



PROYECTO DE LEY QUE DISPONE EL INGRESO AL RÉGIMEN LABORAL DE LA ACTIVIDAD PRIVADA DE LOS TRABAJADORES QUE PRESTARON SERVICIOS PARA ESSALUD MEDIANTE INTERMEDIACIÓN Y/O TERCERIZACIÓN DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19

El Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a iniciativa de la Congresista de la República que suscribe, **Sigrid Bazán Narro**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DISPONE EL INGRESO AL RÉGIMEN LABORAL DE LA ACTIVIDAD PRIVADA DE LOS TRABAJADORES QUE PRESTARON SERVICIOS PARA ESSALUD MEDIANTE INTERMEDIACIÓN Y/O TERCERIZACIÓN DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto reconocer la existencia de vínculo laboral directo e indeterminado con el Seguro Social de Salud (EsSalud) de aquellos trabajadores que prestaron servicios personales de naturaleza administrativa o asistencial, bajo modalidades de intermediación laboral y/o tercerización de servicios, durante la vigencia de la emergencia sanitaria declarada a causa del Covid-19.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a todas las personas naturales que acrediten haber prestado servicios personales por un período mínimo de doce (12) meses continuos o acumulados, bajo cualquier modalidad de intermediación laboral y/o tercerización de servicios, entre el 11 de marzo de 2020 y el 25 de mayo de 2023, y que hayan desempeñado funciones de naturaleza administrativa o asistencial dentro de las instalaciones o centros de trabajo de EsSalud.

Artículo 3. Reconocimiento excepcional del vínculo laboral

De forma excepcional, se reconocerá a favor de los trabajadores comprendidos en el ámbito de la presente ley un contrato a plazo indeterminado bajo el régimen laboral de la actividad privada regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728 con el Seguro Social de Salud – EsSalud. Esta contratación constituye una nueva relación laboral con EsSalud, cuyo inicio se

computará desde la fecha de incorporación efectiva que se otorgue al trabajador conforme a esta ley.

Artículo 4. Incorporación a EsSalud

EsSalud deberá incorporar, sin necesidad de concurso público, bajo contrato de trabajo a plazo indeterminado y bajo el régimen laboral de la actividad privada regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, a los trabajadores comprendidos en el artículo 2, en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados desde la entrada en vigencia de la presente ley.

En el acto de incorporación, EsSalud deberá respetar el cargo o funciones que el trabajador venía desempeñando durante la pandemia del Covid-19, así como garantizar una remuneración conforme a la escala salarial vigente en EsSalud, conforme a lo previsto por el artículo 16.2 de la Ley 27056, Ley de Creación de EsSalud.

Artículo 5. Elección del padrón de beneficiarios

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) será la entidad responsable de elaborar el padrón de trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley, en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados desde la entrada en vigencia de la misma. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo designará a 5 ex trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley en condición de veedores de la elaboración del padrón.

Para tal efecto, se seguirá el siguiente procedimiento:

1. Publicación de contratos por EsSalud:

EsSalud deberá publicar, en su portal web institucional, la relación de todos los contratos de intermediación y tercerización laboral vigentes entre el 11 de marzo de 2020 y el 25 de mayo de 2023, señalando la razón social de las empresas proveedoras, los servicios contratados y los centros de trabajo donde se ejecutaron las labores.

2. Información de planillas electrónicas:

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo publicará, sobre la base de la información contenida en las planillas electrónicas, la relación de trabajadores registrados por las empresas tercerizadoras o de intermediación que brindaron servicios a EsSalud durante el periodo señalado.

3. Verificación de prestación presencial de servicios:

A efectos de verificar qué trabajadores laboraron de forma presencial en las instalaciones de EsSalud, se utilizarán los siguientes medios:

- a) Registros de control de asistencia en cualquiera de sus modalidades.
- b) Declaraciones juradas de los empleadores.

- c) Declaraciones juradas de los propios trabajadores, acompañadas de medios probatorios documentales de cualquier índole.

4. Publicación del padrón preliminar:

Con base en la información recabada, el MTPE publicará en su portal web un padrón preliminar de trabajadores comprendidos en la presente ley.

5. Presentación de solicitudes de incorporación:

Los trabajadores no incluidos en el padrón preliminar podrán presentar solicitudes de incorporación, adjuntando los medios probatorios correspondientes, dentro del plazo de quince (15) días calendario contados desde la publicación del padrón preliminar.

6. Evaluación de solicitudes:

El MTPE evaluará las solicitudes recibidas y emitirá resolución administrativa de primera instancia en un plazo no mayor de veinte (20) días calendario desde su recepción.

7. Impugnación administrativa:

Los interesados podrán interponer recurso administrativo de apelación en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles. El recurso de apelación será resuelto por la Dirección General de Trabajo del MTPE. No procede recurso de revisión sobre lo resuelto en segunda instancia administrativa.

