



Proyecto de Ley N° 11529/2024-CR

ALEJANDRO SOTO REYES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana



**PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA
LA CONTRATACIÓN BAJO LA
MODALIDAD DEL RÉGIMEN DEL
LEGISLATIVO 728, LEY DE
PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD
LABORAL, A LOS LOCADORES
ASISTENCIALES DE ESSALUD**

El Congresista de la República que suscribe, **ALEJANDRO SOTO REYES**, integrante del **Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política y los artículos 74 y 75 del Reglamento, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE AUTORIZA LA CONTRATACIÓN BAJO LA MODALIDAD DEL
RÉGIMEN DEL LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y
COMPETITIVIDAD LABORAL, A LOS LOCADORES ASISTENCIALES DE
ESSALUD**

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto autorizar la contratación, bajo la modalidad del Régimen del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los locadores asistenciales del EsSalud.

Artículo 2. Autorización

Se autoriza a Essalud para contratar bajo la modalidad del Régimen del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los locadores de servicios asistenciales.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación de la presente ley es el personal asistencial que se encuentre laborando bajo la modalidad de locación de servicios.

Artículo 4. Requisitos

A efectos de la presente ley, el personal que se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la presente ley debe contar con los siguientes requisitos:

- A la fecha de entrada en vigencia de la presente ley debe contar con título universitario.
- Contar con habilitación vigente para el ejercicio de sus funciones como profesional universitario.
- Contar con un mínimo de labores de un año consecutivo o 18 meses no consecutivos.

Artículo 5. Financiamiento

5.1 La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto asignado a la plaza que ocupa actualmente el locador asistencial.

5.2 Essalud queda exonerado de los artículos 6 y 9 de la Ley 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, así como del literal b) de la tercera disposición transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del sistema Nacional de Presupuesto; aprobado por Decreto Supremo 304-2012-EF.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario contados desde su publicación.

Lima, 9 de junio de 2025



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/06/2025 12:39:05-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/06/2025 12:38:46-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/06/2025 15:31:38-0500



Firmado digitalmente por:
KAMICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/06/2025 16:29:00-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2025 10:22:48-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2025 10:09:38-0500



Firmado digitalmente por:
LIZARZABURU LIZARZABURU
Juan Carlos Martín FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/06/2025 15:53:35-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El artículo 22 de la Constitución señala que el trabajo es un derecho y un deber:

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

Asimismo, el artículo 23 de la misma Norma dispone que el Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo:

“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.”

Asimismo, señala que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales.

Al respecto, el personal asistencial de Essalud contratado bajo la modalidad de locación de servicios vienen reclamando desde hace meses y años que se encuentran discriminados respecto al mismo trabajo que realizan los trabajadores contratados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728.

El personal locador asistencial que se encuentran laborando ha estudiado, obtenido un título profesional y se han venido capacitando en diversas instancias académicas. Con ello, procuran mejorar sus condiciones laborales y personales.

Debe recordarse que mediante Ley 30657, Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos, y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales, se autorizó el “cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del

Ministerio de Salud, de sus organismos públicos, y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales"¹.

Para ello, se autorizó "al Ministerio de Salud, a sus organismos públicos, y a las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales para realizar, durante el año fiscal 2017, el cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera del personal de la salud señalado en el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1153, Decreto Legislativo que regula la política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de la salud al servicio del Estado"².

En consecuencia, se puede advertir que el Estado en otras ocasiones ha permitido el cambio de grupo ocupacional y cambio de carrera del **personal de salud** viéndose una evidente discriminación respecto del personal auxiliar y técnico, a fin de que puedan acceder a plazas profesionales.

Con ello se evidencia que el Estado debe eliminar la discriminación laboral que sufren los trabajadores estatales como el caso de los locadores de servicio. Toda medida legislativa que abone a optimizar los derechos de los trabajadores es una medida que propone justicia laboral.

En relación con la discriminación debe mencionarse que el artículo 2, inciso 2, de la Constitución establece que toda persona tiene derecho a la igualdad. De ello se desprende que: "(...) Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole". Igualmente, el artículo 26, inciso 1 de la Constitución establece que en la relación laboral se respeta el principio de "Igualdad de oportunidades sin discriminación"³.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que discriminación en el entorno laboral es un fenómeno social cotidiano y universal que provoca desigualdades entre las personas y genera desventajas sociales y económicas que debilitan la cohesión y la solidaridad sociales:

"35. Sobre el particular el Tribunal Constitucional, en la STC 008-2005-Pi/TC, ha señalado que el principio constitucional de igualdad de trato en el ámbito laboral hace referencia a la regla de **no discriminación en materia laboral**, el cual específicamente hace referencia a la igualdad ante la ley. Esta regla de igualdad asegura,

¹ Artículo 1 de la Ley 30657, Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos, y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales.

² Artículo 2 de la Ley 30657, Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos, y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales.

³ Fundamento 4 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 02392-2021-PA/TC.

en lo relativo a los derechos laborales, la igualdad de oportunidades de acceso al empleo y de tratamiento durante el empleo.

36. La discriminación en el entorno laboral es un fenómeno social cotidiano y universal que provoca desigualdades entre las personas y genera desventajas sociales y económicas que debilitan la cohesión y la solidaridad sociales. Por ello, **la erradicación de la discriminación laboral tiene por finalidad promover la igualdad de oportunidades a fin de que tanto hombres como mujeres disfruten de un trabajo decente**, sin perjuicio de su origen, sexo, raza, color, orientación sexual, religión, opinión, condición económica, social, idioma, o de cualquier otra índole.

37. En este contexto, la discriminación laboral se produce cada vez que se escoge o rechaza a un trabajador por razón de su origen, sexo, raza, color, orientación sexual, religión, opinión, condición económica, social, idioma o de cualquier otra índole. En buena cuenta, la discriminación en el entorno laboral supone dispensar un trato distinto a las personas atendiendo a ciertas características, como pueden ser la raza, el color o el sexo, lo cual entraña un menoscabo de derecho a la igualdad de oportunidades y de trato y a la libertad de trabajo, debido a que la libertad del ser humano para elegir y desarrollar sus aspiraciones profesionales y personales se ve restringida.” (Resaltado agregado)

Como puede anotarse, es claro que el fenómeno discriminador se ha convertido en una conducta común, que es incluso realizada por el propio Estado. Las supuestas excusas apelan al escaso presupuesto estatal, sin embargo, no consideran que los derechos laborales van de la mano de la dignidad humana y merecen protección.

Lo cuestionable es que, en el año 2021, se dictó la Ley 31298, Ley que prohíbe a las entidades públicas contratar personal mediante la modalidad de locación de servicios para actividades de naturaleza subordinada. Así, el artículo 1 de dicha norma establece lo siguiente:

“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.” (Resaltado agregado)

Sin embargo, el propio Estado vulnera las disposiciones que emite pues la modalidad de locación de servicios se sigue utilizando para contratar personal, locación que viene revestida de los criterios de una auténtica relación laboral.

Cabe mencionar que el contrato de los locadores de servicios se encuentra regulado por el Código Civil. Al respecto, el artículo 1764 de dicho cuerpo legal dispone lo siguiente:

“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.”

Como consecuencia de ello el locador no cuenta con derechos laborales, no tienen vacaciones, bonificaciones, compensación por tiempo de servicios, entre otros derechos que sus pares sí tienen.

A pesar de lo dicho, los locadores de servicio cumplen los requisitos de una relación laboral estrictamente hablando, tales como:

- a) **Relación de subordinación:** El trabajador está sujeto al poder de dirección del empleador, del superior jerárquico, por lo que debe seguir instrucciones. Asimismo, debe cumplir con un horario laboral previamente establecido. Esta relación de dependencia genera que el trabajador no sea autónomo, sino que debe seguir las indicaciones que su empleador ordena.
- b) **Remuneración:** El trabajador recibe una retribución económica por sus servicios, sin incluir los diversos conceptos que la legislación laboral manda.
- c) **Trabajo por cuenta ajena:** El trabajador presta sus servicios para un tercero, el empleador, y no por su propia cuenta.
- d) **Comisión de una labor personal:** la prestación de servicio es una labor indelegable, por lo que se trata de una labor que exclusivamente puede realizar el trabajador.

En este contexto, sucede que los locadores de servicios funcionan como trabajadores puesto que sí cuentan con una relación de subordinación, trabajan para un tercero, en este caso para el Estado, y no delegan su trabajo a terceros. Prueba de ello, los locadores ingresan a un determinado horario, cuentan con correos electrónicos, reciben indicaciones por parte de sus superiores a fin de realizar actividades diarias.

La locación de servicios, en buena cuenta, viene pervirtiendo el sistema de derechos laborales, precarizando las relaciones laborales y generando situaciones injustas entre quienes son locadores y entre quienes no, a pesar de que realizan el mismo trabajo.

Cabe mencionar que mediante la Casación 18623-2015 Huánuco, la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte

Suprema de Justicia de la República evaluó el caso de un locador de servicios que denunció la desnaturalización de su contrato puesto que si bien tenía un contrato de naturaleza civil (locador), en la práctica dicho contrato civil se desnaturalizó:

“Octavo: Estando a que se ha verificado el cumplimiento de los tres elementos característicos de un contrato de trabajo, en aplicación del Principio de Primacía de la Realidad, se debe señalar, que **aun cuando las partes celebraron un contrato civil, en el terreno de los hechos existió una relación laboral entre las partes, motivo por el cual los contratos de locación de servicios suscritos entre ambas partes se han desnaturalizados**, debiéndose reconocer la real naturaleza como contratos de trabajo, los cuales de conformidad con lo señalado en el artículo 4° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR y el numeral 23.2 del artículo 23° de la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal de Trabajo son de carácter indeterminado; motivos por las que las causales denunciadas devienen **en fundadas**.” (Resaltado agregado)

Mediante esta casación, queda claro lo que venimos sosteniendo en la presente exposición de motivos, al establecerse que un locador de servicios en realidad debe ser contratado bajo el régimen de la actividad privada. El personal asistencial locador tiene el derecho a ser contratado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, puesto que además de encontrarse actualmente relegados, vienen siendo discriminados, por lo que es deber del Estado actuar para establecer la igualdad en aquellos casos en donde entre situaciones similares (locadores y trabajadores bajo contrato laboral) se viene dando tratos diferenciados.

El Tribunal Constitucional ha señalado, en el mismo orden de ideas de la Corte Suprema, que en aplicación del principio de la primacía de la realidad, cuando una relación de locación de servicios se distorsiona, corresponde declarar que sí existe una relación laboral, haciéndose justicia y respetándose los derechos constitucionales:

“10. De lo actuado, se aprecia que los instrumentales arriba mencionados **evidencian que la supuesta relación civil que existió entre ambas partes en realidad encubrió una relación laboral**. Por consiguiente, este Tribunal estima que la mencionada instrumental sí tiene mérito probatorio para acreditar la relación laboral que mantuvo el recurrente.

11. Por ello, en aplicación del principio de la primacía de la realidad, el Tribunal Constitucional debe concluir que entre el actor y la Municipalidad Distrital de Catacaos existió una relación laboral, pues las labores eran de naturaleza permanente, existía

subordinación y el pago de una remuneración mensual, por lo que se acredita que tenía un contrato de trabajo a plazo indeterminado. 12. En mérito a lo expuesto, queda establecido que **entre las partes existió una relación de naturaleza laboral y no civil, con lo cual se concluye que la relación contractual que mantuvieron ambas partes se ha desnaturalizado**. Por esta razón, para el cese del actor debió imputarse una causa relativa a su conducta o capacidad laboral que lo justifique, otorgándole los plazos y derechos a fin de que haga valer su defensa, lo que no ha ocurrido en el presente caso.”⁴ (Resaltado agregado)

Por ello, mediante la presente propuesta se plantea autorizar a Essalud para que contrate a los locadores de servicios asistenciales mediante contratos laborales sujetos al Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Para ello, se establece que el ámbito de aplicación del proyecto de ley es el personal asistencial que se encuentre contratado bajo la modalidad de locación de servicios, y siempre que cumpla con los siguientes requisitos:

1. A la fecha de entrada en vigencia de la ley debe contar con título universitario.
2. Contar con habilitación vigente para el ejercicio de sus funciones como profesional universitario.
3. Contar con un mínimo de un año consecutivo o 18 meses no consecutivos.

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

La presente propuesta tiene como objeto autorizar que los locadores de servicio asistenciales de Essalud pasen a ser contratados mediante el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, a fin de garantizar el derecho al trabajo establecido en las disposiciones constitucionales.

Asimismo, con la presente norma, se procura garantizar el cumplimiento del numeral 2 del artículo 26 de la Constitución:

“Artículo 26. En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.
[...].”

La presente iniciativa no modifica o deroga ninguna norma existente.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00018-2016-PA/TC.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley cuenta con el siguiente cuadro de actores:

Actores	Beneficios	Costos
Personal locador asistencial de Essalud	- Mejora de las condiciones de vida de los servidores. - Respeto al derecho al trabajo.	No aplica
Estado	- Valoración de la labor del personal de Essalud. - Respeto al derecho a la igualdad de los servidores.	Con cargo al presupuesto de la propia entidad.

Cabe mencionar que la presente iniciativa no implica gasto puesto que la implementación de la ley se financia con cargo al presupuesto asignado a la plaza que ocupa actualmente el locador asistencial en Essalud. Para tal fin, dicha entidad queda exonerada de los artículos 6 y 9 de la Ley 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, así como del literal b) de la tercera disposición transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del sistema Nacional de Presupuesto; aprobado por Decreto Supremo 304-2012-EF.

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

La presente propuesta legislativa guarda concordancia con la Política de Estado 13 del Acuerdo Nacional relativa al "Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social", la cual dispone lo siguiente:

"13. Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social

Nos comprometemos a asegurar las condiciones para un acceso universal a la salud en forma gratuita, continua, oportuna y de calidad, con prioridad en las zonas de concentración de pobreza y en las poblaciones más vulnerables. Nos comprometemos también a promover la participación ciudadana en la gestión y evaluación de los servicios públicos de salud.

Con este objetivo el Estado: (a) potenciará la promoción de la salud, la prevención y control de enfermedades transmisibles y crónico degenerativas; (b) promoverá la prevención y el control de enfermedades mentales y de los problemas de drogadicción; (c) ampliará el acceso al agua potable y al saneamiento básico y controlará los principales contaminantes ambientales; (d) desarrollará un plan integral de control de las principales enfermedades emergentes y re-emergentes, de acuerdo con las

necesidades de cada región; (e) promoverá hábitos de vida saludables; (f) ampliará y descentralizará los servicios de salud, especialmente en las áreas más pobres del país, priorizándolos hacia las madres, niños, adultos mayores y discapacitados; (g) fortalecerá las redes sociales en salud, para lo cual garantizará y facilitará la participación ciudadana y comunitaria en el diseño, seguimiento, evaluación y control de las políticas de salud, en concordancia con los planes locales y regionales correspondientes; (h) promoverá la maternidad saludable y ofrecerá servicios de planificación familiar, con libre elección de los métodos y sin coerción; (i) promoverá el acceso gratuito y masivo de la población a los servicios públicos de salud y la participación regulada y complementaria del sector privado; (j) promoverá el acceso universal a la seguridad social y fortalecerá un fondo de salud para atender a la población que no es asistida por los sistemas de seguridad social existentes; (k) desarrollará políticas de salud ocupacionales, extendiendo las mismas a la seguridad social; (l) incrementará progresivamente el porcentaje del presupuesto del sector salud; (m) desarrollará una política intensa y sostenida de capacitación oportuna y adecuada de los recursos humanos involucrados en las acciones de salud para asegurar la calidad y calidez de la atención a la población; (n) promoverá la investigación biomédica y operativa, así como la investigación y el uso de la medicina natural y tradicional; y (o) reestablecerá la autonomía del Seguro Social.”

Asimismo, la presente propuesta guarda relación con la política de Estado 13 sobre “Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social”, proyecto de ley vinculado a la “Leyes para atender la situación de los profesionales de la salud” (punto 51) de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 006-2024-2025-CR.