud, y la referente al sistema del personal, ha establecido de manera expresa que en el sector Salud se tiene la carrera de los profesionales de la salud, a la cual se ingresa solo por concurso de méritos en la línea y nivel que corresponde e inscrito en el escalafón respectivo.

Sin embargo, la realidad preocupante que se ha evidenciado en los últimos años en nuestro país es el abuso en la contratación de personal para labores permanentes a través de la modalidad de contrato de locación de servicios. Esta práctica se utiliza para eludir los requisitos establecidos para un contrato de trabajo en el Estado, ignorando el correspondiente concurso de méritos y desestimando beneficios laborales, que sí están contemplados en los distintos regímenes laborales del sector público, así como en el régimen de la carrera de los profesionales de la salud, regulado por Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud.

A esto se agrega, que mediante Ley N° 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma, de fecha 19 de febrero de 2021, se declaró en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regular, su proceso de reforma, a fin de revertir la aguda crisis que atraviesa la gestión de los establecimientos y redes prestacionales de salud, a cargo de las diferentes entidades y en los tres niveles de gobierno que conforman el Sistema Nacional de Salud.

Asimismo, en el numeral 5.2 del artículo 5° de la referida Ley, se observa que el legislador, en vista a la emergencia de los recursos humanos del sector salud, estableció la prohibición de la contratación de profesionales de la salud, técnicos o auxiliares asistenciales de la salud, bajo la modalidad de contrato de locación de servicios en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos, gobiernos regionales, gobiernos locales, EsSalud y sanidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, bajo responsabilidad administrativa, civil o penal del jefe titular de

pliego, quedando reflejado la preocupación desde aquel momento, la continuidad de la contratación de locadores de servicio en el sector salud.

Además, mediante Ley N° 31298, Ley que prohíbe a las entidades públicas contratar personal mediante la modalidad de locación de servicios para actividades de naturaleza subordinada, de fecha 21 de julio de 2021, se prohibió a las entidades públicas pertenecientes a los poderes del Estado, organismos constitucionales autónomos, gobiernos regionales y gobiernos locales, incluyendo organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y programas, denotándose, el interés persistente en eliminar la contratación de locadores de servicios en la función pública, ya no solo en el sector salud, sino a nivel general.

Como se ha demostrado, el Estado ha reconocido la urgente necesidad de prohibir la contratación de profesionales de la salud bajo la modalidad de locación de servicio en el sector salud. Esta decisión responde a la imperiosa necesidad de garantizar un servicio de salud continuo y de calidad. A diferencia del régimen de la carrera profesional de salud, regulado por la Ley N° 23536, las contrataciones de locaciones de servicios no consideran adecuadamente las competencias y habilidades que los profesionales adquieren a lo largo de su trayectoria laboral, lo cual afecta directamente su estabilidad laboral.

Estas condiciones desiguales no solo afectan su seguridad económica y social, sino que también limita su capacidad para desarrollarse profesionalmente dentro del sector público, contribuyendo a un ambiente laboral menos justo y menos equitativo, así como la disposición adecuada para brindar el servicio a la salud.

1.3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En los últimos años, se han presentado diversos proyectos de ley destinados establecer la prohibición de la contratación de personal bajo la modalidad de locación de servicios, llegándose a publicar, en primer orden, la Ley N° 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma, de fecha 19 de febrero de 2021, que estableció en el numeral 5.2 de su artículo 5°, la prohibición de la contratación de profesionales de la salud, técnicos o auxiliares asistenciales de la salud, bajo la modalidad de contrato de locación de servicios en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos, gobiernos regionales, gobiernos locales, EsSalud y sanidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, quedando reflejado la preocupación desde aquel momento, la continuidad de la contratación de locadores de servicio en el sector salud.

Asimismo, se dio 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 cuya Segunda Disposición Complementaria, se dispuso que el Poder Ejecutivo reglamente la referida Ley en un plazo no mayor a sesenta (60)

días calendario, desde el día siguiente a su publicación. Sin embargo, a la fecha el Poder Ejecutivo no ha procedido a efectuar la reglamentación respectiva.

Por lo tanto, la presente iniciativa legislativa surge como una respuesta urgente y necesaria, orientada a garantizar la igualdad de derechos laborales para este grupo de trabajadores, así como mejorar el servicio continuo de salud brindado a la población.

1.4. PROBLEMÁTICA QUE SE PRETENDE SOLUCIONAR Y FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Es fundamental resaltar que el personal de salud constituye uno de los pilares más importantes, si no el más crucial, del sistema sanitario. La cantidad, distribución y competencias adecuadas de este personal inciden directamente en la disponibilidad y calidad de los servicios, permitiendo una respuesta efectiva ante las necesidades de la población.

Sin embargo, mi Despacho Congresal ha recibido diversas denuncias verbales del propio personal del MINSA, de sus organismos, de las unidades ejecutoras de los Gobiernos Regionales, de EsSalud y de las sanidades de la PNP y las FF.AA, contratados bajo la modalidad de locación de servicios, donde señalan una violación directa a sus derechos de progresión de la carrera y tener condiciones laborales indignas y no acordes a las capacidades que tienen de forma individual, puesto que se ven impedidas de lograr acceder a la carrera de los profesionales de la salud.