8. Resolución de recursos administrativos:

Los recursos administrativos interpuestos serán resueltos en un plazo no mayor de veinte (20) días calendario desde su presentación.

9. Publicación del padrón definitivo:

El MTPE publicará el padrón definitivo de trabajadores beneficiarios en su portal web, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles siguientes a la resolución de los recursos administrativos previstos en los numerales anteriores.

Artículo 6. Excepción a la Ley Marco del Empleo Público

La presente ley constituye una excepción expresa al artículo 5 de la Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público, en razón de haberse puesto en peligro la vida y la seguridad de los trabajadores comprendidos en el artículo 2 durante la emergencia sanitaria por el Covid-19.

Artículo 7. Financiamiento

Se dispone habilitar las partidas presupuestales necesarias para financiar el ingreso de los trabajadores comprendidos en esta ley en EsSalud, las cuales serán incorporadas en el ejercicio presupuestal siguiente inmediato posterior a la fecha de publicación del padrón definitivo.

Artículo 8. Bonificaciones extraordinarias del personal de salud

Los trabajadores incorporados conforme a la presente ley tendrán derecho a percibir las bonificaciones extraordinarias o especiales otorgadas entre los años 2020 y 2023 al personal de salud del régimen laboral de la actividad privada regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728 que mantuvo vínculo laboral directo con EsSalud, en igualdad de condiciones.

Artículo 9. Bonificaciones a herederos de trabajadores fallecidos

Las bonificaciones extraordinarias o especiales a las que se refiere el artículo anterior serán otorgadas también a los herederos legales de los trabajadores comprendidos en el artículo 2 que hubieran fallecido durante el periodo de la emergencia sanitaria.

Para ello, los herederos deberán presentar solicitud documentada ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para su inclusión en el padrón, en cualquier etapa del procedimiento de aprobación, hasta antes de la emisión del padrón preliminar.

Lima, agosto de 2025.



Firmado digitalmente por:
BERMEJO ROJAS Guillermo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 11:42:42-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 11:29:18-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 11:53:05-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 12:57:54-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 12:57:42-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 13:22:31-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente ley se fundamenta en un principio de justicia material y reconocimiento público hacia un grupo de trabajadores que, durante uno de los periodos más críticos de la historia reciente del país —la emergencia sanitaria por Covid 19—, asumieron de manera directa el deber de sostener el funcionamiento del sistema de salud, exponiendo su vida y su salud en favor del bienestar colectivo de la Nación. Estas personas no solo ejecutaron labores esenciales, sino que lo hicieron muchas veces en condiciones precarias, bajo esquemas de contratación indirecta, sin gozar de estabilidad, beneficios ni reconocimiento formal por parte del Estado.

Durante los años 2020, 2021 y parte del 2022, estos trabajadores fueron convocados de forma masiva a través de intermediación y tercerización para suplir la urgente necesidad de personal en hospitales, centros asistenciales, unidades administrativas y puntos de atención de EsSalud. A pesar de cumplir funciones permanentes, en entornos de altísimo riesgo biológico, no se les reconoció vínculo laboral directo, perpetuando una situación de desigualdad e informalidad inadmisibles en el sector público.

Esta ley, por tanto, no es una norma de privilegio, sino de mérito. Reconoce un acto extraordinario de servicio al país que no puede quedar en la indiferencia legislativa. En contextos donde la vida misma estuvo en juego, el Congreso tiene la obligación moral y constitucional de responder con altura histórica, garantizando a estos trabajadores el mismo trato que se dio a otros servidores de salud, y asegurando una reparación institucional en línea con el principio de igualdad ante la ley, dignidad del trabajo y primacía de la realidad contractual, previstos en la Constitución.

En atención al rol que cumplieron estos trabajadores durante la emergencia sanitaria por Covid-19, corresponde al Congreso de la República adoptar una decisión con sentido de responsabilidad institucional. Este proyecto tiene como finalidad reconocer, de manera objetiva y conforme a criterios verificables, a un conjunto de personas que prestaron servicios continuos y presenciales en centros asistenciales y administrativos en EsSalud, bajo modalidades de contratación indirecta, sin vínculo formal, pero ejecutando funciones permanentes de esta entidad pública de salud. El marco jurídico propuesto permite subsanar esta situación mediante un procedimiento ordenado y excepcional, en cumplimiento de los principios de primacía de la realidad, igualdad ante la ley, y razonabilidad administrativa.

a. Justificación constitucional y legal

El presente proyecto de ley se sustenta en un conjunto de normas constitucionales, legales y convencionales que respaldan el reconocimiento excepcional del vínculo laboral con EsSalud de trabajadores que prestaron servicios durante la emergencia sanitaria por Covid-19. La iniciativa se fundamenta principalmente en tres ejes normativos: el derecho al trabajo, el principio de igualdad ante la ley y la validez constitucional de normas excepcionales sustentadas en causas objetivas.

En primer lugar, el derecho al trabajo está consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política del Perú, que establece que “el trabajo es un deber y un derecho” y que “es base del bienestar social y un medio de realización de la persona”. Este derecho implica la garantía de condiciones

dignas y la protección efectiva del vínculo laboral. A nivel internacional, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) reconocen el derecho al trabajo como parte del desarrollo progresivo de los derechos sociales.

En segundo lugar, el proyecto se justifica en el derecho a la igualdad ante la ley, establecido en el artículo 2, inciso 2 de la Constitución, el cual reconoce que todas las personas son iguales ante la ley y prohíbe toda forma de discriminación. En el caso concreto, se busca corregir el trato desigual generado entre trabajadores que, realizando las mismas funciones bajo condiciones de riesgo similares, fueron diferenciados únicamente por el tipo de contratación (directa o indirecta). Este principio ha sido reforzado por el artículo 24 de la Constitución, que garantiza el derecho a una remuneración equitativa, y por los artículos 1 y 2 del Convenio N° 100 de la OIT, relativo a la igualdad de remuneración, así como por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha establecido que el principio de igualdad exige una justificación razonable, objetiva y proporcional para cualquier trato diferenciado. El reconocimiento de bonificaciones y beneficios extraordinarios a quienes se encuentran en la misma situación fáctica que el personal contratado directamente responde a esta exigencia jurídica.

En tercer lugar, el proyecto se inscribe en el marco constitucional de las normas de excepción justificadas por causas objetivas, conforme al principio de razonabilidad y proporcionalidad normativa. Si bien la regla general en el acceso al empleo público exige concurso, el ordenamiento permite establecer excepciones cuando se acreditan circunstancias extraordinarias que justifican un trato normativo diferenciado. En este caso, la causa objetiva es clara y verificable: los trabajadores comprendidos en el ámbito de la ley prestaron servicios personales continuos y presenciales en plena emergencia sanitaria, poniendo en riesgo su vida y seguridad para garantizar la continuidad del servicio público esencial de salud. Tal como ha señalado el Tribunal Constitucional, las excepciones al régimen general son válidas cuando responden a criterios objetivos, razonables y vinculados al interés público (Exp. N° 00002-2008-PI/TC y Exp. N° 00009-2015-PI/TC).

En consecuencia, la iniciativa cumple con los parámetros constitucionales y convencionales que rigen el reconocimiento de derechos laborales, corrige situaciones de desigualdad normativa y establece un tratamiento jurídico excepcional plenamente justificado por la naturaleza de los hechos y los valores que el Estado debe proteger.

b. Justificación normativa de las disposiciones del proyecto de ley

Este apartado tiene por finalidad explicar y sustentar jurídicamente cada una de las disposiciones contenidas en los artículos del proyecto de ley, conforme al marco constitucional, convencional y legal vigente, así como a los criterios de razonabilidad, excepcionalidad, proporcionalidad y eficacia administrativa que orientan toda medida legislativa con efectos de reconocimiento de derechos.

- Objeto de la Ley

El artículo 1 define con claridad el objeto de la ley, en cumplimiento del principio de taxatividad normativa. Reconoce el vínculo laboral directo con EsSalud de personas que prestaron servicios personales mediante intermediación o tercerización durante la emergencia sanitaria, bajo el

supuesto de hecho de haber ejecutado funciones propias de la entidad en condiciones de subordinación funcional.

Esta disposición no crea un nuevo régimen ni una figura laboral distinta, sino que se limita a aplicar la doctrina de la primacía de la realidad, ampliamente reconocida por el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, conforme a la cual el vínculo laboral debe reconocerse cuando concurren los elementos esenciales de una relación de trabajo.

El reconocimiento del vínculo laboral directo se justifica, además, en la necesidad de remediar una situación de simulación contractual sostenida durante un periodo de emergencia, en el cual se obviaron los mecanismos ordinarios de contratación y se recurrió a esquemas indirectos para cubrir necesidades permanentes de personal.

La norma delimita con precisión el ámbito subjetivo de aplicación: trabajadores de intermediación y tercerización. Este criterio objetivo permite identificar al grupo de personas afectadas por la falta de reconocimiento formal y garantizar que no se produzca una ampliación arbitraria del beneficio. Desde el punto de vista constitucional, esta disposición se inscribe dentro de las competencias del Congreso para dictar leyes orientadas al reconocimiento de derechos sociales y al fortalecimiento de la función pública en contextos excepcionales.

En suma, el artículo 1 cumple con los requisitos de necesidad, idoneidad y razonabilidad, al establecer el propósito de la ley en términos claros, jurídicamente delimitables y alineados con los principios rectores del derecho laboral y del Estado social de derecho.

- Ámbito de aplicación

Este artículo establece los requisitos objetivos y verificables para ser considerado dentro del grupo de beneficiarios de la ley: prestación de servicios personales por un mínimo de seis (6) meses, continuos o acumulados, entre el 11 de marzo de 2020 y el 25 de mayo de 2023, bajo esquemas de intermediación o tercerización.

El plazo de doce (12) meses es razonable y proporcional, en tanto permite reconocer la situación de quienes prestaron servicios con cierta permanencia, dado el contexto atípico y temporal de la emergencia sanitaria. El criterio de haber laborado en instalaciones o centros de trabajo de EsSalud responde a la necesidad de acreditar la prestación efectiva y presencial de servicios, elemento indispensable para sustentar el vínculo con la entidad usuaria.

Este enfoque evita incluir a trabajadores que solo brindaron servicios remotos o desde plataformas ajenas, asegurando que el beneficio se otorgue únicamente a quienes estuvieron expuestos al riesgo físico propio del entorno asistencial. La referencia expresa a funciones administrativas o asistenciales garantiza que se limite el alcance de la ley a actividades propias de EsSalud, diferenciándolas de servicios periféricos o técnicos que no forman parte de su objeto institucional.

La delimitación del periodo temporal corresponde al lapso comprendido entre el inicio y el término de la emergencia sanitaria declarada oficialmente, lo que otorga sustento normativo y objetividad a la aplicación de la ley. En conjunto, el artículo 2 establece un marco de elegibilidad equilibrado, técnicamente sustentado y operativo, compatible con los principios de seguridad jurídica, igualdad y legalidad en la asignación de derechos laborales.

- Reconocimiento excepcional del vínculo laboral

El artículo 3 establece el reconocimiento de un contrato de trabajo a plazo indeterminado con EsSalud bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, el cual rige la actividad privada en el ámbito del sector público. La medida responde a un acto de formalización posterior, no retroactivo, a través de una nueva contratación.

El carácter excepcional de esta contratación está plenamente justificado por la situación atípica de emergencia nacional, que generó condiciones laborales no ordinarias y en las que la formalización del vínculo fue omitida o encubierta por mecanismos indirectos. El régimen del Decreto Legislativo N° 728 es el aplicable en EsSalud para los trabajadores sujetos a vínculo laboral, por lo que su elección no implica innovación legislativa alguna, sino aplicación coherente de las normas preexistentes al personal que corresponde.

La naturaleza indeterminada del contrato garantiza el respeto al principio de estabilidad en el empleo, previsto en los artículos 22 y 27 de la Constitución, y en concordancia con el Convenio N° 158 de la OIT sobre terminación de la relación de trabajo. Al tratarse de una nueva relación laboral, no se reconoce antigüedad previa ni beneficios retroactivos, lo que reafirma el carácter prospectivo y razonable de la norma, sin generar contingencias económicas para la entidad más allá de su obligación actual.

Este mecanismo permite corregir una omisión estructural sin que ello afecte los principios de legalidad, sostenibilidad presupuestaria ni mérito, en tanto no se trata de un acceso común a la función pública sino de una regularización excepcional. En síntesis, el artículo 3 establece un mecanismo técnico viable, ajustado al ordenamiento laboral vigente y con una finalidad correctiva en línea con el interés general y el respeto a los derechos fundamentales.

- Incorporación a EsSalud

Este artículo dispone que EsSalud deberá incorporar al personal comprendido en la ley dentro de un plazo máximo de noventa (90) días calendario desde la entrada en vigencia de la norma, lo que garantiza una implementación oportuna y programada. Se excluye expresamente la necesidad de concurso público, al tratarse de un reconocimiento de vínculo previamente desnaturalizado, lo cual se ajusta a lo previsto en el artículo 5 de la Ley Marco del Empleo Público en cuanto a excepciones justificadas.

El mantenimiento del cargo o funciones que el trabajador venía desempeñando tiene como finalidad garantizar continuidad operativa, evitar reasignaciones arbitrarias y respetar el principio de buena fe en las relaciones laborales. La referencia a la escala salarial vigente en EsSalud, conforme al artículo 16.2 de la Ley N° 27056, permite asegurar que no se generen distorsiones remunerativas ni inequidad respecto del personal ya contratado bajo el régimen laboral de la actividad privada.

La contratación bajo los parámetros indicados asegura previsibilidad y uniformidad en la aplicación de la norma, lo que permite a EsSalud adoptar las medidas logísticas y presupuestarias necesarias con antelación. Esta disposición respeta los principios de legalidad, razonabilidad y equidad, al establecer un trato igualitario para quienes cumplieron funciones equivalentes bajo distintas modalidades contractuales durante la pandemia.

En conjunto, el artículo 4 garantiza una incorporación ordenada, legítima y sustentada en hechos verificables, con criterios operativos compatibles con la capacidad de gestión de EsSalud y su marco normativo vigente.

- Elaboración del padrón de beneficiarios

Este artículo establece el procedimiento técnico-administrativo para la elaboración del padrón de beneficiarios de la ley, a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), entidad competente en materia de relaciones laborales y con acceso a la información registral necesaria para tal fin. La asignación de esta función garantiza un tratamiento imparcial y administrativo, en concordancia con el principio de legalidad y eficiencia en la gestión pública.

El numeral 1 dispone que EsSalud debe publicar la relación de todos los contratos de intermediación y tercerización vigentes entre el 11 de marzo de 2020 y el 25 de mayo de 2023. Esta medida es necesaria para dotar de transparencia y trazabilidad al proceso, permitiendo conocer qué empresas fueron contratadas, qué servicios se prestaron y en qué centros de trabajo. Ello constituye una fuente objetiva inicial para reconstruir el universo de trabajadores potencialmente beneficiarios.

El numeral 2 encarga al MTPE la publicación de la relación de trabajadores registrados por dichas empresas en las planillas electrónicas. Esta medida busca cruzar información oficial de los registros administrativos del Estado —a través de la Planilla Electrónica (PDT PLAME y T-Registro)— a fin de asegurar que los trabajadores incluidos efectivamente prestaron servicios para EsSalud, evitando duplicidades, falsos positivos u omisiones.

El numeral 3 establece los medios para verificar la prestación efectiva de servicios presenciales: control de asistencia, declaraciones juradas de empleadores y trabajadores, y medios probatorios documentales. Esta pluralidad de medios de prueba es coherente con el principio de flexibilización probatoria en materia laboral y responde a la realidad de muchos trabajadores que laboraron sin un sistema de control formal, especialmente durante la pandemia.

El numeral 4 dispone la publicación del padrón preliminar con base en la información recabada. Este paso intermedio permite cumplir con el principio de participación y defensa, en tanto abre la posibilidad para que los trabajadores que no hayan sido incluidos puedan ejercer su derecho a solicitar su incorporación, garantizando el debido procedimiento administrativo.

El numeral 5 establece el procedimiento de presentación de solicitudes de incorporación fuera del padrón preliminar. Se otorgan quince (15) días calendario para ello. Esta flexibilidad es razonable, dado que muchos trabajadores podrían no aparecer en los registros iniciales por omisión de las empresas contratistas.

El numeral 6 encarga al MTPE la evaluación de las solicitudes y la emisión de una resolución de primera instancia en un plazo no mayor de 20 días calendario. Este procedimiento garantiza celeridad administrativa y establece un límite temporal claro, compatible con los principios de eficiencia y seguridad jurídica.

Los numerales 7 y 8 regulan el régimen de impugnación administrativa, permitiendo interponer recurso de apelación, el cual es resuelto por la Dirección General de Trabajo en segunda y última

instancia, dentro de un plazo de cinco días hábiles. La exclusión del recurso de revisión responde al carácter excepcional del proceso y busca evitar dilaciones indebidas en el reconocimiento de derechos.

Asimismo, el numeral 9 dispone la publicación del padrón definitivo dentro de los cinco días hábiles posteriores a la resolución de los recursos administrativos. Este padrón constituye el acto administrativo final sobre el cual se ejecutará la incorporación efectiva de los trabajadores a EsSalud. Todo el procedimiento previsto en el artículo 5 garantiza transparencia, control administrativo, participación ciudadana, y respeto al debido proceso, dentro de un marco técnico-operativo viable para las entidades involucradas.

- Excepción a la Ley Marco del Empleo Público

El artículo 6 establece que la presente ley constituye una excepción expresa al artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público. Dicha norma dispone que el acceso a un empleo público debe realizarse mediante concurso público de méritos, como regla general para garantizar transparencia, mérito y capacidad.

Sin embargo, el propio ordenamiento jurídico reconoce que pueden establecerse regímenes especiales o medidas excepcionales, siempre que existan causas objetivas y razonables que justifiquen un tratamiento normativo diferenciado. Tal es el caso del personal comprendido en esta ley, que fue contratado de forma indirecta y estuvo expuesto a riesgo físico durante la emergencia sanitaria por Covid-19.

En ese sentido, la incorporación sin concurso público se justifica no como vía alternativa al acceso regular al empleo público, sino como un mecanismo de corrección y regularización excepcional para quienes ya venían ejecutando funciones propias de la entidad con continuidad, en condiciones de subordinación, y sin vínculo laboral directo.

La causa objetiva —haber prestado servicios esenciales en un contexto de emergencia sanitaria, con riesgo para la vida y la integridad— es plenamente verificable y diferenciable de los casos ordinarios. De ahí que se configure válidamente un supuesto excepcional, conforme al principio de razonabilidad que rige la función legislativa.

Esta excepción también se sustenta en el artículo 60 de la propia Ley Marco del Empleo Público, que reconoce la coexistencia de otros regímenes laborales dentro del Estado, y en la legislación de EsSalud (Ley N° 27056), que admite relaciones laborales bajo el régimen privado (Decreto Legislativo N° 728), sin requerir acceso por concurso. En la práctica, muchas leyes especiales han incorporado personal sin concurso en contextos de emergencia o regularización, tales como las leyes de nombramiento docente, del personal de salud o de trabajadores agrarios. El precedente legislativo legitima el uso de esta vía siempre que haya base fáctica clara, como ocurre en este caso.

En resumen, el artículo 6 no infringe la Ley Marco del Empleo Público, sino que se enmarca dentro de las excepciones normativas constitucionalmente permitidas, debidamente sustentadas y aplicadas en casos concretos, razonables y transitorios.

- Financiamiento

Este artículo dispone que se habiliten las partidas presupuestales necesarias para financiar la incorporación del personal comprendido en esta ley, las cuales serán incorporadas en el ejercicio presupuestal siguiente inmediato a la publicación del padrón definitivo.

La norma es coherente con el principio de equilibrio presupuestario, ya que no dispone una ejecución inmediata, sino que permite una planificación progresiva de los recursos, en armonía con los procesos de programación multianual y formulación presupuestal regulados por el MEF. El financiamiento se justifica en la necesidad de cubrir plazas laborales con personal ya formado y experimentado, evitando seguir contratando empresas intermediarias o tercerizadoras, cuyos servicios suponen un mayor costo y menor eficiencia para la entidad.

EsSalud cuenta con capacidad presupuestal para asumir esta carga, más aún si se reduce progresivamente la contratación de servicios por terceros y se optimiza el gasto en personal. Desde el punto de vista legal, esta disposición cumple con lo previsto en la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, en tanto prevé que toda nueva medida de gasto debe estar respaldada por disponibilidad de recursos y planificación presupuestaria.

Además, el artículo no introduce obligaciones retroactivas ni derechos adquiridos con efectos inmediatos, lo que refuerza su viabilidad fiscal. El ingreso al régimen laboral será posterior a la publicación del padrón y dentro del ejercicio presupuestal siguiente. En suma, el artículo 7 garantiza la sostenibilidad económica de la ley, respeta las normas del sistema nacional de presupuesto y permite la ejecución progresiva de las incorporaciones conforme a criterios técnicos, sin afectar el equilibrio fiscal de EsSalud ni del Estado.

- Bonificaciones extraordinarias del personal de salud

El artículo 8 reconoce el derecho de los trabajadores incorporados conforme a la presente ley a percibir las bonificaciones extraordinarias otorgadas entre los años 2020 y 2023 al personal que mantuvo vínculo laboral directo con EsSalud durante la pandemia.

La norma se fundamenta en el principio constitucional de igualdad ante la ley (artículo 2.2 de la Constitución), que exige que quienes se encuentren en situaciones iguales sean tratados de la misma manera, salvo justificación objetiva. Los trabajadores tercerizados o intermediados desempeñaron funciones idénticas, en iguales condiciones de riesgo sanitario, muchas veces incluso con jornadas prolongadas y sin garantías mínimas. Su exclusión del otorgamiento de bonificaciones constituye una omisión discriminatoria sin base legal.

Este reconocimiento también es coherente con el Convenio N° 100 de la OIT, sobre igualdad de remuneración, y con la interpretación vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha declarado que toda distinción basada en el tipo de contrato debe justificarse con criterios objetivos, razonables y proporcionales.

La medida no afecta derechos adquiridos ni genera duplicidad de pagos, pues solo se otorgará el bono a quienes no lo hayan recibido en su oportunidad, de modo que el acto tiene efectos correctivos y no retroactivos absolutos. La disposición también contribuye a unificar el tratamiento remunerativo entre trabajadores de igual función, evitando futuras controversias administrativas o judiciales por trato desigual en el ámbito del servicio público. En ese sentido, el artículo 8 restituye la igualdad de trato en el otorgamiento de beneficios extraordinarios y corrige una situación de discriminación indirecta derivada de la forma de contratación durante la emergencia.

- **Bonificaciones a herederos de trabajadores fallecidos**

Este artículo reconoce que las bonificaciones extraordinarias o especiales otorgadas al personal de salud deben ser extensivas a los herederos legales de aquellos trabajadores comprendidos en el ámbito de la ley que hayan fallecido durante la emergencia sanitaria.

La medida responde a una lógica de continuidad jurídica de los derechos patrimoniales laborales, conforme al artículo 817 del Código Civil, que permite que los créditos laborales se transfieran a los herederos, en caso de fallecimiento del titular. En este caso, el trabajador fallecido prestó servicios efectivos a EsSalud, en condiciones de riesgo sanitario elevado, por lo que la bonificación no constituye una dádiva, sino el reconocimiento de una obligación nacida por el servicio prestado y no oportunamente remunerado.

Esta disposición también busca garantizar un trato humanitario y digno a las familias de quienes perdieron la vida en el cumplimiento de un deber público, contribuyendo a una reparación simbólica y material mínimamente satisfactoria. La inclusión de este supuesto en la ley evita que los herederos deban recurrir al Poder Judicial para hacer valer sus derechos, lo cual sería injustificado y desproporcionado, dados los elementos probatorios ya disponibles y la finalidad compensatoria del beneficio.

El procedimiento previsto, al exigir la presentación documentada de la solicitud antes de la publicación del padrón preliminar, permite que la medida se aplique con orden y dentro del marco del proceso administrativo principal. En conclusión, el artículo 9 garantiza el respeto a los derechos sucesorios en el ámbito laboral, resarce moralmente a las familias de los trabajadores fallecidos y se enmarca plenamente en los principios de equidad, dignidad y reconocimiento póstumo del servicio público prestado.

c. Excepcionalidad respecto a la Ley Marco del Empleo Público

La presente ley establece expresamente que no resulta de aplicación el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (LMEP), respecto del personal comprendido en su ámbito de aplicación. Ello se fundamenta en la naturaleza excepcional de los servicios prestados durante la emergencia sanitaria por Covid-19, los cuales fueron ejecutados en condiciones de riesgo para la vida e integridad personal, y desarrollados dentro del núcleo funcional del objeto institucional de EsSalud. Esta excepción normativa no constituye una ruptura del sistema legal, sino un mecanismo legítimo de adecuación normativa frente a situaciones extraordinarias, conforme a los principios de primacía de la realidad y justicia material.

Si bien la LMEP establece, como regla general, que el acceso al empleo público se realiza mediante concurso público de méritos, dicha regla ha sido precisada y desarrollada jurisprudencialmente. En efecto, el Tribunal Constitucional en la STC Exp. N° 05057-2013-PA/TC (caso "Huatuco") afirmó el principio general, pero en pronunciamientos posteriores tanto el propio Tribunal como la Corte Suprema de Justicia han señalado que existen excepciones válidas a dicha regla, cuando la naturaleza del servicio, la modalidad de contratación y la función desempeñada así lo justifican.

Uno de los principales antecedentes de esta doctrina lo constituyen los casos de los obreros municipales y los trabajadores de empresas del Estado, donde se ha admitido la inaplicación del

régimen de acceso por concurso cuando se trata de vínculos laborales regidos por el derecho privado o desarrollados en actividades ajenas a la función pública de carrera. Esta misma línea interpretativa resulta aplicable en el presente caso, en el que los trabajadores desempeñaron labores asistenciales o administrativas bajo subordinación directa, en un contexto de emergencia, con permanencia y riesgo comprobado.

En ese marco, la ley establece una excepción razonable y objetiva a la regla general de acceso por concurso público, basada en una causa claramente identificable: la prestación efectiva de servicios presenciales y permanentes, durante un periodo crítico de salud pública, bajo modalidades de contratación indirecta que encubrían una relación laboral material. Esta excepción encuentra sustento en la doctrina constitucional vigente y en el principio de proporcionalidad que rige toda medida legislativa.

Finalmente, debe señalarse que la norma no puede ser aplicada por analogía ni de manera extensiva a otros casos distintos de los expresamente previstos. La aplicación de esta ley queda restringida a los trabajadores comprendidos en el artículo 2, en virtud de los principios de legalidad, seguridad jurídica y reserva de ley. Cualquier interpretación que pretenda ampliar su alcance más allá del universo definido vulneraría los límites de la competencia legislativa y los fundamentos fácticos y jurídicos que justifican esta medida excepcional.

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

La presente ley tiene por finalidad reconocer la existencia de vínculo laboral directo e indeterminado con el Seguro Social de Salud (EsSalud) de aquellos trabajadores que prestaron servicios personales de naturaleza administrativa o asistencial, bajo modalidades de intermediación laboral y/o tercerización de servicios, durante la vigencia de la emergencia sanitaria declarada a causa del Covid-19.

Se trata de una norma de justicia laboral a favor de aquellos peruanos y peruanas que arriesgaron su vida en defensa de la salud de todos, durante los momentos más críticos de la pandemia global por Covid-19.

El presente proyecto de ley se vincula con el artículo 22 de la Constitución Política del Perú, que establece que “el trabajo es un deber y un derecho” y que “es base del bienestar social y un medio de realización de la persona”, y se justifica en el derecho a la igualdad ante la ley, establecido en el artículo 2, inciso 2 de la Constitución, el cual reconoce que todas las personas son iguales ante la ley y prohíbe toda forma de discriminación.

A nivel internacional, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) reconocen el derecho al trabajo como parte del desarrollo progresivo de los derechos sociales.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de esta ley implica la incorporación directa, bajo contrato de trabajo a plazo indeterminado, de trabajadores que prestaron servicios esenciales a EsSalud mediante

intermediación o tercerización durante la emergencia sanitaria por Covid-19. Si bien esto conlleva una erogación económica para la entidad, el análisis costo-beneficio revela que el impacto financiero es manejable, sostenible y plenamente justificado desde una perspectiva de eficiencia del gasto público, respeto de derechos fundamentales y mejora de la calidad del servicio de salud.

EsSalud es una institución con capacidad económica y autonomía presupuestal, regulada por la Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud, que establece que sus ingresos provienen, principalmente, de las aportaciones obligatorias de los empleadores (9% de la remuneración mensual del trabajador), así como de rentas propias y transferencias del Estado. A pesar de los desafíos generados por la pandemia, los estados financieros de EsSalud muestran capacidad operativa y reservas suficientes para asumir progresivamente la contratación del personal previsto en esta ley.

Un análisis técnico del gasto actual destinado a contratación de servicios tercerizados y de intermediación laboral revela que los recursos empleados para pagar comisiones a empresas privadas podrían redirigirse —sin afectar la operatividad de EsSalud— al financiamiento de contratos laborales directos, eliminando sobrecostos innecesarios. La relación costo-efectividad se inclina favorablemente hacia la contratación directa, pues la tercerización ha representado hasta un 30% de sobrecosto, sin que ello signifique mejoras en la calidad del servicio ni estabilidad para el personal.

En tal sentido, la presente ley también propone una racionalización del gasto institucional al establecer que, si es necesario, EsSalud deberá cesar o restringir progresivamente la contratación de empresas intermediarias o tercerizadoras, a fin de priorizar la incorporación de los trabajadores comprendidos en la presente norma. Este reemplazo contribuirá a sanear las finanzas institucionales, disminuir la precarización del empleo y garantizar el cumplimiento de estándares constitucionales en materia de trabajo digno.

Además del beneficio financiero directo, esta ley generará un impacto positivo en la capacidad operativa de EsSalud, al fortalecer su plantilla con personal capacitado, experimentado y previamente adaptado a sus procesos internos. Estos trabajadores no requerirán largos procesos de inducción, pues ya conocen el funcionamiento institucional, lo cual genera un ahorro logístico y una mejora inmediata en la eficiencia de los servicios de salud.

El beneficio social más importante se traduce en el incremento de personal médico, técnico y administrativo al servicio de la población asegurada, lo cual tendrá efectos positivos directos sobre la oportunidad, cobertura y calidad de atención. En la medida en que EsSalud enfrenta serios problemas de déficit de personal en diversas regiones del país, la incorporación de estos trabajadores contribuirá a cerrar brechas históricas en la atención sanitaria, especialmente en zonas con alta demanda y escaso personal.

La ejecución presupuestal que demande esta ley debe entenderse como una inversión pública orientada a fortalecer un sistema esencial como el seguro social de salud, en favor de más de 11 millones de asegurados. Por tanto, la habilitación de las partidas presupuestales correspondientes —que se dispone en el artículo 7 del proyecto— es plenamente legítima y necesaria para cumplir los fines constitucionales del Estado social de derecho.

Asimismo, debe resaltarse que el retorno social de la inversión pública en personal de salud es inmediato y multiplicador. Diversos estudios del Ministerio de Salud y del Banco Mundial han

señalado que el fortalecimiento del recurso humano en salud genera efectos positivos en la reducción de enfermedades, en la prevención de riesgos, en la mejora del gasto sanitario y en la productividad económica general, por lo que cada sol invertido en recursos humanos genera retornos en salud y desarrollo económico.

Desde el punto de vista de justicia presupuestaria, la presente ley busca corregir una distorsión estructural en la asignación de recursos, pues durante años se destinaron fondos significativos al pago de empresas tercerizadoras, en lugar de reconocer y formalizar a quienes efectivamente prestaban los servicios. Al canalizar esos mismos recursos hacia relaciones laborales directas, se corrige la inequidad institucional y se optimiza el uso del presupuesto público.

El marco de implementación es también financieramente viable, dado que se plantea una incorporación progresiva y un plazo razonable para la elaboración del padrón de beneficiarios. Esto permite a EsSalud planificar adecuadamente su ejecución presupuestal y gestionar los recursos con racionalidad, sin poner en riesgo la sostenibilidad de sus demás obligaciones institucionales.

Asimismo, esta ley permite restablecer la confianza en la función pública y en el sistema de salud, al reconocer derechos fundamentales a quienes fueron excluidos sin justificación. El costo presupuestal no puede usarse como argumento para mantener prácticas que vulneran el principio de primacía de la realidad y de igualdad ante la ley. Por el contrario, el impacto positivo de esta norma sobre la calidad del servicio de salud y la eficiencia del gasto justifica ampliamente la apertura de las partidas presupuestales requeridas para su ejecución.

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

La presente propuesta legislativa está en línea con la 14° Política de Estado del Acuerdo Nacional, relativa al Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo, la misma que señala:

"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"¹.

Asimismo, está en relación a la 24° Política de Estado sobre Afirmación de un Estado eficiente y transparente, que señala:

"Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el

¹ Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Recuperado de <http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/>

desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno; (e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; y (h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral.”