



**PROYECTO LEY QUE GARANTIZA EL VÍNCULO
LABORAL ADQUIRIDO DE LOS PROFESIONALES,
TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS DE ESSALUD
QUE PRESTARON SERVICIOS BAJO LOCACIÓN
DE SERVICIOS, TERCERIZACIÓN, ÓRDENES DE
SERVICIO U OTRAS MODALIDADES NO
PERMANENTES, DURANTE LA EMERGENCIA
SANITARIA POR COVID-19**

El congresista **JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS**, integrante del Grupo Parlamentario “Podemos Perú” en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75°, y, 76° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

Fórmula legal

**LEY QUE GARANTIZA EL VÍNCULO LABORAL ADQUIRIDO DE LOS
PROFESIONALES, TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS DE ESSALUD QUE
PRESTARON SERVICIOS BAJO LOCACIÓN DE SERVICIOS, TERCERIZACIÓN,
ÓRDENES DE SERVICIO U OTRAS MODALIDADES NO PERMANENTES, DURANTE
LA EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19**

1

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto garantizar el vínculo laboral adquirido de los profesionales, técnicos y administrativos de la salud que prestaron servicios bajo locación de servicios, tercerización, órdenes de servicio u otras modalidades no permanentes, durante la emergencia sanitaria por la pandemia de la COVID-19, con la finalidad de garantizar el derecho al trabajo digno, y, superar las condiciones de precarización laboral que afectaron el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de este personal, materializando el Principio de Primacía de la Realidad.

Artículo 2. Principios Rectores

La interpretación y aplicación de la presente Ley se rige por los siguientes principios de derechos humanos:

2.1 Dignidad humana: Que implica que, todo trabajador tiene derecho a condiciones laborales compatibles con su dignidad.

2.2. Igualdad y no discriminación: Que implica que, la igualdad de derechos de los trabajadores les corresponde sin distinción por la modalidad contractual bajo la cual se prestaron servicios.

2.3. Trabajo decente: Que implica que, se garantiza empleo con seguridad, estabilidad y derechos plenos.

2.4. Principio de Primacía de la Realidad: Que, implica que, se garantiza la efectividad de los derechos sustantivos una vez constatada la verdadera naturaleza laboral del vínculo.

Artículo 3. Beneficiarios y Alcance

Los beneficiarios de la presente Ley son los profesionales de la salud, residentes, técnicos y personal administrativo de EsSalud que, prestaron servicios continuos durante la emergencia sanitaria declarada por la pandemia de la COVID-19, bajo contratos de locación de servicios, tercerización, órdenes de servicio u otras modalidades no permanentes, y, que acrediten al menos seis (6) meses de servicios efectivos en dicho periodo.

2

Artículo 4. Garantía de Vínculo Laboral Permanente

Se garantiza el vínculo laboral de naturaleza permanente bajo el régimen laboral N°1057, y, sus derechos laborales correspondientes, previa verificación administrativa de los requisitos descritos en el artículo precedente.

Artículo 5. Financiamiento

La implementación de la presente ley se financiará con cargo al presupuesto institucional de EsSalud, priorizando la optimización de recursos existentes, sin demandar transferencias adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Reglamentación

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con EsSalud y el Ministerio de Salud, aprueba las disposiciones reglamentarias necesarias para la



JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS

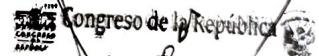
Año de la recuperación y convalidación de la Economía Peruana

adecuada aplicación de la presente ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, contados desde su entrada en vigencia.



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 28161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/09/2025 14:46:30-0500

3



José Alberto Arriola Tuero
Congresista

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentación

La llegada de la pandemia de COVID-19 puso al descubierto y agravó las debilidades estructurales de nuestro sistema de salud, de tal modo que se observaron múltiples problemas, tales como carencia de infraestructura, personal insuficiente, desigualdades territoriales en la cobertura, limitaciones en servicios esenciales no relacionados con COVID-19, y sobrecarga hospitalaria.

Uno de los impactos más notables fue la disminución importante en el acceso a los servicios de salud de primer nivel, como atención básica, diagnósticos de enfermedades crónicas y seguimiento médico. Así como, la saturación de los servicios hospitalarios, en particular las Unidades de Cuidados Intensivos

La pandemia también interrumpió servicios de salud no relacionados con COVID, como tratamientos para cáncer, diabetes, enfermedades infecciosas como tuberculosis, y otros padecimientos crónicos, lo que generó secuelas físicas y emocionales, puesto que se postergaron diagnósticos o tratamientos, lo que en algunos casos resultó en complicaciones irreversibles.

Durante dicha emergencia sanitaria, EsSalud recurrió a la contratación de profesionales de la salud, técnicos y personal administrativo bajo modalidades precarias, como la locación de servicios, tercerización, órdenes de servicio u otras modalidades no permanentes, que carecen de estabilidad laboral, protección social y reconocimiento de derechos fundamentales, aun cuando, en la práctica el personal realizó actividades propiamente laborales y bajo subordinación, además de asumir riesgos extremos para garantizar el derecho a la vida y la salud de millones de peruanos.

Tal situación supuso una contradicción con los principios constitucionales y de derechos humanos, pues, mientras se exigía, bajo condiciones de subordinación, al personal sanitario una entrega total y exposición a condiciones de vulnerabilidad, el Estado no

garantizaba mecanismos de protección equivalentes a los reconocidos a trabajadores permanentes.

En ese contexto, cabe señalar que, el Principio de Primacía de la Realidad constituye una de las piedras angulares del derecho del trabajo, que encuentra su justificación en el carácter asimétrico de la relación laboral, pues tiene por finalidad equilibrar la desigualdad estructural entre empleador y trabajador, evitando que las formas jurídicas o documentos contractuales encubran situaciones que, en los hechos, reflejan un vínculo de subordinación y dependencia.

Así pues, el principio en comento, pretende reconocer la verdad material sobre la formalidad, donde prevalecen los hechos sobre las formas, pues si, en la práctica se configuran los elementos de una relación laboral (subordinación, prestación personal y remuneración), el vínculo debe considerarse laboral, aunque las partes lo hayan denominado de otra forma (locación de servicios, tercerización, órdenes de servicio u otras modalidades no permanentes), lo que impide que el empleador eluda sus obligaciones laborales y de seguridad social a través de simulaciones contractuales.

5

De allí la importancia del principio señalado, pues una vez constatada la verdadera naturaleza laboral del vínculo, el trabajador acceda a todos los derechos irrenunciables, como son, remuneración justa, beneficios sociales, seguridad social, protección frente al despido arbitrario, entre otros. Así, la primacía de la realidad actúa como mecanismo de tutela reforzada, garantizando la efectividad de los derechos sustantivos, incluso frente a contratos fraudulentos o deficientes.

Así mismo, a nivel normativo, el artículo 22 de la Constitución Política establece que el trabajo es un deber y un derecho, y que debe ser objeto de protección del Estado, lo que significa que, el trabajo no puede ser reducido a una mera prestación de servicios bajo contratos civiles, pues en contextos como el de EsSalud durante la pandemia, el trabajo se prestó bajo subordinación, continuidad y con fines propios de la institución pública. En ese sentido, la iniciativa materializa este derecho, transformando la ficción contractual (locación de servicios) en un reconocimiento de la verdadera naturaleza de la relación, laboral permanente, teniendo en cuenta, además, los criterios de justicia y equidad.

De otro lado, el artículo 23 de la Constitución Política, establece la protección del trabajador y prohibición de renuncia a derechos. Derecho que, en las circunstancias explicadas, implican que, el contrato civil de locación de servicios usado por EsSalud durante la pandemia significó una renuncia encubierta a derechos laborales fundamentales como estabilidad, seguridad social, CTS, vacaciones, etc, lo que resulta inconstitucional porque los derechos laborales son irrenunciables, aun cuando el trabajador haya firmado contratos de naturaleza civil. En ese sentido, la iniciativa garantiza y restituye los derechos indebidamente desconocidos, garantizando que la protección laboral prime sobre formas contractuales precarias.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, a través de la sentencia recaída en Expediente N°1124-2001-AA/TC afirmó que la calificación de una relación laboral no depende de la denominación que le otorguen las partes, sino de las características reales de la prestación de servicios. Por lo que, en la problemática señalada, donde el personal de EsSalud laboró en condiciones propias de subordinación y permanencia, significa que jurídicamente corresponde una relación laboral.

Por lo expuesto, la presente iniciativa no solo busca resolver una situación laboral irregular, sino también cumplir con el mandato constitucional y convencional de garantizar trabajo decente, igualdad y dignidad humana. En ese sentido, se propone garantizar el vínculo laboral adquirido de los profesionales en la realidad, reconociéndoles un vínculo permanente, lo que significa el respeto de los derechos humanos con aquellos, quienes sostuvieron la salud pública en los momentos más difíciles de la historia reciente.

Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

La presente iniciativa legislativa está formulada dentro del marco legal, pues pretende garantizar el reconocimiento del vínculo laboral permanente a los trabajadores de EsSalud contratados bajo modalidades precarias durante la emergencia sanitaria, desde un enfoque de derechos humanos, y, en aplicación del Principio de Primacía de Realidad.

Análisis costo beneficio

La presente iniciativa legislativa no implica un cargo en el erario del Estado, por el contrario, pues pretende fortalecer otorgar seguridad jurídica y estabilidad laboral al

personal de EsSalud, que arriesgaron su vida durante la pandemia, asegurando el goce efectivo de derechos laborales y de seguridad social.

El costo beneficio se resume en el siguiente cuadro:

Beneficios	Costos
- <i>Incorpora la perspectiva de dignidad humana, igualdad y trabajo decente en las políticas de empleo público.</i> - <i>Supera una situación de discriminación estructural contra trabajadores que cumplieron funciones equivalentes a personal permanente.</i> - <i>Fortalece institucional a EsSalud, al contar con personal reconocido, estable y protegido asegura continuidad en la calidad del servicio público de salud.</i> - <i>Promueve la reparación simbólica y material del personal que realizó labores durante la pandemia del COVID-19, a través del reconocimiento permanente constituye un acto de reparación hacia quienes sostuvieron el sistema de salud en la etapa más crítica de la emergencia sanitaria.</i> - <i>Materializa el Principio de Primacía de la Realidad.</i>	- <i>Elaboración de reglamentos.</i>

Vinculación con el acuerdo nacional

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes políticas de Estado:

Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación (Política 11)

Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo (Política 14)

Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e

Independencia Judicial (Política 28)