Asimismo, en los últimos años, la población ha experimentado un crecimiento considerable, lo que ha aumentado significativamente la demanda de servicios de atención en salud. Esta expansión poblacional ha provocado un incremento en la frecuencia de situaciones de urgencia y emergencia, en las que los usuarios llegan a los establecimientos de salud con alteraciones repentinas e inesperadas en su estado de salud, que pueden poner en riesgo inminente su vida o comprometer gravemente su bienestar si no son atendidas de manera oportuna.

Persistiendo, de igual manera, una preocupante realidad: el abuso en la contratación de profesionales de la salud, para labores permanentes, mediante la modalidad de contrato de locación de servicios. Esta práctica se utiliza para eludir los requisitos establecidos para un contrato de trabajo en el Estado, obviando el concurso de méritos respectivo, así como la no consideración respecto a los beneficios laborales, como aguinaldos, CTS, bonificaciones, entre otros que, si están incluidos en el régimen de la carrera de los profesionales de la salud, regulado en la Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud.

Asimismo, en la práctica, respecto al trabajo realizado por los Locadores de Servicio, se evidencia una simulación de un trabajo subordinado, remunerado y sujeto a un horario, lo cual son características propias de un Contrato laboral, pero sin contar con los beneficios correspondientes, así como el Seguro de Salud respectivo, lo que refleja una discriminación del propio estado en contra de los locadores.

A esto se agrega, que la mencionada problemática tiene una repercusión negativa en uno de los sectores más importantes del país, el sector salud, puesto que, en las últimas décadas, y siendo más cercano, al momento de la propagación del COVID-19 en el 2020, se ha ido observando una mayor contratación de locadores de servicio, para actividades laborales de naturaleza profesional y asistencial, tal como señala la Defensoría del Pueblo²:

"La Defensoría del Pueblo advierte que, en todo el país, existen más de 4100 trabajadores del sector salud que laboran en prevención, control, diagnóstico y tratamiento del coronavirus como locadores de servicio (...) Los médicos, enfermeros, técnicos, auxiliares y otros profesionales de la salud, debido a su profesión y oficio, constituyen la primera línea de defensa de los establecimientos de salud, frente al coronavirus, razón por la que se encuentran mas expuestos a contraer la enfermedad.

Por tal motivo, la Defensoría del Pueblo hace un llamado a las entidades del sector salud para que empleen temporalmente, dentro del régimen laboral de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), a todo el personal de la salud que presta sus servicios en los establecimientos como locadores en el ámbito de la prevención, control, diagnóstico y tratamiento del coronavirus.

(...)

Cabe resaltar que la contratación en el régimen CAS permitirá garantizar que el personal de salud pueda contar con un seguro de salud a través de EsSalud y gozar de las licencias de ley en caso se le diagnostique COVID-19, así como tener acceso al seguro de vida y seguro complementario de trabajo de riesgo, que establece el Decreto de Urgencia N° 032-2020". (Subrayado y negrita agregado).

En este contexto, queda claro que los profesionales de la salud, al haber sido parte de la primera línea de defensa en los establecimientos sanitarios, durante la Pandemia COVID-19, merecen un trato laboral equitativo y adecuado. Esto es fundamental para fomentar un ambiente laboral motivador que beneficie a dichos profesionales y les permita desempeñar sus funciones con el nivel de calidad y compromiso imprescindibles para la atención de la salud y el bienestar de los pacientes.

Por otra parte, los locadores de servicios, al no tener la obligación legal de desempeñar funciones de manera subordinada, no deberían ser considerados responsables de las

² <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-mas-de-4100-trabajadores-de-la-salud-son-locadores-de-servicios-y-no-acceden-a-seguro-medico-completo/>

responsabilidades inherentes a los cargos regulados en el régimen de la carrera de los profesionales de la salud, contenido en la Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud. Asumir tales responsabilidades sin igualar las condiciones podría afectar negativamente la disposición para una atención eficiente en salud, así como la progresión profesional del personal.

Este hecho refleja una clara discriminación en términos de derechos laborales, así también evidencia una inequidad en el trato hacia los trabajadores, a pesar de que sus funciones son igualmente esenciales y demandantes para el buen funcionamiento del sistema de salud pública, revelando una desigualdad que se manifiesta no solo en lo económico, sino también en lo social, vulnerándose derechos fundamentales que deberían ser garantizados a todos los profesionales del sector salud, sin distinción de régimen.

En este sentido, la decisión del Estado, a través del Ministerio de Salud, sus organismos públicos, las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales, de EsSalud, y sanidades de la PNP y FF.AA., de continuar contratando a profesionales de la salud bajo la modalidad de locación de servicios para actividades laborales de naturaleza profesional conlleva serias implicaciones laborales negativas. Esta práctica no solo perjudica a los trabajadores al negarles la oportunidad de acceder a una carrera profesional en el ámbito de la salud, sino que también limita su desarrollo de habilidades y potencialidades.

Esto representa no solo una forma de discriminación, sino un importante obstáculo para su crecimiento personal y profesional. Más preocupante aún, esta situación impacta directamente en la calidad del servicio de salud que se ofrece a la población, comprometiendo el bienestar de todos.

Ante estos escenarios, es fundamental que los establecimientos de salud proporcionen una respuesta inmediata y adecuada, organizando y asignando los recursos humanos, el equipamiento y los insumos disponibles de manera eficiente según su cartera de servicios. Esto garantizará la continuidad y la calidad de la atención en el servicio de salud.

Sin embargo, para que esta atención se brinde de manera eficiente y efectiva, es crucial que los profesionales de la salud, cuenten con el derecho a la progresión en la carrera, asegurando así un entorno laboral equitativo que fomente el compromiso y la excelencia en el servicio de salud.

Esta equidad laboral es crucial no solo como reconocimiento a su esfuerzo, sino también para garantizar que los trabajadores se mantengan disponibles y comprometidos con su labor, especialmente en situaciones críticas que requieren respuestas rápidas y efectivas.

Por lo tanto, establecer la eliminación en el sector salud, de contratar a profesionales de la salud, bajo la modalidad de locación de servicios, es crucial para fortalecer el sistema sanitario, promover el bienestar de los referidos profesionales, así como su estabilidad laboral y progresión en la carrera y, en última instancia, garantizar una oportuna y adecuada atención de calidad para la población.

En ese sentido, el presente Proyecto de Ley tiene por objeto eliminar, en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos, las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales, EsSalud y sanidades de la PNP y FF.AA., la contratación a profesionales de la salud, bajo la modalidad de locación de servicios para actividades laborales de naturaleza profesional. Esta medida tiene como objetivo resguardar la adecuada prestación del servicio de salud, garantizando la priorización el concurso de orden de méritos, así como la igualdad laboral y la dignidad del trabajador, justificándose en la necesidad de proteger los derechos laborales y mejorar las condiciones de trabajo del personal de salud.

II. ANALISIS COSTO – BENEFICIO – IMPACTO

El presente Proyecto de Ley no implicará un aumento en los gastos del Presupuesto del Sector Público, ya que los recursos necesarios para cubrir la contratación de los profesionales de salud contratado bajo el régimen laboral correspondiente, serán financiados con cargo al presupuesto previamente aprobado para el ejercicio fiscal a favor del Ministerio de Salud y sus entidades dependientes, tales como las Direcciones Regionales de Salud y los órganos desconcentrados de los gobiernos regionales, para la contratación de locadores de servicio.

Este financiamiento se realizará conforme a las disposiciones y normas vigentes, sin que se requieran recursos adicionales provenientes del Tesoro Público. De esta manera, se asegura la viabilidad financiera del proyecto, garantizando que no se generarán cargas adicionales para el Estado ni para el presupuesto general, respetando los límites establecidos para el sector público.

La aprobación de este Proyecto de Ley tiene un impacto social significativo en la productividad del sector público, puesto que, al permitir al personal de salud, incorporarse mediante los regímenes laborales respectivos, se producirá un aumento de su productividad, ya que estarán más motivados y comprometidos con su trabajo, lo que se traducirá en una mayor eficiencia y mejor prestación de servicios públicos en rotundo beneficio de la población.

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

La presente iniciativa legislativa no afecta ni se contrapone con lo establecido por nuestra Constitución, ni tratado internacional, ni normativa vigente de la legislación

nacional. Por el contrario, busca mejorar el bienestar y la motivación de los trabajadores, aspectos que están directamente relacionados con la eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones, lo que redundará en un beneficio mayor para la administración pública y los ciudadanos. Esta medida resulta clave para fortalecer la eficiencia del sistema de salud, ya que mejorará la capacidad de respuesta ante emergencias y situaciones imprevistas. Asimismo, se garantiza condiciones laborales adecuadas y justas para el personal de salud, contribuyendo a mantener una fuerza laboral comprometida y capaz de enfrentar los desafíos de un sistema sanitario cada vez más complejo y exigente.

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

La presente iniciativa legislativa, guarda relación con lo estipulado en el Acuerdo Nacional, el cual establece en su **Política de Estado II. Equidad y Justicia Social, en sus siguientes objetos:**

Objetivo 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.

Con este objetivo, el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; (b) fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil; (c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; (d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; (e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas; y (f) promoverá y protegerá los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente.

Objetivo 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible.

Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales; (b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales; (d) desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores; (e) establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las micro empresas; (f) apoyará las pequeñas empresas artesanales, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo; (g) promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales; (h) garantizará el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa; (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades, (n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo



JOSE ALBERTO ARRIOLA TUELOS
Congresista de la República



físico, mental, espiritual, moral o social; (o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar; (p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo.